

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 83
ARALIK 2011
SAYI: 473

Dr. Abdullah Recai AKALAN : Kamu Zararlarının Tazmini Konusunda
Mevzuattan ve Uygulamadan Kaynaklanan
Problemler ve Çözüm Önerileri

Mehmet Salim BAĞLI : Alman Yerel Yönetim Yapısı
Selim ÇAPAR : Kaymakam Adaylığına Giriş Süreci
Üzerine Bir Değerlendirme

Demokaan DEMİREL : Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Kamu Yönetiminde
Yeniden Yapılanma (1839 - 1923)

Selman ÖZDEMİR : İmar Para Cezaları Özelinde İdarî Yaptırımların
Zaman Bakımından Uygulanması

Doç. Dr. Süleyman SÖZEN : Türkiye'de Demokratikleşme ve Kamu Yönetimi
Reformu: Son On Yıla Genel Bir Bakış

**HAKEMLİ
DERGİ**

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

TÜRK İDARE DERGİSİ

Ulusal Hakemli Dergi

Yayın Sahibi

İçişleri Bakanlığı Adına Strateji Geliştirme Başkanı Adnan YILMAZ

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Adnan YILMAZ / Strateji Geliştirme Başkanı

Yönetim Yeri

İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Ar-Ge ve Yayın Dairesi

Yayın Türü

Yaygın Süreli Yayın

Yayın Periyodu

Dergi Mart, Haziran, Eylül ve Aralık sayıları olmak üzere yılda 4 kez yayımlanır

**Dergimiz Hakemli Dergi olup yayımlanan makaleler
en az iki hakem tarafından okunmaktadır.**

Bakanlık Makamının 22.04.2009 tarihli onayı ile yürürlüğe giren İçişleri Bakanlığı Yayın Yönergesi 'ne ve Derginin son sayfalarında yer alan Yayın İlkeleri ve Yazım

Kuralları'na uygun yazılar kabul edilir • İşlenme hakları, 23 ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, kamu kurum ve kuruluşlarınca ödenecek telif ve işlenme ücretleri hakkında yönetmelik esaslarına göre ödenir • Yazılarının yayımlanmış olması yazarlara ait kişisel görüşlerin Bakanlık tarafından paylaşılması anlamına gelmez • Yazılar ancak kaynak gösterilmek suretiyle iktibas edilebilir.

ABONE KOŞULLARI

Türkiye için bir sayının fiyatı

20 TL.

Dış ülkeler için bir sayının fiyatı

30 TL.

Abone bedeli bulunulan yerin Maliye veznesine yatırılarak makbuzu, aşağıdaki adrese gönderilmelidir.

İletişim Adresi / Communication Address

İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ar-Ge ve Yayın Dairesi

Libya Caddesi, Becerikli Sokak, No: 16, 06660 Esat/ANKARA

e-mail: tid@icisleri.gov.tr

web: http://www.tid.aov.tr

Telefon: (0.312) 430 88 93- 95 • **Faks:** (0.312) 430 88 96

Türk İdare Dergisi

Ulusal Hakemli Dergi

Editör

Şemseddin ERKAYA /SGB Daire Başkanı

Editör Yardımcısı

Selim ÇAPAR / AREM Başkan Yrd.

YAYIN KURULU / BOARD OF EDITORS

Adnan YILMAZ
Şemseddin ERKAYA
Dr. Ahmet SARICAN
İbrahim TAŞYAPAN
Dr. Muammer SÖNMEZ
Dr. Haşan Hüseyin CAN
Selim ÇAPAR

Strateji Geliştirme Başkanı
SGB Daire Başkanı
Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlü
Personel Genel Müdürlü
İller idaresi Genel Müdür Yrd.
Hukuk Müşaviri
AREM Başkan Yrd.

DANIŞMA KURULU / ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ	Gazi Üniversitesi
Doç. Dr. Ömer ANAYURT	Sakarya Üniversitesi
Prof. Dr. Sait AŞGIN	Karabük Üniversitesi
Prof. Dr. Zühtü ARSLAN	Polis Akademisi Başkanı
Doç. Dr. Asım BALCI	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN	TODAİE
Prof. Dr. Ali BİRİNCİ	Türk Tarih Kurumu Başkanı
Prof. Dr. Mehmet Emin ÇAGARAN	Gazi Üniversitesi
Galip DEMİREL Emekli	Vali-Müşteşar
Prof. Dr. Vahit DOĞAN	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Musa EKEN	Sakarya Üniversitesi
Prof. Dr. Ekrem Buğra EKİNCİ	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ	Sakarya Ün., Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu Bşk.
Prof. Dr. Haşan Tahsin FENDOĞLU	RTÜK Üyesi
Prof. Dr. Remzi FINDIKLI	Polis Akademisi
Prof. Dr. Orhan GÖKÇE	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Eyyup Günay İSBİR	TODAİE Genel Müdürlü
Prof. Dr. Halil KALABALIK	Sakarya Üniversitesi
Doç. Dr. Ahmet KESİK	Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanı
Prof. Dr. İlber ORTAYLI	Galatasaray Üniversitesi
Dr. Ali Nihat ÖZCAN	TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi-TEPAV
Prof. Dr. Ali ÖZTEKİN	Akdeniz Üniversitesi
Prof. Dr. Murat SEZGİNER	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Ali ŞAFAK	Polis Akademisi
Doç. Dr. Hakan TAŞDEMİR	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Mustafa TOPALOĞLU	Beykent Üniversitesi
Prof. Dr. Burhanettin UYSAL	Karabük Üniversitesi

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 83

ARALIK 2011

SAYI: 473

İÇİNDEKİLER

Dr. Abdullah Recai AKALAN

- Kamu Zararlarının Tazmini Konusunda
Mevzuattan ve Uygulamadan Kaynaklanan
Problemler ve Çözüm Önerileri 9 *The Problems Arising From Legislations And
Practices About Compensation Of Public Losses
And The Suggestions For Solution*

Mehmet Salim BAĞLI

- Alman Yerel Yönetim Yapısı 43 *The Structure of German Local Administration*

Selim ÇAPAR

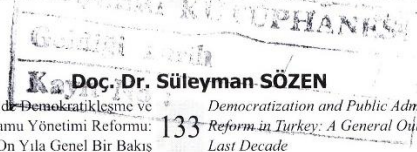
- Kaymakam Adaylığına Giriş Süreci
Üzerine Bir Değerlendirme 75 *An Evaluation of Recruitment Process of
District Governors*

Demokaan DEMİREL

- Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Kamu
Yönetiminde Yeniden Yapılanma
(1839 - 1923) 97 *Reorganization in Public Administration from
Tanzimat to Republic of Turkey*

Selman ÖZDEMİR

- İmar Para Cezaları Özelinde İdari
Yaptırımların Zaman Bakımından Uygulanması 113 *Application Of Administrative Sanctions In
Termes Of Time In The Context Of Fine Zoning*



- Türkiye'de Demokratiğe ve
Kamu Yönetimi Reformu:
Son On Yıla Genel Bir Bakış 133 *Democratization and Public Administration
Reform in Turkey: A General Outlook to the
Last Decade*

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

ISSN 1300-3216

*İdareciler,
bana içten sevgilerini haykırırlar;
yarım asırdan beri büyük Türk ulusunun tam anlamıyla millet
olmasına çalışan, onunla en modern bir Türk devleti kurmak için
insanlık fedakârlıklarının hiçbirini esirgemeyen kültür, idare, intizam ve devlet
anlamlarım en son İlmî telâkkilere göre tebellür ettirmeye çalışmış
ve çalışan yüksek değerde arkadaşlarımdır.*

H. Atatürk

Türk İdare Dergisi'nin Değerli okurları;

Dergimizin 473. sayısında sizlerle yeniden birlikte olmanın tarifsiz mutluluğunu yaşamakta olduğumu ifade etmek isterim. Bu sayımızda çok değerli akademisyen ve idarecilerimizin kaleme aldığı kıymetli bilgiler ihtiva eden, farklı noktalara ışık sunan, düşünce ufukumuzda yeni pencereler açan, ele alının konular itibariyle de referans niteliği taşıyan 6 makalemizi siz değerli okuyucularımızla paylaşıyoruz.

Bu sayımızda yer verdiğimiz Dr. Abdullah Recai AKALAN "Kamu Zararlarının Tazmini Konusunda Mevzuattan ve Uygulamadan Kaynaklanan Problemler ve Çözüm Önerileri" başlıklı makalesinde; kamu zararının tahsili konusunda gerek hukuki düzenleme yetersizliğinden kaynaklanan, gerekse uygulamadan kaynaklanan sorunlara yönelik tespitler yapıp çözüm önerilerinde bulunmakta olup, kamu kaynaklarına verilen zararların hangi usullerle tazmin edileceği hususunu mali boyutları itibariyle ortaya koyuyor.

"Alman Yerel Yönetim Yapısı" başlıklı makalede Mehmet Selim BAĞLI; Alman merkezi yönetimi ile yerel yönetimler arasında harcamaların, rollerin ve sorumlulukların nasıl paylaşıldığı ve bu paylaşımda hangi kriterlerin esas alındığı üzerinde durup, yerel özerkliğin temel şartı ve aracı olan mali özerklik derecesi/mali yerleşme düzeyini incelemiştir. BAĞLI makalesinde ayrıca, Alman siyasi tarihinin sonucu olan siyasi-idari yapıyı genel hatlarıyla inceledikten sonra, başta OECD olmak üzere uluslar arası kuruluşların verilerinden yararlanarak Almanya'nın yerel yönetim sistemi irdelemiştir. Sistemin ayrıt edici özellikleri ile özgünlüğünün ortaya konulabilmesi için Fransa, Polonya, İsveç ve İngiltere'ye ilişkin veriler karşılaştırmalı bir şekilde kullanmıştır. Almanya'da hangi tür kamu harcamalarının hangi idari birimlerce gerçekleştirildiği ve bu harcamaların nasıl finanse edildiği diğer 4 devletle mukayeseli olarak tartışıp; etkin ve verimli bir yerleşme modelinin nasıl olması gerektiği konusunu analiz ettiğini görmekteyiz.

Selim ÇAPAR "Kaymakam Adaylığına Giriş Süreci Üzerine Bir Değerlendirme" konulu makalesinde ise, devletin taşra yönetiminin temelinde yer alan mülki idare amirliği mesleğine ilk adım kaymakam adaylığına giriş sürecini, personel alma ve kamu personeli alma bağlamında ele alıp, son dönemlerde bu sürecin geçirdiği değişim aşamalarına da dikkat çekerek, adayların seçiminde nesnelliğin sağlanması sorununa farklı bir bakış açısı vermektedir.

"Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (1839 - 1923)" isimli makalesinde Demokaan DEMİREL kendi ifadesiyle devlet anlayışında ve idaresinde geleneksel sistemde bir kırılmanın yaşandığı ve modernleşmenin başlangıcı olarak değerlendirdiği 1839-1923 dönemini incelemiştir.

Öncelikle Tanzimat dönemini ele alıp, ardından merkezi ve mahalli idarelerdeki dönüşüm olgusuna değinerek, I. ve II. Meşrutiyet dönemlerini analiz etmiştir.

Selman ÖZDEMİR "İmar Para Cezaları Özelinde İdarî Yaptırımların Zaman Bakımından Uygulanması" başlıklı makalesinde; imar para cezaları ile ilgili olarak idarelerce tesis edilen işlemlerde "kanunların zaman bakımından uygulanması" kuralı bağlamında, 3194 sayılı Kanun'un 42. maddesi, başta Anayasal ilkeler olmak üzere, idare hukuku ve ceza hukuku ilkeleri bağlamında incelemiştir.

"Türkiye'de Demokratikleşme ve Kamu Yönetimi Reformu: Son On Yıla Genel Bir Bakış" konulu çalışmasında Doç. Dr. Süleyman SÖZEN; 2000'li yıllardan itibaren kamu yönetiminin demokratikleşmedeki rolü ve önemini ele alarak, demokratikleşmeye paralel olarak Türk kamu yönetiminde son on yılda gerçekleştirilen reformları özetlemiş ve bu reformlara ilişkin genel bir değerlendirme yapmıştır.

Dergimizin son sayısının bu aşamaya gelmesinde katkı sunup, özen göstererek her türlü fedakârlıkta bulunan yayın kurulu üyelerimize, hakemlerimize, yayına hazırlanmasında emeği geçen tüm arkadaşlarımıza, tavsiye ve eleştirileri ile fikir ve düşünce dünyamıza ufuk açan siz değerli okurlarımıza içten teşekkürlerimi arz ederim.

Daha farklı, daha zengin ve referans oluşturacak dopdolu bir içerikle önümüzdeki sayılarda buluşmak temennisiyle, yeni yılınızı kutlarım.

Şemseddin ERKAYA
Strateji Geliştirme Başkanlığı
Daire Başkanı
Editör

**KAMU ZARARLARININ TAZMİNİ KONUSUNDA
MEVZUATTAN VE UYGULAMADAN KAYNAKLANAN
PROBLEMLER VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

Dr. Abdullah Recai AKALAN*

ÖZET

Kamu zararı mevzuata aykırı karar, işlem ve eylem sonucunda kamu kaynağındaki bir azalmadır. Kamu zararı kamu hukuku hükümlerine göre değil, özel hukuk hükümlerine göre tazmin edilir. Kamu zararlarının tazmini konusunda mevzuattan ve uygulamadan kaynaklanan problemler bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi üst yöneticinin kamu zararına yol açması halidir. Bu durumda, üst yönetici hem zarara yol açan, hem de kamu zararının tahsiline karar veren merci konumundadır. Kamu zararı, bu zarara yol açan kişi tarafından tazmin edilmek zorundadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Zararı, Tazmin, Denetim, Mahkeme Kararı.

ÂBSTRACT

**The Problems Arising Form Legislations And Practices About
Compensation Of Public Losses And The Suggestions For Solution**

Public loss is a decrease in public source as a result of decisions, transactions or acts which are contrary to the legislation. Public loss is compensated not according to the provisions of public law but the provisions of private law. There are problems for the compensation of losses arising from legislation and public administration. The most important one is the situation that top manager leads public losses. In this case, top manager is the one leading to damage, as well as the authority deciding to collect the public loss. Public loss must be compensated by the person who constitutes it.

Key Words: Public Loss, Compensation, Audit, Court Decision.

* Mülkiye Başmüfettişi

GİRİŞ

Kamu kaynaklarından yersiz veya kanuna aykırı olarak yapılan harcamalar yada bu kaynaklarda meydana gelen eksilmeler, kamu zararı olarak karşımıza çıkar. Kamu zararının zarar verenden tahsil edilmemesi, kamunun devlete olan inancını yaralayacak, başkalarını da kamu kaynaklarına zarar verme konusunda cesaretlendirecektir. O halde kamuya verilen zararın hukuki usullerle sorumlularından tazmin edilmesi gerekmektedir.

Kamu zararından doğan alacağın rızaen ödenmesi beklenir. Ancak kamu idareleri zararın kendiliğinden ödenmemesi halinde de bazı hukuki yöntemleri kullanmak durumdadır. Bu yöntemler, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda, Sayıştay Kanun'unda, Devlet Memurları Kanunu'nun 12 ve 13. maddelerinde, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikle, Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik'te düzenlenmiştir.

Bu makalenin hazırlanmasında amaç, kamu zararının tahsili konusunda mevzuattan ve uygulamadan kaynaklanan bir takım sorunların bulunmasıdır. Bu sorunların en önemlisi kamu zararına yol açan işlem veya eylem sürecine üst yöneticilerin dahil olması halidir. Zira bu durumda, üst yönetici hem zarara yol açan, hem de kamu zararının tahsil edilip edilmeyeceğine karar veren merci konumundadır. Yine benzer konuları düzenleyen iki yönetmeliğin farklı kavramlar üzerinden hareket etmesi bir başka sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları gibi kendine özgü yapıları bulunan kurumlarda kamu zararına karar verecek merci konusunda net hukuki düzenleme bulunmaması bir başka sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ayrıca uygulamadan kaynaklanan problemler bulunmaktadır. Üst yöneticinin kamu zararına yol açtığına tespiti halinde, mevcut bir hukuki düzenleme varken, bu düzenleme dikkate alınmadan Sayıştay'a tevdi yapılması uygulamada görülen problemlerden birisidir, Yine kamu zararına yol açan kamu görevlilerinin maaşlarından doğrudan kesinti yapılması hususu uygulamadan kaynaklanan bir başka problemidir.

Bu makale ile gerek hukuki düzenleme yetersizliğinden kaynaklanan sorunlara, gerekse uygulamadan kaynaklanan sorunlara yönelik tespitler yapılacak ve önerilerde bulunulacaktır.

Her şeyden önce, kamu zararının daha iyi anlaşılabilmesi için tanımı yapılmalı, ayrıca hukuki niteliği belirlenmelidir. Yine, kamu zararının amme alacağı

olup olmadığı tespit edilmeli ve alacağın tahsili yöntemi ortaya konulmalıdır. Bu makalede, kamu zararının tanımı yapıldıktan sonra, hukuki niteliği üzerinde durulacak ve alacağın tahsili usulleri belirlenecektir. Kamu kaynaklarına verilen zararların hangi usullerle tazmin edileceği hususu mali boyutları itibarıyla ortaya konulmaya çalışılacak, kamu zararının aynı zamanda bir suç veya disiplin suçu oluşturmaları halinde uygulanacak yöntemlere değinilmeyecektir.

A-KAMU ZARARI KAVRAMI

Zarar sözlükte "Bir şeyin, bir olayın yol açtığı çıkar kaybı veya olumsuz, kötü sonuç, dokunma, ziyan, mazarrat"1 olarak tanımlanmaktadır. Daha hukuki bir ifadeyle; bir kişinin maddi veya manevi varlığında kendi iradesi dışında meydana gelen azalmalara zarar denecektir (Bağdatlı, 1997: 480).

Kamu zararı, mevzuata aykırı olarak eylem ve işlem tesis etmek suretiyle kamu kaynağında eksilmeler meydana gelmesi biçiminde oluşabileceği gibi, devlet memurları ya da üçüncü kişiler tarafından kamu mallarına verilen zararlar biçiminde de gerçekleşebilir. Bu hususlar, esas olarak Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte, Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelikte düzenlenmiştir. İlkinde 5018 sayılı Kanuna paralel olarak kamu zararı kavramının tanımı yapılmakta ve tahsili usulleri belirlenmektedir. İkinci yönetmelikte ise, daha çok memurlara teslim edilen kamu mallarına verilen zararlar ve bunların tahsili yöntemleri ortaya konulmaktadır.

Kamu zararı kavramı esas olarak, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 71. maddesinde tanımlanmıştır. Buna göre; "Kamu zararı, mevzuata aykırı karar, işlem, eylem veya ihmâl sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır."

Kanunun aynı maddesinde, kamu zararı kabul edilen haller sayılarak belirlenmiştir. Buna göre, "iş, mal veya hizmet karşılığı olarak belirlenen tutardan fazla ödeme yapılması; mal alınmadan, iş veya hizmet yaptırılmadan ödeme yapılması; transfer niteliğindeki giderlerde, fazla veya yersiz ödemede bulunulması; iş, mal veya hizmetin rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla alınması veya yaptırılması; idare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması; mevzuatında öngörülmediği halde ödeme 1

1 <http://tdkterim.gov.tr/bts/?kategori=verilst&kelime=zarar&ayn> 01.03.2011.

yapılması" halleri kamu zararı sayılmıştır. Bu tanımdan ortaya çıkan husus, ödeme işlemlerinde veya gelirlerin tahsilinde mevzuata aykırılıklar sonucunda ortaya çıkan kamu kaynağındaki eksilmelerin kamu zararı olarak belirlenmesidir; diğer bir ifade ile 5018 sayılı Kanun'un 71. maddesinde muhasebe işlemleri sebebiyle ortaya çıkan zararlar düzenlenmiştir.

Kanun'un 71. maddesinde kamuya ait mallarda meydana gelecek azalmalar, kaybolmalar düzenlenmemiştir. Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmeliğin 2. maddesinde devlet memurlarının verdikleri zararlar bu yönetmeliğin kapsamı dışında bırakılmıştır. Devlet memurlarının yol açtıkları zararların tahsili usulü, Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelikte düzenlenmiştir.

Ayrıca Devlet Memurları Kanunu'nun 13. maddesine göre devlet memurlarının idare adına hareket etmekte iken, üçüncü kişilere verdikleri zararlar sebebiyle idarenin ödemek zorunda kaldığı tazminatlar da kamu zararı kabul edilmelidir. Zira bu husus ta mevzuatımızda ayrıca düzenlenmiştir.

Yine üçüncü kişilere yapılan haksız ve yersiz ödemeler ile üçüncü kişilerin devlete ait mallara verdikleri zararlar da kamu zararı sayılarak tazmini sağlanmalıdır.

O halde kamu zararı, idarenin mevzuata aykırı biçimde ödeme yapması ya da gelirin tahsilinde mevzuata aykırı davranması olarak gerçekleşebileceği gibi, devlet memurlarının gerek kamu malına gerekse başkalarına verdikleri zararın idare tarafından ödenmesi biçiminde de gerçekleşebilir. Devlet memuru olmayan bireylerin kamu malına verecekleri zararlar da kamu zararı kapsamında değerlendirilecektir. 1

1- 5018 SAYILI KANUNA GÖRE KAMU ZARARI

Yukarıda da belirtildiği gibi, 5018 sayılı Kanun'un 71. maddesinde tanımlanan, kamu zararı, mevzuata aykırı karar, işlem, eylem veya ihmal sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır. O halde, usulsüz ödemeler, kanun dışı harcamalar, suç sayılan ve sayılmayan eylem ve işlemler, kayıtsızlık gibi hareketler sebebiyle ayniyatın kayıp ve harap olması, gelirlerin zamanaşımına uğrayarak tahsilinin imkânsız hale gelmesi, idarenin zarara uğradığının tespit edilmesi halinde kamu zararı ortaya çıkar. 5018 sayılı Kanun ve buna dayanılarak çıkarılan yönetmeliğin esas amacı muhasebe işlemleri sebebiyle verilen zararları gidermektedir.

2- DEVLET MEMURLARI TARAFINDAN VERİLEN ZARARLAR

Memurlar görevlerini özenle yerine getirmek, devlet malını korumak ve bununla ilgili gerekli tedbirleri almakla görevli ve sorumludurlar. Kamu görevlileri, zaman zaman görev yaptıkları birimlere isteyerek ya da istemeyerek zarar verebilirler. Aynı zamanda memurlar kamu görevi sırasında üçüncü kişilere de zarar verebilirler. Memurlar gerek idareye gerekse üçüncü kişilere verdikleri zararları tazmin etmekle yükümlüdürler. Kamu görevlilerinin idareye ya da üçüncü kişilere verdikleri zararın tazmini hususunda "Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik" hükümleri uygulanacaktır. Bu yönetmelikte, sadece muhasebe iş ve işlemlerinden sorumlu olan memurlar değil, kamu zararına yol açan bütün devlet memurları verdikleri zararlardan sorumlu tutulmaktadır.

a-Memurların İdareye Verdikleri Zararlar

Memurlar görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek; Devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almakla görevli ve sorumludurlar. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 12. maddesine göre, memurlar kasıt, kusur, ihmal ve tedbirsizlik sonucu idareye verdikleri zararlardan dolayı sorumludurlar. Kanun, kusurlu olmaları halinde verdikleri zararlardan dolayı memurları sorumlu tutmuştur.

Kamu görevlilerinin idareye verdikleri kamu zararı Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmeliğin 5. maddesinde şöyle düzenlenmiştir.

"a) Kanun, tüzük ve yönetmelik hükümleri ile belirlenmiş görevlerini kasıt, ihmal veya tedbirsizlik sonucu gerekli dikkat ve itina ile yapmamaları sebebiyle idarenin veya kişilerin uğradığı zararlar,

b) Kendilerine teslim edilen Devlet malının korunması ve her an hizmete hazır halde bulundurulması için gerekli tedbirleri kasıt, ihmal veya tedbirsizlik sonucu almamaları sonucu Devlet malında meydana gelen zararlardan ibarettir."

Memurlar bilerek ve isteyerek ya da gerekli özeni göstermemeleri sebebiyle, diğer bir ifade ile kasten ya da ihmal suretiyle devlet malına zarar vermişlerse, verdikleri zarardan sorumlu olacaklardır. Yargıtay 4. Hukuk Dairesi aşağıdaki kararında, belediyenin mevzuata aykırı gerçekleştirdiği bir işlemde zarar oluşmadığı gerekçesi ile tazmin kararının kaldırılmasına karar vermiştir:

"Davacı belediye, belediye başkanı olan davalının onay aldığı miktardan fazla sayıda geçici işçi çalıştırarak o işçilere ücret ödenmesine sebebiyet verdiğini belirterek uğradığı zararın giderilmesini istemiştir.

Dairemizin 18/6/2002 tarihli bozma kararında, fazladan çalıştırılan işçilerin gerçekte çalışıp çalışmadığı, onların çalışmasına ihtiyaç bulunup bulunmadığı, çalışmışlarsa davacı yararına bir değer yaratıp yaratmadıkları, bir değer varsa bunun denkleştirilmesi gerektiği açıklanmıştır. Bozmaya uyularak yapılan inceleme sonucu toplanan delillerden, tanık anlatımlarından ve tüm dosya içeriğinden, usulsüz (onaylanan miktardan fazla) çalıştırılan geçici işçilerin, davacı belediyeye ait çeşitli işlerde ve ihtiyaç gereği çalıştırıldıkları ve davacı belediye yararına bir değer yarattıkları anlaşılmaktadır. Bu işçilerin usulsüz çalıştırılması başlı başına tazminat sorumluluğunu gerektirmez. Sorumluluk için, zarar bulunması gerekir. İşçilerin çalıştırılması hukuka aykırı ise de, bu çalışma sonucunda davacı yararına bir değer yaratıldığından davacının zararı bulunduğu kabul edilemez. Bu işçilerin siyasi nedenlerle işe alınıp çalıştırılması da, davacının zararı olmadığına ilişkin sonucu değiştirmez. Davacı belediyenin yasa gereği yapmak zorunda bulunduğu iş dallarında görülen ihtiyaç nedeniyle onay alınan miktardan fazla olarak işe alınıp çalıştırılan geçici işçilerin davacı yararına bir değer oluşturdukları ve karşılığında da ücretlerini aldıkları gözetilerek davacının zararı bulunmadığı...,2na karar verilmiştir. Bu karara göre, memurların eyleminin bir zarar oluşturup oluşturmadığı hususu öncelikle dikkate alınmalıdır.

O halde, memurların, kasıt, kusur, ihmal ve tedbirsizlik sonucu idareye veya devlet malına verdikleri zararlar kamu zararıdır.

b-Memurların Üçüncü Kişilere Verdikleri Zararlar

Memurlar görevleri sırasında üçüncü kişilere de zarar verebilirler. Bu zarar kamu hukukuna tabi görevlerin yerine getirilmesi sırasında meydana gelmiş ise, mevzuatımıza göre kamu zararı olarak ortaya çıkacaktır. Gerçekte kamu görevlilerinin üçüncü kişilere zarar vermeleri halinde meydana gelen zarar, üçüncü kişilerin zararıdır. Ancak 657 sayılı Kanun bu tür zararlara ilişkin davanın idareye karşı açılmasını öngörmüştür. Kamu zararı ise, idare tarafından üçüncü kişilerin zararının ödenmesidir. Memurların üçüncü kişilere verdikleri zararlardan dolayı, idarenin memurlara rücu hakları bulunmaktadır.

Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının 2

2 Yargıtay 4.Hukuk Dairesi, 23.09.2003 tarih ve E: 2003/9374 K: 2003/10506 sayılı kararı, http://212.175.130.129/scripts/cgiip.exe/WService=wsbrokerl/metin_gor.html?BackRowids=0x00a0bc22&ExternalTables=kararlar&ExternalRowids=0x00a8663b, 23.02.2007.

Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmeliğin 6. maddesinde kamu görevlileri tarafından verilen zararların tazmini için iki şartın gerçekleşmesi aranmıştır. Zararın tazmini için "zarar" şartı ile "zararın memurun davranışından doğmuş olması" şartları bir arada gerçekleşmelidir. Bu iki şarta "kusurlu davranış" da ilave etmek gerekir. Zira memurların verdikleri zararlardan sorumlu olabilmeleri için zararın, memurların kasıtlı ya da ihmali suretteki davranışları sebebiyle meydana gelmesi gerekir. Bu bakımdan, zararın tespitinden sonra memurun kusurlu davranışının olup olmadığı belirlenmelidir.

"Kusurun ölçüsünün ne olacağı konusunda ise hukukumuzda görüş birliği vardır. Kusurun objektifleştirilmesi de denilen bu kurala göre hayat tecrübelerine ve olayda, o şartlarda, normal seviyede, dikkatli, makul, tedbirli bir insandan beklenen davranışlar esas alınmalıdır (Akyılmaz, 2004:403).

Ancak devlet memurlarının kişisel kusurları sebebiyle verdikleri zararlardan dolayı idarenin tazminle sorumlu tutulması mümkün değildir. "... kamu görevlilerinin hizmetle ilgili olmayan kusurlu tutum ve davranışları onların kişisel kusurunu teşkil eder ve idarenin sorumluluğuna yol açmaması gerekir" (Günday, 2002:324).

Memurların üçüncü kişilere verdikleri zararlardan sorumlu tutulabilmeleri için, memurun davranışı bir zarar ortaya çıkarmalı; bu zarar memurun kusurlu davranışı ile ortaya konulmalı; fiil ile zarar arasında bir illiyet bağı bulunmalıdır.

3-ÜÇÜNCÜ KİŞİLER TARAFINDAN İDAREYE VERİLEN ZARARLAR

Üçüncü kişilerin, kendilerine yapılan haksız ve yersiz ödemeler suretiyle sebepsiz zenginleşmeleri ya da kamu mallarına verdikleri zararlar da kamu zararı olacaktır. Bu durumda kamu zararı, üçüncü kişilerin idareye verdikleri zararlardır. Üçüncü kişiler tarafından kamuya verilen zararlar genel hükümlere göre tazmin edilir.

Bazı kanunlarda kamuya verilen zararların sorumlularından tahsil edileceğine dair açık hükümler bulunmaktadır. Bu şekilde, açık kanun hükümleri olmasa bile üçüncü kişiler tarafından kamuya verilen zararlar genel hükümlere göre tazmin edilecektir.

B-KAMU ZARARININ NİTELİĞİ

Kamu zararının hukuki niteliğinin tespiti, tahsilinde uygulanacak metodun belirlenmesi açısından önem arz etmektedir. Zira kamu zararının bir kamu alacağı olarak belirlenmesi halinde idarenin bu zararı resen tahsil etme yetkisi doğmaktadır. İdarenin bu yetkisi 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir. O halde öncelikle kamu alacağının niteliği tespit edilmelidir.

1-KAMU ALACAĞI

Bilindiği üzere, 6183 sayılı Kanun kamu alacaklarına ilişkin bir kanundur. 6183 sayılı Kanun'un 1. maddesinde kanunun kapsamı belirlenmiştir. Bu maddeye göre; "vergi, resim, harçlar, muhakeme masrafları, vergi cezası, para cezası gibi" kamuya ait alacaklar kamu alacağıdır.

Hukuk Sözlüğünde yapılan tanıma göre, "devlet ve öteki kamu tüzel kişilerinin kamu hukukundan doğan alacakları" kamu alacağıdır (Bağdatlı, 1997:240).

Bu tanıma göre kamu alacağı, kamu hukukunda doğan alacaklardır. 6183 sayılı Kanuna göre, kamu alacağı ya borçlusu tarafından kendiliğinden ödenir ya da ödenmemesi halinde idare tarafından kamu gücüne dayanılarak resen tahsil edilir. Kamu alacağının tahsili amacıyla gerçekleştirilen işlemler, tek taraflı, kesin ve yürütülmesi zorunlu işlemlerdir.

Kamu alacakları özel hukuk alacaklarından farklı bir şekilde takip ve tahsil edilmektedir. Zira kamu alacağını takipte kamu yararı bulunmakta olup, bu yarar kişisel yarardan üstün tutulmaktadır. Kamu alacağının zamanında tahsil edilememesi halinde Devletin yerine getirmek zorunda olduğu hizmetlerin aksaması sonucu ortaya çıkacaktır.

"İdareye tanınmış olan bu yetki kamu hukuku alanındaki alacaklarına ilişkindir. Buna karşılık, idarenin özel hukuk alanındaki alacaklarını tahsil yetkisi bulunmayıp, bu alacaklarının tahsili için adli icraya başvurulması gerekir"(Gün-day, 2002:204).

O halde, devletin yürütülmesi zorunlu olan hizmetler için ortaya koyduğu vergi, resim, harç gibi mali yükümlülükler kamu alacağıdır. Kamu alacağı, takibindeki kamu yararı sebebiyle, özel hukuk alacaklarından farklı şekilde takip edilmektedir.

2-KAMU ZARARI

6183 sayılı Kanun'un 1. maddesinde "akitten, haksız fiil ve haksız iktisaptan doğan" yükümlülükler, kamu alacakları kapsamı dışında tutulmuştur. Zira, kamunun akitten, haksız fiil ve haksız iktisaptan doğan alacakları, kamu hizmetlerinin finansmanı sağlayacak alacaklardan değildir.

"Önemle belirtmek gerekir ki devlet, ii özel idareleri ve belediyelerin akitten, haksız fiil ve haksız iktisaptan doğan alacakları 6183 sayılı Yasa kapsamının dışında kalmaktadır. Yani Devletin, il özel idarelerinin ve belediyelerin kamusal hizmetlerinin uygulanmasından doğan alacaklar dışındaki alacakları, 6183 sayılı Yasa uyarınca takip ve tahsil edilemeyecektir"(Arslan, 2003:67).

"6183 sayılı Kanun'da belirtilen haksız fiil ve haksız iktisaptan doğan alacaklar ise medeni hukuk çerçevesine girmektedir"(Çelik, 2000:9).

Kamu zararında, zarar kavramından hareket edilmektedir. Mevzuatımızda bir zarar vukuunda genellikle haksız fiil hükümlerinin uygulanması tercihi yapılmaktadır. Haksız fiil bir özel hukuk müessesesi olup Borçlar Kanunu'nun 41. maddesinde düzenlenmiştir.³

Ayrıca kamuya verilen zarardan bil istifade kişilerin menfaat temini söz konusu ise, kamu zararı sebepsiz zenginleşme hükümlerine göre takip edilmelidir. Bu durumda da meydana gelen zararla ilgili olarak Borçlar Kanunu'nun 61. Maddesi hükümleri uygulanacaktır.⁴

O halde, sözleşmeden, zarardan ya da sebepsiz zenginleşmeden doğan idare alacakları da özel hukuk hükümlerine tabi olacaktır. Bu durumda 6183 sayılı Kanun değil, Borçlar Kanunu hükümleri uygulanacaktır.

"Özel hukuktan doğan alacakların tahsili için, doğrudan doğruya harekete geçilememekte; alacağın kamu gücü kullanılarak tahsilini sağlamak amacıyla icra ve iflas dairelerine başvurulması gerekmektedir"(Kaneti, 1989: 427-428).

Kamu zararı halinde, haksız fiil ve sebepsiz zenginleşme hükümlerine göre adli mercilere müracaat edilerek zararın tazmin edilmesi sağlanacak, doğrudan tahsil yoluna gidilmeyecektir.

3 Haksız fiil, 1/7/2012 tarihinde yürürlüğe girecek olan 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 49. maddesinde düzenlenmiştir. 49. maddeye göre, " Kusurlu ve hukuka aykırı bir fiille başkasına zarar veren, bu zararı gidermekle yükümlüdür."

4 Sebepsiz zenginleşme, 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 77. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre "haklı bir sebep olmaksızın, bir başkasının malvarlığından veya emeğinden zenginleşen, bu zenginleşmeyi geri vermekle yükümlüdür."

3-HAKSIZ FİİL

Haksız fiil bir borçlar hukuku kavramıdır. Haksız fiil ile ifade edilen kusur sorumluluğudur. "Kusur sorumluluğu, sözleşme dışı, hukuka aykırı, kusurlu bir davranışla bir kimseye verilen zararın giderilmesini (tazminini) düzenler"(Eren, 2001:480).

Haksız fiil sorumluluğunun en önemli unsuru, kusurdur. Haksız fiil sorumluluğu için kusur, kurucu unsurdur; kusur olmadan sorumluluk olmaz. Yargıtay haksız fiil için kusur bulunmaması halinde sorumluluk olmayacağını altını çizmektedir.

"Dava, haksız eylem sorumluluğundan kaynaklanmıştır. Bu nedenle olayda sorumluluğun kabul edilmesi için öncelikle kusurun belirlenmesi zorunludur; çünkü haksız eylem sorumluluğunda kusur varsa sorumluluk vardır, kusur yoksa sorumluluk yoktur. Kusurun belirlenmesinde sağlıklı bir sonuca varılabilmesi için kural olarak şu yol izlenmelidir. Öncelikle zararın oluştuğu alan içinde normal olarak yapılması gereken davranış ve çalışmalar, daha sonra da olay içinde sorumlu olduğu iddia edilen kişinin gerçekleşen davranış ve tutumu gerektiğinde bütün ayrıntıları ile birlikte tesbit edilmelidir. Olması gerekenle gerçekleşen davranış ve tutum arasında bir fark var ise o zaman bir kusurun varlığından söz edilebilecektir. Başka bir anlatımla kusur olayın özelliğinden kaynaklanabilecek istisnalar ayrı kalmak üzere objektifleştirilmelidir. Bu da aynı işi yapan orta düzeyde normal bir kişinin yapması gereken ve beklenen davranışa eşdeğerdir. Öte yandan eylem bir şeyi yapma şeklinde olabileceği gibi yapmama şeklinde de olabilir. Bir başka anlatımla, aktif bir eylemin yapılması sonucun gerçekleşmesini önleyecek idiyse, bu eylemin yapılmaması (menfi davranış), zararlı sonuç açısından bir eylem (davranış, hareket) değer ve niteliği taşır."5

Haksız fiil hukuka aykırı bir fiildir; ancak failin, fiilinde kusurlu olmaması halinde sorumluluk doğmayacaktır. Diğer bir ifade ile sorumluluk için hukuka aykırılık yeterli olmayıp, haksız fiilin unsurlarından olan kusurun da bulunması gerekmektedir.

"Kusur sorumluluğunun kurucu unsurları, davranış, zarar, uygun illiyet bağı, kusur ve hukuka aykırılıktır"(Eren, 2001:480).

Haksız fiilin varlığından söz edebilmek için her şeyden önce bir zararın

5 Yargıtay 4.Hukuk Dairesi, 9.2.1993 tarih ve E: 1993/671 K: 1993/965 sayılı kararı, http://212.175.130.129/scripts/cgiip.exe/WService=wsbrokerl/metin_gor.html?BackRowids=0x00a0bc22&ExternalTables=kararlar81.ExternalRowids=0x00490300. 15.03.2007.

meydana gelmesi gerekir. Ayrıca bu zararın bir kusur sebebiyle meydana gelmesi ve kusur ile zarar arasında bir illiyet bağının bulunması lazımdır.

C- KAMU ZARARINDAN SORUMLULUK

Kamu kaynağının elde edilmesinden ve kullanılmasından sorumlu olan kamu görevlileri kamu zararından da sorumludurlar. Bu sorumluluk 5018 sayılı Kanunun 8. maddesinde şöyle ifade edilmiştir: "Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır."

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 4/ğ maddesinde sorumlular, kamu zararının oluşmasına sebep olan kamu görevlileri olarak tanımlanmıştır. İlk bakışta, bu hükme göre, kamu zararından sorumlu olanların kamu görevlileri olduğu izlenimi uyanmaktadır. Diğer bir ifade ile kamu zararına yol açan diğer ilgililerin sorumluluğu bulunmadığı sonucuna ulaşılabilir. Kamu kaynağının elde edilmesinden ve kullanılmasından sorumlu olan kamu görevlilerinden bahsedildiğine göre, bu kamu görevlileri hesap ve işlemlerden sorumlu olan muhasebe elemanları olmalıdır. Sorumlular öncelikle kamu görevlileridir; ancak gerek 5018 sayılı Kanun'un 71. maddesinde, gerekse Yönetmeliğin 5. maddesinde diğer ilgililerin sorumluluğuna da yer verilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un 71. Maddesinde, oluşan kamu zararının ilgililerinden tahsil edileceği hükme bağlanmıştır. Yine Yönetmeliğin 5/2. maddesinde kamu zararının geri ödenmesi sürecine, kamu görevlileri ile birlikte diğer ilgililerin de dahil edileceği ifade edilmiştir. Sayıştay Daireler Kurulu, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikle ilgili görüşlerini belirttiği kararında,6 5. maddedeki düzenlemenin mevzuata aykırı olduğu ve yeniden düzenlenmesi gerektiği görüşüne varmıştır. Ancak yönetmelikte bu yönde bir değişiklik yapılmamıştır.

Öte yandan Borçlar Kanunu'nun sebepsiz zenginleşme hükümlerine göre, kamu hâzinesi aleyhine, sebepsiz zenginleşenlerden bu zararın tahsili gerekir.

6 Sayıştay Daireler Kurulu'nun 19.07.2006 tarih ve 1212/2 nolu kararı, http://www.sayistay.gov.tr/ka_rar/DKK/DKK3.asp?ID=148.

O halde, muhasebe işlemleri ile görevli ve sorumlu olamayan kamu görevlileri yada üçüncü kişiler de, diğer ilgililer kabul edilerek kamu zararının geri ödenme sürecine dahil edileceklerdir. Ancak, Sayıştay'a karşı hesap vermekle sorumlu olanlar yine hesap ve işlemlerden sorumlu olan kamu görevlileri olacaktır.

Sorumluluk öncelikle kamu görevlilerinde bulunmakla birlikte, her kamu görevlisinin değil, kusuru bulunanların sorumlu tutulması gerektiği anlaşılmaktadır. "Kişi borcu, kural olarak, akçalı işlerle görevli memurlardan hangisinin kusurundan ileri gelmişse, onun hakkında sorumluluk doğurur"(Naliş, 1971:30).

Ödemelerin yapılması yada gelirlerin elde edilmesi hususlarında yetkili olan kamu görevlileri yanında, kamu zararının oluşmasına yol açan üst yöneticilerin de kusurları oranında sorumlulukları bulunacaktır. Bu husus Yargıtay 4. Hukuk Dairesinin bir kararında şu şekilde yer almıştır:

"Haklarındaki dava reddedilen M. Adil ile Mustafa davacı kurumda yönetici konumundadırlar. Diğer davalıların miras bırakanı Sırrı'nın kontrol ve denetimiyle sorumludurlar. Bu nedenle uzun yıllar süren gecikmeyi zamanında fark edip zararın artmasını önleyemedikleri için doğan zarardan onlar da sorumlu olur. Öyleyse her bir davalının zararın oluşumundaki kusur oranları ayrı ayrı belirlenip buna göre belirlenecek miktarlara hükmedilmelidir."7

Muhasebe işlemlerinden dolayı kamuya verilen zararlar yanında, diğer işlemlerle de kamuya zarar verilmiş olabilir. Ayrıca, üçüncü kişilere verilen zararlardan dolayı sorumluluk doğabilir. Bütün bu durumlarda kamu zararından sorumlu olan kamu görevlileri verdikleri zararı tazmin etmekle mükelleftirler.

"Kira ilişkisi yasal yollardan sona erdirilmeden davalının belediye başkanı sıfatıyla kamu gücünü kullanarak yıkım yaptırması ve bu yüzden belediyeyi zarara uğratması nedeni ile kendisinin oluşan zarardan sorumlu tutulması gerekir."8

Sonuç olarak kamu zararına sebebiyet veren kamu görevlileri ve üçüncü kişiler de kamu zararından sorumlu tutulacaklardır.

7 Yargıtay 4.Hukuk Dairesi, 27.10.2003 tarih ve E: 2003/6995 K: 2003/12327 sayılı kararı, http://212.175.130.129/scripts/cgiip.exe/WSservice=wsbroker1/metin_gor.html?BackRowids=0x00a0bc22&ExternalTables=kararlar&ExternalRowids=0x00ab4680, 23.02.2007.

8 Hukuk Genel Kurulu 27.12.1989 tarih ve E. 1989/4-550 K. 1989/684 sayılı kararı, Tuncer Ali Hikmet/Yüksel Ali, Valinin İl Özel İdaresine, Belediye Başkanının Belediye İdaresine, Mahalli İdareler Birlik Başkanlarının Birlik İdaresine Verdikleri Zararların Tazmini İçin İl Özel İdaresi, Belediye veya Birlik Tüzel Kişiliği Adına Dava Açma Ehliyetinin Kullanılmasına ve Bu Davanın Giderlerinin Karşılmasına İlişkin Sorunlar, <http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/ userfiles/Vali.doc>, (01.03.2011)

D-KAMU ZARARININ TESPİTİ VE TAHSİLİ USULLERİ

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 7. maddesine göre kamu zararları, müfettiş, kontrolör ya da denetim elemanları tarafından yapılan kontrol, denetim veya inceleme sırasında tespit edilebileceği gibi, Sayıştay tarafından kesin hükme bağlama ya da yargılama sonunda da tespit edilebilir. Kamu zararlarının tespit edilme biçimi, kamu zararının tahsili konusunda uygulanacak usulleri değiştirmektedir. Zararın tespiti şekline göre tahsili usulleri aşağıda başlıklar halinde incelenecektir.

1- ZARARIN DENETİM SIRASINDA TESPİTİNDE UYGULANACAK USUL

Mevzuatımızda, denetim sırasında kamu zararı tespit edilmesi halinde, buna ilişkin tespit bir raporla ilgili idareye bildirilmesi esası getirilmiştir. Bu tespit idarenin üst yöneticisi tarafından değerlendirilecek ve kamu zararı bulunup bulunmadığına karar verilecektir. Zira, denetim elemanlarının raporları icra edilmesi zorunlu nitelikte kararlar değildir (Kaya, 2005:264).

Bu sebeple kanunla belirlenen merciler tarafından, bu raporlar üzerine icrai nitelikte karar verilmesi gerekir. Kamu zararları ile ilgili olarak, bu tür kararlar kanunla belirlenen üst yöneticiler tarafından verilir. Üst yöneticiler, değerlendirmeler sonucunda kamu zararı bulunduğu kanaat getirirlerse, kamu zararının takip ve tahsiline karar verirler. Üst yöneticiler kamu zararının oluşmadığı kanaatini edinirlerse, takip edilmesine gerek olmadığına karar verirler.

Yönetmelikteki düzenlemeye göre, kontrol, denetim ve inceleme sonucunda tespit edilerek kamu idarelerine bildirilen kamu zararlarına ilişkin belgelerde yer alan hususlar, ilgili harcama yetkilisinin de görüşleri alınmak suretiyle merkezde üst yönetici, taşrada ise idarenin en üst yöneticisi tarafından değerlendirilir.⁹

9 Kontrol ve denetim sonucunda tespit edilen kamu zararlarının idarenin en üst yöneticisi tarafından değerlendirileceği kuralının istisnası, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun 22. maddesinde düzenlenmiştir. Bu hüküm, Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin hesap teftişinde kamu zararı tespiti edilmesi halini ifade etmektedir.

Köylere hizmet götürme birlikleri 5018 sayılı Kanun'un 2. maddesinde belirtilen kapsam dışındadır. Ayrıca 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun 22. maddesinde mahalli idare birliklerinin Sayıştay'ın dış denetimine tabi olmadığı açıkça vurgulanmakta ve "Mahalli idare birliklerinin denetimi İçişleri Bakanlığınca yapılır." denilmektedir.

Köylere hizmet götürme birlikleri ile ilgili olarak kamu zararı tespit edilmesi halinde bu husus teftiş layihasında kişi borcuna alınacaktır. Ancak müfettişler tarafından hazırlanan layihalar üzerine Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğe göre değil, 5355

Üst Yönetici Kavramı

Bu noktada, üst yönetici kavramının belirlenmesi gerekmektedir. Kimlerin üst yönetici olduğu 5018 Sayılı Kanunun 11. maddesinde tespit edilmiştir. Buna göre, Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. Ancak, Milli Savunma Bakanlığında üst yönetici Bakandır. Diğer kamu idarelerinden kasıt müstakil tüzel kişiliği bulunan idarelerdir. Tüzel kişiliği bulunan kurumlarda en üst yönetici pozisyonundaki kamu görevlisi, kamu zararının bulunup bulunmadığına karar verecektir.

Üst yöneticiler, kamu zararları açısından sorumlulukları altındaki kaynakların kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden sorumludur. Üst yöneticiler, mahalli idarelerde meclislerine diğer kurumlarda ise Bakana karşı sorumludurlar.

Her il ve ilçede kurulmuş olan ve kanunda belirli kamu görevlileri ile özel şahısların müştereken karar organını oluşturdukları, sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarında yapılan teftişlerde bir zarar tespit edilmişse, karar mercii konusunda özel bir durum ortaya çıkmaktadır. Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının kendine özgü yapıları bulunmaktadır. 3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu'nun 7. maddesinde, her il ve ilçede sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının kurulacağı, mülki idare amirlerinin vakfın tabii başkanı olacağı belirtildikten sonra, vakıf senetlerinin mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından Medeni Kanun'daki hükümlere göre tescil ettirileceği hükme bağlanmıştır. O halde sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları, kamu görevlileri tarafından yönetilmekle birlikte, özel hukuk hükümlerine tabi olduğundan nevi şahsına münhasır bir yapıya sahiptirler.

5018 sayılı Kanunda, "diğer kamu idarelerinde en üst yönetici(nin)" karar merci olacağı hükmü bulunmaktadır. Ancak bu hüküm, sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarını kapsamamaktadır. Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarında bir zarar meydana gelmesi söz konusu ise, kamu zararına ilişkin karar vermeye yetkili merci kurumun en üst yöneticisi olamaz. Zira vakıfların

sayılı kanunun 22. maddesinde belirtilen usullere göre değerlendirme yapılacaktır. Kanunun 22. maddesinde, tespit edilen kamu zararı üzerine yapılan kişi borcu tekliflerinin birlik meclisinde görüşülerek karara bağlanacağı, bu kararın örneğinin, birlik merkezinin bulunduğu yerin valiliğine, ülke düzeyinde kurulan birlikler ile başkanı vali veya vali yardımcısı olan birliklerde ise İçişleri Bakanlığına gönderileceği, gönderilen mercilerin ve hakkında kişi borcu çıkarılanların on gün içinde İdari yargıya başvurabilecekleri hükme bağlanmıştır. İdari yargıdan aleyhine sonuç çıkan sorumlulardan, rızası ile ödeme yapmayanlar hakkında icra yoluna başvurulması gerekmektedir.

özel hukuk hükümlerine tabi ve özel bir yapıya sahip olmaları sebebiyle, zararın tahsil edilmesine karar vermeye yetkili merci yöneticiler değil, karar organı olan mütevellî heyetleri olacaktır.

Karara İtiraz Hakkı

Kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen kamu zararı alacakları, üst yöneticiler tarafından değerlendirildikten sonra kamu zararının takip ve tahsiline karar verilmiş ise, karar sorumlularına tebliğ edilir. Sorumlunun kamu zararını bir ay içerisinde ödemesi istenir. Sorumlu olarak belirlenen kişinin 7 gün içerisinde itiraz hakkı bulunmaktadır. İtiraz merkezde strateji geliştirme biriminin, taşrada ise takibe yetkili birimin en üst yöneticisine on iş günü içerisinde sonuçlandırılır. Ancak itiraz ve itirazı değerlendirme süresi ödeme süresini etkilemez.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 10. maddesiyle getirilen itiraz yolunda, itirazların merkezde strateji geliştirme birimine, taşrada ise takibe yetkili birimin en üst yöneticisine yapılacağı öngörülmüştür. Kamu zararının takip ve tahsiline dair kararı üst yönetici vermektedir. Buna karşı yapılan itiraz ise daha alt konumda olan bir mercie yapılmaktadır. Bu husus Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte açıkça görülmektedir. 2006/9972 sayılı Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 30. maddesinde stratejiyi geliştirme başkanlarının üst yöneticiye karşı sorumlu oldukları belirlenmiştir. O halde itiraz yolunun fiilen işleme imkânı bulunmamaktadır.

İtiraz yolu öngörülmekle idari dava yolu kapanmış mıdır sorusu akla gelmektedir? Bu husus yargı yeri başlığında incelenecek olup, şimdilik idari dava konusu yapılacak işlemin kesin ve yürütülmesi gereken işlemlerden olması gerektiğini belirterek konuyu kapatalım. Üst yöneticinin verdiği karar kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem sayılır ise dava konusu yapılabilecektir. Zira 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 14. maddesine göre idari dava konusu yapılacak bir işlem kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem olmalıdır.

Denetimlerde Kamu Zararı Tespitine Dair Özel Durumlar

Aşağıda bu başlık altında incelenmesi gereken, "Sayıştay denetçilerinin denetimleri sırasında kamu zararı tespit edilmesi" "Mahalli idarelerin idari işlemlerinin İçişleri Bakanlığınca teftişi sırasında kamu zararı tespit edilmesi"

"Müfettişlerce Sayıştay'a bildirimde bulunulup bulunulmayacağı hususu" ve "Mahalli idarelerin başkanı olan Vali ve Belediye Başkanı'nın dahil olduğu bir konuda kamu zararı tespit edilmesi" hususlarında daha geniş açıklama yapılması amacıyla alt başlıklar açılmıştır.

aa-Sayıştay Denetçilerinin Denetimleri Sırasında Kamu Zararı Tespit Edilmesi

Sayıştay denetçileri Sayıştay adına inceleme yapmaktadır. Sayıştay denetçilerinin hazırlayacakları raporlar üzerine Sayıştay Daireleri tarafından karar verilmektedir. Sayıştay denetçileri tarafından inceleme sırasında mevzuata aykırı bulunan işler hakkında gönderilen sorguların10 bir örneği, üst yöneticiye bildirilir. Üst yöneticinin kamu zararı bulunduğu dair kararı üzerine, idare Sayıştay'ın kesin hükmünü beklemeden, ayrıca bir denetim ve inceleme başlatabilir. Bu inceleme sonucunda üst yönetici tarafından, kamu zararı bulunduğu dair karar verilmiş ise, zarara yol açan kişi ya da kişilere ödeme tebligatı yapılır; sorumlunun kamu zararını bir ay içerisinde ödemesi istenir.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 22. maddesine göre, kamu zararından doğan alacakların sorumlular tarafından ödenmemesi halinde genel hükümlere göre takibat yapılarak dava açılır.

bb-Mahalli İdarelerin İdari İşlemlerinin İçişleri Bakanlığınca Teftişi Sırasında Kamu Zararı Tespit Edilmesi

Belediye ve İl Özel İdarelerinin malî işlemleri dışında kalan diğer İdari işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir. Diğer bir ifadeyle, mahalli idarelerin dış denetimi Sayıştay tarafından yapılmakta, idari işlemleri İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 55. ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 39. maddesine göre, belediye ve il özel idarelerinin teftişleri sırasında hesap teftişi yapılmayacaktır. Bu hükümlere göre, İçişleri Bakanlığının mahallî idareler üzerinde yapacağı denetim, malî işlemler dışındaki diğer idari işlemlerle sınırlı bulunmaktadır.

10 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 48. maddesinde " Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi sırasında denetçiler tarafından kamu zararına yol açan bir husus tespit edildiğinde sorumluların savunmaları alınarak mali yıl sonu itibarıyla yargılamaya esas rapor düzenlenir." hükmü bulunmaktadır.

Bakanlık merkez ve taşra birimlerinde ve mahalli idarelerde yapılacak olan teftişler sırasında kamu zararı tespit edilmesi mümkündür. Teftiş sırasında kamu zararı tespit edilmesi halinde, Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği'nin 83/c maddesi gereğince müfettişler tarafından "tazmin raporu" düzenlenecek; düzenlenen bu raporlar bakanlığa sunulacaktır. Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 7/2. maddesine göre, hazırlanan bu raporlar ilgililer hakkında işlem yapılmak üzere üst yöneticilere gönderilecektir. Mahalli idarelerdeki üst yöneticiler, il özel idarelerinde vali, belediyelerde belediye başkanlarıdır.

cc-Müfettişlerce Sayıştay'a Bildirimde Bulunulup Bulunulmayacağı Hususu

Özellikle mahalli idarelerin idari teftişi sırasında kamu zararı tespiti halinde Sayıştay'a bir tevdi ya da inceleme raporu ile bildirimde bulunulup bulunulmayacağı hususunda tereddütler olduğu görülmektedir. Bu hususu, müfettiş raporlarının niteliğini vurgulayarak izah etmek gerekir. Müfettişler tarafından hazırlanan raporlar hazırlayıcı ya da tavsiye niteliğinde raporlar olup, icrai niteliği bulunan işlemlerden değildir. Müfettişler tarafından hazırlanan bütün raporlar üzerine bir merciin ya da kurulun karar vermesi gerekir. Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 7. maddesinde, müfettişler tarafından tespit edilen zararların üst yöneticilerin değerlendirmesine tabi tutulması gerektiği hükme bağlanmıştır. Diğer bir ifade ile müfettiş raporlarını değerlendirmek üzere karar merci olarak üst yöneticiler belirlenmiştir. O halde, üst yöneticilerin icari nitelikteki kararlarına göre işlem yapılacaktır.

Diğer yandan Sayıştay'ın bir çalışma usulü vardır. Sayıştay, kurumdaki denetçileri eli ile denetim yaptırılmakta ve buna göre kesin hüküm vermektedir. Sayıştay Kanununun 48. maddesine göre hesaplar denetçiler eliyle incelenmekte olup, denetçilerin raporları üzerine rapor konusu hesaplar yargılanmak üzere dairelere verilmektedir.

Yeni yürürlüğe giren 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 46. maddesinde "Sayıştay, denetimler sırasında kamu idareleri hakkında hazırlanan diğer denetim raporlarından da yararlanır." hükmü getirilmiştir. Dikkat edilirse, diğer müfettiş raporlarından karar sırasında değil, denetimler sırasında yararlanılacağı görülmektedir. O halde, mahalli idare denetimleri sırasında tespit edilecek kamu zararlarının Sayıştay'a yapılacak tevdi raporu ile bildirilmesinin, hesapların ilama bağlanması sırasında dikkate alınması söz konusu olmayacaktır.

5018 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra, bir yönetmelik çıkarılmak suretiyle kamu zararı hakkında bir hukuki düzenleme yapılmış ve karar merci olarak üst yöneticiler gösterilmiştir. Ayrıca Sayıştay'ın hesapları yargılaması için öngörülen sistem farklı bir şekilde düzenlenmiştir. Kanaatimize göre, mevcut bir hukuki düzenleme varken, mevzuatla düzenlenmeyen bir hususta tevdi yapılması mümkün değildir. O halde, mahalli idarelerle ilgili olarak teftişte bulunan müfettişler tarafından kamu zararı tespit edilirse, tazmin raporu düzenlenerek, üst yönetici olan Vali ya da belediye başkanına bildirmek üzere İçişleri Bakanlığına sunulması gerekmektedir.¹¹

dd- Mahalli İdarelerin Başkanı Olan Vali ve Belediye Başkanı'nın Dahil Olduğu Bir Konuda Kamu Zararı Tespit Edilmesi

Mahalli idare birimleri başkanı olan vali veya belediye başkanları da yapacakları işlemlerle kamu zararına sebebiyet verebilirler. Vali veya belediye başkanlarının mahalli idarelerin başkanı sıfatıyla meydana getirdikleri kamu zararı, kontrol ve denetimler sırasında tespit edilmiş ise yapılacak işlem, yine bu birimlerin üst yöneticisi olarak belediye başkanlığı veya valiliğe bu konuda bildirimde bulunmaktır. Vali veya belediye başkanı gerekli değerlendirmeyi yapacak ve kamu zararının takip ve tahsiline ya da takibine gerek olup olmadığına karar verecektir. Bu durumda, vali ve belediye başkanları hem kamu zararına sebep olan hem de aynı konuda karar veren konumundadırlar. Ancak 5018 sayılı Kanun'un 11. maddesinde mahalli idare yöneticilerinin meclislere karşı sorumlu oldukları ilkesi getirilmiştir.

Sayıştay ilamı ya da mahkeme kararı ile kamu zararı tespit edilmiş ise, bu değerlendirme yapılmayacak, kamu zararını ödemeleri yönünde kendilerine gerekli tebligat yapılacaktır. Bu tür tebligatın yapılmaması yetkililerin idari ve cezai sorumluluğuna yol açacaktır. Bu tebligata rağmen ödeme yapılmaması halinde icra yoluna müracaat edilecektir.

2- ZARARININ SAYIŞTAY İLAMıyla TESPİTİNDE UYGULANACAK USUL

Yargı kararları ve Sayıştay ilamlarıyla tespit edilen kamu zararı alacakları değerlendirmeye tabi tutulmaz, merkezde strateji geliştirme birimlerince, taş-

11 Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği'nin 83/c maddesi gereğince müfettişler tarafından düzenlenecek tazmin raporları bakanlığa sunulacaktır.

rada ise takibe yetkili idare birimince doğrudan takip edilirler.

Sayıştay Kanunun 53. maddesinde, Sayıştay ilamlarının kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirilmesi gerektiği, ilam hükümlerinin yerine getirilmesinden üst yöneticilerin sorumlu olacağı ve ilamlarda gösterilen tazmin miktarının İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunacağı hükmü getirilmiştir.

O halde Sayıştay ilamı ile kamu zararı tespit edilmesi halinde, yetkili birimler tarafından gerekli tebligatlar yapılacak, sorumlular tarafından süresi içinde ödenmeyen kamu zararı için dava açılmayarak doğrudan icra yoluyla takibi yapılacaktır. Sayıştay ilamı ile kamu zararı tespit edilmiş ise sorumlunun maaşından doğrudan kesinti yapılamayacaktır. Zira tahsilat işlemleri 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre takip edileceğinden, 2004 sayılı Kanun'un 32. maddesine göre bu konudaki yetkili mercii icra dairesidir.

Sayıştay Kanunu'nun 53. maddesinde ödeme süresi olarak 90 gün öngörülmüştür. Oysa, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 10/2. maddesinde ödeme süresi bir ay olarak belirlenmiştir. Yönetmelikte öngörülen bir aylık sürenin, kontrol, denetim veya inceleme sonucunda tespit edilen kamu zararı alacaklarının takibi için, Sayıştay Kanunu'nda öngörülen 90 günlük sürenin ise, Sayıştay ilamı ile tespit edilen kamu zararı alacaklarının takibi için uygulanması gerektiği düşünülmektedir.

3- ZARARININ YARGI KARARIYLA TESPİTİNDE UYGULANACAK USUL

Adli, İdarî ve askerî mahkemelerce hükme bağlanan kamu zararından doğan alacaklar için taraflara tebligat yapıldıktan sonra kararın kesinleşmesi beklenmez. 12 Yargılama sonucunda verilen tazmine ilişkin kararlar kamu idaresi tarafından doğrudan takip edilirler. Yönetmeliğin 15. maddesinde "Sayıştay ve mahkeme ilamları ile hüküm altına alındığı halde sorumluları ve/veya ilgilileri tarafından rızaen ödenmeyen kamu zararından doğan alacaklar, 2004 sayılı Kanun hükümlerine göre tahsil edilir/hükmü getirilmiştir. Bu hüküm gereğince kamu zararından doğan alacağı ödemeyen sorumlular hakkında da icra yoluna müracaat edilir.

12 HMUK 433. maddesi, temyiz, kararın icrasını durdurmaz. İcra ve İflâs Kanununun icranın geri bırakılmasıyla ilgili 36 ncı maddesi hükmü saklıdır hükmünü getirmektedir.

E-KAMU ZARARINDAN DOĞAN ALACAKLARIN TAHSİLİ USULLERİ

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 12. maddesine göre kamu zararından doğan alacaklar, sorumlulardan üç şekilde tahsil olunur. Sorumlu kendi rızası ile kamu zararını ödeyebilir ya da borç takas yolu ile de kapatılabilir. Rızaen ödenmeyen alacaklar icra yoluyla tahsil edilir. Buradaki icra yolu 6183 sayılı Kanunda öngörülen icra yolu değil, tamamen İcra İflas Kanunu'nda öngörülen icra yoludur. İcra yolu gerekliliği, kamu zararı sebebiyle oluşan alacağın kamu alacağı değil, haksız fiil esaslarına göre oluşan bir alacak olmasından kaynaklanmaktadır.

1-RIZAEN VE SULH YOLU İLE TAHSİLAT

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 13. maddesine göre, kamu zararından doğan alacaklar, sorumluları tarafından rızaen veya sulh yoluyla ödenebilir.

Rızaen Tahsilat

Oluştugu tarih itibarıyla onattı yaşından büyükler için tespit edilen asgarî ücretin bir aylık brüt tutarının yarısını geçmeyen alacaklar, üst yöneticinin izni ve sorumlunun kabul etmesi şartıyla aylığından kesilerek rızaen tahsil edilir.

Bu tutarları aşan alacağın ödenmesi ile ilgili olarak mevzuat çerçevesinde sulh yoluna gidilebileceği belirtilmiştir.

b-Sulh Yoluyla Tahsilat

Sulh esasen bir anlaşmadır ve sulh yolunda bir pazarlık söz konusudur. Çoğu zaman da yapılan pazarlık üzerine, ödenecek miktar tespit edilen kamu zararından aşağıya çekilmektedir. Bu sebeple, idarelerin teşkilat yapılarını düzenleyen kanunlarda, sulh yapmaya yetkili mercilere ayrıca yer verilmiştir.

Sulh yapmaya yetkili merciler kurumların mevzuatlarında ayrı ayrı düzenlenmiştir. Buna göre, genel bütçeye tabi kuruluşlar, özel idareler, belediyeler ve diğer kuruluşların sulh yapmaya yetkili mercileri ilgili mevzuatlarında belirlenmiştir.

Genel bütçeye dahil kuruluşlar için 4353 sayılı Kanun'un 31. maddesi gereğince ihtilafların sulh yoluyla hallinde yetkili merci bakanlıklar olarak belirlenmiştir. Bu hükme göre, mahkemeye intikal etmemiş hukuki anlaşmazlıkların sulh yoluyla hallinde menfaat görüldüğü takdirde Başhukuk Müşavirinin mütalaasına istinaden 50.000.000 liraya kadar olan anlaşmalar için bakanlıklar

yetkili kılınmıştır. Ancak bakanlıklar bu yetkilerini alt makamlara devredebilirler.

Belediyeler için yapılan düzenlemeye, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18/h maddesinde rastlanmaktadır. Bu maddeye göre, vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beşbin YTL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragate karar vermek belediye meclisinin görevleri arasında sayılmıştır.

Bize göre, Belediye Kanunu'nda yapılan düzenleme eksiktir. Zira 5000 TL'nin altında kalan uyuşmazlıklarda karar merci belirlenmemiştir. Memurların vermiş oldukları zararlarla ilgili olarak memur sulh yolu ile zararı karşılamak isteyebilir. Bu durumda ne yapılacaktır? Kanaatimizce, bu durumda da yine belediye meclisinin kararı aranmalıdır. Çünkü, 5000 TL'nin üzerinde ve dava konusu yapılmış bir konuda karar vermekle yetkili olan bir merci, daha altındaki bir miktar için evleviyetle sulha karar vermeye yetkili olmalıdır.

5393 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemenin, 4353 sayılı Kanun'dakinden bir farkı ise ihtilafların dava konusu yapılmış olması halidir. 5393 sayılı Kanun'a göre ancak yargı önüne gitmiş ihtilafların hallinde sulh yolu öngörülmüştür. Dava yolu pahalı bir yoldur; ancak bu hükümde bir üst sınır belirlenmediğinden, dava konusu yapılmamış ihtilafların sulh yoluyla çözülmesinin doğru olmadığı düşünülmektedir.

Özel idareler için yapılan düzenleme ise, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 26/f maddesinde yer almaktadır. Bu düzenleme Belediye Kanunu'na göre farklılık arz etmektedir. "Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beşmilyar Türk Lirasına kadar olan ihtilafların sulhen halline karar vermek." encümenin görevleri arasında sayılmıştır. Burada ifade edilen beş milyar TL'nin 5000 TL olarak anlaşılması gerektiğini düşünmekteyiz. 5000 TL'ye kadar olan sulhler için özel idare encümeni karar verebilecektir. Bu rakamın üzerinde ise sulh yapılamayacaktır. Zira kanun sulh yapma miktarını kanunla sınırlamıştır.

Diğer kurumların teşkilat kanunlarında hangi mercie yetki verilmiş ise, bu mercinin kararıyla kamu zararının sulh yoluyla tahsili mümkün olacaktır.

Eğer sulh yoluna gidilmiş ise, kamu zararı sulh işleminin kesinleştiği tarihi izleyen aybaşından itibaren sorumlunun veya ilgilinin aylığından kesilerek tahsil edilebilir. Aylıklardan yapılacak kesinti tutarı, sorumlulara yapılan her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dahil bir aylık net ödemelerinin dörtte birinden az, üçte birinden çok olamaz.

2-TAKAS SURETİYLE TAHSİLAT

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 14. maddesine göre, kamu zararı alacakları, sorumluların ve ilgililerin kamu idaresiyle olan özel hukuk ilişkilerinden doğan alacaklarından, 818 sayılı Kanun hükümlerine göre takas suretiyle tahsil edilebilir.

818 sayılı Borçlar Kanununun 118-124 üncü maddelerinde takasa dair düzenlemeler yer almaktadır.¹³ Bu hükümlere göre bir alacağın takas suretiyle tahsil edilebilmesi için, kurum ile borçlu olan kişinin karşılıklı olarak alacaklı ve borçlu durumunda olmaları gerekir. Takas edilecek olan karşılıklı borç ve alacağın nakit olması, takas edilecek olan karşılıklı borç ve alacağın her ikisinin de vadesi gelmiş olması ve takas yapılmadan önce borçluya, alacağının borcuna takas suretiyle mahsup edileceğinin bir yazı ile bildirilmesi veya alacağının talep ettiği zaman borcu ile takas edileceğinin beyan edilmesi gerekir.

Borç ve alaktan birisi şarta bağlanmışsa veya henüz vadesi gelmemişse takas yapılamaz. Ancak, borçlunun istemi üzerine vadesi gelmemiş borçlarına mahsup yapılabilir. Herhangi bir şahsın borcu, o şahsın ortak bulunduğu şirketin kurumdan alacağı ile takas edilemez.

Borçlar Kanununun 123 üncü maddesi gereğince,¹⁴ saklanmak için bırakılmış veya haksız olarak alınmış bir şeyin verilmesine veya karşılığının ödenmesine ilişkin alacaklar, nafaka veya işçi ücreti gibi borçlunun ve ailesinin geçimi için gerekli olup özel niteliği bakımından doğrudan doğruya alacaklıya ödenmesi gereken alacaklar ve Devlet, il ve köyler lehine olarak kamu hukukundan doğan alacaklar takas edilemez.

Borçluların rızaen ödemeyi yazılı olarak kabul etmeleri halinde, takas suretiyle tahsilat yapılabilir.

3 İCRA YOLUYLA TAHSİLAT

Yönetmeliğin 15. Maddesinde, Sayıştay ve mahkeme ilâmları ile hüküm altına alındığı halde sorumluları tarafından rızaen ödenmeyen kamu zararından doğan alacakların, icra yoluyla tahsil edileceği hükme bağlanmıştır. Denetim elemanları ya da Sayıştay denetçileri tarafından tespit edilmiş olan kamu zararları için doğrudan icra yoluna gidilmesi mümkün görünmemektedir. Bu

13 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 139-145. maddelerinde düzenlenmiştir.

14 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 144. maddesinde düzenlenmiştir.

durumda sorumluları tarafından rızaen ödenmeyen kamu zararından doğan alacaklar için dava yoluna gidilmesi gerekmektedir.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 10. maddesine göre, kamu zararına neden olan mevzuata aykırı karar, işlem, eylem veya ihmalin yapıldığı malî yıla ilişkin hesap ve işlemlerin Sayıştay tarafından onanmış olması, tespit edilen kamu zararından doğan alacağın takip ve tahsiline engel teşkil etmez.

F-DEVLET MEMURLARININ VERDİKLERİ ZARARLARIN TAHSİLİ USULÜ

Memurların, kasıt, kusur, ihmal ve tedbirsizlik sonucu idareye veya devlet malına verdikleri zararlar kamu zararıdır ve memurlardan tahsil edilir. Memurların görevleri sırasında üçüncü kişilere zarar vermeleri halinde, ilgililerin zararları mahkeme kararına istinaden kurumlar tarafından ödenmiş ise kurumların memurlara rücu hakkı bulunmaktadır.¹⁵ Bu durumda, "Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik" hükümleri uygulanacaktır. Ancak taşınır mallarla ilgili olarak Taşınır Mal Yönetmeliğinin 5. maddesinin 5. bendinde bir istisna getirilmiştir. Şöyle ki; "Taşınırın muhafazasından ve yönetilmesinden sorumlu olanların, gerekli tedbirlerin alınmaması veya özenin gösterilmemesi nedeniyle taşınırın kullanılmaz hale gelmesi veya yok olması sonucunda sebep oldukları kamu zararları hakkında, ... Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümleri uygulanır." O halde taşınır malların muhafazasından sorumlu olanların taşınırın zarar görmesine sebep olmaları halinde "Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelik" değil, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümleri uygulanacaktır.

15 Danıştay 5.D. 25.12.2001 tarih ve E:1998/1970-K:2001/5153 sayılı kararı;

"Ancak idare adına verilen kararlarla ortaya çıkan ve yukarıda idarenin ağır hizmet kusuru olarak nitelendirilen "yargı kararını uygulamama" eyleminin, gerçekte bu konuda idare adına yetki kullanan kamu görevlilerinin kişisel kusurlarından doğduğu açıktır. ..

Davacı hakkında tesis edilen bir dizi işlemin, Sermaye Piyasası Kurulu Başkanı ve diğer yetkililerinin kişisel kusurları dışında, kasta dayalı olmayan hukuki hata olarak nitelendirilmesine olanak bulunmamaktadır. Dolayısıyla hükmedilen tazminatı ödeyecek olan idarenin, olayda kişisel kusuru ve sorumluluğu saptanacak ilgili kişi veya kişilere yasal çerçevesinde rücu etmesi Anayasadan kaynaklanan bir zorunluluktur." <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>. 02.07.2010.

Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelikte, zararın miktarı esas alınarak iki farklı uygulama öngörülmüştür. Zararın miktarının "en alt derecenin birinci kademesinde bulunan memurun brüt aylığının yarısını" geçmemiş olması hali ve bu rakamı geçmiş olması hali.

1-ZARARIN MİKTARININ DÜŞÜK MAAŞLI MEMURUN AYLIĞININ YARISINI GEÇMEMİŞ OLMASI HALİ

Zararın miktarı "en alt derecenin birinci kademesinde bulunan memurun brüt aylığının yarısını" geçmemiş ise, zarar memurun rızası ile tahsil edilebilir. Bize göre, bu durumda kamu zararının tespiti konusunda önce idari mercii ya da disiplin kurulunun karar alması gerekmektedir. Eğer bir zarar tespit edilmiş ise, idare öncelikle bu zararın varlığı konusunda bir karar vermelidir. Böyle bir kararın gerekliliği şu açıdan önemlidir. Bu zararın tespiti çoğu zaman müfettiş, kontrolör, denetçi gibi görevlilerin denetimleri sırasında ortaya çıkmaktadır. Ancak bu görevlilerin hazırladıkları raporlar icrai nitelik taşımazlar. Bu yüzden disiplin amiri veya yetkili disiplin kurulu, alacakları kararlar ile bu zararın varlığını tespit edecekler ve işleme icraîlik niteliği kazandıracaklardır.

Bu kararda ilgili memurun rızasının bulunması halinde zararın maaşından kesilerek karşılanmasına, kabul etmemesi halinde yargı yoluna müracaat edilmesi gerektiğine karar verilmelidir. Alınacak kararla zarar miktarı icrai biçimde tespit edilecektir. Bu miktar üzerinde pazarlık yapılması söz konusu olamayacaktır. Eğer kamu zararı memur tarafından rızaen ödenmez ise, yargı yoluna müracaat edilerek zararın tahsili sağlanacaktır.

Yönetmelik devlet memurlarınca verilmiş kamu zararının tahsili konusunda iki merciin kararından bahsetmiştir. Bunlar memurun amiri veya disiplin kuruludur. Bir anlamda memurların meydana getirdikleri zararlarla ilgili olarak disiplin hükümleri ile bağlantı kurulmuştur. Gerçekten de memurlarla ilgili disiplin hükümleri kamu zararı konusunda düzenlemeler getirmiştir. Örneğin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125/B-f maddesinde " Devlete ait resmi belge, araç, gereç ve benzeri eşyayı kaybetmek," kınama cezası ile tecziye edilecek bir disiplin suçu olarak belirlenmiştir. Memur verdiği bu zararın karşılanmasına rıza gösterir ise disiplin amiri uygulayacağı ceza yanında bu zararın tazminine de karar verebilir.

Bunun yanında, Emniyet Örgütü Disiplin Tüzüğü 6/B-6 maddesinde "Teslim aldığı her çeşit motorlu araç, makine, cihaz ve teçhizatla kusuru ile hasara

sebeup olmak." kısa süreli durdurma cezasını gerektirmektedir. Bu durumda verilen zarar "en alt derecenin birinci kademesinde bulunan memurun brüt aylığının yarısını" geçmemiş ise, memurun rızası halinde, İl Emniyet Disiplin Kurulu kararı ile verilen zararın tazminine karar verilebilir.

2-ZARARIN MİKTARININ DÜŞÜK MAAŞLI MEMURUN AYLIĞININ YARISINDAN FAZLA OLMASI HALİ

"En alt derecenin birinci kademesinde bulunan memurun brüt aylığının yarısını" aşan zararlar ise genel hükümlere göre tahsil edilecektir. Yönetmelik burada iki farklı düzenleme öngörmüştür. Zararın hükmen tahsili ya da sulh yolu ile tahsili.

Biz bu durumda da, önce idari merciin ya da disiplin kurulunun karar alması gerektiğini düşünüyoruz. Bu husus, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te zikredilen üst yöneticinin kararına paralellik arz eder ve tazmine icrai bir nitelik kazandırır.

a- Sulh Yolu İle Tahsilat

Memurun davranışı ile "en alt derecenin birinci kademesinde bulunan memurun brüt aylığının yarısını" aşan bir zarar meydana gelmiş ise, memura bu durumda sulh yolu hakkı tanınmıştır. Sulh yolunda belirlenen miktar üzerinden pazarlık söz konusu olabilecektir.

"Bununla birlikte memurun zarar miktarına itiraz hakkı vardır, sulh yoluyla tazmin usulünde pazarlık söz konusudur. Diğer yandan sulh yapmaya yetkili makam da disiplin amiri ya da yetkili disiplin kurulu değil, kurumların kendi mevzuatlarında sulh yapmaya yetkili olarak belirlenmiş olan makam ve kurullar olmaktadır."¹⁶

Sulh yapmaya yetkili mercileri genel bütçeye tabi kuruluşların, özel idarelerin, belediyelerin ve diğer kuruluşların ilgili mevzuatları ayrı ayrı belirlemiştir. Sulh yoluyla tazmin hakkında hangi mercilerin yetkili olduğu hususunda yukarıda ayrıntılı bilgi verilmiştir.

b- Hükmen Tahsilat

"En alt derecenin birinci kademesinde bulunan memurun brüt aylığının

yarısını" aşan zararlar için memur sulh yolu ile ödemeyi kabul etmez ise zararın hükmen tahsili sağlanacaktır. Bu durumda devlet memurları tarafından verilen zarar, haksız fiil hükümleri kapsamında değerlendirilerek genel hükümlere müracaat edilmelidir. Bu durumda, kamu zararına yol açan memur hakkında adliye mahkemelerinde dava açılması gerekmektedir.¹⁷

G- MEMUR MAAŞLARINDAN DOĞRUDAN YAPILACAK TAHSİLAT

Uygulamada sıklıkla denetim elemanlarının raporları üzerine yada Sayıştay kararı veya mahkeme kararları üzerine kamu zararına yola açan memurların maaşlarından kesinti yapıldığı görülmektedir.

Kamu idareleri, kamu zararına ilişkin alacakları rızası ile ödemeyen memurlar hakkında, adli mercilere müracaat etmeden ya da icra yoluna gitmeden, doğrudan memurun maaşından kesinti yapamazlar. Danıştay 5. Dairesi de 2002 yılında verdiği bir kararda memur maaşlarından doğrudan kesinti yapılmayacağı yönünde karar vermiştir. Danıştay 5. Dairesi;

"657 sayılı Yasanın 12. maddesi uyarınca idarelerin görevlilerce verilen zararı sulh yoluyla veya hükmen tahsil yolu haricinde; kanunda belirtilen rakamın üzerindeki bir miktar için bu paranın ödenmesi yönünde doğrudan bir işlem tesis etme veya söz konusu zararı veya idarece zarar kabul edilen miktarını tahsil etme olanağı bulunmadığı; dava konusu olayda; kanunda ve yönetmelikte yer alan en alt derecenin birinci kademesinde bulunan memurun brüt aylığının yarısından fazla olan bir miktar için (... lira) doğrudan tahsil yoluna gitme imkanı bulunmamakta olup, sulh yoluyla veya bu konudaki genel hükümlere göre olduğu varsayılan zararın tahsili yoluna gidilmesi gerekirken, doğrudan defterdarlığa ödenmesi yolunda tesis edilen dava konusu işlemlerde yasaya uyarlık bulunmadığı(na).."/18 karar vermiştir.

17 Danıştay 12. D. 28.11.2006 tarih ve E:2004/792-K:2006/5532 sayılı kararında, "Davacının Mazgirt İlçe Emniyet Amirliğinde görevli iken 14.10.2002 tarihinde görevi nedeniyle kullandığı Akrep Land araçla gittiği Mazgirt köprüsü Jandarma noktasında ilçeye dönüşünden sonra aracın kızılötesi farının ve sol çamurluğunun hasar gördüğünün saptanması üzerine... davacıdan araçta meydana gelen zararı tazmin etmesi istenilmiş ise de; memurun görevi sırasında meydana gelen bu zarar için idarece Adliye Mahkemesinde tazminat davası açılıp bu davanın sonucuna göre söz konusu zarar miktarının tazmin ettirilmesi mümkün bulunmaktadır. Bu nedenle, Mahkemece belirtilen husus göz ardı edilerek zararlar eylem arasında illiyet bağı bulunmadığından bahisle işlemin iptaline hükmedilmesinde gerekçe yönünden hukuki isabet bulunmamakla birlikte karar, sonucu itibarıyla yerinde görülmüştür." <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp> 02.07.2010.

18 Danıştay 5.D. 05.11.2002 tarih ve E:2002/685-K:2002/4205 sayılı kararı, <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp> 17.09.2009.

Kamu idareleri eğer icra yoluna gitmeden doğrudan memurun maaşından kesinti yaparlarsa, sorumlular konuyu idari yargıya götürerek bu kararı iptal ettirebilirler. Zira yapılan işlem hukuka aykırı olacaktır.

H-ÜÇÜNCÜ KİŞİLERİN VERECEKLERİ ZARARLARIN TAHSİLİ USULÜ

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 5/2. maddesinde "Kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilen kamu zararının geri ödenmesi sürecine, kamu görevlileri ile birlikte ilgililer de dahil edilir." denilmektedir. O halde üçüncü kişilerin verdiği zararlar hakkında da tazmin hükümleri uygulanmalı, kendilerine yapılan tebligata rağmen ödeme yapmayanlar hakkında adli yargıda dava açılması gerekmektedir.

1-YARGI YERİ ve DAVA EHLİYETİ

1-YARGI YERİ

Kontrol, denetim ve inceleme sonucunda tespit edilerek kamu idarelerine bildirilen kamu zararlarının sorumluları tarafından ödenmemesi halinde genel hükümlere göre dava açılması gerekmektedir. Davalar, haksız fiil veya sebepsiz zenginleşme hükümlerine göre adliye mahkemelerinde açılacaktır.

Danıştay 12. Dairesi 28.11.2006 tarih ve E:2004/792-K:2006/5532 sayılı kararında, bu hususu teyit eden bir karar vermiştir.

"Dava, polis memuru olarak görev yapan davacının, görevinin ifası sırasında sevk ve idaresindeki resmi araçta meydana gelen hasar sebebiyle... dava konusu işlemin, araçta oluşan zararın tazmini istemine gelince;

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 12. maddesinin ikinci fıkrasında; Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesinin esas olduğu, aynı maddenin üçüncü fıkrasında da; zararların ödettilmesinde bu konudaki genel hükümlerin uygulanacağı hükmüne yer verilmiştir.

Dava konusu işlemde, davacıdan araçta meydana gelen zararı tazmin etmesi istenilmiş ise de; memurun görevi sırasında meydana gelen bu zarar için idarece Adliye Mahkemesinde tazminat davası açılıp bu davanın sonucuna göre

söz konusu zarar miktarının tazmin ettirilmesi mümkün bulunmaktadır.. "19

O halde, denetim elemanları tarafından tespit edilen ve üst yöneticiler tarafından karara bağlanan kamu zararlarının sorumluları tarafından ödenmemesi halinde davalar haksız fiil veya sebepsiz zenginleşme hükümlerine göre adliye mahkemelerinde açılacaktır. Sayıştay ilamı veya mahkeme kararları ile kamu zararı tespit edilmiş, ancak bu zarar rızaen ödenmemiş ise yeniden dava açılmayacak, sorumlu veya ilgililer hakkında icra işlemi yapılacaktır. İcra işlemi kamu kurumu tarafından sorumluların maaşlarından kesilmek suretiyle yapılamayacak, icra dairesine müracaat edilecektir.

2- DAVA EHLİYETİ

Dava ehliyeti yönünden esas itibariyle bir sorun görülmemektedir. Dava ehliyeti yönünden genel hükümler geçerlidir. Ancak dava ehliyeti yönünden problemli görünen konu, kontrol ve denetim sırasında halen görevli olan üst yöneticilerin sorumlulukları bulunduğu tespit edilmesi halidir. Daha önceki görevlilerin kamu zararına sebebiyet verdikleri tespit edilmiş ise, mevcut yetkililer konu hakkında karar vereceklerinden bu konuda herhangi bir sorun bulunmamaktadır.

"Dava açma ehliyeti, halen görevde olan Vali, Belediye Başkanı ve Birlik Başkanının söz konusu idarelere verdiği zararlarda bir sorun olarak gündeme gelmektedir. Bu idarelerin daha önceki temsilcileri ve personeli tarafından verilen zararların tazmini açısından bir dava açma ehliyeti sorunu yoktur."20

Üst yöneticilerin kamu zararından sorumlulukları ile ilgili olarak kararı yine aynı üst yöneticiler vereceğinden, pratik olarak böyle bir dava yolu mümkün görünmemektedir. Ancak velev ki kamu zararının bulunduğu karar verilmiş, ancak rızaen ödenmemiş ise yönetmeliğin 10/6. maddesi hükümlerine göre, karar merkezde strateji geliştirme birimince, taşrada ilgili takip birimince, alacağın hükmen tahsili için yetkili hukuk birimine gönderilecektir. Hukuk birimince adliye mahkemesinde dava açılacaktır.

19 <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp> 02.07.2010.

20 Tuncer/Yüksel, <http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/userfiles/Vali.doc>. 01.03.2011.

3- ÜST YÖNETİCİ KARARLARININ İDARİ DAVA KONUSU YAPILIP YAPILAMAYACAĞI

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 10. maddesine göre, kamu zararına yol açtıkları gerekçesiyle kendilerine tebligat yapılan sorumluların, bu hususa itiraz etmeleri mümkündür; diğer bir deyişle kamu zararı kararına karşı bir itiraz yolu öngörülmüştür. Burada, itiraz yolu öngörülmekle idari dava yolu kapanmış mıdır sorusu akla gelmektedir. Daha önce de ifade edildiği gibi bu hususta tebliğ edilen işlemin kesin ve yürütülmesi gereken işlem olup olmadığı hususu önemlidir.

" Bir işlemin iptal davasına konu olabilmesi için, idarenin bir işlemi olması yeterli değildir. Bir işlemin, aynı zamanda 'etkili olması' alışılmış deyişi ile 'icrai' olması, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun deyişi ile 'yürütülmesi gereken bir işlem olması' gerekir" (Tan ve Gözübüyük, 2003:302).

O halde, üst yöneticinin verdiği kamu zararının takip ve tahsiline dair karar, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 14. maddesine göre kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem sayılır ise dava konusu yapılabilecektir.

Danıştay 5.Dairesi verdiği bir kararda bu tür işlemleri kesin ve yürütülmesi gereken işlem saymamıştır:

" Dava; halen emekli olan davacının, Ankara Jandarma Saymanlık Müdürlüğünde muhasebe memuru olarak görev yapmakta iken, Muhasebat Kontrolörünce düzenlenen rapora dayanılarak, ... Limited Şirketi'ne yapılan fazla ödemeler nedeniyle oluşan ... Hazine zararından müştereken ve müteselsilen sorumlu olduğunun bildirilmesine ilişkin 18.10.2002 günlü, 1562 sayılı işlemin iptali istemiyle açılmıştır.

Dava konusu edilen işlemde yer alan, bahsi geçen ilaç firmasına protokollerle belirlenen miktardan fazla ödeme yapılması nedeniyle doğan zarardan davacının müşterek ve müteselsilen sorumlu olduğu yolundaki ifadenin; zararın davacı tarafından rızaen ödenmediği takdirde genel hükümler uygulanmak suretiyle tahsili yoluna gidileceği anlamını içerdiği ve bu haliyle de davaya konu edilen işlemin uygulanması zorunlu nitelik taşımadığı ortadadır. Dolayısıyla idari davaya konu edilebilecek nitelikte olmayan işleme karşı açılan davanın esası incelenerek verilen temyize konu Mahkeme kararında hukuki isabet görülmemiştir."21

21 Danıştay 5.D. 26.05.2006 tarih ve E:2003/2431-K:2006/2802 sayılı kararı, <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 17.09.2009.

Danıştay kararında da belirtildiği gibi bu tür kararlar kesin ve yürütülmesi gereken işlemler değildir. Zira sorumlu yada ilgilinin tespit edilen kamu zararını ödememesi halinde genel hükümlere müracaat edilmesi diğer bir ifade ile dava açılması yada icra yoluna gidilmesi gerekmektedir.

İcrai olmayan işlemler üzerine yazılan bir makalede, icrai ve kesin işlemler birbirinden ayrılmaktadır. Buna göre;

"Kesin" (nihai - final) ve "icrai" (yürütülebilir - executive) kavramları birbirinden farklı nitelemelerdir. Danıştay bu ayrımı şu şekilde yapmıştır: "... idari işlemin kesinliği, idari prosedürün son aşamasının da bitirilmiş olmasını, yani hukuki sonuç yaratabilmesi için bir başka idari makamın onayına gereksinimi bulunmamasını; yürütülmesinin zorunlu olması da, hukuk düzeninde değişiklik meydana getirecek biçimde uygulanmasının gerekli olmasını ifade etmektedir" ve "İdare hukukunda, kamu gücünün, idare edilenler üzerinde, ayrıca bir başka işlemin varlığına gerek olmaksızın, doğrudan hukuki sonuçlar doğurmak suretiyle etki yaratan işlemler, icrai (yürütülmesi gerekli) işlemler; idari karar alma sürecinde başkaca bir aşamadan geçmesine gerek kalmayan, yani nihai nitelikte olan işlemler ise, kesin işlemler olarak tanımlanmaktadır" (Kaya, 2005:255).

O halde, kamu zararına ilişkin üst yöneticilerin kararları icrai karar olmakla birlikte kesin işlemler değildir. Zira sorumlu yada ilgilinin tespit edilen kamu zararını ödememesi halinde dava açılması yada icra yoluna gidilmesi gerekmektedir. Kanaatimizce, kendisine kamu zararını ödemesi yönünde tebligat yapılan sorumlu yada ilgililer kesin olmayan bu idari işlemi dava konusu yapamazlar. Ancak kararın itiraz konusu yapılması mümkündür.

SONUÇ

Kamunun yada bireylerin malvarlıklarında iradeleri dışında meydana gelen eksilmelere zarar denilmektedir. Kamu zararı ise, mevzuata aykırı olarak eylem ve işlem tesis etmek suretiyle kamu kaynağında eksilmeler ortaya çıkması biçiminde gerçekleşebileceği gibi, devlet memurları yada üçüncü kişiler tarafından kamu mallarına verilen zararlar biçiminde de gerçekleşebilir. Kamu zararı, 5018 sayılı Kanunda tanımlanmıştır. Bu tanıma göre "Kamu zararı, mevzuata aykırı karar, işlem, eylem veya ihmal sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır."

Mevzuatımızda, kamu zararı amme alacağı sayılmamıştır. Zira, kamu zararının tahsili ile sağlanan gelir, kamu hizmetlerinin finansmanı sağlayacak gelirlerden değildir. Ayrıca, zararlar ilgili düzenlemeler içeren haksız fiil veya sebep-

siz zenginleşme hükümlerinin Borçlar Kanunu'nda düzenlendiği, bu sebeple zararın özel hukuk kavramı olarak değerlendirildiği görülmektedir.

Kamu zararı, yapılan kontrol ve denetimler sırasında ortaya çıkarılabileceği gibi, Sayıştay kararı yada mahkeme kararı ile de tespit edilebilir. Tespit şekillerine göre kamu zararının tahsili, ilgili yönetmeliklerle farklı hükümlere tabi tutulmuşlardır.

Bu makalede, mevzuattan ve uygulamadan kaynaklanan problemlere yer verilerek çözüm önerileri sunulmuştur. Mevzuatta görülen en önemli eksiklik üst yöneticinin kamu zararına yol açması halidir. Zira bu durumda üst yönetici hem kamu zararına yol açan, hem de kamu zararının tahsil edilip edilmeyeceğine karar veren merci durumundadır. Üst yöneticilerin yapacakları işlemlerle kamu zararına sebebiyet vermeleri halinde, bu durumun üst yöneticiye bildirilip bildirilmeyeceği yönünde duraksamalar bulunmaktadır. Üst yöneticiler, kamu zararına yol açan kamu görevlileri içerisinde bulunsalar bile, konu üst yöneticiye intikal ettirilmelidir. Üst yönetici gerekli değerlendirmeyi yapacak ve kamu zararının takip ve tahsiline yada takibine gerek olup olmadığına karar verecektir. Bu durumda üst yönetici Müsteşar ise Bakan'a karşı, mahalli idare yöneticisi ise meclisine karşı sorumlu olduğu ilkesine göre hareket edilmelidir.

Ayrıca benzer konuları düzenleyen iki yönetmeliğin farklı kavramlar üzerinden hareket ettiği görülmektedir. Örneğin Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikle "asgari ücret" esas alınarak düzenlemeler yapılmış iken, Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmelikte "en alt derecenin birinci kademesinde bulunan memurun brüt aylığı" kıstas olarak belirlenmiştir. Yine ilk yönetmelik karar merci olarak üst yönetici kavramına yer verirken, ikinci yönetmelik karar merci olarak disiplin amiri ve disiplin kurullarından bahsetmektedir. Bize göre her iki yönetmelikte düzenlenen hususlar birleştirilmen yada benzer kavramlar üzerine oturtulması sağlanmalıdır.

Yine, sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarında bir kamu zararı meydana gelmesi halinde, vakıfların özel hukuk hükümlerine tabi ve özel bir yapıya sahip olmaları sebebiyle, zararın tahsil edilmesine karar vermeye yetkili merci yöneticiler değil, karar organı olan mütevelli heyetleri olacaktır.

Mevzuattan kaynaklanan problemler yanında, uygulamadan kaynaklanan problemler bulunmaktadır. Özellikle mahalli idarelerde üst yöneticinin kamu zararına yol açığının tespiti halinde, uygulamada kamu zararının, düzenlene

cek bir raporla Sayıştay'a tevdi edilmesine yönelik bir eğilim bulunmaktadır. Ancak hukukumuzda kamu zararlarının tahsili usulü konusunda özel bir düzenleme yapılmıştır. Böyle bir düzenleme varken, mevzuatla düzenlenmemiş bir yöntemle tevdi yapılması mümkün görünmemektedir. Ayrıca Sayıştay'ın kendine has bir çalışma usulü bulunmakta olup, tevdi yöntemi ile örtüşmemektedir. Bu sebeplerle tespit edilen kamu zararları ile ilgili olarak konunun Sayıştay'a tevdi edilemeyeceği kanaatine varılmıştır.

Yine kamu zararına yol açan kamu görevlilerinin maaşlarından doğrudan kesinti yapılması hususu uygulamadan kaynaklanan problemlerden biridir. Mevzuatımıza göre, kamu zararı meydana geldiği tespit edilse bile, görevlilerinin rızası olmadan maaşlarından doğrudan kesinti yapılamayacaktır. Yine Sayıştay ilamı yada yargı kararı bulunsa dahi, memurların muvafakat etmemeleri halinde, maaşlarından doğrudan kesinti yapılmaması, icra yoluna müracaat edilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- AKYILMAZ Bahtiyar (2004).** İdare Hukuku, Sayram Yayınları, Konya.
- ARSLAN Çetin (2003).** Kamu (Amme) Alacaklarında Gecikme Zammı ve Faiz, Türk İdare Dergisi, Yıl 75, Sayı.440.
- BAĞDATLI Selahattin (1997).** Hukuk Sözlüğü, Der Yayınları, İstanbul, s. 480.
- ÇELİK Binnur (2000).** Kamu Alacaklarının Takip ve Tahsil Hukuku, İmaj Yayınları, Ankara.
- EREN Fikret (2001).** Borçlar Hukuku Genel Hükümler, Beta, İstanbul.
- GÜNDAY Metin (2002).** İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- KANETİ Selim (1989).** Vergi Hukuku, 2. Baskı, Filiz Kitabevi, Karakoç Yusuf, İstanbul.
- KAYA Cemil (2005).** Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Haziran-Aralık, C.IX, S. 1-2.
- NALİŞ Seyfettin (1971).** Belediye ve Özel İdarelerde Kişi Borçları ve Bunların Sorumlularından Takip ve Tahsili Usulleri ile Uygulamada Karşılaşılan Güçlükler, İnceleme ve Araştırma Raporu, Sayı 50-8, Ankara.
- TAN Turgut/ GÖZÜBÜYÜK A.Şeref (2003).** İdare Hukuku C.2, İdari Yargılama Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara.
- TUNCER Ali Hikmet/YÜKSEL Ali (2011).** Valinin İl Özel İdaresine, Belediye Başkanının Belediye İdaresine, Mahalli İdareler Birlik Başkanlarının Birlik İdaresine Verdikleri Zararların Tazmini İçin İl Özel İdaresi, Belediye veya Birlik Tüzel Kişiliği Adına Dava Açma Ehliyetinin Kullanılmasına ve Bu Davanın Giderlerinin Karşılanmasına İlişkin Sorunlar, <http://www.mulkiyeteftis.gov.tr/userfiles/Vali.doc>.

- <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>. (17.09.2009)
<http://www.ekitapyayin.com/id/043/ikincibolum3.htm>. (22.05.2010)
<http://tdkterim.gov.tr/bts/?kategori=verilst&kelime=zarar&ayn> (01.03.2011)
<http://www.sayistay.gov.tr/karar/DKK/DKK3.asp?ID=148>. (01.03.2011)
<http://www.yargitay.gov.tr> (24.02.2011)

ALMAN YEREL YÖNETİM YAPISI

Mehmet Selim BAĞLI*

ÖZET

Makalede sosyal sorumluluk kavramına açıklık getirmek üzere temel olarak kurumsal sosyal sorumluluğun ne olduğu ve şirket yönetiminin kimlere karşı sorumluluk duyduğu sorularını tartışmanın yanısıra, sosyal sorumluluk kavramının ortaya çıkıp gelişmesinde devletlerin oynadığı rol konusunda çeşitli örnekler vererek kavramın gelişimi tartışılmıştır. Sosyal sorumluluk uygulamada paydaşlarla ilgili olarak hangi konularda sorumluluk alınacağı ile ilgilidir. Bunun yanı sıra, sosyal sorumluluk konusunda geliştirilen standartlar uygulamaya yön gösterici olmakla birlikte, sosyal performans denetiminin yaygınlaşmasına olanak sağlamıştır. Bu standartlardan örnekler tanıtılarak, sonuç kısmında uygulamadaki farklılıklara neden olan nedenlere değinilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Almanya, Yerellik, Özerklik, Etkinlik, Kaynak Yapısı, Rol ve Sorumluluklar

ABSTRACT

The Structure of German Local Administration

Germany which completed its national unity end of the 19th century, has succeeded to establish national unity and local autonomies simultaneously in administrative body. Administrative body which is compromising technical and bureaucratic tools of political body has based on successfully harmonization of unity and freedom principles. Duties, roles and responsibilities are shared by Central and local government based on subsidiary and efficiency in service principles so that accountability and transparency /eve/ are high in public management. Central government mostly determines policies and standards, though local units are acting as a implementation body. Central government, for the purpose of fiscal equalization, takes a role as a auditor of local units during monetary transfer process. Local administration system, which is a derivative political and administrative bodies of Germany, has been shaped in accordance with efficiency in public Services, productivity

* Ankara Üniversitesi Kamu Ekonomisi Doktora Öğrencisi, TBMM iç Denetçisi

and accountability principles. It was discussed that sharing of roles and responsibilities has been a technical issue, at the same time, unity has been obtained from various mechanisms and institutional regulations and as a result it was assumed as a significant fact.

Key Words: Germany, Subsidiary, Autonomy, Efficiency, Source structure, role and responsibilities

GİRİŞ

Özerkliği özgürlüğün, merkezileşmeyi de ulusal birliğin temeli olarak gören klasik Alman siyasal düşüncesi, 19. yüzyılın ortalarından itibaren özerklik ile merkezi yapı arasında denge kurma çabası içinde olmuştur. Bismarck ile başlayıp 20. yüzyılın sonlarında iki Almanya'nın birleşmesine kadar devam eden "Alman Birliği" ideali, bireysel özgürlüklerin ve yerel özerkliklerin korunarak ulaştırılması gereken bir hedef olarak algılanmıştır. Teorik açıdan birbirlerine zıt olgular olarak görülen merkezileşme ile yerelliğin uyumu, Alman siyasal- idari yapısının en önemli başarılarından biridir. Almanya'nın mevcut idari yapısı, yerel özerkliğin korunarak merkezi ulusal birliğin nasıl sağlanabileceğine ilişkin önemli bir örnek oluşturmaktadır.

Alman yerel yönetim sisteminin inceleme konusu edilme amacı ve araştırmanın temel sorunsalı; Almanya'nın eş-anlı olarak ileri düzeyde yerel özerklik ile ulusal birliği nasıl ve ne şekilde sağlayabildiğidir. Çalışmada özellikle merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında harcamaların, rollerin ve sorumlulukların nasıl paylaşıldığı ve bu paylaşımda hangi kriterlerin esas alındığı üzerinde durulurken, yerel özerkliğin temel şartı ve aracı olan mali özerklik derecesi/mali yerelleşme düzeyi de tartışma konusu edilmiştir.

Çalışmada öncelikle Alman siyasal tarihinin sonucu olan siyasal-idari yapı genel hatlarıyla incelendikten sonra, başta OECD olmak üzere uluslararası kuruluşların verilerinden yararlanılarak Almanya'nın yerel yönetim sistemi irdelenmiştir. Sistemin ayırt edici özellikleri ile özgünlüğünün ortaya konulabilmesi için Fransa, Polonya, İsveç ve İngiltere'ye ilişkin veriler karşılaştırmalı bir şekilde kullanılmıştır. Bu bağlamda öncelikle kamu hizmet sunumuna ilişkin rol ve sorumlulukların nasıl paylaşıldığı ve her idari birimce üstlenilen söz konusu rol ve sorumluluklara paralel olarak finansmanın nasıl sağlandığı tartışma konusu edilmiştir.

Almanya'da mali yerelleşme düzeyi/mali özerklik derecesi tespit etme amacıyla yerel yönetimlerin genel kamu yönetimi içindeki payı harcamaya ve gelirler açısından incelenirken, aynı zamanda yerel yönetimlerin öz kaynak ya-

ratma kapasiteleri ve özerk vergilendirme imkanları da araştırılmıştır. Sonuçta Almanya'da hangi tür kamu harcamalarının hangi idari birimlerle gerçekleştirildiği ve bu harcamaların nasıl finanse edildiği diğer 4 devlele mukayeseli olarak tartışılırken; etkin ve verimli bir yerelleşme modelinin nasıl işlediğinin anlaşılması hedeflenmiştir.

1.ALMAN SİYASAL SİSTEMİ

Alman Anayasasına göre, Almanya federal bir devlettir. Birleşik devlet esası ve bunun gereği olan yasama yetkisi paylaşımına dokunulmaması anayasal olarak güvence altına alınmıştır. 16 eyaletten oluşan Federal Almanya'da her eyalet gerçek bir devlettir. Her eyaletin genel seçimle belirlenmiş bir meclisi (Landtag), bir hükümeti, yüksek mahkemeler dahil yargı düzeni bulunmaktadır.

Federal düzeyde iki meclis bulunmaktadır. Bunlardan birisi eyalet hükümetlerinin temsilcilerinden oluşan Eyaletler Meclisi (Bundesrat) diğer ise tüm halkın temsilcilerinden oluşan Ulusal Meclis (Bundestag) dır. Anayasaya göre birleşik devletlere ait olduğu açıkça belirtilmediği sürece yasama yetkisi eyaletlere aittir. Eyaletlerin ve Federal devletin yetkileri anayasada açıkça belirtilmiştir. Bir eyaletin federal devletin yetkisine giren bir alanda düzenleme yapabilmesi için, federal yasalarla kendisine açıkça yetki verilmesi gerekmektedir. Ortak yetki alanına giren bir konuda eyaletlerce düzenleme yapılabilmesi, ancak o alanda bir federal yasa çıkarılmamışsa mümkündür. Aynı şekilde anayasaya göre ortak yetki alanlarında, federal hükümet, ancak eyaletlere bırakılmayacak konularda federal yasa çıkarabilmektedir.

Anayasaya göre dışişleri, savunma, yurttaşlık, pasaport, yabancıların kabulü, para politikası, gümrükler ve malların serbest dolaşımı, ulusal demiryolları ve hava yolları, posta ve haberleşme, fikri haklar merkezin yetkili olduğu başlıca alanlardır. Eyaletler ise kültür (TV-Radyo yayıncılığı dahil), eğitim ve sağlık alanlarında yetkilidirler. Bir takım alanlarda bütün eyaletleri bağlayan genel çerçevenin federal düzeyde belirlenmesi gerekmektedir. Bunlar, kamu çalışanlarının hukuki statüsü, yükseköğretim ilkeleri, avcılık ve doğanın korunması, basın ve film sanayi, bölge planlamasıdır. Yurttaşlık hukuku, ceza ve infaz yasası, doğum-evlenme-ölüm kayıtları, toplanma ve dernek özgürlüklerine ilişkin düzenlemeler, yabancılara oturma izni, silahlar ve patlayıcı maddeler, ulusal karayollarının yapım ve trafik kuralları, nükleer enerjinin barışçıl amaçlarla kullanımı, ekonomik işler, çevre korunması ile sosyal yardımlar gibi alanlarda

ise federal devlet ile eyaletler ortak yetkiye sahiptirler(Eroğul, 2008: 226-227). Yetki paylaşımı açısında Federal devlet ile eyaletler arasında bir anlaşmazlık çıktığında bunu çözmeye yetkili merci Federal Anayasa Mahkemesidir.

2.ALMAN YA'NIN YÖNETİM YAPISI

Alman yönetim sistemi, siyasal yerinden yönetim ilkesiyle karakterize edilen federal yapı ve bunun içinde son derece geniş yetkilere ve etkinlik alanına sahip yerel yönetimlere dayanır. Federal yapıya dayanan Alman yönetim sistemi için üniter yapıdaki gibi tek merkez ile ona bağı taşra örgütlerine dayalı bir merkez-taşra ayrımı formüle etmek olanaklı değıldir. Çünkü Almanya'da eyalet yönetimleri, gerek yasama ve yürütme içindeki rolleri, gerekse yönetsel yapı içindeki etkinlikleri açısından belirli bir ağırlığa ve özerkliğe sahiptirler. Federal yönetim, diğeyer yönetim düzeyleri üzerinde çeşitli alanlarda hiyerarşik yetkiye sahip olmakla birlikte, eyaletlerin özerkliği öne çıkmakta ve federal yönetim hiyerarşik bir üst düzeyden çok, yasama ve yürütme üst organlarının yönetsel örgütlerini ve tüm ülkeyi ilgilendiren konularla ilgili yönetsel organları içeren birleştirici bir yönetim düzeyi olarak (Akın, 2009; 433) görölmektedir.

Federal devlet sadece anayasal olarak kendisine tevdi edilen konularda yine anayasada belirtilen sınırlar içinde idari faaliyette bulunabilmektedir. Prensip olarak, idari faaliyetin esas yürütücüsü eyaletlerdir. Federal devletin aksine, eyaletler için idari faaliyette bulunmak için anayasal bir görevlendirme şart değıldir. Eğer, Anayasada federal devlete verilmekle birlikte, federal devlet tarafından yerine getirilmeyen bir hizmet varsa, bu da eyaletler tarafından yerine getirilir. Kısaca, "idare esas itibariyle eyaletlerin işidir" denilebilir. Bu teşkilatlanma yapısı içinde beldeler, bir yandan dolaylı eyalet idaresinin bir parçası oldukları gibi aynı zamanda yerinden yönetim hakkına da sahiptirler(İçişleri Bakanlığı, 1999; 20).

Alman Federalizminde, yalnızca eyaletlerin değıl, yetkileri anayasaca korunan yerel yönetimlerin de önemli bir yeri vardır. Merkezdeki siyasal yapıya ek olarak, birbirinden çok ayrı özellikleri taşıyabilen eyaletler ve yerel yönetimler Birleşik Devleti oluşturmaktadır. Almanya'da yasamada merkez, yürütmede ise eyaletler güçlüdür. Kamu hizmet sunumuna ilişkin temel politikalar merkezde belirlenmekte, bunların uygulanmasını ise yerel yönetimler üstlenmektedir. Dolayısıyla bu anlayış sonucunda bürokrasinin büyük bir bölümü eyaletlere odaklanmıştır. Devlet kararlarının uygulanmasında eyaletlerin ve yerel yönetimlerin böylesine bir ağırlığa sahip olmaları, merkezle-taşra arasındaki kaynak

paylaşımının ayrıntılı düzenlemeler konu edilmesine neden olmaktadır(Eroğlu, 2008; 224-225).

Federal devlet için, orta ve alt seviyedeki birimler istisna teşkil eder. Bu tür birimler, genellikle dışişleri ve milli savunmayla ilgili olarak teşkilatlanmıştır (İçişleri Bakanlığı, 1999; 25) Federal düzeyde bakanlık örgütleri ile başbakanlık örgütleri öne çıkmaktadır. Anayasaca belirlenmiş ve varlık nedeni sadece belli alanlarda kamusal hizmet veya devlet hizmeti olan, doğrudan yönetim içerisinde yer alan federal sınır koruma, federal finans yönetimi, federal orman yönetimi, federal askerlik hizmetleri, dışişleri ve gümrük yönetimi gibi organ veya makamları önemli federal yönetim birimleri olarak öne çıkmaktadır.

Eyaletler devlet niteliğine sahiptirler. Bu bakımdan idari organizasyonları hakkında karar vermek tamamen eyaletlerin yetkisindedir(İçişleri Bakanlığı, 1999; 26). Eyaletler temel olarak üç gruba ayrılmaktadır; büyük eyaletler, küçük eyaletler ve kent eyaletler(Berlin, Bremen ve Hamburg). Büyük eyaletlerde, eyalet yönetiminin taşra örgütü konumundaki bölge yönetimleri bulunmaktadır. Küçük eyaletlerde böyle bir yönetim düzeyi bulunmazken, kent eyaletlerde buna karşılık gelen kent bölgeleri bulunmaktadır(Akın, 2009;436).

Her ne kadar çok sayıda mahalli hizmet beldeler tarafından yerine getirilmekteyse de; idari işleyiş daima daha kapsamlı, büyük hacimli, zor ve mali bakımdan uygulama yeteneği zor hale gelmektedir. Bunlar çoğunlukla çok sayıdaki küçük beldenin hizmet kabiliyetini aşmaktadır. Bunun için Almanya'da belde seviyesinin üstünde başka bir mahalli birimi olan ilçeler vardır. İlçeler Alman Anayasasında aynı zamanda belde birlikleri olarak da anılır. İlçeler şehir eyaletleri dışındaki bütün eyaletlerde en alt idari birimdir. İlçelerin yerine getirdiği görevler, müstakil şehir statüsü verilen yerlerde ya da diğer büyük şehirlerde aktarılmış görevler olarak beldeler tarafından yerine getirilir. Tüzel kişiliği olmakla birlikte, ilçelerin kendine mahsus bir gelir kaynakları yoktur(İçişleri Bakanlığı, 1999; 27-29).

Eyaletlerde yönetim örgütü, temel olarak içişleri, adalet, maliye, ekonomi, çalışma ve sosyal güvenlik ve eğitim gibi bakanlıklardan ve bunlara bağlı kamu kuruluşlarından oluşur. Eyalet yönetim birimleri içinde "dolaylı eyalet yönetimi" ve "dolaysız eyalet yönetimi" kapsamına giren birim ve kuruluşlar bulunmaktadır. Dolaylı eyalet yönetimi anayasa uyarınca daha çok yerel yönetimler üzerine kuruludur. İlke olarak, yerel yönetimler, yerel nitelikte ve yasayla farklı şekilde düzenlenmemiş her alanda yetkili ve görevlidirler. Buna karşılık diğer merkezi birimlerin görevleri ayrıntıyla belirlenmiştir. Bu durum "evrensellik ve tam yetkililik" ilkeleriyle ifade edilmektedir(Akın, 2009; 436).Eyaletler kendi

taşıra teşkilatları bulunmayan yerlerde üstlendikleri hizmetleri ilçe ve beldeler aracılığıyla sunmaktadırlar.

"Tablo T'de gösterilen genel yönetim giderlerinin yönetsel birimler arasında dağılımı, Alman idari yapısı hakkında bilgi vermektedir. Almanya'da genel yönetim giderleri içinde eyaletlerin payı federal devletin payından fazladır. Aynı şekilde genel yönetim giderleri içinde mahalli idarelerin payının federal hükümet payına yakın olması da bir çok kamusal hizmetin yerel düzeyde gerçekleştirildiğini göstermektedir. Aynı husus "Tablo 2"de gösterilen genel yönetim gelirlerinin dağılımı açısından da geçerlidir.

Almanya'da merkezi hükümet gelirlerinin genel yönetim kapsamındaki kamu kurumları gelirleri içindeki payı %28,2 iken; merkezi hükümet giderlerinin genel yönetim kapsamındaki kamu kurumları giderleri içindeki payı % 19,1'dir. Bunun temel nedeni merkezi hükümetin topladığı gelirlerin önemli bir kısmını federe devlet/eyaletler, sosyal güvenlik kurumu ile yerel yönetimlere transfer olarak aktarmasıdır. Nitekim yerel yönetimlerin %15,2 oranında olan giderlerine karşılık gelirleri %12,2'dir.

3.ALMAN YEREL YÖNETİM SİSTEMİ

3.1.Tarihsel Açından Almanya'da Yerel Yönetimler

19. yüzyıl Alman filozoflarından Rudolph Gneist, 1860'da yayımlanan bir kitabının "Yerel Yönetim Sistemi" adlı bölümünde, yerel yönetimin kendi kendini yönetmesinin (local self-government), ulusun kendi kendini yönetmesinin (national self-government) ön koşulu olduğunu öne sürmüştür. Lorenz von Stein da, özgür yönetimin iki dayanağından birinin yerel yönetimler, ötekini de gönüllü kuruluşlar olduğuna dikkat çekmiştir. Gneist von Stein, yerel yönetimleri, devlet ile toplum arasındaki etkileşimi, ekonomik ve toplumsal gelişmeyi hızlandıran ve şiddetli toplumsal sarsıntıları önleyebilen birer araç olarak görmüşlerdir (Keleş, 1994; 37-38).

Avrupalıların siyasal ve kültürel kimliklerinin kökeninin kentlerde, kasabalarda ve bölgelerde, yani yerel birimlerde olduğu yapılan saha çalışmalarında açıkça görülmektedir (Keleş, 1994; 67). Bu olgu Almanya söz konusu olduğunda çok daha net bir şekilde kendini göstermektedir. Çünkü tarihsel açıdan Almanya yerelden-merkeze doğru bir uluslaşma ve devletleşme süreci yaşamıştır. Yani önce yerel birimler ortaya çıkmış daha sonra bu yerel birimler kendi aralarında uzlaşşı ile ulusal devleti oluşturmuşlardır.

Dokuzuncu yüzyılda din temelli olarak kurulan Kutsal Roma Germen İmparatorluğu 1806'ya kadar devam etmekle birlikte hiçbir zaman gerçek bir siyasal birliği temsil etmemiştir. Almancanın konuşulduğu bölgelerde yaklaşık olarak 10 asır boyunca gerçek anlamda bir merkezi siyasal birliktelik kurulmamıştır. 17. yüzyılın sonlarına doğru üç yüz elli dolayında siyasal birime bölünen Almanya, 1815'de Alman Konfederasyonu olarak kurulabilmiş ve ulusal birliğini ancak 19. yüzyılın sonlarına doğru sağlayabilmiştir. Fakat Alman siyasi birliğinin oluşmasında yerel birimlerin özerkliği korunmuş ve birlik ağırlıklı olarak yerel birimler (eyalet ve birimler) üzerinden sağlanmıştır. Nitekim ilk kez 18 Ocak 1871'de Prusya Kralı I. Wilhelm öncülüğünde kurulan ilk Alman siyasal birliği 25 eyaletten oluşmaktaydı (Eroğul, 2008; 209-210). Dolayısıyla Almanya'da ulus-devlet inşasının yerelden merkeze doğru gerçekleştiği açıkça görülmektedir.

İkinci dünya savaşından sonra işgal kuvvetlerinin temsilcilerinden oluşan Denetim Konseyi, ülke yönetimi için kaçınılmaz olan birtakım yönetsel yapılar kurma ve merkezi bir Alman hükümetinin kurulmasına müsaade etmemeyi tasarlamıştır. Bu çerçevede işgalin ilk yıllarında eyaletler ve yerel yönetimlerin kurulmasına müsaade edilmiştir. Daha sonra yaşanan gelişmeler nedeniyle "Temel Yasa" adı altında bir metin hazırlanmıştır. Bu metinde de federal yapı ve yerel özerklik açıkça düzenlenmiştir. Daha sonra iki Almanya'nın birleşmesi ile Almanya'nın tarihi birlik hedefi gerçekleşmiş olsa da "yerellik-birlik" ilişkisi aynen korunmuştur.

3.2.Almanya'da Yerel Yönetim Birimleri

Almanya'da yerel yönetimler demokratik devletin vazgeçilmez temel taşları olarak görülmekte ve kanunlarla açık şekilde merkezi idareye verilmeyen bütün hizmetler yerel yönetimler tarafından yerine getirilebilmektedir. Buna mukabil merkezi idare ancak kanunlarla kendisine verilen görevleri yerine getirebilmektedir (İçişleri Bakanlığı, 1999; 20).

Alman yerel yönetim modeli, yerel yönetimleri, temelde, eşit ve etkili bir şekilde toplumsal refahın sağlanmasıyla ilgili kamusal hizmetleri sunmakla görevli gören refah devleti modeline göre kurgulandığı için yerel yönetimlerin temel amacı hemşerilerin sosyal refahını maksimize etmektir (Kalabalık, 2005; 97).

Yerinden yönetim bir hak olarak tanındığı için beldelere yerel yönetim hakkını ihlal eden durumlarda Anayasa Mahkemesi'ne gitme hakkı tanınmıştır. Devlet yapılanmasında yerel yönetim hakkı salt bir amaç olmayıp, yerel toplu-

mun refahını demokratik ve etkin süreçlerde yükseltmenin yegâne aracı olarak görülmektedir (Kalabalık, 2005; 111). Bu bakımdan, yerinden yönetim hakkının özü, her türlü yasal sınırlandırmalara ve daraltmalara karşı korunmuştur.

Yerel yönetimlerle ilgili anayasal ilkeler Federal Anayasa'da ve Federal Anayasa'ya aykırı olmamak şartıyla eyalet anayasalarında yer almaktadır (Tortop, 1996; 79). Anayasaya göre, yerel yönetimlerde halk, ya doğrudan ya da demokratik yollardan seçilmiş temsilcileri eliyle, yerel topluluğu ilgilendiren bütün işleri, yasalar çerçevesinde özgürce karara bağlayabilmektedir. Yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerde, Alman anayasasında özellikle vurgulanan husus; toplumu ilgilendiren her konunun önce en alt birimde çözülmeye çalışılmasıdır. Ancak bu olanaklı olmuyorsa, en uygun basamak bulununcaya kadar, ilgili konu her seferinde bir üst basamakta ele alınmaktadır. Başka bir deyişle toplumun her sorunu çözülebileceği en alt basamakta çözülmesi kuraldır (Eroğul, 2008; 222).

Almanya'da iki temel yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Bunlar ilçeler ve belediyelerdir. Belediyeler ise ilçe içindeki belediyeler ile ilçe dışındaki belediyeler olarak ikiye ayrılmaktadır. Kırsal bölgelerdeki belediyeler ilçelere bağlı iken, kentsel bölgelerdeki belediyeler ilçelerden bağımsızdırlar. Söz konusu türdeki belediyeler arasında görev ve örgütlenme açısından iki temel fark bulunmaktadır. Birinci fark, ilçe dışındaki belediyeler ilçenin de görevlerini üstlenmektedirler. İkinci fark ise ilçe dışındaki belediyelerin denetim yetkisi validedir. Dolayısıyla yerel yönetim birimleri; ilçeden bağımsız büyük şehirler, ilçeler ve belediyeler olmak üzere üç gruba ayrılmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2002; 80).

Yerel Yönetimlere ilişkin düzenlemeler eyalet yönetimleri tarafından gerçekleştirildiğinden, yerel yönetimlerin sınırları ve nüfusları farklılık arz edebilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2010; 120). Yaklaşık olarak 16.000 belediyeye sahip Almanya'da; nüfusu 1.000 kişiden az olan belediye sayısı 8.602, nüfusu 1.000-5.000 arasında olanlar 4.884, 5001-10.000 arasında olanlar 1.144, 10.001-100.000 arasında olanlar 1.347 ve nüfusu 100.000'den fazla olanlar ise 84 adettir. Belediyelerin ortalama nüfusu 4.925'dir (Kalabalık, 2005; 224-225). Almanya'da yerel yönetimlerin nüfus ölçeği, hizmet sunumunda yerele yakınlığın esas alındığı ve bir çok kamu hizmetinin en yakın yerel birimlerce yerine getirildiğini göstermektedir.

3.2.1. İlçeler

Ortalama nüfusu 170.000 olan ilçeler, temelde bir yerel yönetim birimi olmakla birlikte, genel yönetimin (federal yada merkezi yönetimin) bir parçası

olarak da çeşitli işlevler üstlenmektedir. Örneğin ilçeler, kendi sınırları içerisinde belediyelerin yerine getiremediği hizmetleri belediyeler arası nitelikteki hizmetler aracılığıyla yerine getirmektedir. Bu nitelikleriyle bakıldığında; bir üst kademe birimi gibi görünmekle birlikte, ilçeler ve belediyeler arasında hiyerarşik bir ilişki söz konusu değildir.

Almanya'da yerel nitelikli ana hizmetleri belediyeler yerine getirmekte, ilke olarak ilçeler, belli bir hizmetin her yerde belli bir kalitede gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla devreye girmektedirler. Yani, yerel hizmetlerin yerine getirilmesinin altındaki temel ilke, belediyelerle ilçeler arasında yasalarla belirlenen çerçevede işbirliği ve yardımlaşmaya dayalı işbölümüdür(Akın, 2009; 437).

Almanya'da, ilçelerin yetki, görev ve örgütlenmesinde eyaletler arasında değişik uygulamalar olabilmektedir. Ancak, tüm eyaletlerde ilçelerin ilçe meclisi, ilçe komisyonu ve ilçe yöneticisinden oluşan üç temel organı vardır. İlçeler büyüklük yönünden birbirlerinden farklıdır. Yapılan reform sonucu ilçe büyüklüğündeki farklılıklar büyük ölçüde giderilmiştir. Nüfusu 100.000'den az ve alanı 500 km2'den küçük ilçe hemen hemen yoktur. Belediyeler üstü görevlere sahip bu birimlerin (ilçelerin) sayısı 2008 sonu itibarıyla 301'dir (Ulusoy ve Akdemir, 2010; 123). Ortalama ilçe nüfus büyüklüğü 164 bin, ortalama coğrafi büyüklük 1.054 km2'dir(İçişleri Bakanlığı, 1999; 93).

Birden fazla belediye üzerinde etkileri olan İlçenin görevleri temel olarak üç ana grupta toplanır.

a) İlçenin özerk yerel yönetim birimi olarak yürüttüğü görevler

Bunlar zorunlu ve isteğe bağlı görevler olarak iki gruba ayrılmaktadır. Özerkliğe sahip olan ilçe yönetimi, ilçe meclisinin alacağı kararlar doğrultusunda görevlerini yürütülür. Bu gruptaki görevleri, üç başlık altında incelemek mümkündür.

-İlçenin belediyeler arası görevleri: belediyeler arası yolların, hastane gibi hizmet binalarının yapımı, bakımı, çevre korunması vb. görevlerdir.

-İlçenin tamamlayıcı görevleri: daha çok belediyelerin kaynak yetersizliği nedeniyle yerine getiremedikleri veya ölçek ekonomilerinden yararlanmak amacıyla ilçelerce yerine getirilmesi öngörölmüş huzurevleri, müze yapımı, toplu taşımacılık gibi hizmetlerdir.

-İlçenin dengeleyici görevleri: Genellikle mali veya teknik yardım aktarımı yoluyla yerine getirilir. Kaynak yetersizliğiyle karşılaşan belediyelere, öbür be-

lediyelerden alman ilçe paylarından aktarılan yardımlardır.

b) Merkezi yönetimin yönlendirmesiyle yürütülen görevler

Yasalarda, ilçelerin zorunlu olarak yerine getireceği öngörölmüş görevlerdir. Merkezin belirlediği yol ve yöntemlerle yürütölen, yine merkezi yönetim tarafından hem hukukilik hem yerindelik denetimi yapılabilen görevlerdir.

c) İlçenin eyalet yönetiminin taşra birimi olarak yürüttüğü görevler

Doğrudan ilçe yöneticisinin sorumlu olduğı, ilçe meclisinin herhangi bir karar yetkisinin bulunmadığı görevlerdir. Toplumsal nitelikli, kültürel, sportif görevlerin yanı sıra, afet hizmetleri, yabancılarla ilgili hizmetler, yapı denetimi ve belediyelerin hukuki denetimi gibi görevlerdir ve kaymakam bu görevleri eyaletler adına yürütür(Akın, 2009; 438-439).

İlçe yerel yönetimlerinin gelirleri eyalet yasaları ile belirlenmekte ve bunlar eyaletten eyalete değişebilmektedir. Öz gelir olarak resim ve harç alabilen ilçeler, bazı vergileri doğrudan alma hakkına sahipken, emlak ve tüketim vergilerinden de pay almaktadırlar. İlçe yerel yönetimlerinin en önemli gelir kaynağı ilçe sınırları içindeki belediye gelirlerinden aldıkları pay ile federal ve eyalet yönetimlerinden aldıkları paylardır. İlçe yerel yönetim giderlerinin üçte birini ise sosyal güvenlik harcamaları oluşturmakta, diğer harcamalar içinde ise eğitim ve okullar için yapılan harcamalar önemli bir paya sahip tir(Tortop, 1996; 80).

3.2.2.Belediyeler

Belediyeler, ilçe yönetimine tabi olup olmama açısından iki kısma ayrılmaktadırlar. İlçe sistemi içindeki belediyelerde, temel hizmet birimi belediyeler olmakla birlikte, belediye ölçeğini aşan hizmetler, belediyeler arası nitelikteki hizmetleri üreten ilçe idareleri tarafından yerine getirilmektedir. Bu sistemde ilçe üst basamak yerel yönetim birimi niteliğindedir. Almanya'da belediye idarelerinin ikinci türünü herhangi bir ilçeye bağılı olmayan, yani belediye hizmetleriyle diğer ilçe görevlerini birlikte yürüten ilçeden bağımsız büyükşehir oluşturmaktadır. İlçe yönetiminin bunların üzerinde vesayet yetkisi kullanması söz konusu değildir. Vesayet yetkisi valilere veya eyalet içişleri bakanına aittir. İlçeden bağımsız büyükşehirlerin yönetim modelleri ile hak, yetki ve sorumlulukları ilçe vesayeti altındaki belediyelerle aynıdır. Ancak görevleri, bu belediyeler ile ilçelerin görevlerinin toplamından oluşmaktadır(Ulusoy ve Akdemir, 2010; 121). .

Yerel yönetimlerde nüfusu 10.000'i aşan (sayıları 1.500) kent statüsündeki yerleşim birimleri ilçe sistemi içinde yer alırken; büyük çoğunlukla nüfusu

100.000'in üzerinde olan ilçe sistemi içerisinde yer almayan belediyeler olarak ikiye ayrılmaktadırlar. İlçe sistemi içindeki belediyeler, bir çok konuda ilçe yönetiminin yetkisi altında iken; ilçe sistemi dışındaki belediyelerin yerel konulardaki özerklikleri daha fazladır.

Bugün Almanya'da 12.227 belediye olup, belediyelerin ortalama nüfusu Batı Almanya'da 7.500'e çıkarken, Doğuda 2.000'e kadar düşmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2010; 121).

Belediyelerin organları ve örgütsel yapıları da eyaletten eyalete, hatta bazen kentten kente değişmektedirler. Genelde üç model bulunmaktadır.

Meclis-Güçlü Başkan: meclis 5 yıl, başkan 8 yıl için halk tarafından seçilmektedir. Bazı yerlerde meclis kendi üyelerinden birini 5 veya 10 yıl için başkan olarak seçmektedir.

Meclis-Profesyonel Kent Yöneticisi: 5 yıllık bir süre için seçilen meclis; 6,8 veya 12 yıllık sürelerle bir kent yöneticisini göreve getirmektedir.

Meclis-Magistar Modeli: Meclis kendi üyelerinden bir kısmının görevi 6-12 yıl, bir kısmının da 6-9 yıl olduğu bir yürütme kurulu seçer.

Belediyelerin görevlerinin içeriği ve yönetim içerisinde görev dağılımı açısından konumları, ilçelerinkinden çok farklı değildir. Belediyelerin de, doğrudan ve özerkçe yürüttükleri hizmetlerin yanı sıra, merkezi yönetimce yönlendirilen görevleri vardır. Belediyelerin merkezi yönetimce yönlendirilen görevleri üzerinde, ilçe yöneticisi yerindelik denetimi yapar (Akin, 2009; 440).

Belediye gelirlerinin yaklaşık olarak %25'ini federal yönetim ve eyaletlerden alınan yardımlar, %25'i dolayındaki kısmını alt yapı yatırımlarından dolayı katılma paylarından, üçte birini ise vergi gelirleri oluşturmaktadır. Belediye sınırları içinde toplanan gelir vergisinden %15 oranında belediyelere pay verilmektedir. Belediye giderlerine baktığımızda ise giderlerin yaklaşık olarak beşte birini sosyal yardımlar, buna yakın oranda sağlık, spor ve dinlenme giderleri, geri kalan kısmı ise alt yapı, konut, ulaştırma, okullara yapılan harcamalar ile diğer ekonomik geliştirme hizmetleri oluşturmaktadır (Tortop, 1996; 83).

Alman sosyo-politik geçmişinin derin izlerini taşıyan yerel yönetimler, toplumsal refahı sağlama ve demokratik devleti işler kılma amacıyla yeterli özerkliğe sahip oldukları gibi ölçekleri de bu amaçları yerine getirmeye elverişlidir. Almanya'da yerel yönetim birimleri standart bir yapı ve ölçekte olmadıkları gibi, üstlendikleri rol ve sorumluluklar da her yerde birebir aynı olmayabilmektedir. Söz konusu farklılaşma, "yerelliklere-yerel özelliklere" cevap verebilmeyi kolaylaştırmaktadır.

3.3.Yerel Yönetimlerin Harcama Rol ve Sorumlulukları

Federal devlet sistemlerinde, federe devletler içinde yer alan yerel yönetimler, geniş ölçüde, federe devletlere ya da eyaletlere bağımlıdır. Federal sistemlerde, eyaletlerin yasama ve yargılama konularında bağımsızlıklarını korumalarına karşın, yerel yönetimler, hiçbir zaman bu haktan yararlanamazlar. Çünkü bu erkler, gerek federal, gerekse merkezi devlet düzenlerinde, egemenlik hakkına sahip bulunan üst organlarca kullanılır. Bunlar ise, federal devlet yada eyaletlerdir. Yerel yönetimler, yalnızca, egemen bir devletin ya da yarı egemen bir eyaletin, belli bir alanda yaşayanlara kamu hizmeti sağlayan ve egemenlik hakkı bulunmayan alt coğrafi birimlerdir.

Federal devletin temelde yasama yetkisinden sorumlu olduğu, eyaletlerin ikincil nitelikteki yasama faaliyetinden ve federal yasaların uygulanmasından sorumlu olduğu ülkede, yerel yönetimler, federal yasalar ve eyalet yasaları çerçevesinde yerel halkın mahalli nitelikteki günlük yaşam açısından önem taşıyan ihtiyaçlarını karşılamak üzere faaliyette bulunmaktadır. Ülkede yerel yönetimlerin yürüttükleri hizmetler, yerel yönetimlerin kendi hizmetleri ile federal hükümet ve eyalet yönetimlerince yerel yönetimlere aktarılan hizmetlerden oluşmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2010; 123-124).

Almanya'da yerel yönetimlerin görev ve yetkileri ilçeden ilçeye farklılık gösterdiği için tüm yerel yönetimler için geçerli olan bir görev listesi mevcut değildir (Tortop, 1996; 79). Almanya'da kural olarak, yerel yönetimlerin görevlerine ilişkin yasal düzenlemeleri eyalet parlamentoları gerçekleştirmekle birlikte, eyalet parlamentoları yerel yönetimlerin özerkliği ve bunlara görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlamayı dikkate almak zorundadırlar (Kalabalık, 2005; 292)

Diğer ülkelerden farklı olarak Almanya'da yerel yönetimler, merkezi hükümetçe aktarılan görevlerin yanında, yerel önemi olduğunu düşündükleri alanlardada rol ve sorumluluk üstlenebilmektedirler. Yerel yönetimlerin rol ve sorumluluklarını, yerel yönetimlerin kendi görevleri ile merkezi hükümetçe aktarılan görevler belirlemektedir. Yerel yönetimlerin kendi görevleri de zorunlu ve ihtiyari olmak üzere ikiye ayrılmaktadırlar. Ayrıca devlet tarafından mevzuatta açıkça belirtilen konularda ve bunlarla sınırlı kalmak kaydıyla bazı hizmetler yerel yönetimlere devrilmektedir. Tüm belediyeler için geçerli olmayan bu durum belli belediyeler ve belirli bir süre ile sınırlandırılmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2002; 84). Harcamaların siyasal sorumluluğu açıkça belirlenmediği için rol ve sorumlulukların tespiti her zaman açık ve net bir şekilde yapılamamaktadır (Werner, 2006; 118).

Federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimler arasında rol ve sorumlulukların nasıl paylaşıldığı "Tablo 3" de gösterilmiştir. Tablodan da görüldüğü üzere Almanya'da federal devlet ve eyaletler daha çok politika ve standartları belirleme ve bunları denetleme işlevini üstlenmiş, buna karşılık hizmet üretimini kural olarak yerel yönetimlere bırakmışlardır. Bu tür bir rol ve sorumluluk dağıtım sisteminin gerekçeleri yerel kamu hizmetlerinin belediye, bölgesel- metropoliten yönetimlerce sunulma kriterleri ve Almanya'daki durumu "Tablo 4" de gösterilmiştir.

Tablo-4'te Almanya'da yerel yönetimlerin rol ve sorumluluklarının yerel hizmetlerin tedarik tahsis kriterlerine uygun olduğu görülmektedir. Nitekim Alman yerel yönetim modelinin temelde yerel hizmetlerde etkinliği sağlamayı amaçladığı daha önce belirtilmişti.

Yerel Yönetimlerin rol ve sorumlulukları belirlenirken;

-Hangi hizmetleri, ne şekilde ve hangi ölçülerde yerine getireceklerini belirleyebilecekleri bir yerinden yönetim alanı,

-Yerel hizmetleri sunmak için anayasa ile garanti altına alınmış yetkileri,

-Yerel yönetimlerce üstlenilecek hizmetlerin sınırlarının belirlenmemiş olması diğer ülkelerden farklılaşmaya yol açmaktadır(Ulusoy ve Akdemir, 2002; 85).

2007'de Almanya'da yerel yönetimlerin üstlendiği kamu harcamalarının GSYİH içindeki payı diğer ülkelerle karşılaştırmalı olarakışlevsel açıdan "Tablo 5"de gösterilmiştir.

Genel yönetim harcamalarının GSYİH'nin %43,6'sını oluşturduğu Almanya'da yerel yönetim harcamalarının GSYİH içindeki payı %7,1 ile diğer 4 ülkenin gerisinde kalmaktadır. Bunun temel nedeni ise üniter devletlerden farklı olarak kamu harcamalarının ağırlıklı olarak federe devletler aracılığıyla yürütülmesi ve Almanya'nın GSYİH'sinin diğer ülkelerden yüksek olmasıdır.

Kamu yatırımlarının yaklaşık olarak 2/3'ünün yerel düzeyde gerçekleştirildiği (Werner, 2006; 140) Almanya'da rol ve sorumlulukların paylaşımı sonucu fonksiyonel açıdan kamu giderlerinin gerçekleştiği yönetsel düzey "Tablo 6" da gösterilmiştir. Tablodan da görüldüğü üzere yerel yönetimlerin giderleri arasında sosyal güvenlik giderleri en yüksek orana sahip iken, bunu eğitim ve ekonomik işler takip etmektedir. Bu veriler yerel yönetimlerin alt-yapı gibi sermaye giderleri yanında daha çok "kalkınma carileri" olarak adlandırılan ve sosyal refahı artıran eğitim, sosyal güvenlik vb. hizmetlere ağırlık verdiğini

göstermektedir. Almanya'da sosyal yardım görevi ağırlıklı olarak belediyelere verildiği için (Tortop, 1991; 62) diğer ülkelerden farklı olarak Almanya'da sosyal güvenlik harcamalarının önemli bir kısmını yerel yönetimler üstlenmiştir. Merkezi hükümet özellikle sosyal güvenlik gibi alanlarda yönetsel sorumluluklarını yerel yönetimlere devretmiş ve bunların maliyetini üstlenme yoluna gitmiştir(Werner, 2006; 119).

3.4.Yerel Yönetimlerin Kaynak Yapısı

Yerel yönetimler için özerklik anayasa ile tanımlanmışsa da gelir yaratma özerkliği tanınmamıştır. Vergi gelirleri çeşitli düzenlemelerle yerel yönetimler arasında bölüştürülmüştür. Bunlardan ayrı olarak yerel yönetimlerin kendi belirlediği gelirleri ve payları olsa da vergi özerklikleri yoktur(Werner, 2006; 117-119). Vergilerin devlet ile yerel yönetimler arasında paylaşıldığı "ayırma usulü"nün uygulandığı Almanya'da yerel yönetimler federal ya da eyalet kanunlarının kendilerine verdiği görevleri yerine getirebilmek amacıyla özel gelirlere sahiptirler. Her üç düzey yönetimin kendine has gelirleri vardır. Gümrük vergileri ile dolaylı vergiler Federal hükümetin; servet, motorlu taşıtlar, veraset ve intikal vergileri eyaletlerin; taşınmaz mallar ile ticaret vergileri ise yerel yönetimlerindir. Gelir, kurumlar vergisi, katma değer vergisi ise paylaşılmıştır(Kalabalık, 2005; 510-511).

2002 yılı vergi gelirlerinin idareler arasında paylaşımı "Tablo 8"de gösterilmiştir. Yerel yönetimler emlak vergisinin tamamını alırken, kişisel gelir vergisi, yerel meslek vergisi ile faiz indiriminden de pay almaktadırlar. Almanya'da katma değer vergisinin alt yönetim birimine düşen payının yüzde 25'i kişi başına düşen gelirin eşitlenmesinde kullanılmakta (Emil, Kerimoğlu ve Yılmaz, 2010; 67).

Doğu-Batı arasındaki işsizlik, kişi başı milli gelir, sağlık hizmetlerine ulaşım vb. bir çok hususta ciddi eşitsizlikler bulunduğu için bunlara bağlı olarak belediyelerin gelir yapıları da farklılaşmaktadır. Batı'da belediyelerin gelirleri içinde vergi gelirleri oranı %42, transferlerin oranı %28 iken bu oranlar Doğu'da sırasıyla %20 ve %55 olarak değişmektedir(Werner, 2006; 122-123). Gelir düzeyinin yüksek olduğu yerlerde, özellikle Batı'daki belediyelerde, yerel yönetimlerin öz kaynak yaratma kapasitelerinin yüksekliğine bağlı olarak yerel yönetimlerin mali özerklikleri artmaktadır. Buna karşılık gelir düzeyinin düşük olduğu bölgelerde belediyelerin öz kaynak yaratma kapasiteleri sınırlı olduğu için, merkeze olan bağımlılık artmaktadır.

Almanya'da belediyelerin mali bakımdan yeterli hale gelmesi eyaletlerin

görevidir. Gelirler, kurumlar ve katma değer vergileri üzerinde federal devlet ve eyaletlerin ve dolaylı olarak da yerel yönetimlerin payı bulunmaktadır. Mahalli vergilerle ilgili vergi çarpanı oranı eyalet kanunlarındaki sınırlar içinde olmak şartıyla belediyeler tarafından belirlenmektedir. Belediyeler ayrıca eyalet gelirlerinden ödenek almaktadırlar. Federal devlet ya da eyaletler tarafından yerel yönetimlere aktarılan görevler için, yeterli mali kaynaklar da bu birimler tarafından sağlanmak zorundadır(İçişleri Bakanlığı, 1999; 50-51).

"Tablo 9"da Almanya'da kamu gelirlerinin ait olduğu düzey açısından yapısı gösterilmiştir. Alman yerel yönetimlerinin gelirlerinin %56,8'i Federal ve eyalet düzeyinde yapılan transferlerden, %41,9'u sosyal güvenlik primleri hariç vergi vb. kamusal yükümlülüklerden, %1,3'ü ise sosyal güvenlik primlerinden oluşmaktadır. Bu oranları diğer ülkelerle karşılaştırdığımızda; vergi gelirlerinin toplam yerel yönetim gelirleri içindeki payı İsveç'te %57,2, Fransa'da %44,5, Polonya'da %32,2, İngiltere'de ise %13,2'dir. Buna karşılık transfer ve diğer gelir çeşitlerinin yerel yönetim gelirleri içindeki payı İngiltere'de %84,9, Polonya'da %67,8, Fransa'da %55,2, İsveç'te ise %42,6'dır.

Almanya'da yerel yönetim gelirlerinin kaynakları "Tablo 10"da gösterilmiştir. Genel yönetim gelirlerinin %17,Tini oluşturan yerel yönetim gelirleri içinde vergi gelirleri ilk sırada yer almaktadır. Eyaletlerden alınan yardımlar ise %34,1 ile ikinci sıradaki en büyük kaynak olarak öne çıkmaktadır.

Yerel yönetimlerin mali özerkliğinin en önemli gösterge ve güvencesi olan vergilendirme gücü açısından bakıldığında Merkezi Yönetim dışı birimlerin(Eyalet ve yerel yönetimler gibi) vergilendirme gücü "Tablo II"de gösterilmiştir. Tablodan da görüldüğü üzere Almanya'da Eyalet ve yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin GSYİFİ'ye oranı %10,1, toplam vergi gelirlerine oranı ise %29,2'dir. Alman yerel yönetim gelirlerinin önemli bir kısmını, oranı yerelde belirlenen vergi gelirleri ile yerelin onayıyla uygulanan vergi paylaşım düzenlemelerinden gelen transferlerden oluşmaktadır.

Almanya'da yerel yönetimlerinin harcama ve gelirlerini gösteren tabloları birlikte değerlendirdiğimizde; yerel yönetimlerin üstlendikleri rol ve sorumluluklara paralel olarak öz kaynak yaratma kapasitesine sahip oldukları görülmektedir. Ülkede toplanan toplam verginin %30'unu alan yerel yönetimlerin gelirlerinin yarısından fazlası yerel yönetimlerin üzerinde söz sahibi olduğu "otonom vergiler"den oluşmaktadır. Bu da yerel yönetimlerin merkeze olan bağımlılığını azalttığı gibi, yerelde kaynak yaratma imkanlarını da artırmaktadır. Yerel yönetimlerin, başta vergilendirme olmak üzere, yeterli öz kaynaklara sahip olması; yerelde saydamlığı ve hesapverebilirliği artırarak demokrasinin derinleşmesine ve yaygınlaşmasına da yardımcı olmaktadır.

3.5.Merkezle Yerel Arasında Gelir Paylaşım Sistemi

Yerinden yönetim hakkının tam anlamıyla işlerlik kazanabilmesi için yerel yönetimlerin mali bakımdan otonomiye sahip olmaları gerekmektedir. Bu açıdan Almanya'da yerel yönetimlerin gelirleri anayasal garanti altına alınmıştır. Belediyelerin görevlerinden kaynaklanan sorumlulukları ile bunların yerine getirilmesinde yapacakları harcama yükleri arasında denge kurulması gerekliliği, Alman anayasasında ayrıntılı olarak düzenlenmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2010; 129). Anayasaya göre her düzey yönetimin (Federal yönetim, eyalet yönetimi, yerel yönetim) kendi giderlerini karşılayacak kaynaklara sahip olması temel ilkedir. Anayasa hangi tür vergilerin hangi düzeydeki yönetimlere tahsis edileceğini, hangi vergi gelirlerinin paylaşılacağını düzenlemektedir. Anayasaya göre Federal devlet, eyaletler arasındaki gelir eşitsizliğini gidermek için, eyaletler arasında belirli ölçülerde kaynak aktarımı yapmaya yetkilidir.

Federal düzeyde mali dengeleme; eyaletlerin gelirleri aracılığıyla yapılan dengeleme, federal devlet gelirleri aracılığıyla yapılan dikey dengeleme ve federal devletin dengeleyici faaliyetleri olmak üzere üç yolla sağlanmaktadır (Kalabalık, 2005; 540). Alman eyaletlerinde mali tevzin dikey yönde (vertical) işleyen, yatay yönde (horizontal) etkide bulunan bir süreçtir. Eyaletlerden belediyelere ve belde birliklerine farklı düzeyde aktarılan ödeneklerle; mahalli mali araçlar toplam olarak artırılmakta, benzer belediyelerin mali güçleri birbirlerine yakınlaştırmakta, bazı hizmetlerin özellik arzeden mali ihtiyaçları giderilmektedir. Mali tevzinin en önemli aracı yerel yönetimlerin ve eyaletlerin vergi gelirleri üzerindeki paylarıdır (İçişleri Bakanlığı, 1999; 51). Almanya sınırları içerisinde yaşayan tüm vatandaşların hayat standartlarını eşitleme amacıyla vergi koyma yetkisi merkezdedir. Yani federe devletler ile yerel yönetimler kendiliğinden vergi koyma yetkisine sahip değildirler. Gelir paylaşımında, nüfus, mali imkanlar, mali ihtiyaçlar ve kişi başına milli gelir dikkate alınmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2002; 85; Stehn ve Fedelino, 2009; 7-12). Dolayısıyla harcamalardan farklı olarak gelir açısında merkezileşme söz konusudur.

Almanya'da kaynak paylaşım sisteminde eyaletler arasında kişi başına düşen gelir farklılıklarının azaltılması amaçlanmıştır. Almanya'da eyaletlerin esas gelir kaynağı kişisel gelir vergisi ve katma değer vergisidir. Bu iki vergi eyaletler tarafından yönetilmesine rağmen, federal hükümet tarafından bütün ülkeyi kapsayacak şekilde aynı oranda belirlenir ve paylaşımına ilişkin düzenlemeler federal hükümet tarafından yapılır (Emil, Kerimoğlu ve Yılmaz, 2010; 64). Gelir paylaşım sistemini idari birimlerin gelir kaynaklarının oransal ağırlığı aracılığıyla tespit etmek mümkündür.

Her eyalet vergi gelirlerinin bir kısmını "zorunlu vergi paylaşımı" düzenlemesi çerçevesinde yerel yönetimlere transfer etmek zorundadır. Eyaletler zorunlu vergi paylaşımını bağımsız olarak gerçekleştirme yetkisine sahiptirler(Werner, 2006; 136).

Almanya'da yerel ile merkez arasındaki gelir paylaşım sistemini göstermek amacıyla merkezi hükümet dışı yönetsel birimlerin (eyalet ve yerel yönetimler gibi) 2002 yılı gelir yapısı "Tablo 12" de gösterilmiştir. Tabloya göre Almanya'da yerel yönetimlerin gelirlerinin yarısı merkez tarafından verilen şartlı transfer ve bağışlardan oluşmaktadır. Eyaletler ve Federal devletten alınan şartlı transfer ve bağış oranının yüksekliği, Alman idari teşkilatından kaynaklanmaktadır. Eyaletler adına işlevler üstlenen yerel yönetimlerin giderlerini doğal olarak eyaletler finanse etmektedir.

Merkezden yerele 2006 yılında yapılan kaynak transferi seçilmiş ülkelerle karşılaştırmalı olarak "Tablo 13"de gösterilmiştir. Almanya'da GSYİH'nın %4,5'i oranında olan transferlerin toplam vergi gelirlerine oranı %12,6'dır. Yani toplanan vergisinin %12,6'sı yerel yönetimlere kaynak olarak transfer edilmektedir. Federal devlet eyaletlere transfer yaparken, eyaletler de yerel yönetimlere transferde bulunmaktadırlar. Eyaletlere yapılan transferlerin %78'i merkezi hükümet tarafından gerçekleştirilirken; yerel yönetimlere yapılan transferlerin %98'ini eyaletler yapmaktadır. Dolayısıyla önce merkezden eyaletlere daha sonra da eyaletlerden belediye ve ilçe gibi yerel yönetimlere transferler yapılmaktadır. Söz konusu transferler, yerel yönetimlerin üstlendiği görevleri başarılı bir şekilde ifa edebilmeyi ve sahip oldukları yetkileri toplumsal refah için kullanabilmelerini sağlamaktadır.

Bölgelerarası gelişmişlik farkını gidermek ve öz kaynak kapasitesi sınırlı olan yerel yönetimlere yardımcı olmak amacıyla uygulanan "mali denkleştirme amaçlı" transferlerin GSYİH'ye oranı 2005 yılında %1,92, kamu harcamaları içindeki oranı %4,21, kişi başına 569 USD'dir.Yani Almanya'da GSYİH'nin %2'si kadar bir kaynak, ki bu kamu harcamalarının %4'üne denk düşmektedir, merkezden yerel yönetimlere "mali denkleştirme" amacıyla aktarılmaktadır. Birimler arası mali denkleştirme amacıyla yapılan transferlerin toplam transferler içindeki payı ise %22,24'dür (OECD, 2007; 11). "Tablo 14" de mali denkleştirme amacıyla yapılan transferlerin diğer ülkelerle karşılaştırılması verilmiştir. Transferler belirlenirken yerel ihtiyaçlar, ikamet edenlerin sayısı, işsizler ve öğrenciler dikkate alınır. Federal düzeyde eyalet ve yerel yönetimlere yapılan transferler daha çok gelir denkleştirmeyi hedeflerken; yerel düzeyde eyaletlerden yerel yönetimlere yapılan transferler daha çok sosyal özellik ve öncelikleri esas almaktadır(Werner, 2006; 138).

3.6.Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği

Almanya ve diğer ülkelerdeki yerel yönetimlerin mali özerklik derecesini tespit edebilmek için OECD'nin yapmış olduğu çalışmadan alınan "Tablo 15"de gösterilmiştir.

Mali özerkliğin göstergeleri açısından bakıldığında Almanya'da eyalet ve yerel yönetimlerin vergi gelirleri toplam vergi gelirlerinin %28,6'ını oluşturmaktadır. Bu oran İsveç hariç diğer ülkelere göre en yüksek düzeydedir. Fakat eyaletleri hariç tutup sadece yerel yönetimler açısından olaya bakıldığında, yerel yönetimlerin vergi gelirleri toplam vergi gelirlerinin %7'sini oluşturmaktadır. Bu da İngiltere hariç diğer ülkelere göre düşüktür.

Vergilerden alınan pay ve yardımların eyalet ve yerel yönetim birimlerinin toplam vergi gelirlerine oranı Almanya'da %14,2'dir. Yerel yönetimler için bu oran %51,1'dir. Bu da yerel yönetimlerin en azında gelirlerinin yarıya yakın kısmının vergilerden alınan pay ve yardımlardan oluştuğunu göstermektedir. İsveç ve İngiltere'de bu oranın %100 olması, her iki ülkedeki yerel yönetim gelirlerinin tamamının vergilerden alınan pay ve yardımlardan oluştuğu anlamına gelmektedir.

Toplanan vergilerden ne kadar transfer yapıldığına bakıldığında ise Almanya'da vergi gelirlerinin %12,8'i transfer olarak ödenmektedir. Alman yerel yönetimlerinde toplam transferlerin toplam vergi gelirlerine oranı %7'dir. Yerel yönetimlere toplam vergi gelirlerinden en düşük transfer Almanya'da gibi gözükmekle birlikte Almanya'nın yüksek GSYİH düzeyi ve buna bağlı yüksek vergi gelirleri dikkate alındığında söz konusu tutarının mutlak anlamda düşük olmadığı açıktır.

Toplam transferler içindeki şartsız transferlerin oranı Almanya'da yerel yönetimlerde %44,4'dür. Yani transferlerin yarıya yakın kısmı şartsız transfer olarak ödenmektedir. İsveç ve İngiltere'de transferler söz konusu değilken, Fransa'da bu oran %88,3'e çıkmaktadır. Fransa, Polonya ve İngiltere'de olduğu gibi Alman yerel yönetimlerinin de bütçe ve açık verme otonomileri yoktur. Halbuki, İsveç'te %40 oranında bütçe özerkliği söz konusudur. Aynı şekilde İsveç'te %100 olan borçlanma otonomisi Almanya'da %62,5 ile sınırlandırılmıştır. Diğer ülkelerde ise bu otonomi söz konusu değildir.

Yerel yönetimlerin otonom vergi gelirlerinin toplam vergi gelirlerine oranı Alman yerel yönetimlerinde %3,6 ile en düşük düzeydedir. Bu oran federe devletlerde ise %0,5'tir.

Tüm bu değişkenleri birlikte değerlendirdiğimizde, Alman yerel yönetim-

lerinin ağırlıklı olarak eyaletlerden yapılan şartsız transferler ile toplanan vergilerden ayrılan pay ve yardımlarla finanse edildikleri anlaşılmaktadır. Bu durumda yerel yönetimlerin öngörülebilir ve düzenli kamu kaynağına sahip oldukları iddia edilebilir. Fakat eyalet ve federal devlet gibi üst yönetsel-siyasal birimlerden tamamen özerk bir şekilde kendi harcamalarını kendi vergi gelirleri ile finanse etme açısından Alman yerel yönetimlerinin Fransa, Polonya, İsveç ve İngiltere'deki yerel yönetimlere göre daha az özerk oldukları da bilinmektedir.

3.7. Yerel Yönetimlerin Borçlanma ve Borç Yönetimi

Daima artan mecburi görevler ve bunlarla uyumlu olmayan mali durum sebebiyle yerel yönetimler mali sıkıntıya girmektedirler. Araştırmalara göre ilçeler sadece bütçelerinin yüzde 5'ini serbestçe tasarruf edebilmektedirler. Mevcut mali kaynaklarla ilçeler ve beldeler sadece eyalet ve federal devlet tarafından verilen görevlerini yerine getirebilmektedirler. Ekonomik teşvik ve kültürel görevler için kaynak bulamamaktadırlar. Bunun ana sebebi mali kaynak sağlanmadan federal devlet ve eyaletler tarafından yüklenen yeni görevlerdir. Bu sebeple borçlanma artmaktadır. Nitekim 1970'de 39.887 Milyon DM (Alman Markı) olan borçlanma 1997'de 167.775 Milyon DM'ye yükselmiştir (İçişleri Bakanlığı, 1999; 55-56).

Yerel yönetimler (İlçeler, Belediyeler); finanse edilebilir konutların yapımı, işlevsel banliyö sisteminin kurulması, işsizler için sosyal yardım, siyasi mültecilerin yerleştirilmesi ve yoksulların sayısının artması sonucu mali darboğazlarla karşılaşmaktadırlar. Yerel yönetimlerin toplam kamu harcamaları içindeki payı, borçlanma hariç tutulduğunda, %27 gibi yüksek bir düzeye çıkmaktadır. Vergi türlerinin çoğu için Federal Anayasa hangi düzeyde verileceğini belirlemiş olmakla birlikte en büyük vergi gelirleri olan gelir, kurumlar ve değer artışı vergilerinin bu üç yönetim arasında paylaşımı konusunda siyasi gerginlikler yaşanmaktadır. Yerel yönetimlerin borçlanma yoluyla kaynak sağlamalarına genellikle yatırım harcamaları için izin verilmektedir. Yerel borçlanma limitleri eyaletten eyalete değişiklik göstermekte, doğudaki belediyelerin borçlanma oranlarının batıdaki belediyelerden daha yüksek olduğu görülmektedir (Türkoğlu, 2009; 48-49).

Almanya'da yerel yönetimler diğer finansman olanakları uygun değilse, eyaletlerin onayı ile sadece sermaye yatırımlarını finanse etmek üzere borçlanabilirler (Ulusoy ve Akdemir, 2009; 280). 16 Eyaletin çoğu altın kuralı benimsemiştir; yani sadece yatırım harcamaları için borçlanmaya izin verilmektedir. Eğer diğer finans seçenekleri mümkün veya uygun değilse, belediyeler sadece sermaye yatırımlarını finanse edebilmek için borçlanabilirler. Ve bu

borçlanmanın yapılabilmesi bölgesel izine tabidir(Türkoğlu, 2009;62).

Bütçe açığı konusunda tanınan yetki açısından yerel yönetimlerin özerkliğinin düşük olduğu ülkelerden Almanya'da, yerel yönetimler ve diğer yönetim birimlerinin uyguladığı politikaların koordinasyonu idareler arası Finansal Planlama Konseyi tarafından sağlanmaktadır. Anılan Konseye tüm yönetsel birimlerin mali durumlarındaki gelişmeleri denetleme ve mali disiplini sağlamalarına yönelik önerilerde bulunabilme yetkisi verilmiştir. İç İstikrar Paketi ile 2003 ve 2004 yıllarında harcamaların azaltılmasına yönelik önlemler uygulamaya geçirilmiştir(Ulusoy ve Akdemir, 2009; 278-279).

Yerel Yönetimlerin Bütçe Açığı ve Borçlanma Konusundaki Özerkliği "Tablo 16"da gösterilmiştir. Almanya'da yerel yönetimlerin bütçe özerkliğini kısıtlayan üst düzenleyici norm şeklindeki "mali kural" bulunmadığından bütçe üzerinde özerklikleri tamdır. Halbuki Fransa, İsveç ve Polonya'da yerel yönetimlerin bütçe özerkliğini sınırlandıran çeşitli düzenlemeler bulunmaktadır. Borçlanma özerkliğinin de İsveç'ten düşük olsa da diğer ülkelere göre yüksek olduğu görülmektedir. Almanya'dan farklı olarak İsveç'te mali özerkliği zedeleyici mali kural bulunmakla birlikte yerel yönetimlerin borçlanması üzerinde bir sınır bulunmamaktadır.

SONUÇ

Alman siyasal sisteminin temel unsurlarından olan Alman yerel yönetim modeli, hizmetlerin etkin ve etkili bir şekilde sunumunun aracı olduğu kadar demokratik refah devletinin de vazgeçilmez unsurudur. Kamu hizmet sunumunun siyasal rol ve sorumlulukları açıkça tespit edilmemekle birlikte, kamu hizmetlerinin ağırlıklı olarak yerel birimlerce yerine getirildiği görülmektedir. Etkinlik ve verimlilik nedeniyle harcamalar konusunda yerelleşme sağlanırken, mali zorunlulukların ortaya çıkarttığı nedenlerle ve eşitlik gereğiyle gelirlerde merkezileşme eğilimi güçlenmiştir.

Alman yerel yönetim modelinin de bir alt kümesi olduğu Avrupa'da yerel yönetimlerin finansmanı 3 farklı model üzerinden gerçekleştirilmektedir. Anglosakson gelenek ve Fransa'da yerel yönetimler dikey transferler ve gayrimenkul vergileriyle finanse edilmektedirler. İsveç, Belçika ve İskandinav ülkelerinde yerel yönetimlere geniş mali özerklik verilmekte ve gelir vergisi üzerinde ek vergi uygulanmaktadır. Avusturya, Almanya ve Polonya'nın tercih ettiği modelde ise yerel yönetimlerin kendi gelirleri yanı sıra geliştirilmiş yerel vergi sistemi ve vergi paylaşım yöntemi uygulanmaktadır (Werner, 2006; 143). Buna

rağmen Almanya'da yerel yönetimlerin oran ve matrahını belirlediği vergi gelirlerinin toplam yerel yönetim gelirleri içindeki oranı düşük olduğu gibi, yerel yönetimlerin resen vergi koyma yetkileri de bulunmamaktadır.

Alman yerel yönetim finansman modelinin üstünlüğü, vergi paylaşım özelliğidir. Böylece yerel yönetimler istikrarlı gelir kaynaklarına sahip oldukları gibi yerel ticari kazanç vergisine bağımlı olmaktan da kurtulmaktadırlar. Vergi paylaşımı merkezden yerele yapılan dikey transferlerden de belirli üstünlükler taşımaktadır. Çünkü merkezi hükümet transferleri genellikle yerel yönetimleri cezalandırmak veya ödüllendirmek aracı olarak kullanılmaktadır. Merkezin devreye girmesi ile seçmenlerin fonksiyonu devre dışı kalmakta bu da siyasal rekabet yoluyla etkinlik sağlamasını ortadan kaldırmaktadır (Werner, 2006; 114). Kaynak tahsisinde etkinliği olumsuz etkileyen transferler aynı zamanda eşitliği sağlayıcı özellikleri de taşımaktadırlar.

Merkezi yönetimin daha çok temel politika ve standartları belirleyerek, denetimi üstlendiği Almanya'da kamu hizmetlerinin önemli bir kısmını yerel yönetimler üstlenmektedir. Merkezi hükümet ise dikey ve yatay eşitliği sağlamak amacıyla yerel yönetimlere şartlı ve şartsız transferlerde bulunmaktadır. Federal devlet olduğu için üçlü kademelendirmeye sahip olan Almanya'da yerel yönetimler sosyal korumada da önemli roller üstlenmektedirler.

Başarılı bir yerelleşme olan Alman yerel yönetim modelinin, Türkiye için ne kadar uygulanabilir olduğu, bir çok faktörün yanında her iki ülkenin sos- yo- politik geçmişine ve mevcut gelişmişlik düzeylerine bağlıdır. Buna rağmen Alman yerel yönetim sistemi, kamusal rol ve sorumlulukların önemli oranda yerele devredildiği ve bölgesel gelişmişlik farkına rağmen bu sistemin nasıl yürütülebildiğine ilişkin çarpıcı bir örnek oluşturmaktadır. Burada dikkati çeken temel husus, yüksek düzeyde mali yerelleşme/mali özerkliğe rağmen, federal bir ülke olan Almanya'da bile, merkezi yönetimin yerel yönetimlere kaynak aktarmak zorunda kaldığı ve yerel yönetimlerin gelirlerinin yarıya yakın kısmının merkezden alınan transfer ve paylardan oluştuğu gerçeğidir.

Ulusal birlik ile yerel özerkliği eş anlı olarak sağlayan Alman yerel yönetim sistemi, her şeyden önce, güçlü mali yerelleşme ile işlerlik sağlamaktadır. Yerel yönetimlerin belirli düzeyde vergi otonomisine sahip olması yerelde hesapverebilirliği ve saydamlığı teşvik ederken, merkezden yapılan transferler de bölgeler arası gelişmişlik farkını gidermeye aracılık etmekte ve kamu hizmet sunumunda sürekliliği temin etmektedir. Sonuçta Almanya bir yandan kamu hizmet sunumuna ilişkin temel politika ve standartları belirlemeyi merkezi düzeyde tutarken karşılık kamu hizmet sunumuna ilişkin rol ve sorumlulukları yerel

yönetimlere devretmiştir. Rol ve sorumlulukların yerelde yoğunlaşması "yerel özerkliği" ve demokrasiyi derinleştirirken; kamu hizmeti sunum finansmanının önemli oranda merkezi yönetimden alınan pay ve transferlerle sağlanması da "ulusal birliği" zorunlu kılmaktadır. Dolayısıyla, "ulusal birlik" ile yerelleşmenin teşvik edeceği demokrasinin derinleştirilmesi, saydamlık ve hesapverebilirliğin artırılması ve kamu hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliğin sağlanması açısından Almanya modeli dikkat çekici/çarpıcı bir tecrübe olsa gerek.

Tablo 1: Genel Yönetim Giderlerinin Yönetsel Birimler Arası Dağılımı (2006 %)

	Merkezi Hükümet	Eyaletler	Mahalli İdareler	Sosyal Güvenlik
İngiltere	71,6	0,0	28,4	0,0
İsveç	43,9	0,0	44,8	11,3
Polonya	35,4	0,0	30,7	33,9
Fransa	35,0	0,0	20,2	44,7
Almanya	19,1	21,9	15,2	44,0
OECD27	43,9	8,2	24,4	23,6

(Kaynak: OECD, Government at a Glance 2009).

Tablo 2: Genel Yönetim Gelirlerinin Yönetsel Birimler Arasında Dağılımı (2006 %)

	Merkezi Hükümet	Eyaletler	Mahalli İdareler	Sosyal Güvenlik
İngiltere	91,1	0,0	10,7	0,0
İsveç	54,3	0,0	34,7	11,0
Polonya	50,5	0,0	18,9	30,9
Fransa	38,6	0,0	16,2	46,2
Almanya	28,2	23,7	12,2	37,5

(Kaynak: OECD, Government at a Glance 2009).

Tablo 3:Tablo Rol ve sorumlulukların paylaşımı

	Merkezi Yönetim (Federal Devlet)	Eyalet	İlçe	Belediye
Dış politika	X			
Para politikası	X			
Savunma politikası	X			
Sosyal refah	X			
Yollar, demiryolları ve iç sularda ulaşım	X	X	X	X
Eğitim		X		
Polis		X		
İnşaat denetimi			X	
Yeni okullar yapma ve var olanı idame			X	
Toplu taşıma			X	
Yeni kamu hastaneleri yap- ma ve var olanı idame			X	
Anaokulu-kreş				X
İtfaiye				X
Müze-tiyatro				X
Park ve spor alanları				X
Atık idaresi				X
Elektrik				X
Su temini				X

(Kaynak, VVerner, 2006: 119)

Tablo 4:Almanya'da hizmetlerin sunulma kriterleri

	Tedarik için tahsis kriterleri							Kamu-özel üretimi için tahsis kriterleri				Almanya
	Ölçek ekonomisi	Mekan ekonomisi	Fayda-maliyet taşıması	Siyasi yakınlık	Tüketici egemenliği	Sektörel ekonomik değeri	Birleşik	Etkinlik	Eşitlik	Birleşik		
Yangın söndürme	L	L	L	L	L	M	L	P	G	P	L	L
Polis koruma	L	L	L	L	L	M	L	P	G	G	L	L
Atık toplama	L	L	L	L	L	M	L	P	P	P	L	L
Mahalle parkları	L	L	L	L	L	M	L	P	G	G	L	L
Yol idame	L	L	L	L	L	M	L	P	P	P	L	L
Trafik yönetme	L	M	L	L	L	M	L	P	P	P	L	L
Yerel taşıma	L	M	L	L	L	M	L	P	P	P	S,L	
Yerel kütüphane	L	L	L	L	L	M	L	G	G	G	L	L
İlköğretim	L	L	M	M	L	M	M	P	G	P/G	L	L
İkinci-orta-öğretim	L	L	M	M	L	M	M	P	G	P,G	S	
Kamu taşımacılığı	M	M	M	L,M	M	M	M	P,G	G	P,G	U,S,L	
Su temini	M	M	M	L,M	M	M	M	P	G	P,G	L	
Kanalizasyon arıtma	M	M	M	M	M	M	M	P/G	P,G	P,G	L	
Atık arıtma	M	M	M	M	M	M	M	P	P	P	L	
Kamu sağlığı	M	M	M	M	M	M	M	G	G	G	U,S	
Hastanelerin yapımı ve onarımı	M	M	M	M	M	M	M	G	G	P,G	L	
Elektrik	M	M	M	M	M	M	M	P	P	P	L	
Hava-su kirletme	M	M	M	M	M	M	M	G	G	G	S,L	
Polis	M	M	M	M	M	M	M	G	G	G	U	
Bölgesel parklar	M	M	M	L,M	M	M	M	G	G	G	S,L	
Bölgesel planlar	M	M	M	L,M	M	M	M	G	G	G	S,L	

(Kaynak: LocalGovernanceinDeveloping Country, 2006:10'dan esinlenerek hazırlanmıştır).

M=Bölgesel/metropolitan yönetim, L= Yerel yönetim, G= Kamu, P=özel sektör, S=Eyaletler, U=Federal

Tablo 5: 2007'de Almanya'da yerel yönetimlerin üstlendiği kamu harcamalarının GSYİH içindeki payı (diğer ülkelerle karşılaştırmalı olarak işlevsel açıdan)

	Genel Kamu Yönetimi	Eğitim	Sağlık	Sosyal Güvenlik	İskan ve Toplum Refahı	Kamu düzeni ve güvenlik	Diğer	Toplam	Genel Yönetim Harcamaları Toplamı
Almanya	1,1	1,2	0,1	2,3	0,5	0,3	1,6	7,1	43,6
Fransa	2,1	1,8	0,1	1,8	1,7	0,3	3,4	11,2	52,3
İngiltere	0,9	4,1	-	3,6	0,9	1,3	1,9	12,7	43,9
İsveç	2,8	5,1	6,5	6,4	0,6	0,2	2,4	24	51,4
Polonya	1,3	3,8	2	1,7	0,9	0,2	3,4	13,3	42,2

(Kaynak: OECD, Stat Extracts, GovernmentExpenditurebyfunction)

Tablo 6: Fonksiyonel Açıdan Kamu Giderlerinin Gerçekleştiği Düzey(2006 Yılı, %)

	Federal Devlet	Eyaletler	Yerel Yönetimler
Genel kamu yönetimi	30,5	25,2	14,6
Savunma	7,6	-	-
Kamu güvenliği ve emniyet	1	9,1	4,5
Ekonomik işler	8,9	10,5	11,4
Çevre koruma	0,1	0,6	5,7
İskan ve toplum refahı hizmetleri	1,6	2,8	6,4
Sağlık		1,3	1,9
Rekrasyon, kültür ve din	0,2	1,6	6
Eğitim	1,2	25,4	16,4
Sosyal güvenlik	48,7	23,5	33,3
Toplam	100	100	100

(Kaynak: OECD, Government at a Glance 2009 Country Note: GERMANY)

Tablo 7: Yerel yönetim giderlerinin fonksiyonel dağılımı (2006 Yılı, %)

	Kamu Genel Yönetimi	Savunma	Kamu Düzeni ve Güvenlik	Ekonomik İşler	Çevre Koruma	Konut ve Toplum Rahatı	Sağlık	Rekrasyon, Kültür ve Din	Eğitim	Sosyal Güvenlik
Fransa	18,7	0,0	3,0	12,4	7,2	15,1	0,7	10,4	16,5	15,9
Almanya	14,6	0,0	4,5	11,4	5,7	6,4	1,9	6,0	16,2	33,3
Polonya	8,9	0,0	1,4	14,7	4,3	7,2	14,8	6,1	28,9	13,6
İsveç	11,3	0,0	0,9	5,6	0,9	2,5	26,9	3,4	21,6	26,8
İngiltere	8,2	0,0	10,9	8,2	4,5	5,9	0,0	3,3	30,0	29,0

(Kaynak: OECD, Government at a Glance 2009).

Tablo 8: 2002 yılı vergi gelirlerinin idareler arasında paylaşımı (Alınan % Pay olarak)

	Federal Devlet	Eyaletler	Yerel Yönetimler
Akar-yakıt, elektrik, içki, tütün ve kahve üzerinden alınan tüketim vergisi	100		
Veraset vergisi	-	100	-
Emlak vergisi	-	-	100
Kişisel gelir vergisi	42,5	42,5	15
Katma değer vergisi	51,4	46,4	2,2
Kurumlar vergisi	50	50	-
Faiz indirimi	44	44	12
Yerel meslek vergisi	14,8	7,7	77,5

(Kaynak, VVerner, 2006:117-148)

Tablo 9: Kamu Gelirlerinin Ait Olduğu Düzey Açısından Yapısı (2006 Yılı, %)

	Federal Devlet	Eyaletler	Mahalli İdareler
Sosyal güvenlik primleri hariç vergi vb. kamusal yükümlükler	89,7	71,4	41,9
Sosyal güvenlik primleri	1,8	5,5	1,3
Transfer ve diğer gelir çeşitleri	8,5	23	56,8

(Kaynak: Government at a Glance 2009)

Tablo 10: Almanya'da yerel yönetim gelirlerinin kaynakları(%)

	2000	2007
Vergi gelirleri	38,8	42,4
Gelir, kar ve sermaye kazançları vergisi	31,2	34,7
Emlak vergisi	5,2	5,2
Mal ve hizmet vergileri	2,4	2,4
Diğer vergi gelirleri		
Sosyal güvenlik katkı payları	1,3	1,2
Yardımlar	30,5	34,1
Mülk gelirleri	2,1	2,4
Teşebbüs gelirleri	17,2	15,3
Para cezaları	1,3	1,4
Diğer gelirler	4,9	3,3
Yerel yönetim gelirleri/Genel yönetim gelirleri	16,3	17,1

(Kaynak, Ulusoy ve Akdemir, 2010: 127)

Tablo 11: Merkezi Yönetim dışı birimlerin vergilendirme gücü (sahip oldukları toplam vergi gelirlerine oranla, 2005 Yılı)

	Eyalet ve Yerel Yönetim Vergi Gelirleri		Yerel vergi gelirleri oranı olarak									
	GSYİH'ye Oranı	Toplam vergi gelirlerine oranı	Oran ve muafiyet-istisnalar üzerinden tam hakimiyetin olduğu	Oranlar üzerinden hakimiyetin olduğu		Muafiyet ve istisnalar üzerinde tam hakimiyet olduğu	Vergi paylaşma düzenlemesi				Yerelce belirlenen oran ve muafiyet-istisnalar	Diğer
				Tam	Sınırlı		Yerelce paylaşılan	Yerelin Onayıyla paylaşılan	Merkezce çok yıllık formüle bağlı olarak paylaşılan	Merkezce yıllık belirlenen kriterlere göre paylaşılan		
Almanya	10,1	29,2	-									
-Eyalet	7,5	21,4	-	2,9	-			41,4			9,4	6,3
-Yerel	2,7	7,8	-	16,9	42,8			39,4				0,9
Yönetimler												
Fransa	5,1	11,5	67,5	-	8,3	10,2				7,7	4,5	1,9
Polonya	6,5	18	-	-	22,3				70		0,3	7,4
İsveç	15,9	32,2		100								
İngiltere	1,7	4,8		100								

(Kaynak: TheFiscalAutonomy Of Sub-Central Governments: An Update, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2009)9)

Tablo 12: Almanya'da merkezi hükümet dışı yönetsel birimlerin gelir yapısı(2005 Yılı, %)

2002	Otonom gelirleri		vergi		Vergi gelirlerinden alınan paylar			Diğer vergiler	Transfer-bağışlar		Toplam
	Oran ve istisnalar üzerinden Hakimiyet	Oran üzerinde Hakimiyet	Istisna-muafiyet üzerinden hakimiyet	Yerelce ayrılan	Yerelin onayı ile ayrılan	Merkeze çok yıllık olarak ayrılan	Merkeze yıllık olarak ayrılan		Şartlı	Şartsız	
Almanya											
-Eyalet		1,9	-	-	68,2	-	-	8,9	21		100
-Yerel	8,7	16,7	-	-	23,7	-	-	0,6	50	-	100
Fransa	39,3	4,6	5	-	-	-	-	5,6	5,7	39,8	100
Polonya	-	11,7	-	-	-	38,6	-	0,2	17,9	31,6	100
İsveç		74	-	-	-	-	-	-	7,5	18,5	100

(Kaynak: OECD, FiscalAutonomy Of Sub-Central Governments COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2006)/2)

Tablo 13: Merkezden yerele 2006 yılında yapılan kaynak transferi (Transferlere Oranla, %)

	GSYİH'ye oranla	Vergi gelirlerine oranla	Merkezi düzeyde yapılan	Eyalet düzeyinde yapılan	Yerel düzeyde yapılan	Uluslar arası düzeyde yapılan	SG'den yapılan	Toplam
Fransa	4	8,5	100					100
Almanya	4,5	12,6						
Eyaletler	2	5,6	78,2	-	14,4	7,4		100
-Yerel Yönetimler	2,5	7	1,5	98,4			0,1	100
İsveç	5,2	10,6	99,7			0,3		100
İngiltere	8,8	23,2	100					

(Kaynak: OECD, TheFiscalAutonomy Of Sub-Central Governments: An Update, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2009)9)

Tablo 14: Mali denkleştirme amacıyla yapılan transferlerin diğer ülkelerle karşılaştırması(2005 Yılı)

	GSYİH'ye oranı	Genel Yönetim Giderleri İçindeki Payı	Kişi Başına (USD)	Toplam Transferler İçindeki Payı	Transfer Sayısı	Maliyet-Gelir Eşitleme	Alt Birimler Arası Eşitleme	Belirlilik Düzeyi
Almanya	1,97	4,21	569	22,24	13	Ayrılmakta	Evet	60
Polonya					10	Ayrılmakta	Hayır	
İsveç	2,61	4,61	813	54,79	4	Ayrılmakta	Evet	100
İngiltere			530	43,33	5			78

(Kaynak, OECD, 2007:11)

Tablo 15: Almanya ve diğer ülkelerdeki yerel yönetimlerin mali özerklik derecesi(2005 Yılı, %)

	Eyalet ve yerel yönetim vergi gelirleri/ toplam vergi gelirleri	Vergilerden alınan pay ve yardımlar/ Eyalet ve yerel yönetimlerin toplam vergi gelirleri	Toplam transferler/ Toplam vergi gelirleri	Şartsız transferler/ Toplam transferler	Bütçe ve açık otonomisi*	Borçlanma otonomisi	Eyalet ve yerel yönetim otonom vergi gelirleri/ Toplam vergi gelirleri
Almanya	28,8	14,2	12,8	43,4	-	-	4,1
-Eyaletler	21,8	2,4	5,9	42,5	70	87,5	0,5
-Yerel Yön.	7	51,1	7	44,4	-	62,5	3,6
Fransa	10	89,8	8,6	88,3	-	-	8,1
Polonya	17,5	23,2	37,9	70,5	-	-	4,1
İsveç	32,1	100	9,4	-	40	100	32,1
İngiltere	4,5	100	-	-	-	-	4,5

(Kaynak: FiscalAutonomy Of Sub-Central Governments COM/CTPA/ECO/GOV/ WP(2006)/2)

*Yerel yönetimlerin bütçe özerkliğini sınırlayan mali kuralın olup olmadığını ifade etmektedir.

Tablo 16: Yerel Yönetimlerin Bütçe Açığı ve Borçlanma Konusundaki Özerkliği

	Bütçe ve açık özerkliği (mali kural)*	Borçlanma özerkliği**
Almanya	-	62,5
Fransa	60	37,5
İngiltere	-	-
İsveç	40	100
Polonya	80	37,5

(Ulusoy ve Akdemir, 2009: 279 at Blöchliger ve King, 2005).

*Bütçeyle ilgili kısıtlayıcı norm(mali kural) bulunup bulunmadığı

**Borçlanmayla ilgili kısıtlayıcı norm bulunup bulunmadığı

KAYNAKÇA

AKIN Ö. (2009). "Federal Almanya'da Kamu Yönetimi", Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, İmge Kitabevi, Ankara.

EMİL F., KERİMOĞLU B. ve YILMA H.H. (2010). Yerel Yönetimler Mâliyesi, Basılmamış Kitap.

EROĞUL C. (2008). Çağdaş Devlet Düzenleri, İmaj Yayınevi, Ankara.

İçişleri Bakanlığı (1999). Dünyada Mahalli İdareler, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara.

KALABALIK H.(2005). Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

KELEŞ R. (1994). Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul.

OECD,(2006). The Fiscal Autonomy Of Sub-Central Governments, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2006)/2, <http://www.oecd.org/findDocument>. (erişim tarihi 20 Ocak 2011)

OECD,(2007). Fiscal Equalization in OECD Countries, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2007)4, <http://www.oecd.org/findDocument>.(erişimtarihi 28 Ocak 2011)

OECD,(2009).The Fiscal Autonomy Of Sub-Central Governments: An Update, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2009)9, <http://www.oecd.org/findDocument>. (erişimtarihi 28 Ocak 2011)

OECD,(2009). Government at a Glance 2009, www.oecd.org/publishing/corri-genda. (erişimtarihi 4 Mart 2011)

OECD, (2011). Stat Extracts, Government Expenditure by function, <http://stats.oecd.org/index.aspx?ferisimtarihi> 20 Ocak 2011)

STEHN S.J. and Fedelino, A.(2009). Fiscal Incentive Effects of the German Equalization System, IMF VWorking Paper, VVP/09/124.

The World Bank, (2006). "The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments", Local Governance In Developing Countries, Washington, D.C.

TORTOP N.(1996). Yerel Yönetimler Mâliyesi (Görev ve Kaynak Bölüşümü), TODAİE Yayınları, Ankara.

TORTOP N.(1991). Mahalli İdareler, TODAİE Yayınları, Ankara.

TÜRKÖĞLU İ.(2009). Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2009/389, Ankara.

ULUSOY A. ve AKDEMİR, T.(2010). Mahalli İdareler, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

ULUSOY A. ve AKDEMİR, T.(2002). Mahalli İdareler Mâliyesi, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

WERNER J. (2006). "Local Government Organization and Finance: Germany", Local Governance in Industrial Countries, ed. Anwar Shah, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington, DC.

KAYMAKAM ADAYLIĞINA GİRİŞ SÜRECİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Selim ÇAPAR*

ÖZET

1980'lerden bu yana Türkiye'de bazı sosyo-ekonomik değişimler olmaktadır. Bu dönemde, aynı zamanda, devlet fonksiyonlarında da değişiklikler olmuştur. Doğal olarak, Türk il yönetim sistemi ve mülki idare amirleri, bu değişikliklerden etkilenmiştir. Mülki idare amirlerinin, ülkenin taşra yönetiminde önemli rolleri vardır. İşte bu yüzden, bu mesleğin işe alım süreci özel bir öneme sahiptir. Bu yazıda, kaymakamların işe alım süreci son değişiklikler bağlamında ve nesnellik çerçevesinde değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Mülki İdare, Kaymakam, Mesleğe Giriş Süreci, Nesnellik

ABSTRACT

An Evaluation of Recruitment Process of District Governors

There has been some socio-economic changes in Turkey since 1980s. In this period, also, there have been changes in functions of state. Naturally, the Turkish provincial administration system and provincial executives have been effected by these changes. Provincial executives have key roles in territorial administration of the country. That's why, the recruitment process of this profession has special importance. In this essay, the process of recruitment of district governors is evaluated in terms of changes and in the light of objectivity.

Key Words: Provincial Administration, District Governors, Recruitment Process of the Profession, Objectivity

* Mülki İdare Amiri-İçişleri Bakanlığı AREM Başkan Yardımcısı

GİRİŞ

Kapitalizm, 1970'lerde karşılaştığı krizden çıkabilmek için ortaya çıkan yeniden yapılanma ihtiyacı ile birlikte post-Fordist sermaye birikim aşaması olarak adlandırılan bir aşamaya geçmiştir. Kapitalizmin post-Fordist sermaye birikim rejimi ve düzenleme biçimi ile kendisini yeniden üretmesi, devletin, bürokrasinin ve kamu personel rejiminin yeniden biçimlenme sürecine girmesine yol açmıştır. Bu süreç üzerinde küreselleşme ve bilgi toplumuna geçiş gibi mega-eğilimlerin de etkisi söz konusudur. Özellikle 1980 sonrasında Türkiye'nin de köklü bir sosyo-ekonomik değişim sürecine girdiği görülmektedir. Bu süreçte içte ve dışta yaşanan önemli olayların belirleyiciliğinin etkili olduğu görülmektedir. 1980'lerde 24 Ocak Kararları ile birlikte ekonomide liberalleşme ve ihracata yönelik bir ekonomik yapı oluşturma çabası başlamıştır. Bu çabalarla birlikte dünyada oluşan küresel kapitalizm ya da kapitalizmin post-Fordist aşamasına kayıtsız kalınmadığı da, anlaşılmaktadır. Bu bağlamda ortaya çıkan Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim yaklaşımlarına uygun olarak kamu yönetiminde yapısal ve işlevsel anlamda önemli bir dönüşüm sürecine girilmiştir. Bu süreçte, merkeziyetçi devlet yapılanmasından, adem-i merkeziyetçiliğe doğru köklü bir geçiş yaşandığı ifade edilebilir. Dolayısıyla 1980 sonrasında Türk kamu yönetiminde yaşanan değişimin mülki idare amirliği üzerinde de etkileri söz konusu olmalıdır.

Türkiye'de mülki idare sisteminin oluşum ve değişiminde ekonomik, toplumsal ve teknolojik etkenlerin belirleyici bir rolü bulunmaktadır. Devletin taşra yönetiminin temelinde yer alan mülki idare sistemi, tarihsel bir süreç içerisinde evrimleşerek günümüzdeki durumuna gelmiştir. Mülki idare amirleri taşrada en üst düzeyde karar verme konumundadırlar. Bu nedenle bir mülki idare amiri "devlet örgütlenmesini ve devlet içindeki ilişkiler bütünü, başka bir deyişle hükümet etme sürecini çok iyi bilen çok yönlü bir lider olmalıdır" (Karasu, 2002: 211-212). Dolayısıyla mülki idare amirliği mesleğine giriş sürecinin olabildiğince nesnel ve en iyi adayların seçimine fırsat verecek biçimde düzenlenmesi önemlidir.

Bu çalışmada, personel alma ve kamu personeli alma bağlamında kaymakam adaylığına giriş süreci ele alınmaktadır. Son dönemlerde bu sürecin geçirdiği değişim aşamalarına da dikkat çekilecek olan bu çalışmada, adayların seçiminde nesnelliğin sağlanması sorununun irdelenmesi amaçlanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda öncelikle personel alma konusunun kavramsal çerçevesi verilecek, mülki idare amirliğinin özelliklerine değinilecek ve mülki idare amirliğine giriş süreci ele alınacaktır. Sınavın nesnelliği üzerinde yapılacak bir de-

ğerlendirmeden sonra bulgu ve önerilerin yer aldığı sonuç bölümüyle çalışma sona erecektir.

1.PERSONEL ALIMI VE MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ

1.1.Personel Alımı

Kamu yönetiminde geleneksel yaklaşımın yöneticinin işlevleri olarak kabul ettiği yönetim sürecindeki eylemlerin İngilizce'deki baş harflerinden POSCORB olarak yapay bir sözcük oluşturulmuştur. İlk defa Gulick tarafından 1936 yılında kullanılan bu sözcük, planlama, örgütleme, personel alımı, yöneltme, eşgüdümleme, denetleme ve bütçeleme işlevlerinin ifade edildiği bir formül olarak karşımıza çıkmaktadır (TODAİE, 1998: 207). Bu formül ile ifadesini bulan yönetim süreci içinde "personel alımı" da yer almaktadır.

Yönetim, örgütün amaçlarını gerçekleştirmek için mevcut kaynakların harekete geçirilmesi sürecidir. Örgüt amaçlarına ulaşmak amacıyla para, personel, malzeme, yer ve zaman gibi kaynaklardan yararlanmaktadır. Ancak bu kaynaklar içinde en önemlisi ve en zor sağlananı personel olarak adlandırılan insan kaynağıdır (Tortop vd., 2006: 9). Çünkü insan kaynağı unsuru örgütün amacına ulaşabilmesinde en önemli rolü üstlenmektedir.

İnsan kaynakları yönetimi anlayışında, insan ögesi ön plana çıkarılır ve örgütün merkezinde yer alır (Canman, 2000: 61). İnsan kaynakları yaklaşımı, insan kaynağına verilen önemi öne çıkarmaktadır. İnsan kaynakları yönetimi örgütün amaçları doğrultusunda gerekli insan kaynağının sağlanması, istihdamı ve geliştirilmesi ile ilgili politika oluşturma, planlama, örgütleme, yönlendirme ve denetleme etkinliklerini içeren bir disiplin olarak ortaya çıkmaktadır (Öznur, 2004: 8-9). Bu bağlamda, öğretim ve eğitimin önemi kendini göstermektedir. Öğretim işe girmeden önce kişilere kazandırılan genel nitelikteki tüm kültürel hazırlıkları ifade ederken, eğitim ise işe girdikten sonra verilen ve görevlerin yerine getirilmesine yönelik özgül nitelikteki hazırlıklardır (Doğan, 2000: 94).

Personelini hizmete aldıktan sonra örgütler, belli eğitimlerden geçirmek suretiyle örgütün etkililik, etkinlik ve verimlilik açısından başarısını geliştirme yoluna gitmektedirler. Ancak hizmet içi eğitimin etkililiği ve başarısı için personelin hizmet öncesi aldığı öğretimin düzeyi, kazandığı yetenekler gibi belli düzeyde bir potansiyele sahip olması bir ön koşul olarak ortaya çıkmaktadır. Özellikle kamu görevlerinde özellikli kariyer meslekleri için öğretim sürecinde edinilen potansiyelin önemi artmaktadır. Bu bağlamda personel seçme, yete-

nekleri, becerileri, eğitim düzeyi ve potansiyeli kamu kurumunun ihtiyaçlarına en uygun olan adayların belirlenmesi amacıyla yürütülen sistematik bir süreci ifade etmektedir (Gürüz ve Gürel, 2006: 178).

Devlet aygıtının istihdam biçimi olarak kamu personel rejiminin tarihsel süreç içerisinde anayasal ilkeler üzerine inşa edildiğine işaret eden Aslan (2006: 260), ilk kurucu ilkenin vatandaşların kamu hizmetlerine özgür, eşit ve kardeşçe girme hakkına sahip olması iken, ikinci ilkenin ise memurların maaş karşılığında istihdam edilmeleri olduğunu ifade eder.

Osmanlı döneminde 1838 Maaş Hatt-ı Hümayunu ile kapitalist üretim biçimine bağlı kamu personel rejiminin memurların maaş ile istihdam ilkesi ortaya çıkarken, 1856 Islahat Fermanı ile de biçimsel olarak siyasal eşitlik bağlamında Osmanlı milletlerinin eşit ve özgür biçimde kamu hizmetlerine girme hakkının tanınması gerçekleşmiştir (Aslan, 2006: 363).

1982 Anayasasında siyasi haklar ve ödevler bölümü içinde kamu hizmetlerine girme hakkına yer verilmektedir. Buna göre, her Türk'ün kamu hizmetlerine girme hakkına vurgu yapıldıktan sonra, hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemeyeceği belirtilmektedir.

Kurumların varlıklarını devam ettirebilmeleri, başarı ile görevlerini yerine getirebilmeleri seçmiş oldukları personelin yetenekleri ve potansiyelleri ile doğru bir orantı içindedir. Bu nedenle kamu kurumlarında özellikle üst düzey yöneticilik olarak personel alımı yapılan Mülki İdare Amirliği, Dışişleri meslek memurluğu, hakim-savcı gibi kariyer meslekleri için "görevin gerektirdiği nitelikler" bağlamında giriş koşulları ve aşamalarının titizlikle düzenlenmesi gereksinimi kendini göstermektedir.

1.2.Mülki İdare Amirliği

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 36. maddesine göre Mülki İdare Hizmetleri (MİAH) Sınıfı valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşunda çalışanları ve maiyet memurlarını kapsamaktadır. Türkiye Cumhuriyeti devletin üniter yapısı içinde oluşturulan taşra örgütlenmesi, "mülki idare sistemine", ülkenin tamamını kapsayıcı bir özelliği bulunan mülki idare sistemi de, "yetki genişliği" ilkesine dayanmaktadır. Bu ilkelere göre oluşturulan Türk kamu yönetimi sisteminin taşra yapılanmasında, mülki idare amirleri Devletin ve hükümetin temsilcisi konumunda görev yapmaktadırlar. İl yönetiminin başı olan vali, il'de Devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisidir. İlçe yönetimin başı olan kaymakam ise, ilçede hükümetin temsilcisi olarak görev yapmaktadır. Böylece, taşrada kamu

hizmetlerinin yürütülmesinde liderlik işlevini üstlenen vali ve kaymakamların, il ve ilçelerde "devletin ve hükümetin temsilcisi" olarak görev yapmaları etkinliklerini, görünürlüklerini ve önemlerini artırmaktadır. Öte yandan, mülki idare amirlerinin görev ve işlevleri değişen koşullar bağlamında değişime uğramaktadır (Onaran, 1976: 431).

Mülki idare amirlerinin kadroları İçişleri Bakanlığı bünyesinde bulunmaktadır. 2011 yılı Mayıs ayı itibarıyla mülki idare amirleri hizmetleri sınıfına ilişkin sayısal veriler şöyledir (Personel Genel Müdürlüğü, 2011): İçişleri Bakanlığı merkez teşkilatında 453 kadro bulunurken, bunların 357'si dolu olmasına karşılık 96'sı boş durumdadır. Taşra teşkilatındaki toplam 1.908 kadronun 1.697'si dolu, 21'i ise boş bulunmaktadır. Toplam olarak, İçişleri Bakanlığında Ma-yıs-2011 itibarıyla, merkez ve taşra teşkilatında MİAH sınıfına ait mevcut 2.361 kadronun 2.054'ünün dolu olduğu görülmektedir.

MİAH sınıfı personeli taşra teşkilatında vali, vali yardımcısı, kaymakam, hukuk işleri müdürü ve kaymakam adayı unvanları ile görev üstlenirken, bakanlık merkez teşkilatında şube müdürü, daire başkanı, hukuk müşaviri, mülkiye müfettişi, genel müdür, müsteşar yardımcısı ve müsteşar gibi unvanlarla görev yaparlar. Bununla birlikte özellikle son dönemlerde kamu bürokrasisinin tepe noktası dâhil olmak üzere başbakanlık, diğer bakanlıklar ve kamu kurumlarının üst yönetimlerinde Mülki İdare Amirliği (MİA) kökenli bürokratların görev üstlenmiş olmaları dikkati çekmektedir (Çapar, 2008: 54-55).

Mülki idare amirliği diğer pek çok meslek grubundan farklı olarak, çıkış noktasından itibaren, bağlısı bulunan kurum ve kuruluşlar ile bu birimlerde çalışan personel üzerinde yöneticilik ve liderlik yeteneklerinin etkin olarak kullanılmasına dayanan bir meslek grubudur. Aynı zamanda diğer birimlerle etkin ve sürekli bir eşgüdümü gerektiren, yapılması gerekenlerin her zaman açık olmadığı ve genellikle meydana gelen olaylarla ilgili zaman, imkân ve bilgilendirmenin kısıtlı olduğu durumlarda öngörüle bulunularak ve inisiyatif kullanılarak zamanında ve doğru kararlar alınması gereken kritik bir görevdir. Bu görev ve sorumluluğu üstlenecek, fiziksel ve psikolojik yönden zor koşullarda kararlılıkla sürdürebilecek mülki idare amirlerinin, maiyetinde görev yapan personelden her yönden daha donanımlı olması gerekmektedir. Günümüzün değişen ve gelişen koşullarını ve teknolojik yenilikleri dikkate aldığımızda, mülki idare amirliği adaylarının seçiminde çitayı biraz daha yükseltmenin, mesleğe yeni katılacak mülki idare amirleri bazında temsil ve görev etkinliğinde bir artış sağlayacağı değerlendirilmektedir.

2.MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ MESLEĞİNE GİRİŞ

2.1.Aranılan Nitelikler

Mülki idare mesleği, 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu, bu kanuna dayanılarak yayımlanan Kaymakam Adayları Yönetmeliği, 5442 sayılı İl idaresi Kanunu ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile düzenlenmektedir. Mülki idare amirliği mesleğinin ilk basamağını önceleri "maiyet memurluğu" olarak adlandırılan, "kaymakam adaylığı" oluşturmaktadır (Emre, 2002: 79). Kaymakam adaylığı, Adalet Bakanlığında hakim ve savcı adaylarının genel idare hizmetleri sınıfında sayılmalarının aksine, mülki idare hizmetleri sınıfı içinde sayılmaktadır (Adli Yargı Hakim ve Savcı Adayları ile İdari Yargı Hakim Adaylarının Meslek Öncesi Eğitimlerinin Yaptırılmasının Esas ve Usullerine İlişkin Yönetmelik, 2004).

1973 yılında yayımlanan "Maiyet Memurları Yönetmeliği" mesleğe giriş basamağının adını "maiyet memurluğu" olarak içinde barındırıyordu. 1983 yılında 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile ilk defa "kaymakam adaylığı" kadrosu ihdas edilmesi ile maiyet memurluğu yerine kaymakam adaylığı kullanılmaya başlanmıştır. Bu bağlamda, 1985 yılında Maiyet Memurları Yönetmeliğinde yapılan değişiklik ile "kaymakam adaylığı" ibaresi yönetmeliğe girmiştir.

1930 yılında çıkarılan 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu, Osmanlı Döneminde uygulanan anlayış doğrultusunda, kaymakam adaylığına girişte Siyasal Bilgiler Fakültesi ile hukuk fakültelerinden mezuniyet koşulu getirmişti.

1986 ve 1991 yıllarında kaymakam adaylığına giriş açısından iki önemli değişim ortaya çıkmıştır. 1986 yılında İstanbul Siyasal Bilimler Fakültesinin adını "Siyasal Bilgiler" olarak değiştirmesi ile mesleğe giriş yolu açılmıştır. Ancak asıl açılım, 1991 yılında 1700 sayılı kanunda yapılan değişiklik ile dört yıllık eğitim veren tüm siyasal bilgiler, hukuk, işletme, iktisat ve iktisadi ve idari bilimler fakültesi mezunlarına mesleğe girme hakkı tanınması ile yapılmıştır.

Bu açılıma, daha geniş bir kaynaktan daha iyi adayları seçme fırsatı verdiği; fırsat eşitliği sağladığı; rekabet ortamı yarattığı; mesleğe değişik eğitim-öğretim deneyimleri kazanmış ve toplumun farklı kesimlerinden gelen adayların girişine fırsat sağladığı; gibi gerekçelerle olumlu yaklaşımlar bulunmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2002: 19). Buna karşın bu açılıma, kariyer olarak kabul edilen mesleklerde belirli kaynaklardan personel aliminin hizmetin gereği olduğu; öteden beri kaymakam yetiştiren öğretim kurumlarının yöneticilik için gerekli bilimsel bilgiler yanında idari gelenekleri, değer yargılarını, davranış kalıplarının

aktardıkları, böylece öğrencilerin kendilerini bilgi, davranış ve psikolojik olarak mesleğe hazırladıkları; kişiler gibi köklü kurum ve kuruluşların da mensuplarını başarılı kılan hafızaları, birikimleri ve gelenekleri olduğu; gerekçelerinden hareketle olumsuz yaklaşımlar da bulunmaktadır (Emre, 2002: 85).

1991 yılında yapılan yasal değişiklikten sonra 1992 yılında yapılan kaymakam adaylığı sınavı sonucunda ilk defa 2 kadın ve 4 iktisadi ve idari bilimler fakültesi mezunu kaymakam adayları olarak atanmıştır (Başa, 2007: 59).

Aslında kadınların mesleğe girişini engelleyen yasal bir düzenleme bulunmamakta idi. Ancak, İçişleri Bakanlığının başvuruları kabul etmeme tavrından kaynaklanan bir kısıtlama ortaya çıkıyordu. Konu dava konusu olunca, Danıştay 5. Dairesi 15.11.1984 tarih ve 3836 sayılı kararında Bakanlığın başvuruları ülkenin koşullarını gerekçe göstererek kabul etmemesini hukuka aykırı bulmamıştır:

"Anayasamızda yer alan eşitlik ilkesinde, hernekadar herkesin cinsiyet ayrımı gözetilmeksizin kanun önünde eşit olduğu hususu vurgulanmakta ise de; idarenin kaymakamlık görevinin özelliklerini ve ülke genelinde bu görevin yürütüleceği ilçelerin bugünkü toplumsal, kültürel, coğrafi ve ulaşım olanaklarını gözönüne alarak maiyet memurluğu-kaymakamlık görevine almada kadın erkek ayrımı gözetmesinde Anayasaların yukarıda anılan hizmete girme ile ilgili maddelerine aykırılık bulunmamaktadır. "

Ancak, 1992 yılında İçişleri Bakanlığı'nın "tavir değişikliğine" giderek, mesleğe giriş için yapılan kadın başvurularını kabul etmeye başladığı ve ilk defa kadın kaymakam adayı alındığı anlaşılmaktadır.

2001 yılında yapılan Mülki İdare Araştırması (MİAR)'nda mülki idare amirlerinin % 65'i mesleğin öbür fakülteleri bitirenlere açılmasının yararlı olmadığı görüşünü destekledikleri anlaşılmaktadır (Emre, 2002: 85). Aynı araştırmada mesleğin kadınlara açılmasını yararlı bulan mülki idare amirlerinin % 50.7, yararlı bulmayanların ise % 45,0 olduğu tespit edilmiştir (Emre, 2002: 87).

Kaymakam adaylığı için aranan nitelikler 1700 sayılı yasada yer almaktadır. Dört temel koşul bulunmaktadır: (1) yasada sayılan yüksek öğrenim kumullarından mezun olmak, (2) Yaş, (3) Sağlık, (4) Altı aylık adaylık süresi sonunda valilerce ehliyetin onaylanması.

Yürürlükten kaldırılan Kaymakam Adayları Yönetmeliğinde bu koşullar detaylandırılmakta idi (Kaymakam Adayları Yönetmeliği, 2011 yılında kaymakam adaylığına atandıktan sonraki yetiştirme sürecini kapsayacak biçimde yenilenmiştir). Yönetmelik öncelikle, Türk vatandaşı olmak, kamu haklarından mahrum olmamak, sayılan belli suçlardan mahkûm olmamak ve askerlikle ilgili bulunmamak biçiminde aranılacak genel nitelikleri 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na uygun olarak belirlemekte idi. Özel nitelikler konusunda 1700 sayılı kanunda yazılı koşullardan ilk üçünü, belli yüksek öğrenim kurumlarından mezun olmak, 30 yaşını bitirmemiş olmak ve sağlıklı olmak biçiminde sıralamaktaydı.

Dördüncü nitelik olarak, mülki idare amiri olmaya engel teşkil edecek kişisel ve ailevi kötü bir sanının bulunmaması gerektiği belirtilmekte idi. Bunun yapılacağı bir tahkikat ile belirleneceği düzenlenmişti.

1998 yılında yönetmelikte yapılan bir değişiklik ile beşinci nitelik belirlenmişti. Yapılan bu değişiklik ile bir ölçüde de olsa ilk defa kaymakam adaylarında aranılacak koşulların somut olarak ifade edildiği ve üstlenilecek görev ile ilişkilendirildiğine dikkat çekilmektedir (Emre, 2002: 80; İçişleri Bakanlığı, 2002: 20). Buna göre, kaymakam adayı olabilmek için 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda sayılan yetki görev ve sorumlulukları yerine getirebilecek mülki idare amirliğine yaraşır kültüre, bilgi birikimine, yeteneğe sahip olmak yanında, Anayasa'da ifade edilen demokratik, laik ve sosyal hukuk devletinin gerektirdiği çağdaş yaşam ve yönetim anlayışına sahip olmak aranacak nitelikler arasındaki yerini almıştı.

Altıncı nitelik olarak Kamu Personel Seçme Sınavından asgari puanı almak gerektiği 2006 yılında yapılan bir düzenleme ile getirilmişti.

Yedinci nitelik olarak ise 2004 yılında getirilen düzenlemenin 2009 yılında değiştirilmesinden oluşmakta idi. Buna göre, bir kamu kuruluşunda çalışmış olan veya çalışanlardan disiplin cezası alanlar ya da iyi derecede sicil almamış olanların kaymakam adayı olarak atamaları yapılmayacaktı.

2009 yılında 1700 sayılı kanunda yapılan değişiklik ile kaymakam adaylığı sınavlarının "yasa düzeyinde" yeni bir düzenlemeye konu olduğu görülmektedir. Danıştay'ın Kaymakam Adayları sınavları için 2008 yılında verdiği "yürürlüğü durdurma" kararları karşısında İçişleri Bakanlığı yönetmelikteki hükümleri kanuni hüküm olarak yeniden düzenleme yoluna gitmiştir. Danıştay 12. Dairesi'nin verdiği 03.07.2008 tarih ve E.2008/1780 sayılı yürütmeyi durdurma kararı ile Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 13.11.2008 tarihinde YD.

İtiraz No: 2008/774 sayılı kararı ise yürütmeyi durdurma kararının yönetmelik hükümlerini de kapsayacak biçimde genişletilerek kabul edildiği görülmektedir. Bu kararlarda özetle, davacının sözlü sınavda başarısız sayılmasına ilişkin işlemlerde, sınav öncesinde soruların ve yanıtlarının hazırlanmamış olması, sözlü sınavın sesli ve görüntülü kayıt yapılmak suretiyle gerçekleştirilmemesi, ayrıca komisyon üyelerince takdir edilen notun gerekçeleriyle ortaya konulmaması nedenleriyle hukuka uyarlık bulunmadığına ilişkin bir sonuca varıldığı anlaşılmaktadır.

Bu kararlara karşılık, 2009 yılında 1700 sayılı Kanunda yapılan değişiklik ile (madde 2/A) kaymakam adaylığı yazılı sınavı, mülakatı ve atamasının "detaylı biçimde" düzenlendiği görülmektedir. Yazılı sınavın bir yarışma sınavı olduğuna vurgu yapılırken sınav sorularının hazırlanacağı konular belirlenmekte ve mülakata çağrılacak adayların belirlenme yöntemi açıklanmaktadır.

Öte yandan, bu değişiklik ile, mülakat aşamasında yapılacak değerlendirmelerin bir ölçülendirmeye dayandırılmak istendiği görülmektedir. Buna göre, mülakat adayın; (a) bir konuyu kavrayıp özetleme, ifade yeteneği ve muhakeme gücünün, (b) Temsil kabiliyeti, davranış ve tepkilerinin mesleğe uygunluğu, liyakati ile genel ve fiziki görünümünün; (c) Özgüveni, ikna kabiliyeti ve inandırıcılığının, (d) Genel yetenek ve genel kültürünün; (e) Çağdaş, bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklığının puan vermek suretiyle değerlendirilmesi yöntemi olarak açıklanmaktadır. Adayların komisyon başkan ve üyeleri tarafından yukarıdaki ölçütlerin her birinden yirmişer puan üzerinden değerlendirilmesi esas alınmaktadır. Verilen puanların ayrı ayrı tutanağa geçirilmesi dışında herhangi bir kayıt sisteminin kullanılmayacağı belirtilmektedir.

2009 yılında 1700 sayılı kanunda yapılan değişiklik ile önceki Kaymakam Adayları Yönetmeliği'nin uyumlu hale getirilmesine yönelik olarak, aynı yıl bu yönetmeliği'nin 7. maddesinin yürürlükten kaldırıldığı görülmektedir. Bu madde, sınavda adayların bilgi, yetenek ve kişiliklerini ölçme amacını belirtiyordu. Bu uyum çabaları doğrultusunda, 2011 yılında yeni bir "Kaymakam Adayları Yönetmeliği" çıkarılarak önceki yönetmelik yürürlükten kaldırılmıştır. Bu yeni yönetmelik ise "kaymakam adayı olarak atananların kaymakam adaylığında yetiştirilmeleri" amacına yönelik düzenlemeleri kapsar bir nitelik taşımaktadır. Sonuç olarak, günümüzde kaymakam adaylığına giriş süreci aşaması sadece 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu tarafından düzenlenmektedir.

2.2.Sınav Komisyonu

1973 tarihli Maiyet Memurları Yönetmeliği sözlü sınav komisyonu üyelerini "Müdürler Encümeni" içinden bakanlık makamının seçmesi öngörülmekteydi. 1994 tarihli Kaymakam Adayları yönetmeliği sözlü sınav komisyonunun Personel Genel Müdürü'nün teklifi üzerine bakanlık onayı ile görevlendirilmesi biçiminde bir düzenleme yapılmıştı. Ancak üyelerin nitelikleri ile ilgili bir ilke bulunmamaktaydı.

2009 yılında 1700 sayılı kanunda yapılan değişiklik ile "mülakat komisyonu"nun Personel Genel Müdürü başkanlığında ve bakanın müdürler encümeninin mülki idare amiri sınıfından olan üyeleri arasından görevlendireceği iki üyenin katılımı ile oluşturulacağı hükme bağlanmıştır. Yeni düzenleme ile sözlü sınavın yerini mülakat kavramının aldığı görülmektedir. Ayrıca komisyon başkanı Personel Genel Müdürü olarak belirlenmiş ve üyelerinin nitelikleri belirtilerek bakanın görevlendirmesine tabi oldukları açıklanmıştır.

Bu değişiklikle bağlantılı olarak, 2009 yılında Kaymakam Adayları Yönetmeliğinin sınavın duyurulması, sınava giriş belgesi, sınav komisyonları, sınav komisyonlarının çalışma düzeni-görev ve yetkileri, sınavlarda değerlendirme başlıklarını taşıyan 5, 6, 7, 8 ve 9. maddelerinin yürürlükten kaldırıldığı görülmektedir. Nihayet, 2011 yılında Kaymakam Adayları Yönetmeliğinin yenilenmesi ile bu konulardaki düzenlemelerin 1700 sayılı kanunun tekeline bırakılması gerçekleştirilmiştir.

2.3.Sınav Süreci

Daha önce yazılı ve sözlü olmak üzere yapılmakta olan sınavlar 2001 yılında Özel Yarışma Sınavına Tabi Tutulmak Suretiyle Girilen Meslekler İçin Yapılacak Eleme Sınavı Hakkında Yönetmelik tarafından yapılan düzenleme ile birlikte, 2001 yılı içinde yapılan son sınavdan itibaren, eleme, yazılı ve sözlü olmak üzere üç aşamalı olarak yapılmaya başlanmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2002: 19-20).

Sınavlar üç aşamalı olarak yapılmaktadır. Birinci aşama eleme sınavıdır. Eleme Sınavı (KPSS); Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacaklar Hakkında Genel Yönetmelik hükümleri gereğince Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) yapılan Kamu Personel Seçme Sınavıdır. Bu sınavda başarılı sayılabilmek için gereken asgari puan Bakanlıkça tespit edilmektedir. İçişleri Bakanlığı (2011), 2011 yılı Ocak ayındaki Kaymakam adaylığı sınav ilanında KPSS37 puanı 75 ve üzeri olan adayların başvurularını istemiş, aynı puan türünden 99.663-85.421 puan aralığından 1100 kişinin sınava girmeye hak ka-

zandığını açıklamıştır. Aslında ilk aşama her ne kadar eleme sınavı olarak ifade ediliyorsa da, bir ölçüde yarışmacı niteliğinin olduğunu da kabul etmek gerekir.

İkinci aşamada yapılan Kaymakam Adaylığı sınavı yazılı olarak, Bakanlıkça protokol ile ÖSYM'ye yaptırılmaktadır. Bu sınav "yarışma" sınavı niteliği taşımaktadır. Bu sınavda, Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi, Türkçe, Anayasa Hukuku, İdare Hukuku, Türkiye'nin İdari Yapısı, Türkiye'de Mahalli İdareler, Ekonomi, Türkiye'nin Sosyo-Ekonomik Yapısı ile Türkiye'de Demokratikleşme ve İnsan Hakları konularına dayanan sorular ile seçmeli bir test uygulaması yapılmaktadır. Bu sınavın değerlendirmesi 100 puan üzerinden yapılmaktadır. 70 puanın altında olmamak kaydıyla en yüksek puandan başlamak üzere ilan edilen kadronun dört katı aday yazılı sınavı kazanmış sayılmaktadır.

Mülakat sınavın üçüncü aşamasını oluşturmaktadır. Mülakat; adayların yazılı sınav konularının yanı sıra, bilgilerinin ölçüldüğü, genel kültür, muhakeme, kavrayış, ifade yetenekleri, genel davranış ve tepkilerinin mesleğe uygunluk açısından değerlendirildiği ve fiziki durumunun tespit edildiği bir aşamadır. Yukarıda belirtildiği gibi, 2009 yılında 1700 sayılı kanundaki değişiklik ile üç kişilik komisyon üyelerinin beş kategori biçiminde belirlenmiş yetenek, beceri ve kişilik özelliklerini 20'er puan esasından değerlendirmeleri öngörülmektedir.

Kaymakam Adaylığı sınavının nihai başarı listesi, yazılı sınav puanı ile mülakat puanının aritmetik ortalaması esasında en yüksek puan alandan başlamak üzere hazırlanmaktadır. Bu sıralama esnasında nihai puanların eşitliği halinde yazılı puana öncelik tanınacağı, yine eşitlik olursa lisans diploması not ortalaması yüksek olana öncelik verileceği belirtilmektedir. Ancak başarılı sayılmak için, komisyon başkan ve üyelerinin yüz tam puan üzerinden verdikleri puanların aritmetik ortalamasının en az yetmiş olması koşulu bulunmaktadır (1700 sayılı kanun, madde 2/A). Böylece oluşan başarı listesindeki sıralama doğrultusunda sınav ilanında gösterilen kadro sayısı kadar adayın atamaları yapılmaktadır.

2.4.Sınavın Niteliği ve Nesnelliği Sorunu

Canman (1995: 78-79)'ın hizmete almada ele aldığı merkezi sistem ve kurumsal sistem kavramlaştırması açısından bir değerlendirme yapılabilir. Buna göre önceden kurumsal sisteme uygun olarak İçişleri Bakanlığı tarafından Kaymakam Adaylarının alımı gerçekleştiriliyor iken, 2001 yılından sonra karma bir sistemin uygulanmaya başladığı ifade edilebilir. Çünkü, bu uygulama ile sınavın ilk eleme aşaması merkezi sisteme uygun olarak yapıldıktan sonra, ikinci ve üçüncü aşamada İçişleri Bakanlığı'na özgü ilke ve kurallar çerçevesinde kay

makam adaylığı sınavı kurumsal sisteme uygun biçimde tamamlanmaktadır.

Kaymakam adaylarının mesleğe alınmasında aranan nitelikler bağlamında, uygulanan sınav sisteminin yeterliliği ve nesnelliği tartışma konusu olmaya devam etmektedir (Emre, 2002; İçişleri Bakanlığı, 2002: 20). Yönetici adaylıklarında aranacak nitelikler bağlamında Emre (2002: 82) genel yöneticilik ve uzman yöneticilik olmak üzere iki tür yöneticilik modeline dikkat çekmektedir. Türkiye'de genel yönetici sınıfı bulunmaz iken, Mülki İdare Amirliği genel yöneticilik modelini en fazla yansıtan meslek grubu olarak öne çıkmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2002: 20). Bu bağlamda, kaymakam adaylarında genel yöneticiliği gerektirdiği niteliklerin aranması gereksinimi kendini göstermektedir.

Emre (2002: 82-83), genel yöneticilik modelinin uygulandığı Birleşik Krallık'ta yönetici adaylarında aranan niteliklerin; kişilerarası ilişkilerde duyarlılık, ikna etme becerisi, sorun çözme becerisi, yenilikçilik, isteklilik, dirençlilik, uyulanma (uyum) becerisi olduğuna işaret etmektedir. "Entelektüel becerinin" temel bir özellik olması yanında, yasal olarak yönetici adaylarında aranması gereken nitelikler yukarıda sayılanlar olarak kabul edilmektedir (Emre, 2002: 83).

1973 yılındaki yönetmeliğe göre yapılacak yazılı ve sözlü sınavlarda adayların "bilgi, yetenek ve kişiliklerini" ölçmek amacı ortaya çıkmaktadır. Bu amaç 1994 yılında çıkarılan Kaymakam Adayları yönetmeliğinde de yer almıştır. Ancak yönetmelikte bilginin niteliği belirtilmişken, yetenek ile kişilik konusunun yeterince açık olmadığı dile getirilmekteydi (Emre, 2002: 90; İçişleri Bakanlığı, 2002: 20). Öte yandan, bu düzenlemenin yönetmelikte yer aldığı 7. madde 2009 yılında yürürlükten kaldırılmıştır.

Mevcut sisteme göre eleme (KPSS) aşaması ve Kaymakam Adaylığı sınavı (ÖSYM tarafından yapılan) aşamalarında test yöntemi uygulanmaktadır. Bu aşamaların bilginin ya da entelektüel becerinin ölçülmesine yeterli olduğu ifade edilebilir. Ancak adayların kişilik özelliklerinin ve yeteneklerinin ölçülmesi için elverişli ve yeterli olmadığı açıkça ortaya çıkmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2002: 20).

Günümüzde geçerli 1700 sayılı kanunun 2/A maddesine göre mülakat sınavı ile adayların,

- (a) Bir konuyu kavrayıp özetleme, ifade yeteneği ve muhakeme gücünün;
- (b) Temsil kabiliyeti, davranış ve tepkilerinin mesleğe uygunluğu, liyakati ile genel ve fiziki görünümünün;
- (c) Özgüveni, ikna kabiliyeti ve inandırıcılığının;

- (d) Genel yetenek ve genel kültürünün;
- (e) Çağdaş, bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklığının;

Puan vermek suretiyle değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.

Elbette mülakat aşamasında adayların kişilik özellikleri ve yetenekleri ile ilgili bir kanaatin ortaya çıkması mümkün olmaktadır. Ancak belirli ve kısıtlı bir zaman dilimi içinde bu niteliklerin çok sağlıklı biçimde değerlendirilebileceğini iddia etmek yerinde olmayacaktır. 2002 yılında yapılan Mülki İdare Şurasında, kaymakam adaylarının yetiştirildiği "adaylık süreci" içindeki izleme ve değerlendirmenin önemine dikkat çekilmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2002: 20). Bu bağlamda, sınavda başarılı olup kaymakam adayı olarak atananların üç yıllık adaylık dönemi süresince izlenmeleri, gözlenmeleri sonucunda daha sağlıklı bir değerlendirmeye ulaşılması söz konusu olacaktır. Bu sebeple, mesleğe hazırlık amacıyla farklı eğitim yöntemlerinin uygulandığı yetiştirilme sürecinde kaymakam adaylarının kişilik özellikleri ve yeteneklerinin daha iyi değerlendirilebilecekleri ortaya çıkmaktadır. Bu süreç 1700 sayılı kanunun 3. maddesi ve bu maddeye dayanılarak 2011 yılında yenilenen Kaymakam Adayları yönetmeliği ile düzenlenmektedir. 3

3. SINAVIN NESNELLİĞİ SORUNU ÜZERİNE BİRDEĞERLENDİRME

Maiyet memurluğu ya da kaymakam adaylığı sınavlarının nesnelliği, uzun zamandır tartışılan bir konudur. Sınavın en çok mülakat aşaması eleştirilmektedir (Demirdağ, 2006: 47). 1965 ve 1970 yılları arasında işe giriş yarışma sınavları üzerinde Mihçioğlu (1972: 203)'nun yaptığı bir araştırma, sınavlarda siyasal eğilimleri ortaya çıkarmaya yönelik soru sorulmasına "çok sık" rastlandığı tespit edilmiştir. Sonraki dönemlerde de siyasal eğilimler ile bağlantılı tercihler yapıldığı konusunun dile getirildiğinden hareketle, Emre (2002: 89) kaymakam adaylığı sınavlarında "düşünsel ve siyasal kayırmacılığın" etkili olduğuna ilişkin yaygın bir inancın varlığına işaret etmektedir. 2001 yılında yapılan MİAR Araştırmasında 1114 mülki idare amirinden %65,6'sı "kaymakam adaylarının nesnel biçimde seçildiğine inanmadıklarını" ifade etmişlerdir. Bu tespiti dikkate almaya değer kılan, sınav sisteminden geçip mesleği icra eden, işin içinde olan kişilerin yanıtlarından oluşmuş olmasıdır. Öte yandan aynı araştırmada nesnelliği bozabilecek üç seçenekten siyasal kayırmacılık açık ara ön sırada kendini gösterirken, sınav sisteminden kaynaklanan yetersizliklerin ikinci sırada ve nepotizmin (eş, dost, akraba kayırmacılığı) üçüncü sırada yer aldığı görülmektedir (Emre, 2002: 89).

Sınav sisteminin kaymakam adaylarında aranacak nitelikleri ölçebilecek biçimde düzenlenmesi konusunun önemi ortaya çıkmaktadır. 2002 yılında yapılan Mülki İdare Şurasında, Kaymakam Adayları Yönetmeliği'nin, sınav sistemini yeterli biçimde düzenleyemediğinden dolayı kaymakam adaylığı sınavlarının nesnellüğünün tartışılmasına yol açtığı biçiminde bir eleştiri yapıldığı görülmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2002: 38). Bu eleştiriye göre, yönetmelik sınavların adayların bilgi, yetenek ve kişiliklerini ölçecek biçimde yapılmasını öngörmektedir. Ancak yazılı sınavda soruların alanlarını belirtmesine karşılık, adaylarda aranacak yetenek ve kişilik özelliklerinin neler olduğu ve bunların nasıl ölçüleceği konularını düzenlememektedir. Bu sebeple, bu eleştirel bakışa göre, sınavların nesnellığı konusu tartışma konusu olmaya devam etmektedir.

2001 yılında yapılan MİAR araştırmasında (Emre, 2002: 92); Öncelikle mesleği özendirmek için atılması gereken adımlarda, maaşların mesleğin saygınlığına uygun hale getirilmesi ve meslek içinde yükselmeye nesnelleşmenin sağlanmasının öne çıktığı görülmektedir.

Bu araştırmada (Emre, 2002: 92-93), giriş sınavı ile ilgili mülki idare amirlerinin cevaplarında en çok desteklenen öneriden itibaren sıralaması aşağıdaki gibi olmuştur:

-ÖSYM tarafından bir eleme sınavı yapılması: Bu öneri ÖSYM tarafından eleme sınavı uygulaması 2001 yılındaki değişiklik ile birlikte yürürlüğe geçmiştir.

-Sınav süreci içinde bilgi ve yazılı anlatım yeteneğini ölçen bir yazılı sınav aşamasının uygulanması: Araştırmada mülki idare amirlerinin %80 oranında bu önerileri destekledikleri görülmüştür.

-Sınav sisteminde örnek-olaya dayalı sözlü sunuş ve tartışma bölümü bulunması: Bu öneri araştırmada cevap veren mülki idare amirlerinin %70'i tarafından desteklenmiştir.

-Mülakat komisyonunda psikolog bulunması: Bir yöneticide bulunması gereken belli kişisel özelliklerin belirlenmesinde bir psikoloğun katkı sağlayabileceği düşüncesinden ve Birleşik Krallık'ta uygulanıyor olmasından hareketle bu öneride bulunduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca bu önerinin Tezel (1985) tarafından yapıldığına da dikkat çekilmektedir. Bu önerinin aldığı destek %63,5 oranında olmuştur.

-Mülakat komisyonunda kamu yönetimi profesörü bulunması: Her yıl bir başka üniversiteden olmak üzere bir kamu yönetimi profesörünün komisyonda bulunma önerisinin katılımcılardan %51,1 oranında destek alabilmiştir.

-Eleyici nitelikte yabancı dil sınavı eklenmesi: Bu öneri ise katılımcı mülki idare amirlerinin ancak %34,9 oranında desteklendiği görülmektedir. Dolayısıyla bu önerinin katılımcılarca benimsenmediğini ifade etmek olasıdır.

2002 yılında yapılan Mülki İdare Şurasında ise, alt-yapısı MİAR araştırmasında oluşan önerilerin sunulduğu görülmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2002: 38):

-Adayların yazılı anlatım ve analiz yeteneklerini ölçmek amacıyla yazılı sınav uygulaması yapılması,

-Mülakatın, adayların kişilik ve yetenek ile ilgili diğer özelliklerinin değerlendirilmesine olanak verecek biçimde uygulanması,

-Adayların yabancı dil bilme düzeylerinin değerlendirmeye alınarak, en azından eşit puanlı adaylar arasında tercih nedeni sayılması,

-Üst düzey niteliklere sahip adayların tercihlerini çekebilmek için, mesleğin özlük hakları ve kariyer beklentilerini karşılamaya yönelik önlemler alınması.

2001 yılındaki değişiklik sonrasında 2002 yılından itibaren mesleğe giriş sınavlarının eleme sınavı, yarışma sınavı ve mülakat aşamalarından oluşması, bir bütün halinde kaymakam adaylığı sınavlarının nesnelliğinin artmasına katkıda bulunduğu ifade edilebilir. KPSS sınavından belli puan limitini aşan ve yapılan yarışma niteliğindeki kaymakam adaylığı sınavında en iyi dereceyi elde edenler sıralamasında kadro sayısının dört katı katılımcıyı mülakat için çağırılması süreci, özellikle "bilgi"nin ölçülmesi açısından son derece nesnel bir ölçüm sağlamaktadır. Ancak, asıl sorun bu kadronun dört katı başvuru arasından seçim yapılan sürecin nesnelliği üzerinde oluşmaktadır. Çünkü bu aşamada, kaymakam adaylığı seçiminde kişilik özellikleri, yetenek ve becerilerinin mesleğe uygunluğu aranmaktadır. Bu özellik, yetenek ve becerilerin doğası gereği "nesnel" biçimde ölçülebilmelerinde zorluk bulunmaktadır. Bu zorluğa karşılık oluşturulan mülakat komisyonu eleme ve yarışma sınav sürecini aşmış "bilgi" düzeyi üst düzeydeki en iyi adaylar arasından seçim yapma şansına sahip olmaktadır. Her ne kadar, mahkemelerden aksi kararlar alınmasına karşılık, ilke olarak bu aşamaya ilk sırada çağrılan adayın seçilmeme ve son sırada çağrılan adayın seçilme olasılığını kabul etmek gerekmektedir. Çünkü bu aşamada komisyon kişilik, yetenek ve beceri açılarından yapacağı değerlendirmelere göre son tercih hakkını kullanacaktır.

2009 yılında 1700 sayılı kanunda yapılan değişiklik, bir ölçüde mülakat aşamasının nesnelliğine yönelik eleştirilere cevap niteliği taşımaktadır. Mülakat esnasında adayda aranacak nitelikler beş grup halinde sayılmaktadır. Komisyon başkan ve üyelerinin her nitelik grubu için yirmişer puan üzerinden de-

ğerlendirme yapacakları ve verilen puanların ayrı ayrı tutanağa geçirileceği bir yöntem öngörülmektedir. Komisyonun Personel Genel Müdürü başkanlığında ve mülki idare kökenli iki üyenin katılımı ile oluştuğu görülmektedir. O halde, mesleki birikim ve deneyimleri doğrultusunda adayların seçimi konusunda değerlendirmeleri oluşacaktır. Her aday için ayrı ayrı üç öznel değerlendirmenin ortalaması alınması suretiyle bir "nesnel" sonucun oluşması beklenmektedir.

Mülakat aşamasının nesnellğine katkıda bulunmak için yapılan önerilerin "uygulanabilir" bir nitelik taşımaları önemlidir. Örneğin, 2011 yılı Ocak ayındaki sınav ilanı 55 kadro için yapılmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2011), mülakata en az 220 kişinin çağrılacağı düşünülrse sınav komisyonunun her aday için ayırabileceği zaman dilimi ve toplam ne kadar bir sürede yapacağı bir çalışma ile "etkin, verimli ve etkili" biçimde mülakat sürecini tamamlayabileceğinin iyi bir şekilde planlanması gerekmektedir.

Bu doğrultuda mülakat aşamasında nesnellğin artmasına katkıda bulunmak amacıyla, adaylara ayrılacak süre, yöneltilecek soruların önceden belirlenmesi, soruların kur'a ile seçilerek yöneltilmesi, mülakatta örnek-olaya dayalı sözlü sunuş aşamasının bulunması gibi düzenlemeler yapılabilmesi mümkündür. Ayrıca mülakat komisyonunda bir psikolog bulunmasının da, özellikle adayların kişilik özellikleri konusunda katkı sağlayabileceği düşünülmelidir. Ancak, bu konuda her sınavda farklı psikolog bulundurulması gibi nesnellği ve tarafsızlığı destekleyecek detaylı düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Öte yandan, adayların bilgi düzeylerini nesnel biçimde ölçecek nitelikte eleme ve yarışma sınavlarından geçtiği dikkate alındığında mülakat komisyonunda bir kamu yönetimi profesörü bulunmasının kayda değer bir katkı sağlayabileceği düşünülmemektedir. Çünkü mülakat aşamasında adayların bilgi düzeylerini ölçmekten ziyade, kişilik özellikleri, tavır ve davranışlarının gözlemlenmesine odaklanıldığından, bir kamu yönetimi profesöründen bu açıdan katkı beklemek doğru olmayacaktır. Ayrıca sosyal bilimlerdeki aynı alanda farklı akım ve yaklaşımlar bulunduğu gerçeğinden hareketle tek tip kamu yönetimi profesöründen söz konusu edilemez. Bilginin ölçülmesi bağlamında, komisyonda yer alan profesörün derslerini takip etmiş öğrenciler için bir avantaj ortaya çıkabilecekken, diğer üniversitelerden gelen adaylar için bir dezavantajın söz konusu olabileceği de düşünülmelidir.

Aslında, üstlenilecek görev ile bağlantılı olarak, adayların kişilik, yetenek, becerilerinin mülakat aşamasında sadece bir "öngörü" olarak tespit edilebileceğini kabul etmek gerekmektedir. Bu durumda uzun süreli ölçüm ve değerlendirme fırsatını, değişik aşamalardan oluşan üç yıllık adaylık eğitimi süreci

sağlayabilecek bir nitelik taşımaktadır. Çünkü kaymakam adaylarına mesleğe giriş aşamasında, üç yıllık kaymakam adaylığı sürecinde farklı hizmet-içi eğitim türü ve yöntemlerini kapsayan çok yönlü bir program uygulanmaktadır (Çimen, 2009; Bilgin ve Çapar, 2010: 54). Böylece farklı ortamlarda, farklı eğitim aşamalarından geçen kaymakam adayı, ancak üç yıllık süre sonunda yapılan "kaymakamlık mülakatından" geçtikten sonra "kaymakam" olarak atanabilmektedir.

Mülki idare amirlerinin yetiştirilmeleri esnasında ve mesleki görevleri esnasında yurtdışı programlarına katılmaları, 1980'li yılların ortalarından itibaren düzenli biçimde uygulanmaktadır. Ayrıca küreselleşen dünyada, teknolojik gelişmeler, bilgi toplumuna geçiş süreci, ülkenin AB'ye adaylık süreci gibi birçok etken yabancı dil bilgisini neredeyse bir zorunluluk haline getirmektedir. Bu sebeplerle yabancı dil bilgisinin meslek açısından önemi artmaktadır. Öte yandan ülkemizde yabancı dil öğretimi konusunda ilerlemeler sağladığı, üniversitelerin zorunlu ya da gönüllü olarak hazırlık sınıfları oluşturduğu da dikkati çekmektedir. Bu bağlamda, 2000'li yılların başlarında yapılan önerilerde ortaya çıktığı gibi kaymakam adaylığına giriş sürecinde adayların yabancı dil bilgisi düzeylerinin dikkate alındığı bir değerlendirme sistemi oluşturulması düşünülmelidir. Yabancı dil bilgi seviyesi belli genel kabul gören sınavlardan (KPDS gibi) alınacak dereceler biçiminde değerlendirme sistemine dâhil edilebilir. Böylece kaymakam adaylığı sınavında nesnel bir ölçüt daha ilave edilmiş olur.

Bu nedenlerle, yabancı dil seviyesi tespitinin KPSS sınavı ile birlikte eleme sınavı aşamasında değerlendirmeye alınması önerilebilir bir nitelik taşımaktadır. Yeterlilik düzeylerinin ölçüleceği yabancı dil grubuna dünyada en yaygın olarak kullanılan ve ülkemizde de yaygın düzeyde eğitim ve öğretimi verilen İngilizce, Almanca ve Fransızca dillerinin dâhil edilebileceği ve KPDS sınavları yoluyla dil seviyelerinin tespit edilebileceği değerlendirilmektedir. KPDS sınav sonuçlarının KPSS sınavı ile birlikte değerlendirmesine yönelik teklifler, KPDS sınav notlarının değerlendirmedeki ağırlık ve önem oranlarına göre aşağıda alternatifli olarak sunulmaktadır.

1- KPSS sınav notu ile tercihen asgari 60 puan ve üzeri bir taban puan üzerinde değerlendirilen KPDS notlarının aritmetik ortalamalarının alınması: Bu yöntemde adaylar her iki sınavdan da belli taban puanlar üzerine çıkmak suretiyle başarılı olmak zorundadır. Adayların her iki sınava da eşit derecede önem vermesi gerekmektedir.

2- KPSS sınav notu ile bir taban puan üzerinde değerlendirilmeyen KPDS notlarının aritmetik ortalamalarının alınması: Bu yöntemde, adaylar, eğer KPSS

sınavından yüksek bir not olarak taban puanın üzerine çıkmış ve KPDS sınavından ise az bir fark ile taban puanın altında kalabilecek durumda iseler avantaj sağlayabilecek ve bu şekilde KPSS sınavından yüksek not alanlar elenmeyecektir.

3- Tercihen asgari 60 puan ve üzeri KPDS sınav notunun %30 oranında, KPSS sınav notunun ise %70 oranında taban puanlar üzerinden ortalamalarının değerlendirmeye alınması: Bu yöntemde adaylar yine taban puanlar üzerinden her iki sınavda da başarılı olmak zorundadır. Ancak genel başarı puanı belirtilen ağırlık yüzdeleri üzerinden hesaplanmaktadır. Bu yöntemde KPSS sınav notunun genel başarı değerlendirmesindeki önemi artmakta, ancak adaylar yine her iki sınavdan da taban puanın üzerine çıkmak ve yabancı dil sınavına da gereken önemi vermek zorundadır.

4- KPDS taban puan üzerinden değerlendirilmeden %30 oranında, KPSS sınav notunun ise %70 oranında ortalamalarının değerlendirmeye alınması: Bu yöntemde adayların KPDS sınavlarından aldıkları notlar taban puan üzerinden değerlendirilmeden genel not ortalamasına dâhil edileceği için KPSS sınavının ağırlığı önceki yöntemlere nazaran daha da artmaktadır. Ancak adaylar yinede KPDS sınavına gerekli önemi vermek zorundadır.

5- KPDS sınav notunun tercihen asgari 60 puan ve üzeri bir taban puan üzerinden veya yalın haliyle kanaat yönünden KPSS notu ile birlikte değerlendirilmesi: Bu yöntemde adaylar en azından KPDS sınavına girmek ve notlarını mümkün olduğu kadar yüksek tutmak suretiyle avantaj sağlamaya çalışacaktır.

Genel olarak, adayların yabancı dil bilgisi seviyelerinin güncel olarak ölçülmesi için KPDS sınav notunun son iki yıl içinde alınmış olması koşulunun, yeterli olacağı değerlendirilmektedir.

SONUÇ

Mülki idare amirlerinin, devletin taşra örgütlenmesinde devletin sorumluluğu altındaki hizmetlerin yerine getirilmesinde kilit rolleri bulunur. Gerek merkez-yerel ilişkilerinin düzenlenmesinde, gerek devlet-vatandaş arasında iletişimi sağlayan köprülerin oluşturulmasında, gerekse yerel düzeyde eşgüdümün sağlanmasında işlevler üstlenirler. Meslek yaşamlarında elde ettikleri deneyimlerle devletin değişik birim ve kademelerinde de görevler alabilmektedirler. Bu sebeple, mülki idare mesleğine giriş sürecinin dikkatlice planlanıp, yürütülmesi gerekmektedir.

1980 sonrası dönemde Türkiye'de kamu yönetimi alanında ortaya çıkan değişim eğiliminin mülki idare mesleğine giriş süreci üzerinde de etkileri olduğu görülmektedir. Bu bağlamda, mesleğe giriş aşamasının adının maiyet memurluğundan kaymakam adaylığına dönüşüm, mesleğin Siyasal Bilgiler, hukuk fakülteleri dışına ve kadınlara açılmasına yönelik değişim kendini göstermektedir.

Mesleğin Türk kamu yönetimindeki önemi ve niteliğinden dolayı, mesleğe giriş için yapılan sınavların "nesnelliği" konusunun uzunca bir süreden bu yana gündemde olduğu görülmektedir. Özellikle mülakat aşamasında adaylarda aranacak niteliklerin açıkça belirlenmesine ve ölçümüne yönelik olumlu gelişmeler olduğu görülüyorsa da, sistemin geliştirilmesine yönelik ihtiyacın devam ettiği ifade edilebilir. Bu bağlamda, nesnelliği artırmaya yönelik olarak ölçülebilir nitelikte yabancı dil bilme düzeyi gibi ölçütler getirilmesi yanında mülakat aşamasının kendi içinde iyi bir şekilde planlanması düşünülmelidir. Ayrıca, mülakat komisyonunda bir psikolog bulunması gibi öneriler dikkate alınabilir.

Öte yandan, kaymakam adaylığına giriş ile kaymakam olarak atanmasına kadar geçen üç yıllık sürenin adaylarda aranacak niteliklerin gözlenmesi ve nesnel biçimde değerlendirilmesi açısından hayati öneme sahip olduğu anlaşılmaktadır. Teorik ve pratik eğitimleri kapsayan ve kaymakam adaylarının yetiştirilmesini amaçlayan bu süreçte, özellikle işbaşında eğitimin uygulandığı aşamalarda adayların uygulama içerisinde etkili biçimde gözlenebilecekleri ve değerlendirilebilecekleri düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

ASLAN, O. E. (2006). Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri, Ankara: TODAİE.

BAŞA, Ş. (2007). 1980 Sonrası Dönemde Mülki İdarede Dönüşüm, Ankara: TODAİE- KYYL Programı Dönem Projesi (Yayınlanmamış).

BİLGİN, K. U. ve S. Çapar (2010). "Taşrada Kamu Yönetiminin Etkinliği Açısından Mülki İdare Amirlerinin Eğitimi", Türk İdare Dergisi, Haziran 2010, Sayı 467, s. 53-77.

CANMAN, A. D. (1995). Çağdaş Personel Yönetimi. Ankara: TODAİE.

CANMAN, D. (2000). İnsan Kaynakları Yönetimi. Ankara: Yargı Basım Yayım.

ÇAPAR, S. (2008). "Liderlik ve Mülki İdare Amirleri", İdarecinin Sesi, Temmuz- Ağustos, Sayı 128, s. 49-55.

ÇİMEN, A. (2009). "Kaymakam Adaylarının Yetiştirilme Süreci: Tespit ve Öneriler", İdarecinin Sesi, Temmuz-Ağustos, Sayı 134, s. 37-43.

DEMİRDAŞ, D. (2006). Son Düzenlemeler Işığında Mülki İdare Amirliği Sistemi ve Uygulama Örnekleri, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi (Yayınlanmamış).

EMRE, C. (Ed.), (2002). Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.

EMRE, C. (2002). "Mülki İdare Mesleğine Giriş ve Kaymakam Adaylığı". Ed.: C. Emre, Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.

FİŞEK, K. (Ed.), (1976). Türkiye'de Mülki İdare Amirliği, Ankara: Türk İdareciler Derneği.

İçişleri Bakanlığı (2002). Mülki İdare Şurası İhtisas Komisyon Raporları. Ankara: İçişleri Bakanlığı.

KARASU, K. (2002). "Mülki İdare Amirliği Mesleği". Ed.: C. Emre, Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.

MIHÇIOĞLU, C. (1972). Daha İyi Bir Kamu Hizmeti İçin-Siyasal Bilgiler Fakültesi Üzerinde Bir Araştırma. Ankara: AÜ SBF Yayını.

ONARAN, O. (1976). "Merkezi Yönetimin Taşra Örgütü ve Yöneticileri Üzerine Araştırmalar". Ed.: K. Fişek, Türkiye'de Mülki İdare Amirliği, Ankara: Türk İdareciler Derneği.

Personel Genel Müdürlüğü (2011). MİAH Sınıfı İstatistiki Bilgiler, Ankara: İçişleri Bakanlığı (Yayınlanmamış).

TEZEL, E. (1985). Mülki İdare Amirlerinin Yetiştirilmesi; Örnekolay Maiyet Memurluğu. Ankara: TODAİE KYUP Uzmanlık Tezi (Yayınlanmamış).

TODAİE (1998). Kamu Yönetimi Sözlüğü. Ankara: TODAİE.

TORTOP, N., vd., (2006). İnsan Kaynakları Yönetimi. Ankara: Nobel.

YÜKSEL, Ö. (2004). İnsan Kaynakları Yönetimi. Ankara: Gazi Kitabevi.

GÜRÜZ, D. ve EMET G. (2006). Yönetim ve Organizasyon. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Hukuki Metinler:

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982, 9 Kasım). T.C. Resmi Gazete, 17863 (Mükerrer).

1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu (1930, 19 Haziran). T.C. Resmi Gazete, 1524.

Kaymakam Adayları Yönetmeliği, İçişleri Bakanlığı (1994, 23 Mart). T.C. Resmi Gazete, 21883 (Yürürlükten kaldırıldı).

Kaymakam Adayları Yönetmeliği, İçişleri Bakanlığı (2011, 6 Temmuz). T.C. Resmi Gazete, 27986.

Adli Yargı Hakim ve Savcı Adayları ile İdari Yargı Hakim Adaylarının Meslek Öncesi Eğitimlerinin Yaptırılmasının Esas ve Usullerine İlişkin Yönetmelik (2004, 1 Haziran). T.C. Resmi Gazete, 25479.

Danıştay 5. Dairesi Kararı (1984, 15 Kasım). 3836 sayılı.

Danıştay İDDK Kararı (2008, 13 Kasım). 2008/774 İtiraz No'lu.

İçişleri Bakanlığı (2011). Kaymakam Adaylığı Sınav İlanı (Yazılı Sınavın 16 Ocak 2011 tarihinde yapılmasını öngören).

TANZİMATTAN CUMHURİYETE KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA (1839 - 1923)

Demokaan DEMİREL*

ÖZET

Tanzimat, Osmanlı imparatorluğu için batılılaşma sürecinin başlangıcını teşkil eder. Bu batılılaşma imparatorluğu çöküşten kurtarma amacını taşır ve Osmanlı kamu yönetiminde köklü değişiklikler öngörür. Bu değişikliklerin en önemlileri yeni bakanlıkların ve yerel birimlerin kurulmasıyla merkezi idarenin otoritesinin yeniden güçlendirilmesidir. Bu süreç I. ve II. Meşrutiyet dönemleriyle tamamlanmıştır. Meşrutiyetle birlikte imparatorluk anayasal monarşik bir yapıya geçiş sürecine girmiştir. Bu yapı içerisinde Cumhuriyet'e miras kalan en önemli unsur hiç şüphesiz ki giderek güçlenen merkezi bürokrasidir.

Anahtar Kelimeler: Tanzimat, Bürokrasi, Reform, Batılılaşma

ABSTRACT

Reorganization in Public Administration from Tanzimat to Republic of Turkey

Tanzimat forms starting point westernization process for the Ottoman Empire. This westernization process aims saving a falling down of the Ottoman Empire and projects radical changes in the ottoman public administration. The most important cases in these changes are reivaking stronger authority of central administration through being estab- lished new ministries and local units. This process is completed with the first and second constitutional monarchy. The characteristic of the Ottoman Empire has replaced with a more democratic structure together with constitutional monarchy. İn this structure, the most important case that inherits republic of Turkey has got stronger central bureaucracy v/ithout a doubt.

Key Words: Tanzimat, Westernization, Bureaucracy, Reform.

* Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Doktora Öğrencisi

GİRİŞ

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma, yönetim ve vizyon paradigmasının değişmesi, bu yeni paradigmaya göre örgütlenmenin biçim, içerik ve kurum kültürü bakımından yeniden düzenlenmesini ifade etmektedir. Özellikle bir ülkede siyasal sistemin halkın taleplerine yanıt veremez bir duruma düşmesi ve ekonomik krizler ile siyasal iktidarın meşruiyetinin giderek zarar görmesi kamu yönetiminde yeniden yapılanma olgusunu gündeme getirmektedir.

İnceleyeceğimiz dönem (1839 - 1923) devlet anlayışında ve idaresinde geleneksel sistemdeki bir kırılmayı ve modernleşmenin başlangıcını ifade etmektedir (İnalçık, 1964: 603). Tanzimat Fermanı'yla başlayan idari ıslahatlarla Osmanlı yönetim yapısı da değişim geçirmiş, asker - sivil bürokrasi karşısında din olgusu gerileyerek kamusal alandaki bazı görevlerini sivil kurumlara bırakmıştır (Dursun, 1992: 316). Batılılaşma süreci olarak da ifade edilen bu süreçte, ıslahat Fermanı'yla "Osmanlılık" düşüncesi filizlenmeye başlamış, gayrimüslim halkın hakları genişletilmiştir. İmparatorluğun gerileme sürecini durdurmak ya da hiç olmazsa yavaşlatmayı amaçlayan çabaları I. ve II. Meşrutiyet dönemleri izlemiştir. I. ve II. Meşrutiyet Osmanlı İmparatorluğu'nun demokratikleşme doğrultusunda attığı en önemli adımlardır. Çünkü siyasal katılmanın önemli bir koşulu olan "bireyin" bir değer olarak ortaya çıkmaya başlaması da bu dönemde olmuştur (Çukurçayır, 2002: 170).

Çalışmada Tanzimat dönemi öncelikle incelenecek, ardından merkezi ve mahalli idarelerdeki dönüşüm olgusuna değinilerek, I. ve II. Meşrutiyet dönemleri analiz edilecektir. 1

1. Tanzimat Dönemi

Tanzimat dönemini, III. Selim ve II. Mahmut dönemlerinde yapılan reformlarla birlikte düşünmek gerekmektedir. "Düzenleme, nizam etme" anlamına gelen tanzimat, kanun koyucunun Tanrı olduğu, insanların bu kapsamda düzenlemelere gidebileceği üzerinde durmaktadır. Burada amaç, Avrupa'nın baskısına meydan vermeyecek biçimde devletin gücünü arttırmaktır. Bu açıdan Tanzimat reformları, Avrupa'ya yönelmenin kaçınılmaz olduğunu, Osmanlının kendi içindeki dönüşümünün yeterli bir açılım sağlayamadığını, Avrupa'nın düşünce yapısından ve sisteminden yararlanılması gerektiğini savunmaktadır. Tanzimatla, Tanzimat'a kadar olan askeri ve teknik alanlardaki gelişmelerin hukuk, siyaset ve yönetim alanına da kaydığı görülmektedir. Bunun en önemli nedeni, siyasal otoritenin çözülme aşamasında olmasıdır (Özsemerci, 2003: 33, www.sayistav.gov.tr/f6.03.2006).

Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nun 3 Kasım 1839'da ilanıyla başlayan bu süreçte, yeniden yapılandırılma olgusu batı medeniyetine hayranlık, taklitçilik ve akılcılık temeli üzerine kurulmuştur. Bu ferman beş bölümde incelenmektedir:

Birinci bölümde, Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan itibaren Kuran'ın hükümlerine ve şeriatın kanunlarına karşı saygı gösterildiği, devletin kuvvetli ve halkın refahlı bir hale geldiği belirtilir. İkinci bölümde, 150 yıldan beri türlü gaileler ve her türlü sebeplerle ne şeriata ne de faydalı kanunlara saygı gösterildiği, bu yüzden de devletin eski kuvvet ve refahı yerine zayıflığın ve fakirliğin geçmiş olduğu anlatılmaktadır. Üçüncü bölümde, bu itibarla Allah'ın inayeti ve Peygamberin yardımıyla devletin iyi idaresini sağlamak için bazı yeni kanunların konulması gerektiğine işaret edilir.

Dördüncü bölümde yeni kanunların dayandırılacağı genel prensipler gösterilir:

Müslüman ve Hıristiyan bütün tebaanın ırz, namus, can ve mal güvenliğinin sağlanması

Verginin düzenli usule göre ayarlanması ve toplanması

Askerlik ödevinin düzenli bir usule bağlanması

Beşinci bölümde ise, yeni kanunların dayandırılacağı genel prensiplerin gereği belirtilir.

Bu hükümlerden anlaşılacağı gibi, Tanzimat Fermanı'nda temel düşünce çağdaş anlamda "kanuni idare / yasal yönetim" kurulmasıdır. Bu nedenle ağırlık noktası yasa kavramıdır. İkinci önemli yaklaşım, kişi haklarıdır. Buradan hareketle; müsadere kaldırılmış, kölelik yasaklanmıştır (Kuran, 2004: 37). Bu noktada Tanzimat'ın getirdiği en önemli yenilik Osmanlı Devleti'nin örfi hukuk yapısından sıyrılarak "yazılı hukuk" a geçmesi ve yönetimin bir hukuk sistemi haline gelmesidir (Akıllıoğlu, www.idarehukuku.gen.tr. 5.03.2006). Merkezileşme güdüsü ile politik yapı yeniden şekillendirilmiş, siyasal elitlerle toplumsal gruplar arasındaki ilişkilerde mevcut olan ikilem daha da derinleşerek yönetim ve toplum mevcut geleneksel kurumların yanı sıra oluşturulan batılı kurumlarla organik olarak birbirinden ayrıştırılmıştır (Karpas, 2002: 78). Siyasi ve idari otoritenin merkeziliği bürokratikleşmeyi hızlandırılarak yüksek bir memur zümresini ortaya çıkarmıştır (Mardin, 1990: 238). Bu anlayış Batı'da "aydın despotizmi" adı verilen siyasal görüşün siyasal teorisini oluşturan "kameralizm" düşüncesinden beslenmiştir. Kameralistlere göre, güçlü bir devlet, aynı zamanda güçlü ve problemsiz bir orta sınıfa dayanan bir devlettir. Devletin bu açıdan görevi tebaaya eğitim ve ticareti kolaylaştırmak, onları koruyarak birer

"üretici" haline getirmek ve bu yolla elde edilen vergilerden yeni tipte bir orduyu, bürokrasiyi ve genel olarak devlet kurumlarını güçlendirmektir (Mardin, 2004: 83). Bu görüşün bir neticesi olarak tanzimat bürokratları kendilerinin, bütün Osmanlı'nın son hedefi olarak görülen "eski Osmanlı ihtişamını" yeniden getirebilecek yegâne insanlar olduklarına inanmaya başlamışlardır (Mardin, 1996: 127).

Bu amaçla, kaide-i tedric'e (ılımlılık kuralına) sadık kalarak "kanun ve düzen devleti" getirmeyi, yönetimde sivilleşmeyi sağlamayı hedeflemişlerdir (Ortaylı, 1985: 1545 - 1456).

2. Islahat Fermanı

Islahat Fermanı, Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nun getirdiği "tebaanın eşitliği" ilkesini tasdik ederek, bunu daha da ileri götürmüştür. Fermanın hükümlerinin çoğu gayrimüslimlerin hakları konusuna ayrılmıştır. Buna göre, gayrimüslim cemaatlara verilen imtiyazlarla ruhani muafiyetlerin devam edeceği, küçük ve büyük farkı yapılmayıp bütün mezheplerin din serbestisinden istifade etmekte eşit olduğu, hiç kimsenin din değiştirmeye mecbur edilemeyeceği, bütün Osmanlı tebaasının devletin hizmet ve memuriyetlerine kabul edileceği, herkesin devletin askeri ve mülki okullarına girmek hakkına haiz olacağı vurgulanmıştır. Böylece gayrimüslim tebaa, raiyet statüsünden kurtulup millet-i hâkime ile her alanda eşit statüye sahip olmuştur (Eryılmaz, 1996: 115-116). 3

3. Tanzimat Döneminden İtibaren Merkezi İdare

Tanzimat döneminde idari yapının ve yürütmenin giderek karmaşık bir yapı haline geldiği görülmektedir. Bu gelişime paralel olarak hükümetin artan sayı ve özgüllükte işleve de sahip olmaya başladığı görülmektedir. Merkez, politik sistemin kenarıyla daha yoğun bir dizi ilişki içine girmeye başlamıştır. Yöneten - yönetilen ilişkileri de karmaşık bir yapıya doğru değişmiştir (Kalaycıoğlu ve Sarıbay, 2000: 7). II. Mahmut zamanında yürütme organında bakanlık sistemine geçilmesi sonrası, 1836'da mülki işlere bakan Bab-ı âli'deki Kethüdalık Kurumu Umur-u Mülkiye Nezareti (İçişleri Bakanlığı) haline getirilmiş ve bir de müsteşar atanmıştır. Hariciye işlerine bakan Reisülküttaplık da, Hariciye Nezareti'ne (Dışişleri Bakanlığı'na) dönüştürülmüştür. Esasen bu dönem reform hareketlerinde en aktif rolü, Hariciye Nezareti ile Meclis-i Valâ oynamıştır. Eleman hemen bütün reformlar, Tanzimatçıların öbekleştiği bu iki müessese tarafından planlanmış ve denetlenmiştir. Kalemîye, hariciyeden yetişmiş ve bu

yüzden Batı ile sıkı temasta bulunan memurlar tarafından yapılan reformlarla etkinlik alanını genişleterek önem kazanmış ve sivil bir bürokrasinin doğuşuna zemin hazırlanmıştır (Akyıldız, 1993: 305-306). Tanzimat'tan sonra da Umur-u Maarif Nezareti (Milli Eğitim Bakanlığı - 1856) kurulmuştur. Böylece devlet daireleri bakanlıklar şeklinde düzenlenerek her bakanlığa bir müsteşar atanmıştır.

Tanzimat döneminin büyük bir bölümünde İçişleri Bakanlığını, sadaret makamından ayırmayarak sadrazamlar önemli bir gücü ellerinde tutmuşlardır (Eryılmaz, 1992: 147-150). Ancak reformların taklit edici niteliği, insan ve ekonomik kaynak problemleri, reformist ilkeyle siyasi davranışın uyumsuzluğu ve batılılaşan reformcuların iktidarlarını ve politikalarını meşrulaştırmada karşılaştıkları problemler sivil bürokratik sistemin yapısal zayıflıklarını oluşturmuştur (Findley, 1994: 132).

4. Merkezi İdareye Yardımcı Kuruluşlar

Bu yardımcı kuruluşların başında 1838 yılında Mustafa Reşit Paşa'nın çabalarıyla kurulan Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye gelmektedir. Meclis-i Vâlâ, ilk çalışma devresi olan 1838 - 1854 yılları arasında Tanzimat'ın gerektirdiği yeni reformları planlayan ve denetleyen bir işlev görmüştür. 1854 yılında Meclis-i Vâlâ ikiye ayrılarak Meclis-i Vâlâ'nın yasama görevini üstlenen Meclis-i Tanzimat kurulmuş, ancak bu organ 1861 tarihli Hatt-ı Flümayun ile ilga edilmiştir. Günümüzdeki Türk Danıştay'ının temelini teşkil eden Şura-yı Devlet, Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'nin geçirdiği değişmelerin son halkası olup 1868'de kurulmuştur (Seyitdanlıoğlu, 1994: 33-55).

5. Tanzimat Döneminden İtibaren Yerel Yönetimler

Bu dönemde yapılan yerel yönetim reformlarının temeli, ayan ve mültezim gibi yerel güç odakları elinde toplanmış bulunan siyasi erki bireysel platformdan çıkartarak sınıfsal ayrıcalıklar formuna dönüştürmektir (Güler, 2005: 204). Bu bölüm il yönetimi, belediye yönetimi, il özel idaresi, köy ve mahalle yönetimi başlıkları altında incelenecektir.

5.1. İl Yönetimi

Tanzimat Fermanı'nın ilanı ile birlikte valilerin yetkileri kısıtlanmış, özellikle mali işlere doğrudan karışmaları önlenmiştir. İltizam usulü kaldırılarak, vergile

rin toplanması "muhassıl" (vergi tahsildarları) adındaki memurlara bırakılmıştır. Kurulmaya çalışılan modern merkeziyetçi yönetim, merkez karşısında yereli de tanıyan bir anlayışı içermektedir. Bu da merkeziyetçi eğilime rağmen yerelin "eşitlik" ilkesi ekseninde güçlenmesi anlamındadır (Çaha ve diğerleri, www.ishad.org.tr, 6.03.2006).

Taşra örgütlenmesi 19. yy.da yapı ve işleyiş yönünden tamamen değiştirilmiş, Fransız "departement" sistemi taşraya uygulanmaya başlanmıştır. 1864 yılında çıkartılan Vilayet Nizamnamesi ile "il sistemine" geçilmiştir. Bu kanunla, eyaletlerdeki durumu düzeltmek (merkezi denetimle yerel otoriteyi birleştirmek, eyalet başkentinde kamu işlerinin yürütülmesini çabuklaştırmak, milletin temsili özelliğini geliştirmek) amaçlanmıştır. Ülke; vilayet, sancak, kaza, karye ve köylere ayrılmıştır. Üç yüksek kademedeki her birimde her vilayet, sancak ve kazanın mülki amirine bağlı bir idare meclisi ve her meclisin üyeleri içinde mevkileri gereği yer alan yerel memurlar oluşturulmuştur. Üç kademenin her birinde oluşturulan idare meclislerinde tabii üyelerin yanı sıra seçimle gelen üyelerinde olması kararlaştırılmıştır. Bunlar vilayet ve sancak meclislerinde 2 müslüman ile 2 gayrimüslim, kaza meclislerinde hangi dinden olacağı belirtilmemiş 3 üyedir. Bu uygulama seçim ve temsil ilkesinin alt birimlere kadar yayılışının güzel bir örneğidir. Vilayet Nizamnamesiyle yürürlüğe giren diğer iki kurumdan biri her vilayet, sancak ve kaza için kurulan hukuk ve ceza mahkemeleri, diğeri her vilayette kurulan genel meclistir (Meclis-i Umumi). Genel meclis, her sancaktan seçilmiş dört temsilci ile her sancaktaki kazaların seçimle gelmiş meclis üyelerinin seçtikleri 2 müslüman ve gayrimüslim üyeden oluşmaktadır. 1871 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi ise, Vilayet Maarif Müdürlüğü dâhil bazı yeni vilayet görevleri getirmektedir. Nahiye kaza ile köy arasında yeniden tanımlayarak, idari hiyerarşiye yeni bir birim eklemektedir (Davison, 1997: 168-173). Nahiye örgütü, kaza sınırları içindeki köy ve çiftliklerin yakınlıkları ve ilişkilerine göre bir veya birkaç daireye ayrılmasıyla oluşmaktadır (Çadırcı, 1985: 223).

5.2. Belediye Yönetimi

Yabancıların talebiyle ortaya çıkan belediye düşüncesi 1855 yılında İstanbul'da "Şehremaneti" adıyla bir belediye örgütünün kurulmasını sağlamıştır. Şehremaneti İstanbul belediyesinin adıdır. Bu belediye çeşitli dairelere ayrılmıştır. Beyoğlu - Galata semtinde Batı tarzında bir belediye teşkilatı kurularak bu bölgeye "Altıncı Belediye Dairesi" denilmiş ve bu daire doğrudan doğruya Babıâli'ye bağlanmıştır. Bu modelin diğer semtlere yayılması için 1868'de "Der-

saadet İdare-i Belediye Nizamnamesi" yayınlanmıştır. Ancak belediye örgütü bütün semtlerde tam olarak kurulamamış ve 1877 yılında "Dersaadet ve Vilayetler Belediye Kanunları" kabul edilmiştir (Eryılmaz, 1999: 176-177).

Bu kanunlardan "Dersaadet Belediye Kanunu" yalnızca İstanbul'un, "Vilayetle Belediye Kanunu" taşradaki belediyelerin yönetimini düzenlemektedir (Eryılmaz, 1995: 116). Kanunlara göre, kentlerin nüfusları dikkate alınarak, dört yıl için 6 - 12 kişilik bir "belediye meclisi" seçilecek, "belediye reisi" bu seçilmiş üyeler arasından hükümetçe tayin olunacaktır (Aktüre, 1985: 894). Kanunlarla birlikte Osmanlı ülkesinde belediye idari bir varlık olmaktan öte bir tüzel kişilik niteliği kazanmıştır (Kazıcı, 1995: 100). Bu statü 1930 tarihli Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesine kadar devam etmiştir.

Osmanlı taşra kentlerinde ise, modern beledi örgütlenmeye 1864 Vilayet Nizamnamesi ile başlanmıştır. Hukuki olarak taşrada belediyelerin ilk yasal temeli İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi'ne dayanmaktadır (1871). 1877 tarihli Belediye Kanunu ile taşrada belediye oluşumu yaygınlık kazanmıştır. Ancak Osmanlı belediyelerinin gelirleri kıt, personeli ya yok ya da çok yetersizdir. Denetim yetkisi ve kapasitesi bakımından belediyeler etkisizlerdir. İmparatorluk, Cumhuriyet'e giderek modernleşen bir belediye örgüt ve hizmetler bütünü bırakmıştır. Ama sağlıklı bir yerel yönetim ve demokratik katılma sisteminin devredildiğini söylemek güçtür (Ortaylı, 1985: 242 - 244). Çünkü Osmanlı belediyesi esas itibarıyla ne kentin kendini yönetmesi, ne de bir tüzel kişilik anlamına gelmektedir (Sunay, 2002: 123). Kentlerin az gelişmiş olması dolayısıyla, kentsel hizmetleri sunan örgütler tam olarak örgütlenmemiş ve eski örgütler de ortadan kalkmamıştır (Al, 1998: 110). İmparatorluk Cumhuriyet'e 389 belediye teşkilatı bırakmıştır. Ancak bu belediyelerden sadece 20 tanesinin düzenli içme suyu, 4 tanesinin elektrik tesisatı, 17 tanesinin mezbahası, 7 tanesinin spor alanı, 29 tanesinin park ve bahçesi, 90 tanesinin düzenli bir pazarı mevcuttur. Görüldüğü üzere, kentlerin altyapısı oldukça zayıftır ve I. Dünya Savaşı sonrası meydana gelen enflasyonla belediye gelirleri iyice azalmıştır (Kaya, 2003: 50). Ayrıca Osmanlı bürokrasisinin merkez dışı güçlere güvenmeyişi, uzun süren savaşlar ve yurdun iktisadi ve sosyal yapısı da yerel demokrasinin gerçekleşmesine engel olmuştur (Görmez, 1997: 94).

5.3. İl Özel İdaresi

İl özel idareleri Osmanlı döneminde 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile kurulmuştur. Bu nizamname ile eyalet yerine vilayet (il) düzeni benimsenerek,

il yönetimi genel ve özel olmak üzere ikiye ayrılmıştır. 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi bu yönetimleri, özerk birer yerel yönetim birimi olmaktan çok, bir tür "danışma meclisi" olarak öngörmüştür. 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati ise il özel idaresinin organlarını, görev ve yetkilerini, gelir kaynaklarını düzenlemiştir (Keleş, 2000: 139). Bu geçici kanun, valiye merkezi otoritenin ildeki ajanı ve denetleyicisi rolünü vermiştir (Parlak, 2005: 180).

5.4. Mahalle ve Köy Yönetimi

Köy ve mahalle Osmanlılarda iktisadi, mali ve idari yönden kendi içine kapalı bir ünitedir. Geleneksel Osmanlı şehirlerindeki mahalle, henüz sınıf ve statü farklarının biçimlendirmedeği fiziksel bir mekândır. 19. yüzyılın ilk yarısına kadar üst yöneticilere karşı mahallenin sorumlu yöneticisi imam, haham veya papazdır. İmanın en önemli görevi, mahalle sakinlerine salınan vergilerin paylaşılması ve toplanması işini yürütmektir. 19. yüzyıl reformlarıyla mahalle ve köylerde muhtarlık kurulmaya başlanınca, imama göre muhtar daha yetkili bir yönetici olmuştur. Muhtarlıkların kurulmasına ilk olarak İstanbul'da başlanmıştır. İhtiyar meclisleri de ilk defa 1864 Vilayet Nizamnamesiyle kurulmuştur. Köylerde ise, her sınıf halk için seçimle gelen iki muhtarın bulunması öngörmüştür. Yani karma köylerde bile her cemaat kendisi için ayrı organlar seçecektir. Eğer bir cemaat yirmi haneden azsa, ikinci muhtarını seçemeyecek, yalnız bir muhtar olacaktır. Seçimden sonra muhtarlar kazaya bildirilerek, kaymakamın emriyle tayin olunacaklardır. Bundan başka karma köylerde her cemaatin kendi ihtiyar meclisi olacaktır. Meclis üyeleri 3 ila 12 kişi arasında değişmektedir. İmamlar ve papazlar kurulun tabii üyesidirler. Muhtar devlet tarafından azledilebilmektedir. İhtiyar meclisi de azlini isteyebilmektedir. Muhtar ve ihtiyar meclisi seçimi yılda bir yapılmaktadır. Görüldüğü gibi, Osmanlı yönetimi köyleri cemaat esasına ayırarak örgütlendirmiştir. Aynı köyde yaşayan ayrı dinden iki cemaatin bile köy yönetimleri ayrı olmaktadır. Köy yönetiminin düzenlenmesindeki amaç ve muhtarlardan beklenen asıl görev, vergi alınması ve toplanması gibi işlemlerin düzgün yürütmesi, haksızlık ve usulsüzlüklerin olmamasıdır (Ortaylı, 2000: 112 - 114).

6.1. ve II. Meşrutiyet Dönemleri

I. Meşrutiyet dönemi 23 Aralık 1876'da ilk yazılı Osmanlı - Türk Anayasası olan Kanun-i Esasi'nin yürürlüğe girmesiyle başlar. Kanun-i Esasi, egemenliğin

sahibinin padişah olduğunu kabul etse de, temsil ilkesinin cemaat ya da millet temelinden bireysel temele gelişimi tarihinde önemli bir dönüşümdür (Davison, 2004: 61).

Kanun-i Esasiye göre; yasama ve yürütme yetkisi hemen hemen tamamıyla padişaha aittir. Sadrazam da vekiller de padişahın memurları durumundadır. Padişahın kendisi her türlü eleştiri ve denetimin dışındadır. Memurlar ise önceden belirlenmiş kurallar çerçevesinde çalışacaktır. Bu amaçla mahalli hükümet durumundaki vilayetlerde vali ve öteki merkez memurlarının faaliyetlerini denetim altında tutmak üzere birer Meclis-i Umumi kurulacaktır.

İlk Osmanlı Parlamentosu (Meclis-i Umumi) Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan meclislerinden oluşmaktadır. Ayan meclisi üyeleri padişah tarafından tayin edilmektedir. Bu meclisin sayısı mebusların üçte biri kadar olacaktır. Mebuslar ise vilayetlerden seçilmektedirler. Kabine padişaha karşı sorumludur. Mebusan'ın yasama dokunulmazlığı ve sorumsuzluğu vardır. Parlamento etnik bir renkliliğe de sahiptir. Ancak ilk Meclis-i Mebusan 1877 Haziranında padişahın Osmanlı - Rus savaşını bahane etmesiyle feshedilmiştir (Ortaylı, 1985: 956-960). Kanun-i Esasi 1908 yılına kadar rafa kaldırılmıştır.

Bu anlamda, padişaha kamu selameti için 113. maddesinde sürgün yetkisi veren, Fransız Cumhuriyeti Anayasası ile Osmanlı yapısını birleştiren Kanun-i Esasi (Ortaylı, 2005:274), devlet iktidarına seçilmişlerin ortak olmasını değil, idare ve memurların hukuk kurallarına uygun hareket etmelerini, halka zulmetmemelerini sağlamayı ifade ederi siyasiden çok hukuki; anayasaldan çok idari bir metindir (Yayla, 1985: 850-851). Ancak Anayasa'nın yerel yönetimler açısından olumlu bir özelliği, illerin yetki genişliği (tevsi-i mezuniyet) ve görev ayrımı (tefrik-i vezâif) ilkelerine göre işlerinin görüleceğini belirtmiş olmasıdır (md. 108).

II. Abdülhamit bürokrasinin üst kademelerinde güvenemeyeceği kimseleri uzun süre tutmamıştır. Batıdaki fikir akımlarının bürokrasiye ulaşmasını engellemeye de çalışmıştır. Sivil bürokratların genişçe bir kesimi sekülerizasyon süreci ve genel olarak siyasa yapımı konularında sindirilmişlerdir. Bürokratik yönetim geleneğinin temel özellikleri yüksek öğrenim kurumları ile devam ettirilmiştir. Atama ve terfilerde tanzimat döneminde de devam eden kayırmacılık aşırı düzeylerde devam etmiştir (Heper, 1985: 252-256). İktidarın aşırı merkezileşmesi hamlesi ilerleyerek artık saray, politik önem bakımından Bâbü'lî'yi gölgede bırakmıştır (Findley, 1985: 261). Esasen Akyıldız'ın (2004: 165) da belirttiği üzere, Bâbü'lî'nin devre dışı bırakılması, dahili ve harici bütün işlerin doğrudan saraydan idare edilir hale başlanması, saray ile Bâbü'lî arasında ge-

çen ve temeli daha öncelere dayanan bir mücadelenin son aşamasını belirtmektedir.

1908 yılında İkinci Meşrutiyet ilân edilmiş ve Kanun-i Esasi'de 1909 değişiklikleri yapılmıştır. Vekiller Heyeti ortaklaşa olarak ve vekâletlere ait olan konularda ise vekiller tek tek Heyet-i Mebusan'a karşı sorumlu tutulmuştur. Meclis-i Umumi'nin her iki heyetinin de Kasım ayı başında davetsiz olarak toplanması kararlaştırılarak Heyet-i Mebusan'ın yasama faaliyeti genişletilmiş, daha önceki sınırlamalardan daha etkin bir hale getirilmiştir.

Son Osmanlı Mebusan Meclisi İstanbul'un 18 Mart 1920'de resmen işgali ile çalışmalarına ara vermiş, 12 Nisan 1920'de resmen fesh olunmasıyla meşrutiyet dönemi de noktalanmıştır. Bu iki anayasacılık hareketi, imparatorluğu tüm tebaayı devletle olan ilişkilerinde eşit görmeye sevk etmiştir. Tekil bir yasal alan yaratarak ve bütün tebaaya aynı hukuku uygulayarak etnik gruplara, coğrafi ve idari birimlere, aşiretlere ve milletlere verilen özerklikleri kaldırmıştır.

Osmanlıcılık düşüncesiyle, bütün idari mevkiiler gayrimüslimlere açılmış, dinsel ve etnik olarak bütünleşmiş bir seçkin sınıf gelişmiştir (Keyder, 2004: 69-70). Özellikle temsili hükümet fikrinin kabul edilerek yerel düzeyde ve imparatorluk genelinde çeşitli dayanışma ve yasama organlarının hayata geçirilmesi, siyasal partilerin kurulması ve siyasal gruplaşmaların ortaya çıkması Tanzimat'la birlikte meydana gelen politik alandaki değişimlerin temel sonuçları arasındadır (Kalaycıoğlu, 1998: 115).

SONUÇ

Tanzimat'tan Cumhuriyet'e kadarki kamu yönetiminin yeniden yapılanma sürecinde temel faktörü imparatorluğun mevcut geleneksel yapısını dönüştürecek Batılı fikir ve düşüncelerden esinlenen modernleşme süreci simgelemektedir. Osmanlı Devleti ilk kez bu dönemde kendi içine kapalı, kendi yağıyla kavrulan bir siyasal yapı arz etme niteliğinden sıyrılarak Batılı ülkelerde açılan büyükelçiliklerinin de etkisiyle dışa açık, Batılı ülkelerden etkilenen, yönetsel ve toplumsal değerlerini Batı eksenli bir biçimde yeniden düzenleyen bir konumda kamu yönetimini dönüştürmeyi amaçlamıştır. Ancak bu modernleşme, batılı kurum ve kuralların Osmanlı toplumunun geleneksel dokusuna tepeden inmece yöntemlerle uygulanması sürecini içererek ve kamusal alanda ikili bir ayrım doğurarak geleneksel - modern karşıtlığının toplumsal yapının temel elementlerinde içselleştirilmesine de neden olmuştur.

Tanzimat Fermanı ile başlayan yenileşme ve çağdaşlaşma hareketleriyle imparatorluk insan hakları alanında önemli gelişmeler kaydetmiştir. Islahat Fermanı ise, tüm tebaanın siyasi ve hukuki eşitliğini sağlamıştır. Bu dönemde bürokrasi iyice merkezileşirken ve bürokrasi içinde ulemanın (din bürokrasisinin) yerini giderek asker - sivil bir bürokrasi alırken, aynı zamanda yönetim sistemimizin geleneksel hastalıklarını oluşturan rüşvet, kayırmacılık, kırtasiyecilik ve yozlaşma olgusu da varlığını sürdürmüştür. Bürokrasi patrimonial (geleneksel) bir sistem olarak liderin kişisel özellikleri odağında şekillenen kapalı, aşırı kuralcı, rasyonel, kırtasiyeci bir yapı niteliğine bürünmüştür. Aynı zamanda bürokrasi siyasal iktidarın sınırlandırılmasında aktif bir rol alarak reform hareketlerinde öncü bir rol üstlenmiştir. Basın ve aydınlar (Osmanlı entelijensiyası) da Takvim-i Vakayı ve Tercüman-ı Ahval gibi yayın organlarında reform sürecinde Batılı devletleri örnek alan yaklaşımlarıyla büyük katkılarda bulunmuşlar ve siyasal iktidar üzerinde reformların benimsenmesi ve uygulanması hususlarında bir baskı mekanizması oluşturarak reform sürecini hızlandırmışlardır.

Tanzimat'tan Cumhuriyet'e yerel yönetim olgusunun gelişimine bakıldığında tekil bir bakış açısının temel alınarak yerel yönetimlerin merkezin birer şubesi, merkezin taşradaki ikincil bir uzantısı şeklinde algılandığını görmekteyiz. Siyasi gücün geniş bir yelpazede dağıtımından çok, merkezi yönetimin birliği ve bütünlüğünü sağlayarak merkezin gücünün ülke sathına yaygınlaştırılması, devletin bekasının korunması kaygısı yerel yönetimlerin oluşumunda etkili olmuştur.

Yerel düzeyde kamu hizmetleri "seçkin bir yönetim anlayışı içinde halka rağmen halk için" yaklaşımı doğrultusunda yürütülmüştür. Böylece Tanzimat'tan Cumhuriyet'e temsil bakımından zayıf, yerel demokrasinin ve yerel özerkliğin oluşturulmadığı, halkın siyasal katılımının sağlamadığı bir yerel yönetim geleneği miras kalmıştır.

Siyasal sistemin ve kamu yönetiminin dönüşümünde incelenen dönem içinde olumlu sayılabilecek bir aşama o güne kadar egemenliğinin üstünlüğü ve sınırsızlığı tartışma konusu dahi edilmeyen padişahın I. Meşrutiyetin ilanı ile kendisini bir temsil organı olan Parlamento karşısında hukuken pek olmasa da, fiilen (de facto) bir biçimde sınırlamasıdır. Bu kurumsal alanın demokratikleşmesi yönünde atılmış önemli bir anayasacılık hareketidir.

Bu kısa deneyimden sonra yaşanan II. Meşrutiyet döneminde temsili yönetim etkinliğini daha da artırarak sürdürmüş, bu dönemde ortaya atılan Osmanlıcılık, İslâmcılık, Batıcılık, Türkçülük fikirleri Cumhuriyet döneminde oluşturulan siyasal arenanın biçimlenmesine büyük katkılarda bulunmuştur. Bu dö-

nemde yapılan reform hareketlerinin başarısız kalmasındaki en büyük neden reformların toplumsal ve yönetsel yapıda yarattığı ikiliktir. Yapılan reformlar halkın taleplerinden çok bürokratik elitlerin arzularını yansıtmaktadır. Bürokrasi tarafından hazırlanan reform proje ve önerileri, reform çalışmalarını sadece mevzuat iyileştirmelerine dönük olarak kurumsal açıdan ele almaktadır. Devlet yönetimiyle ilgili analizler, yönetim düzeninde rasyonaliteye dayalı bütünsel bir değişimi öngörmekten çok, mevcut yapıda parçacıl birtakım sunî düzenlemeleri içermektedir. Kamu yönetiminde reform olgusu, sadece örgütsel birtakım eklemelerle ve çıkarmalarla Batılı kurumlan siyasi ve idari kültürün temel patrimonyal niteliğine dışsal bir unsur olarak monte etme anlayışına dayandırılmıştır. Reformlar belli bir plan ve program dâhilinde uygulamaya konmamıştır. Ayrıca reformlar icra edilirken dönemin en önemli sorununu oluşturan kamu yönetiminde yozlaşma ve etik dışı uygulamalar olgusuna herhangi bir çözüm getirilmemiştir. Bu açıdan reformlar suni ve yüzeysel bir nitelikte kalmış, beklentilere cevap verememiştir. Reformların temelinde ve arka planında sultanlık kurumunun güçlü bir desteği söz konusu değildir. Tanzimat'la başlatılan reform süreci süreklilik arz eden bir seyir izlememiş, I. Meşrutiyet'in sona ermesiyle reformlar sekteye uğratılmıştır. Esasen reform olgusu kamu yönetimini dönüştürme veya yenileştirmeye yönelik olmaktan çok, devletin gerileme sürecine referans vermekte olup, tamamiyle devletin bekası söylemine dayandırıldığından devletin millî birlik ve bütünlüğünü sağlama gayesi yenileşme hareketlerinin önüne geçmiş, değişim bu kapsamda birincil amaca hizmet eden bir işlev görmüştür.

Reformların temel amacı olan Osmanlı Devleti'ni ayakta tutmak çabası ise, Fransız Devrimi'yle ortaya çıkan milliyetçilik ve her ulusun kendi mukadderatını kendinin tayin etme hakkına sahip olması gerektiği düşüncesiyle uygulamaya geçirilmesi imkânsız hale gelen bir düşünce olarak kalmaktan öteye gidememiştir.

Sonuç olarak, Tanzimat, I. Meşrutiyet ve II. Meşrutiyet dönemlerinin günümüz kamu yönetiminin ve siyasal sisteminin gerek işleyiş gerekse örgütlenmesinde önemli etkileri olduğu görülmektedir. Bu açıdan, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e yönetime ilişkin normatif unsurlar olan yönetim kurumlarının, düşüncesinin, kültürünün ve yöneticilerin icraatlarının miras kaldığı söylenebilmektedir.

KAYNAKÇA

AL, Hamza (1998). "Kadı'dan Şehremini'ne Belediyelerin Kuruluşu, Altıncı Dai- re-i Belediye", Türkiye'de Yönetim Geleneği, Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları, (Edt: Davut Dursun, Hamza Al), İlke Yayıncılık, İstanbul.

AKTÜRE, Sevgi (1985). "Osmanlı Taşra Kentlerindeki Değişimler", Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, 4. Cilt, İletişim Yayınları, İstanbul, ss. 892 - 913.

AKILLIOĞLU, Tekin, "Yönetim Hukukumuz ve Geleceği", www.idarehukuku.Qen.tr/akillioglu-y%C3%Byönetim.htmf Erişim Tarihi: 5.03.2006.

AKYILDIZ, Ali (1993). Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836 - 1856), Eren Yayıncılık, İstanbul.

AKYILDIZ, Ali (2004). Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme, 1. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul.

ÇADIRCI, Musa (1985). "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Ülke Yönetimi", Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, 1. Cilt, İletişim Yayınları, İstanbul, ss. 210 - 230.

ÇAHA, Ömer, Kemal Özden, Refik Yashıkaya, Şammas Şalur, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Bürokratik Devlet Yapısından Katılımcı Yönetime ve İş Dünyası için Yeni Ufuklar", Araştırma Raporu, Marmara İş Hayatı Dernekleri Federasyonu, www.ishad.org.tr, Erişim Tarihi: 6.03.2006.

ÇUKURÇAYIR, Akif Mehmet (2002). Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi, Küreselleşme Sürecinde Yurttaş, Yönetim, Siyaset, İkinci Basım, Çizgi Kitabevi Yayınları, Konya.

DURSUN, Davut (1992). Osmanlı Devleti'nde Siyaset ve Din, 2. Baskı, İşaret Yayınları, İstanbul.

DAVISON, H. Roderic (1997). Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform (1856 -1876), 1. Cilt, (Türkçesi: Osman Akınhat), 1. Basım, İstanbul.

DAVISON, H. Roderic (2004), Osmanlı - Türk Tarihi (1774 - 1923), (Çev: Mehmet Morali), Alkım Yayınevi, 1. Baskı, İstanbul.

ERYILMAZ, Bilâl (1992). Tanzimat ve Modernleşme, İşaret Yayınları, İstanbul.

ERYILMAZ, Bilâl (1995). "İktisadi ve İdarî Yönden Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi, Yerel Yönetimler ve Eğitim Sempozyumu, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Personel ve Eğitim Daire Başkanlığı, 28 - 29 Ocak, Dedeman Oteli, Esentepe - İstanbul.

ERYILMAZ, Bilâl (1996). Osmanlı Devleti'nde Gayrimüslim Tebaanın Yönetimi, Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı, Risale Basın Yayın, İstanbul.

ERYILMAZ, Bilâl (1999). Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, İstanbul.

FINDLEY, Carter V. (1985). "19. yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokratik Gelişme", Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, 1. Cilt, İletişim Yayınları, İstanbul, ss.259 - 262.

FINDLEY, Carter V. (1994). Osmanlı Devleti'nde Bürokratik Reform, (Çev: Latif Boyacı - İzzet Akyol), İz Yayıncılık, İstanbul.

GÖRMEZ, Kemal (1997). Yerel Demokrasi ve Türkiye, Yerel Yönetim ve Belediyeler, Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı, Vadi Yayınları, Ankara.

GÜLER, Ayman Birgül (2005). "Küreselleşme Döneminde Yerelleşme Sorunu", Devlette Reform Yazıları, Dünyada ve Türkiye'de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi -İdari Liberalizasyona, 1. Baskı, Paragraf Yayınevi, İstanbul.

HEPER, Metin (1985). "19. yüzyılda Osmanlı Bürokrasisi", Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, 1. Cilt, İletişim Yayınları, ss. 245 - 258.

İNALCIK, Halil (1964). "Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-ı Hümayunu", Belleten, 28/ 112.

KAYA, Erol (2003). Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma, 1. Baskı, İlke Yayıncılık, İstanbul.

KARPAT, Kemal (2002). Osmanlı Modernleşmesi, Toplum, Kurumsal Değişim ve Nüfus, (Çev: Akile Zorlu Durukan, Kaan Durukan), 1. Baskı, İmge Yayınevi, Ankara.

KALAYCIOĞLU, Ersin (1998). "Sivil Toplum ve Neopatrimonyal Siyaset", Küreselleşme, Sivil Toplum ve İslâm, (Edt: Ali Yaşar Sarıbay, E. Fuat Keyman), Vadi Yayınları, Ankara.

KALAYCIOĞLU, Ersin ve Ali Yaşar Sarıbay (2000). "Tanzimat: Modernleşme Arayışı Politik Değişme", Türkiye Politik Değişim ve Modernleşme, Alfa Yayınevi, İstanbul.

KAZICI, Ziya (1995). "Osmanlı Döneminde Yerel Yönetimler", Yerel Yönetimler ve Eğitim Sempozyumu, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Personel ve Eğitim Daire Başkanlığı, 28 - 29 Ocak, Dedeman Oteli, Esentepe - İstanbul.

KELEŞ, Ruşen (2000). Yerinden Yönetim ve Siyaset, Genişletilmiş 4. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul.

KEYDER, Çağlar (2004). "İmparatorlukta Hukuk ve Meşrutiyet", Toplum ve Bilim, Sayı: 100, Bahar, Birikim Yayıncılık, Ankara.

KURAN, Ercüment (2004). Türkiye'nin Batılılaşması ve Milli Meseleler, (Derleyen: Mümtaz'er Türköne), Üçüncü Baskı, Türkiye Diyanet Vakfı, Ankara.

MARDİN, Şerif (1990). Türkiye'de Toplum ve Siyaset, İletişim Yayınları, İstanbul.

MARDİN, Şerif (1996). Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu, (Çev. Mümtaz'er Türköne - Fahri Unan ve İrfan Erdoğan), İletişim Yayınları, İstanbul.

MARDİN, Şerif (2004). Türk Modernleşmesi, Bütün Eserleri: 9, Makaleler: 4, (Derleyenler: Mümtaz'er Türköne, Tuncay Önder), İletişim Yayınları, İstanbul.

ORTAYLI, İlber (1985). "Tanzimat ve Meşrutiyet Dönemlerinde Yerel Yönetimler", Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, 1. Cilt, İletişim Yayınları, İstanbul, ss. 231 - 243.

ORTAYLI, İlber (1985). "Osmanlı Devleti ve Meşrutiyet", Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, 4. Cilt, İletişim Yayınları, İstanbul, ss. 953 - 960.

ORTAYLI, İlber (1985). "Tanzimat" Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansik

lopedisi, 6. Cilt, İletişim Yayınları, İstanbul, ss. 1545 - 1547.

ORTAYLI, İlber (2000), Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahallî İdareleri (1840 - 1880), Türk Tarih Kurumu, Ankara.

ORTAYLI, İlber (2005), İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, İletişim Yayınları, İstanbul.

ÖZSEMERÇİ, Kemal (2003). "Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri", Araştırma / İnceleme / Çeviri Dizisi: 27, www.savistay.gov.tr. Erişim Tarihi: 6.03.2006.

PARLAK, Bekir (2005). "Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri", Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -1: Reform, Edt. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet (1994). Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838 - 1868), Türk Tarih Kurumu, Ankara.

SUNAY, Cengiz (2002). "Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası", Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitü Dergisi (3), 2002 / 1, Kocaeli, ss. 113 - 133.

YAYLA, Yıldızhan (1985). "Osmanlı Devleti'nde Meşrutiyet Kavramı", Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, 4. Cilt, İletişim Yayınları, İstanbul ss. 948 - 952.

**İMAR PARA CEZALARI ÖZELİNDE
İDARÎ YAPTIRIMLARIN ZAMAN BAKIMINDAN
UYGULANMASI**

Selman ÖZDEMİR*

ÖZET

Çalışmada 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesinde yer alan ceza miktarına ilişkin tümceenin Anayasa Mahkemesi tarafından iptali sonrasında ve kezâ anılan maddede yapılan değişiklik neticesinde oluşan hukukî durum, Anayasa Mahkemesi kararının yürürlüğe girmesinden evvel tesis edilen cezaî işlemler bakımından; İdarî yaptırım, kabahat ve suç kavramları çerçevesinde incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: İdarî Yaptırım, İdarî Para Cezası, Kabahat, Suç, İmar Hukuku.

ABSTRACT

Application Of Administrative Sanctions İn Terms Of Time İn The Context Of Fine Zoning

in the study, the legal status after come out the Constitutional Court's decision to cancel about the Zooning Lavv's 42. article and rest of the article after amendment is research in respect to the sanctions which are establish before the entry into force of the Constitutional Court's decision frame of related to administrative action, sanction and penalty concepts.

Key Words: Administrative Sanction, Administrative Fines, Fault, Crime, Zoning Law.

GİRİŞ

Bayındırlık, bayındır kılma, geliştirme, şenlendirme, medenilik ve saadet anlamında kullanılan; Arapça ümran (düzenlilik) kelimesinden gelen imar sözcüğü¹ (Polatv.d., 2006: 62; Yılmaz, 2004; Nişancı, 2005: 239) teknik anlamda, yapılaşmaya ve yerleşmeye konu olan yerlerin belirli bir plan çerçevesinde bayındır hale gelmesini, dolayısıyla belirli bir bölgenin veya yerleşim alanının değil; bütün yurdun düzenli bir biçimde kentleşmesini, yurdun düzenli bir şekilde gelişmesini ifade etmektedir².

"İmar" kelimesi, "düzen"e işaret etmekte olduğundan; imar bilimi alanının amacının çevrede, şehirleşmede ve toplumda düzenin sağlanması olduğu söylenebilir. Bu bakımdan imar; çevrenin, şehirleşmenin ve toplumun düzen-sizleşmesinin (kargaşanın) önlenmesini ve nesiller arası sağlıklı gelişimin ve dönüşümün sağlanmasını amaç edinmiştir. Dolayısıyla imar bilimi, "doğrudan" kamu düzeni ile ilgili olan bir alandır.

Bu açıklamalar ışığında, nasıl ki düzeni sağlayan kurallar bütününe hukuk adı veriliyor ise; imar hukuku da, şehirleşmede (dolayısıyla toplumda) düzeni sağlamak amacıyla, şehirleşme faaliyetlerini belli kurallara bağlayan ve şehirleşmeyi/yapılaşmayı düzenleyen kurallar bütünü'nün oluşturduğu hukuk dalı olarak tanımlanabilir.

İmar hukukunun gerek kamu düzeni ile olan ilişkisi, gerekse kamu hizmeti kavramı ve kamu yararı kavramı ile olan ilişkisi, imar hukuku alanının idarenin kolluk faaliyetleri arasında yer aldığının göstergelerindendir (Cin, 2008: 9). Ayrıca imar hukukunun uygulanmasına dair idarenin haiz olduğu şehirleşmeye ve imara ilişkin yetkileri dolayısıyla, imar hukukunun, idare hukuku alanına giren yönleri ağır basmaktadır. Bu sebeple imar hukukunun, idare hukuku içerisinde yer alan bir hukuk dalı olduğu açıktır. Ancak, bu hukuk dalının mülkiyet, kadastro v.b. konular ile olan ilgisi, imar hukukunun medenî hukuk ile de ilişkili olduğunu göstermektedir (Yılmaz, 2004).

İmar hukukunun, esas olarak idare hukuku alanı içerisinde yer alıyor olması nedeniyle; imar hukuku alanında icra edilecek olan iş ve işlemler de, kural olarak idare hukuku ilke ve kuralları çerçevesinde icra edilmesi gereken iş ve işlemlerdir. Bu sebeple, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesi çer-

1 "İmar"; <http://tdkterim.gov.tr/bts/?kateori=verilst&kelime=imar&avn=tam>. (20.11.09).

2 "İmar Hukuku Seminer Notları"; Maliye Bakanlığı Baş Hukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğü Yay., <http://www.bahum.gov.tr/etkinlikler/seminerler/sunumlar/imarHukukuSeminer.pdf>, (14.11.09)

çevesinde, çalışmada incelenmeye çalışılacak olan imar para cezalarına ilişkin olarak yapılacak açıklamalar, idare hukuku ilke ve kuralları ışığında yapılacak; ardından konuyla ilgili genel ilkeler ile birlikte konu değerlendirilecektir.

3194 sayılı Kanun'un 42. maddesinin cezaî hükümler içermesi nedeniyle ve aynı zamanda, 3194 sayılı Kanun'un idare hukuku ile ilgili bir kanun olması dolayısıyla; 3194 sayılı Kanun'un değerlendirilmesinde idare hukuku ilke ve kurallarına ilâveten (başta Anayasa'nın 38. maddesi olmak üzere) ceza hukuku ilke ve kurallarının da dikkate alınması gerekmektedir.

Bu itibarla yazıda, imar para cezaları ile ilgili olarak idarelerce tesis edilen işlemlerde (3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesinde meydana gelen değişikliklerin gerçekleşmesi üzerinden uzun sayılabilecek bir süre geçmesine rağmen, halen hatalı uygulamaların tesis edildiği düşünüldüğünden) yukarıda açıklanan çerçevede kalmak sureti ile, "kanunların zaman bakımından uygulanması" kuralı bağlamında, 3194 sayılı Kanun'un 42. maddesi, başta Anayasal ilkeler olmak üzere, idare hukuku ve ceza hukuku ilkeleri bağlamında incelenmeye çalışılacaktır.

Ancak, şu hususa da dikkat çekmek gerekir ki; Kabahatler Kanunu'nda, kabahat ve İdarî yaptırımın ne anlama geldiği açıklanmakla birlikte; imar para cezaları çerçevesinde konu ele alınmış, hangi kabahatlerin ve bu kabahatlerin karşılığında uygulanacak hangi İdarî yaptırımın Kabahatler Kanunu kapsamında ele alınması veya alınmaması gerektiği konusu ayrı bir tartışma konusu olduğundan, bu hususa yazıda değinilmemiştir³.

İ. İMAR PARA CEZASI KAVRAMI

İmar para cezaları, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesi uyarınca; anılan Kanun'un 18, 27, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 41 ve 42'inci maddelerinde belirtilen mükellefiyetleri yerine getirmeyen veya bu maddelere aykırı davranan, yapı veya parsel sahibine, harita, plan, etüt ve proje müelliflerine, fenni mesullere, yapı müteahhidine ve şantiye şefine, İdarî işleme (encümen kararına) dayalı olarak uygulanan, İdarî nitelikteki para cezalarıdır.

2. İDARÎ YAPTIRIM, KABAHAHAT VE SUÇ KAVRAMLARI

İmar para cezalarının İdarî nitelikte bir yaptırım olmaları nedeniyle, aşağıda İdarî yaptırım, kabahat ve suç kavramları ayrı ayrı ele alınarak, bu kavram-

3 Örneğin, disiplin suçu Kabahatler Kanunu'na göre bir kabahat olmasına rağmen; Kanun'un 3. maddesi gereği Kabahatler Kanunu kapsamı dışındadır. Bu sebeple çalışmada yapılan açıklamalar, Kabahatler Kanun'u kapsamında kalan İdarî ihlaller dikkate alınarak yapılacaktır.

ların benzer ve farklı yönlerinin ne olduğu izah edilmeye çalışılacaktır.

2.1. İdarî Yaptırım Kavramı

Bazı hallerde (kanunların açıkça yetki verdiği veyahut da açık veya zımnî bir şekilde yasaklamadığı hallerde), araya herhangi bir yargı kararı girmeksizin, idare tarafından yapılan inceleme/soruşturma neticesinde, yine idarece doğrudan doğruya işlem tesisi suretiyle ve idare hukukuna özgü usullerle (idare hukuku alanındaki düzene aykırı davrananlara) uygulanan yaptırımlar vardır ki; bu yaptırımlara "İdarî yaptırım" adı verilmektedir. İdarî yaptırımlar, idareler tarafından İdarî para cezası uygulanması, işten yasaklama, iş yerinin kapatılması, mülkiyetin kamuya geçirilmesi, ehliyetin geri alınması, yapının yıkılmasına karar verilmesi gibi İdarî işlemler (tasarruflar) şeklinde tezahür ettirilmektedir (Bardakçı, 2006: 24; Aslan, 2010; Döner, 2008: 48).

Söz konusu İdarî yaptırımlar⁴, İdarî ceza hukuku ile ilgili olup, adlî ceza hukukuna nazaran daha hafif yaptırımlardır. Bu sebeple İdarî yaptırımlar arasında hürriyeti bağlayıcı cezalar yer almaz, İdarî cezalar adlî sicile kaydolunmaz, ceza ödenmez ise hapis cezasına dönüştürülmez (Yavaşlar, 2010).

İdarî yaptırımlar, adlî yaptırımlardan farklı olarak, araya bir mahkeme kararı girmeden, kanunun idareye verdiği yetki uyarınca, idare tarafından tesis edilecek bir işlem aracılığı ile ve tamamen İdarî usul ve esaslara göre alınan kararlar sonucu icra ve infaz edilirler. Ayrıca, İdarî yaptırımlar idarenin, kamu düzeni, kamu sağlığı, kamu yararı gibi daha çok kolluk yetkilerini kullanmasından kaynaklı olarak uygulanırlar.

Bu noktada, İdarî işlem ve araya başkaca yargı kararı girmesine neden gerek olmadığının kısaca izahında fayda mülâhaza edilmektedir.

Bilindiği üzere, hukukun amaçlarından birisi de; "kişiler arasında veya kişiler ile Devlet arasında ortaya çıkan menfaat çatışmalarını azaltmak, dengelemek ve bu suretle adaleti sağlamak" olarak açıklanmaktadır (Çiftçi, 2008: 6).

Eşit hak ve yükümlülöklere haiz olan kişiler arasında ortaya çıkan menfaat çatışmalarını dengelemenin yolu; ilgilinin menfaatinin varlığını Devlet kudreti aracılığı ile ispat etmesine, ayrıca ispat edilen menfaatin elde edilmesi maksadıyla, kamu kudretini (icra dairelerini) aracı kılarak takibata geçilmesine bağlıdır.

Dolayısıyla "özel kişilerin" (ve kezâ özel hukuk ilişkisi kurduğu hallerde

4 İdarî yaptırım içeren yüzün üzerinde kanun bulunmaktadır.

Devlet'in) menfaatlerinin rızaya yerine getirilmemesi durumunda, ilgililer (ve özel hukuka tabi olan işlerde idare) Devlet kudretini (mahkemeleri ve/veya icra dairelerini) aracı kılmak sureti ile menfaatin ispatını ve/veya tahsilini/teminini sağlamaktadırlar.

İdare hukukunda ise, durum özel hukuktan farklıdır: Devletin unsurlarından birisi de egemenlik unsurudur. Egemenlik unsurunun tezahürü ise (egemenlik yetkisinin özelliği gereği), egemenlik yetkisinin kullanımında, bu yetkiyi kullanan makam veya merciin, yetkinin kullanımına ilişkin olarak, başka bir makam veya merciin izin veya icazeti olmaksızın, doğrudan (re'sen) tasarrufta bulunması halidir. Anayasa ve kanunlar tarafından, egemenliği kullanma yetkisi verilen organlardan birisi de, yürütme ve yürütmenin bir uzantısı olan idaredir.

İdare hukukunda, özel hukuk kişileri arasındaki ilişkilerde olduğu gibi salt akdî (sözleşmelere dayalı), müsavî (eşit) ve iradî (serbest iradeye dayanan) bir ilişki yoktur. İdare hukuku alanında, önceden belirlenmiş objektif kurallar geçerlidir (Onar, 1966: 17). Dolayısıyla, Devlet faaliyetleri, özel hukuk kurallarına bağlı değildir. İdare, önceden belirlenmiş kurallara göre, ilgili şahsın rızasının olup olmadığına bakmaksızın, re'sen işlem tesis eder ve tesis ettiği işlemi re'sen icra ve infaz eder.

Bu hususun bir sonucu olarak, idarenin tesis edeceği işlemler hem buyurucu niteliktedir, hem de bu işlemlerin icrası için idare ne muhatabının (Dursun, 2007: 247), ne adlî makamların, ne de başka bir merciin izin ve icazetini almak durumunda değildir.

İdare, buyurucu biçimde, re'sen tesis edeceği işlemler aracılığı ile hareket eder. Hukuka uygunluk karinesi uyarınca, ilgili mahkeme tarafından işlemin hukuka aykırı olduğuna dair bir hüküm verilmediği sürece, işlem hukuka uygun kabul edilerek, varlığını ve etkisini sürdürür.

Özel hukukta ise kişiler, ellerinde bir mahkeme kararı olsa dahi, adliyenin tavassutu olmaksızın (araya icra daireleri girmeksizin) borçlularına karşı kuvvet istimal edemeyecekleri halde; idare (kamu hukuku alanındaki) iş ve işlemlerini muhatabının rızasına veya adlî makamların tavassutuna lüzum olmaksızın (egemenlik yetkisinin bir tezahürü olarak) cebren tenfiz edebilir. Çünkü özel hukukta, bir şahsın iradesi, diğer şahsın iradesi veya patrimonu üzerinde doğrudan tenfiz ve icra kabiliyetini haiz bir hukukî tasarruf doğurmamaktadır (Onar, 1966: 50).

İdarî kararların tenfizinde ise, İdarî makamlar, adliyenin icra dairelerinin kuvvet ve selâhiyetlerini kullanırlar. Yani Devlet'in icra dairelerine tevdi ettiği

kamu kudreti, Anayasa ve kanunlar gereği, İdarî makamların elinde zaten bulunmaktadır (Onar, 1966: 51).

Bu sebeple idare, idare hukuku kuralları çerçevesinde, İdarî yaptırıma ilişkin aldığı kararları, egemenlik yetkisinin kullanımı dolayısıyla, kanun tarafından gösterilen usul ve esaslarda, kendisi icra ve infaz etmektedir.

2.2. Kabahat Kavramı - Suç Kavramı

İtalya ve Fransa hukuk sistemlerinde cürüm ve kabahat ayrımı ceza hukuku alanında ele alınmış; cürüm ve kabahat kavramları suç kategorisinin iki nev'ini birbirinden ayırmak amacıyla incelenmiştir. Alman hukuk sisteminde ise, cürüm (suç) ve kabahat ayrımı tek hukuk dalının farklı alanları olarak ele alınmayarak; iki ayrı hukuk dalının ayrı birer kavramı şeklinde incelenmiş ve kabahatlerin bir suç olarak ceza hukukunun konusuna giremeyecekleri kabul edilmiş; kabahatler, idare hukuku bağlamında bir ihlâl içerdiklerinden, "idare hukuku suçu" olarak değerlendirilmişlerdir (Zanobini, 1963: 301). Bu bağlamda, Alman hukuk sisteminde kabahat kavramı, suç kavramından tamamen farklı bir kavram şeklinde kullanılmış ve bu kullanımın sonucu olarak kabahatin, İdarî ceza hukuku alanı ile ilgili olması nedeniyle, kabahat karşılığında müeyyide olarak "İdarî yaptırım" uygulanması öngörülmüştür (Hafızoğulları, 2009).

Ülkemizde ise, her iki hukuk sistemi uygulanmıştır. 765 sayılı (mülga) Türk Ceza Kanunu'nun kaynağı, Fransız Ceza Kanunu'nun etkilerini taşıyan 1889 tarihli Zanardelli Kanunu olduğundan; mülga Kanun'da cürüm ve kabahat, tek hukuk dalının farklı alanları olarak ele alınmıştır. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girmesi sonucunda ise, hukuk sistemimizde Fransız sisteminden uzaklaşılarak, Alman sistemi benimsenmiş; suç ve kabahat kavramları ayrı hukuk dallarının, ayrı birer alanı olarak kabul edilmiştir (Söyler, 2009: 140).

İdarî yaptırımların müsebbibi olan fiillerin/ihlâllerin (genel olarak) "kabahat" kabul edilmelerine karşın; her ikisi de hukuk kuralını ihlâl etmek sureti ile ortaya çıkan kabahat ve suç kavramları kimi zaman karıştırılmaktadır. Bu sebeple anılan kavramların aynı içeriğe sahip olup olmadıklarının açıklanması gerekmektedir:

Bir fiilin kabahat olarak değerlendirilmesinin temel ayırıcı özelliği; kabahatlerde zarurî olarak, özel bir kişi hakkının/menfaatinin veya özel bir kamu hakkının/menfaatinin ihlâlinin veya tehdidinin söz konusu olmaması halidir. Kabahatlerde, gayesi sosyal menfaatlerin veya varlıkların himayesi olan bir hu-

kuk normunun ihlâli söz konusudur. Ancak, bu varlıklar veya menfaatler, kişiye ait (özel/subjektif) hakları/menfaatleri teşkil etmezler. Bunlar, sadece objektif bir şekilde (devlet tarafından genel ve objektif olarak) hukuken himaye edilen varlıklar veya menfaatlerdir (Toroslu, 1970: 98). Ancak, yapılan ihlâl, (kamu düzeni, kamu sağlığı gibi) genel/objektif olarak korunan varlıklara veya menfaatlere değil de; (kişi hakları, devlet sırları gibi) subjektif/özel olarak korunan varlık veya menfaatlere yönelmiş ise; bu durumda ihlâlin kaynağı olan fiil, kabahat niteliğinden sıyrılacak, suç niteliğine bürünecektir. Nitekim önem arz eden (yani subjektif/özel menfaate yönelmiş) olan bazı kabahat niteliğindeki fiillerin müeyyidesi adli nitelikli ceza olarak öngörülmüştür ki; bunlardan birisi TCK'nun 123. maddesinde düzenlenen "kişilerin huzur ve sükûnunu bozma" fiilidir (Açıkgöz, 2005: 393) ve bu fiil özel olarak suç niteliğinde düzenlenmiştir⁵.

Dolayısıyla aynı fiil hem toplumun genel menfaatlerine, hem de özel bir menfaate zarar verebilir. Fiilin, toplumun genel menfaatine vermiş olduğu zarar dolayısıyla İdarî müeyyide yolu ile fiili işleyen tecziye edilebileceği gibi; fiilin özel bir menfaate zarar vermesi dolayısıyla da fail, adli müeyyide ile de tecziye edilebilir ki; bu iki alanın birbirinden ayrı ve bağımsız olmasının doğal bir sonucu olarak "non bis in idem" kuralı bu tür uygulamalarda dikkate alınmaz (Gölcüklü, 1963: 212).

3.İDARÎ YAPTIRIMLARDA ZAMAN BAKIMINDAN UYGULAMA

3.1.Genel Olarak

Normların (hukuk kurallarının) değerlendirilmesinde, diğer bir deyişle normların hukukî değerlerinin araştırılmasında yürürlük, geçerlilik, zaman bakımından uygulanırlık, yer bakımından uygulanırlık ve yorum olmak üzere çeşitli değerlendirme araçları kullanılmaktadır.

Bu araçlardan yürürlük, bir normun uygulanması için o normun yürürlükte olması hususunu; geçerlilik, normun uygulanabilmesi için yokluk, butlan v.b. nitelikte normun geçerliliğine etki edecek hallerin bulunmaması hususunu; zaman bakımından uygulanırlık, normun yürürlük süresinden önce, yürürlük süresi boyunca ve yürürlük süresinden sonra uygulanıp uygulanamayacağı ve uygulanacaksa hangi hal ve şartlarda uygulanacağı hususunu; yer bakımından uygulanırlık, hangi ülke normunun maddî olaya uygulanacağı bakımından normun ve maddî olayın değerlendirilmesi hususunu; yorum ise, hukuk kuralı-

5 Diğer taraftan, İdarî yaptırımların müsebbibi niteliğindeki fiiller suçtan ziyade kabahat niteliğinde olmakla birlikte; bir fiilin aynı zamanda suç olması hususu, o fiile ilişkin İdarî yaptırım uygulanamayacağı anlamına gelmemekte olduğundan; her İdarî nitelikli fiil bir suç olmayabilirken; her suç bir İdarî nitelikli kuralın ihlâli sonucunu doğurabilmektedir.

nın anlamını tespit edebilmek için yapılan düşünme işini ifade etmektedir (Kil, 2009).

Öte yandan; İdarî nitelikli suçlarla (kabahatlerle) adlî nitelikli suçlar (cürümler), şekli bakımından birbirlerinden farklılık arz ediyor olsalar da; esas itibarıyla her iki suç neticesinde bir yaptırım uygulanmaktadır. Bu sebeple, yaptırımın adlî veya İdarî olması hususu, yaptırımın yaptırım olma vasfını değiştirmemektedir.

Dolayısıyla hem kabahatin, hem de cürümün var olan bir hukuk kuralını ihlâl ederek ortaya çıkmaları nedeniyle savunma hakkı, çelişme ilkesi, kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesi, geriye yürümezlik ilkesi, "zaman bakımından uygulama ilkesi", ölçülülük ilkesi v.b. ilkeler, her iki hukuk alanında düzenlenmiş olan fiil (kabahat ve suç) ve bu fiillere karşılık gelen cezalar bakımından da geçerlidir (Oğurlu, 2003: 102; Gözler, 2009: 102). Dolayısıyla anılan ilkeler İdarî ceza hukuku alanına da mündemiçtir.

Anılan ilkelerin esasını, Anayasa'nın 38. maddesi oluşturmaktadır. Kimi zaman söz konusu ilkelerin adlî nitelikli cezalar ve fiiller için geçerli olduğu ancak, İdarî nitelikli fiiller ve cezalar için kabul edilemeyeceği yönünde görüşler ileri sürülmekte ise de; bir kere, Anayasa koyucu, Anayasa'da adlî nitelikli fiil ve İdarî nitelikli fiil ayrımı yapmadığı gibi; adlî nitelikli müeyyide ve İdarî nitelikli müeyyide ayrımı da yapmamıştır. Ayrıca, Anayasa'nın 38. maddesinde, "ceza kanunu" ibaresi yerine sadece "kanun" ibaresi kullanılmıştır ki; buradan da Anayasa koyucunun anılan ilkeleri sadece adlî nitelikli suç ve cezalar bakımından değil; fiil karşılığı yaptırım öngören bütün kanunlar bakımından kabul etmeyi amaçladığı (Özer, 2008: 29) ve bu sebeple anılan ilkelerin sadece adlî nitelikli suç ve cezalarda geçerli olacağına dair görüşlere katılmanın mümkün olmadığını düşünmekteyiz.

3.2. Normun Zaman Bakımından Uygulanmasında "Kural"

Hukuk normları kural olarak, normun yürürlükte olduğu dönemde gerçekleşen olaylara uygulanır. Diğer bir ifade ile bir hukuk normu, yürürlüğe girdiği tarihten sonra gerçekleşecek olaylar hakkında uygulanır; normun yürürlüğe girmesinden evvel gerçekleşen olaylar hakkında uygulanmaz⁶. Bunun gibi, yürürlükten kaldırılan hukuk kuralları da, yürürlükten kalktığı tarihten itibaren ortaya çıkan olay ve işlemlere uygulanmaz, yürürlükten kalkmakla etkilerini kaybederler.

Bu sebeple, (kural olarak) bir İdarî tasarrufun hukuka uygunluğunun denetimi, tasarrufun tesis edildiği tarihte yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerine göre yapılmalıdır⁷ (Tan, 1970: 9).

Ancak istisnâ olarak, bir normun, yürürlüğe girdiği tarihten önceki olaylara uygulanabildiği durumlar da bulunmaktadır.

3.3. Kuralın İstisnası

Hukuk normunun, yürürlüğe girdiği tarihten sonra gerçekleşecek olaylar hakkında uygulanacağı; normun yürürlüğe girmesinden evvel gerçekleşen olaylar hakkında uygulanmayacağı kuralına getirilen istisnâ durumlardan "birisi", ceza kanunlarının⁸ uygulanmasına ilişkin olarak, Anayasa'nın 38. maddesi ile öngörülmüştür (Akıllıoğlu, 1984: 38).

Anayasa'nın 38/1. maddesinde, kimsenin işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmayacağı ve kimseye suç işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemeyeceği hüküm altına alınmıştır⁹.

Anılan hüküm ile, maddî hukuk bakımından kanunların geçmişe yürümesi (mâkabline şâmil olması) yasağına bir istisna getirilmiştir (Erem, 1964: 5; Özer, 2008: 34). Bu istisna lehe olan kanunun geçmişe yürümesi olarak isimlendirilen; kimseye suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemeyeceği kuralıdır. Anayasa'nın 38. maddesinde açık olarak lehe olan hükmün geriye yürüyeceğine dair bir düzenleme bulunmamakla birlikte; maddenin 1. fıkrasında yer alan "kimseye suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez" hükmünün mefhum-u muhalifî mucibince, lehe olan kanunun geriye yürümesi ilkesi Anayasa'da zımnî olarak kabul edilmiştir (Özer, 2008: 34).

İdarî yaptırımlarda zaman bakımından uygulama kuralı çerçevesinde normun değerlendirilmesi, fiilin işlenmesi ile fiile uygulanacak olan müeyyidenin infaz edilmesine kadar geçen süreyi kapsamaktadır.

7 Danıştay İdarî Dava Daireleri Kurulu'nun E: 2008/3398, K: 2009/60 Sayılı Kararı.

8 Bkz. dipnot 9.

Yukarıda da açıklandığı üzere, Anayasa koyucu madde metninde, adli nitelikli fiil ve İdarî nitelikli fiil ayrımı yapmadığı gibi; adli nitelikli müeyyide ve İdarî nitelikli müeyyide ayrımı da yapmamıştır. Ayrıca, Anayasa'nın 38. maddesinde, "ceza kanunu" ibaresi yerine sadece "kanun" ibaresi kullanılmıştır ki; buradan da Anayasa koyucunun 38. maddede yer alan ilkeleri sadece adli nitelikli suç ve cezalar bakımından değil; fiil karşılığı yaptırım öngören bütün kanunlar bakımından kabul etmeyi amaçladığı sonucuna varılmaktadır.

Söyle ki; yaptırma konu fiilin işlendiği düşünülmekte ise, evvelâ, ilgili mevzuatta öngörülen biçimde bir inceleme ve/veya soruşturma yapılır, inceleme/soruşturma sonrasında karar aşamasına gelinir ve işlemin niteliğine göre kesinleşme süreci tamamlandıktan sonra da infaz aşaması başlar; para cezası içeren müeyyideler bakımından infaz, ceza miktarının tahsil edilmesi ile sonuçlanır. Bütün bu aşamaların tamamlanması [hele ki işlemin yargıya taşınmış olması ve (alacağın kesinleşmemesi nedeniyle) infazın uzaması] sürecinde bazı hukuki değişikliklerin olma ihtimali her zaman vardır. Bu süreçte, yeni bir kanun ile fiil, ihlâl veya kabahat olarak nitelenebileceği gibi; suç (cürüm) olarak da nitelenebilir. Veya fiile uygulanan ceza ortadan kaldırılabilceği gibi; fiilin kendisi de suç veya kabahat olma niteliğinden çıkarılabilir.

İşte böyle bir durumda, yeni kanunun, önceki kanun döneminde işlenmiş olan fiile nasıl tatbik edilmesi gerektiği sorusunun cevabı, kanunların zaman bakımından uygulanması kuramı çerçevesinde cevaplandırılmaktadır.

Bu bağlamda aşağıda, ceza kanunları bakımından Anayasal ilkelerden birisi olan "kanunların zaman bakımından uygulanması" kuralı bağlamında, 3194 sayılı Kanun'un 42. maddesinin içeriği, amacı ve Anayasa Mahkemesinin iptal hükmü öncesinde verilen ve fakat henüz kesinleşmemiş olan imar para cezaları bakımından, anılan maddede 5940 sayılı Kanun ile yapılan düzenleme sonucu oluşan hukuki durum incelenmeye çalışılacaktır.

4. 3194 SAYILI KANUN'UN 42. MADDESİ'NİN İÇERİĞİ VE AMACI

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesinin madde başlığı "İdarî Müeyyideler"¹⁰ 11 başlığını taşımakta olup, madde metninde birden fazla İdarî nitelikli imar suçu için birden fazla müeyyide öngörülmüştür.

3194 sayılı Kanun hükümlerinde, bu Kanun'a aykırı hareket edenler için hürriyeti bağlayıcı bir ceza öngörülmemiştir. Bu Kanun ve ilgili İmar Yönetmelikleri'ne aykırı hareket eden serbest mühendis, mimar ve fen adamı gibi teknik elemanlar için de (eski düzenlemede) meslekten men veya para cezası dışında bir yaptırım, (yeni düzenlemede ise) ilgili meslek odası ve Bakanlık'ça verilecek cezalar ve yetki belgesi iptali haricinde bir yaptırım öngörülmemiştir¹¹. 3194 sayılı Kanun'da yapı sahibi için ise, para cezası¹², yıkım/eski hale getirme¹³,

10 42. madde, 5940 sayılı Kanun öncesi "Ceza Hükümleri" başlığını taşımakta idi.

11 Anılan cezalar da birer idari yaptırım niteliğindedir.

12 Madde 42.

13 Madde 32.

yapının durdurulması¹⁴ (mühürlenmesi) haricinde bir yaptırım bulunmamaktadır. Dolayısıyla 3194 sayılı Kanun'da öngörülen suç fiilleri İdarî nitelikteki suç fiilleridir ve bu fiiller için öngörülmüş olan yaptırımlar da esas itibarıyla İdarî yaptırım niteliğindedir.

3194 sayılı Kanun'un 42. maddesi (maddî açıdan); yapı veya parsel sahibine, harita, plan, etüt ve proje müelliflerine, fennî mesullere, yapı müteahhidine ve şantiye şefine, İdarî işleme (encümen kararına) dayalı olarak uygulanan, İdarî nitelikteki para cezaları ile yapı müteahhidinin yetki belgesinin iptaline dair yaptırımları içermektedir.

3194 sayılı Kanun, idarenin kolluk alanında gösterdiği faaliyetleri açısından sahip olduğu görev ve yetkileri düzenlemekte olduğundan; 3194 sayılı Kanun'un 42. maddesi de idarenin kolluk alanında sahip olduğu yetkilerin imar hukuku alanına yansımaları biçiminde tezahür etmektedir. Bu açıdan; 3194 sayılı Kanun'un 42. maddesi (şekli açıdan), kamu gücü ve egemenliğinin tüm özelliklerini bünyesinde taşıyan ve tamamıyla İdarî usuller uygulanarak yürütülen (Özay, 2004: 727) tipik bir İdarî kolluk faaliyetine ilişkin düzenlemeleri içermektedir.

42. maddenin kolluk faaliyetine ilişkin düzenlemeleri içermesi nedeniyle, 3194 sayılı Kanun'un amacının kolluk görev ve yetkisinin amacı ile aynı olduğu; dolayısıyla genelde 3194 sayılı Kanun ile, özelde ise anılan Kanun'un 42. maddesi ile amaçlananın, (idarenin bütün eylem ve işlemlerinde olması gerektiği gibi) kamu yararının sağlanması ve kamu yararının sağlanabilmesi amacıyla kamu düzeninin kurulması, korunması ve kamu düzeninin bütün unsurlarında en iyinin sağlanması olduğu görülmektedir.

Bu meyanda, 3194 sayılı Kanun'un 42. maddesinin amacı; bireylerin genel veya topluma açık alanlarda zorlamaya, kazaya ve engellemeye uğramadan mal ve can güvenlikleri bakımından endişe duymamaları ve bu yönde kanaat sahibi olmalarını ifade eden kamu güvenliğinin; maddî anlamda huzuru ve düzeni ifade eden kamu huzurunun; toplumun genel olarak bulaşıcı ve salgın hastalıklardan korunmasını ifade eden kamu sağlığının; maddî alanı tehlikeye sokacak nitelikteki ve toplumda belli bir zamanda bireylerin uyması gereken kuralları ifade eden genel ahlâkın; kamu estetiğinin; insan mahremiyetinin ve onurunun sosyo-ekonomik olarak piyasa koşullarına bırakılarak zedelenmemesi için korunması ve tüm bu korumalar aracılığı ile kamu yararının ve kamu düzeninin sağlanmasıdır.

5. 3194 SAYILI KANUN'UN 42. MADDESİ'NDE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesinin birinci fıkrasının "(■●■)15 Ü-radan (,..)16 liraya kadar para cezası verilir" tümcesi ile ikinci fıkrasının "(●■■)17 liradan (...)18 liraya kadar para cezası verilir" tümcesinin Anayasa'nın 2. ve 10. maddelerine aykırılığı savıyla iptalleri istemiyle Konya 1. İdare Mahkemesi tarafından Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuş; Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan yargılama neticesinde, 42. maddenin birinci fıkrasının "(...)19 liradan (...)20 liraya kadar para cezası verilir" tümcesinin özetle; "(...) İdari makamların Yasa'nın belirlediği sınırlar arasında cezanın takdirinde esas alacakları objektif ölçütlerin Yasa'da gösterilmediği; (...) Yasa kuralının bu anlamda belirli ve öngörülebilir olmadığı ve son tahlilde düzenlemenin hukuk devleti ilkesine aykırı olduğu" gerekçesi ile iptaline karar verilmiştir²¹.

İptal hükmü 17.04.2008 tarihinde verilmiş, Mahkeme iptal kararının Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dört ay sonra yürürlüğe girmesine karar vermiş; anılan karar 05.11.2008 tarih ve 27045 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak, yayımından 4 ay sonra yürürlüğe girmiştir.

5940 sayılı İmar Kanunu ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'de Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ise, 09.12.2009 tarihinde kabul edilmiş ve anılan Kanun'un 17.12.2009 tarih ve 27435 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmesi sonucunda, 3194 sayılı Kanun'un 42. maddesinin tamamı (madde başlığı da dâhil olmak üzere) değiştirilmiştir.

6. 3194 Sayılı Kanun'da Yer Alan Tümcenin İptali Sonrasında Oluşan Hukukî Durum

42. maddenin 1. fıkrasında yer alan tümcenin 17.04.2008 tarihinde iptali ve iptal hükmünün Resmî Gazete'de yayımlanması tarihi olan 05.11.2008 tarihinden itibaren 4. ayın sonunda (05.03.2009 tarihinde) yürürlüğe girmesi

15 500 000

16 25 000 000

17 500 000

18 10 000 000

19 500 000

20 25 000 000

21 Anayasa Mahkemesi'nin E: 2005/5, K: 2008/93 Sayılı Kararı.

süresince, kanun koyucu tarafından yeni bir düzenleme yapılmamıştır.

Kanun koyucu yeni düzenlemeyi 5940 sayılı Kanun ile 09.12.2009 tarihinde yapmış ve anılan Kanun 17.12.2009 tarih ve 27435 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Böylelikle 05.03.2009 tarihinden, 3194 sayılı Kanun'un 42. maddesinde yapılan değişikliğin yürürlüğe girdiği 17.12.2009 tarihine kadar, 42. maddenin 1. fıkrasında sayılan fiillerin işlenmesi halinde, anılan "fiillere verilecek olan ceza Kanun'da yer almamıştır".

5940 sayılı Kanun ile yeniden düzenlenen ceza hükümleri sonrasında ise, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal hükmü verilmeden evvel tesis edilen ve yargıya taşınmış (kesinleşmemiş) olan cezaî işlemler hakkında cezaî işlemin tesis edildiği tarihte yürürlükte olan 42. madde hükümlerine göre mi uyuşmazlıkların çözülmesi gerektiği; yoksa uyuşmazlıkların lehe olan hükmün uygulanması sureti ile mi çözülmesi gerektiği sorunu ortaya çıkmıştır.

7. KANUNLARIN ZAMAN BAKIMINDAN UYGULANMASI KURALI BAĞLAMINDA İMAR PARA CEZALARININ İNCELENMESİ

Yukarıda²² izah edildiği üzere, İdarî yaptırımlarda zaman bakımından uygulama kuralı çerçevesinde normun değerlendirilmesi, fiilin işlenmesi ile fiile uygulanacak olan müeyyidenin infaz edilmesine kadar geçen süreyi kapsamaktadır. Nitekim; yaptırıma konu fiilin işlenmesi sonrasında bir inceleme veya soruşturma yapılmakta, inceleme sonrasında karar aşamasına gelinmekte ve işlemin niteliğine göre kesinleşme süreci tamamlandıktan sonra da infaz aşaması başlamaktadır.

Para cezası içeren müeyyideler bakımından infaz, ceza miktarının tahsil edilmesi ile sonuçlanmaktadır. Bütün bu aşamaların tamamlanması [hele ki işlemin yargıya taşınmış olması ve (alacağın kesinleşmemesi nedeniyle) infazın uzaması] halinde, yeni bir kanun ile fiil, ihlâl veya kabahat olarak nitelenebileceği gibi; suç olarak da nitelenebilir. Veya fiile uygulanan ceza ortadan kaldırılabileceği gibi; fiilin kendisi de suç veya kabahat olma niteliğinden çıkarılabilir.

İşte böyle bir durumda, yeni kanunun, önceki kanun döneminde işlenmiş olan fiile nasıl tatbik edilmesi gerektiği sorusunun cevabı, kanunların zaman bakımından uygulanması kuramı çerçevesinde cevaplandırılmaktadır.

Bu bağlamda, 3194 sayılı Kanun'un 42. maddesi her ne kadar İdarî bir

22 Bkz. yazının 3. 3.üncü kısmı.

işlem tesisi sureti ile uygulanabilmekte ise de; tesis edilen bu İdarî işlemin yaptırım içermesi (tipik İdarî işlemlerden, cezaî müeyyide içermesi) nedeniyle farklılık arz etmekte olduğundan 42. maddede yer alan normu değerlendirirken, klasik İdarî işlemlerdeki normların değerlendirilmesinin yanında, cezaî müeyyidelere ilişkin normların ve kuralların da değerlendirilmesi gerekmektedir.

Bir başka ifade ile imar para cezası, maddî açıdan birel işlemler grubunda yer alan İdarî bir işlem niteliğinde iken; aynı zamanda kamu düzenini bozan ihlâlê karşı bir yaptırım içererek, ihlâlî gerçekleştireni cezalandırmayı amaçlayan bir kamu para cezası niteliğindedir (Oğurlu, 2001: 94).

Dolayısıyla işlemin müsebbibi olan 3194 sayılı Kanun'da sayılan kişilerin, yine anılan Kanun'da sayılan fiillerden birisini işlemeleri sonucunda, bunlara ihlâl edilen kuraldan kaynaklı bir yaptırım uygulanarak, bozulan kamu düzeninin tekraren sağlanması ve ihlâlî gerçekleştirenin tecziyesi yoluyla te'dip edilmesi amaçlandığından; 3194 sayılı Kanun'un 42. maddesi uyarınca tesis edilen işlemlerin hukukî denetimlerinin yapılması esnasında idare hukuku ilkelerin yanında, Anayasa'nın 38. maddesinde yer alan suç ve cezalara ilişkin genel ilkelerinin (ve dolayısıyla ceza hukukunun genel ilkelerinin de) göz önünde bulundurularak değerlendirme yapılması gerekmektedir.

Bu bağlamda konu, Anayasa'nın "Suç ve Cezalara İlişkin Esasları", 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun "Genel Hükümleri" ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Genel Hükümleri" çerçevesinde incelenmelidir.

Anayasa'nın 38/1. maddesinde, kimsenin işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmayacağı ve "kimseye suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemeyeceği" hüküm altına alınmıştır²³.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nda kabahat, kanunun karşılığında "İdarî yaptırım" uygulanmasını öngördüğü haksızlık olarak tanımlanmış; Kanun'un "Genel Kanun Niteliği" başlıklı 3. maddesinde, "kanun yoluna ilişkin aksine hüküm bulunan kanunlar haricinde, (...) Kanun'un genel hükümlerinin, "İdarî para cezası" veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında uygulanacağı" hüküm altına alınmıştır (Taşdelen, 2006: 295).

Kanun ile İdarî para cezası yaptırımı gerektiren bütün fiiller hakkında, fiil ve fiilin müeyyidesi başka bir kanunda düzenlenmiş olsa dahi, Kabahatler Kanunu'nun genel hükümlerinin uygulanması gerektiği kabul edilmiştir. Böylelikle,

23 Bkz. dip not 9.

Kabahatler Kanunu'nda yer alan genel hükümler, özel kanunlarda düzenlenmiş olan İdarî yaptırımlar için de geçerli kılınarak, genel kanun - özel kanun ilişkisi kurulmuş ve birliktelik sağlanmaya çalışılmıştır²⁴ (Çağlayan v.d., 2008: 568).

Kabahatler Kanunu'nda yer alan genel hükümler ise, kanunilik ilkesi, "zaman bakımından uygulama", yer bakımından uygulama, sorumluluk esasları, zamanaşımı, idari yaptırımların niteliği - türleri - sonuçları - yerine getirilmesi ve idari yaptırımlara karşı başvuru yolları şeklinde düzenlenmiştir.

Kabahatler Kanunu'nun genel hükümleri arasında yer alan "Zaman Bakımından Uygulama" başlıklı 5. maddesinde ise, "26.09.2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun zaman bakımından uygulamaya ilişkin hükümlerinin, kabahatler bakımından da uygulanacağı" hüküm altına alınmış; idari yaptırımlar bakımından, TCK'nın zaman bakımından uygulama kurumunun geçerli olduğu hükme bağlanmıştır.

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun "Zaman Bakımından Uygulama" başlıklı 7. maddesinde ise, "işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanuna göre suç sayılmayan bir fiilden dolayı kimseye "ceza verilemeyeceği" ve güvenlik tedbiri uygulanamayacağı"; "işlendikten sonra yürürlüğe giren kanuna göre suç sayılmayan bir fiilden dolayı da kimsenin "cezalandırılmayacağı" ve hakkında güvenlik tedbiri uygulanamayacağı"; böyle bir ceza veya güvenlik tedbiri hükümlenmişse, infazının ve kanunî neticelerinin kendiliğinden kalkacağı; "suçun işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanun ile sonradan yürürlüğe giren kanunların hükümlerinin farklı olması halinde, failin lehine olan kanunun uygulanacağı ve infaz olunacağı" hükmüne yer verilmiştir.

5237 sayılı Kanun'un anılan maddesinde iki önemli ilke vurgulanmaktadır: Bu ilkelerden ilki, ceza hukuku kurallarının yürürlüğe girdikleri andan itibaren (derhal ve) ileriye etkili olarak uygulanacakları ilkesidir. İlkelerden ikincisi ise, geçmişe etkili uygulama veya geçmişe yürürlük adı verilen, fiili işleyen (failin) lehine olan kanunun geçmişe etkili olması, yani suçun işlenmesinden sonra, suç işleyen lehine olan kanunun o kişi bakımından geçerli olması ve fail bakımından dikkate alınmasıdır²⁵.

5236 sayılı Kanun'un genel hükümlerinden olan "Genel Kanun Niteliği" başlıklı 3. maddesi ile "Zaman Bakımından Uygulama" başlıklı 5. maddesi bir arada ele alındığında;

24 Yargıtay Ceza Genel Kurulu'nun E: 2006/9-23, K: 2006/141 Sayılı Kararı.

25 Yargıtay Ceza Genel Kurulu'nun E: 2005/11-136, K: 2006/3 Sayılı Kararı.

a) Kabahatler Kanunu'nun İdarî yaptırım içeren kanunlar bakımından genel kanun olduğu ve bu Kanun'un genel hükümlerinin diğer kanunlardaki İdarî yaptırımlar bakımından da geçerli olduğu;

b) Kabahatler Kanunu'nun, kanun yoluna ilişkin hükümleri dışındaki diğer genel hükümlerinin, diğer İdarî yaptırımlar için de uygulanacağı ve bunun sonucu olarak, Türk Ceza Kanunu'nun "Zaman Bakımından Uygulama" başlıklı 7. maddesinin, diğer İdarî yaptırımlar bakımından dikkate alınması gerektiği sonucuna varılmaktadır (Çağlayan v.d., 2008: 573).

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 7. maddesinde, ...suçun işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanun ile sonradan yürürlüğe giren kanunların hükümlerinin farklı olması halinde, failin lehine olan kanunun uygulanacağı ve infaz olunacağı hükmüne yer verildiğinden; kanunun yasakladığı fiilin işlendiği (ihlâlın yapıldığı) zaman yürürlükte bulunan kanun ile sonradan yürürlüğe giren kanun arasında lehe veya aleyhe olmak üzere bir farkın bulunması durumunda, evvelâ lehe olan kanunun hangi kanun olduğunun tespit edilmesi gerekmektedir.

Lehe olan kanunun nasıl tespit edilmesi gerektiğine ilişkin genel çerçeve ise, 23.02.1938 tarih ve 23/9 sayılı Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu Kararı'nda; "fiilin (suçun) işlendiği (ihlâlın yapıldığı) zamanın kanunu ile sonradan yürürlüğe giren kanun hükümlerinin farklı olması halinde, her iki kanunun birbirine karıştırılmadan ayrı ayrı maddî olaya uygulanarak, her iki kanuna göre hükmolunacak cezaların belirlenmesi ve sonuçta hangi ceza fiili işleyen failin lehine ise, o cezanın yer aldığı kanunun uygulanması gerekmektedir" şeklinde açıklanmıştır²⁶ (Artuç v.d., 2008: 48).

Konu, anılan karar çerçevesinde ele alındığında, İmar Kanunu'nun 42/1. maddesindeki tümcenin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesinden evvel, ruhsatsız veya ruhsata aykırı olarak yapılmış olup hakkında cezaî işlem uygulanmış ancak, cezaî işlemin iptali istemi ile konu yargıya taşınmış ve ceza kararları "kesinleşmemiş" ise, ilgili idarenin 5940 sayılı Kanun'la değişik 3194 sayılı Kanun'un 42. maddesinde yer alan kurallara uygun olarak, ceza miktarını yeniden hesaplaması; hesaplanan yeni ceza miktarının, eski ceza miktarından düşük (cezanın fail lehine) olması halinde, eski cezaî işlemin geri alınarak, ilgiliye yeni cezanın uygulanması gerekmektedir.

Dolayısıyla, 05.03.2009 tarihinden 17.12.2009 tarihine kadarki süreçte tesis edilen cezaî işlemlerde, anılan tarihler arasında Kanun'da fiile verilecek olan herhangi bir ceza hükmü bulunmadığından, anılan tarih aralığına ilişkin cezaî

işlem tesis edilemeyecektir. Bu nedenle, 05.03.2009 tarihi ile 17.12.2009 tarihi arasında tesis edilen cezaî işlemlerin geri alınması gerekmektedir.

05.03.2009 tarihinden önce tesis edilen cezaî işlemler bakımından ise, işlemin müsebbibi olan tutanakla tespit edilen ruhsata/plâna/mevzuata aykırılıklar üzerinde, 5940 sayılı Kanun'da belirtilen ölçütlere göre yeniden ceza hesabı yapılması; ortaya çıkan ceza miktarının 05.03.2009 tarihinden önce tesis edilen ceza miktarından fazla olması halinde, yine işlemin geri alınması ve ilgiliye düşük miktardaki cezanın uygulanması gerekmektedir.

Nitekim Anayasa Mahkemesi de uygulamanın açıklanan şekilde yapılması gerektiği görüşündedir: 3194 sayılı Kanun'un 42/2. maddesinde yer alan tümcenin iptali istemi ile Anayasa Mahkemesi'ne başvuran İstanbul 1. İdare Mahkemesi'nin talebi hakkında Mahkeme; "3194 sayılı Kanun'un 42. maddesinin 5940 sayılı Kanun ile değiştirilmiş olması nedeniyle, yapılan değişiklik ile uygulamada ortaya çıkan lehe ve aleyhe durumun değerlendirilmesi yapılmak üzere, dosyanın itiraz başvurusunda bulunan İstanbul 1. İdare Mahkemesi'ne gönderilmesine" karar vererek²⁷, yukarıda açıklanan zaman bakımından uygulama kuralının (Mahkemeler tarafından da) dikkate alınması sureti ile ihtilâfın çözümlenmesi gerektiğini ifade etmiştir.

8. DANIŞTAY'IN UYGULAMASI

İmar para cezalarında zaman bakımından uygulamaya ilişkin yazıya son verilmeden evvel, konu hakkındaki Danıştay uygulamasından da bahsetmek gerekmektedir. Konu hakkındaki Danıştay uygulaması, yukarıda izah edilen durumdan farklılık arz etmektedir. Danıştay konuyu, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararlarının geriye yürüyüp yürümeyeceği bağlamında ele almaktadır.

Ayrıca Danıştay, 5940 sayılı Kanun'un, yürürlüğünden önceki dönem için uygulanamayacağının tabii olduğunu belirtmektedir. Danıştay'a göre; Anayasa'nın 153. maddesinde, Anayasa Mahkemesince verilen iptal kararlarının geriye yürümeyeceği kuralı, iptal edilen hükümlere göre kazanılmış olan hakların korunmasına yöneliktir. Dolayısıyla, kazanılmış hak olarak kabul edilmeyen durumlar bakımından, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararları geriye yürüyebilir²⁸. Nitekim, Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilmiş olduğu bilindiği halde, görülmekte olan davaların Anayasaya aykırılığı saptanmış kanun hükümleri

²⁷ Anayasa Mahkemesi'nin E: 2009/70, K: 2010/74 Sayılı Kararı.

²⁸ Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararlarının kazanılmış hak olarak kabul edilmeyen durumlar bakımından geriye yürüyüp yürümeyeceği hususunun değerlendirilmesinin bir başka yazıda ele alınması uygun görülmüştür.

dikkate alınarak çözümlenmeleri, Anayasanın üstünlüğü ve Hukuk Devleti ilkesine aykırıdır²⁹.

Bu nedenle Danıştay, 5940 sayılı Kanun'un yürürlük dönemi öncesindeki işlemlere uygulanamayacağını; uyuşmazlıkların, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararının geriye yürüyerek, görülmekte olan davaların Anayasaya aykırılığı saptanmış hükümler dikkate alınarak çözümlenmeleri gerektiği ve bu doğrultuda, 5940 sayılı Kanun'dan evvel uygulanan (iptal edilen 42. madde hükmüne göre uygulananlar dâhil) cezaî işlemlerin tamamının mahkemelerce iptal edilmesi gerektiği yönünde kararlar vermektedir.

Dolayısıyla iptal edilen kanun hükmü döneminde gerçekleştirilen ihlâl, Anayasa'ya aykırı olan kanun hükmüne göre cezalandırılmayacaktır. Yeni kanun ise, yürürlük tarihinden önceki olaylara uygulanamayacağından, ihlâl yeni kanuna göre de cezalandırılmayacaktır,

SONUÇ

Yazıda, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesinde yer alan cezaî düzenlemenin Anayasa Mahkemesi tarafından iptalinden önce tesis edilmiş ve kesinleşmemiş olan imar para cezaları ile ilgili olarak 5940 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi sonrasında ortaya çıkan hukukî durum, zaman bakımından uygulama kuralı bağlamında ve imar para cezaları özelinde, değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Değerlendirme esnasında, 42. maddenin, İdarî işlem tesisi sureti ile uygulanmasına karşın, maddenin bir cezaî müeyyide öngörmesi ve tipik İdarî işlemlerden içeriğinde yaptırım bulunması nedeniyle ayrılması hususu incelenmiş; İdarî yaptırım olma özelliği nedeni ile konu, başta Anayasa olmak üzere Kabahatler Kanunu ve Kabahatler Kanunu'nun yapmış olduğu yollama nedeniyle Türk Ceza Kanunu hükümleri çerçevesinde ele alınmıştır.

Bu bağlamda; Kabahatler Kanunu'nun İdarî yaptırım içeren kanunlar açısından genel kanun olma niteliği ve anılan kanunda yer alan zaman bakımından uygulama düzenlemesi yönünden Türk Ceza Kanunu'na yollama yapılması nedeniyle; ceza hukukunda yer alan lehe olan kanunun geriye yürütmesi kuralının İmar Kanunu'nun 42. maddesinde yer alan ihlâller sonucu, Anayasa Mahkemesi kararı öncesinde verilen ve fakat henüz kesinleşmemiş olan cezalar hakkında da uygulanması gerektiği sonucuna varılmıştır.

KAYNAKÇA

- AÇIKGÖZ A. N. (2005).** Gerekeçeli - Karşılaştırmalı - Açıklamalı Yeni Türk Ceza Kanunu, Van.
- AKILLIOĞLU T. (1984).** "Yasaların Zaman Bakımından Uygulanmasına İlişkin Bazı Sorunlar", Amme İdaresi Dergisi,
- ARTUÇ M., Akkaya Ç. ve Gedikli C. (2008).** 2006 - 2007 - 2008 İçtihatları ile Türk Ceza Kanunu, Adalet Yay., Ankara.
- ASLAN M. Y. "İdarî Yaptırımlar", Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi,** Sayı-24, http://www.msb.gov.tr/ayim/Ayim_makale_detay.asp?IDNO=84, (02.03.2010).
- BARDAKÇI M. A. (2006).** Kabahatler Kanunu'na Göre İdarî Para Cezaları ve İdarî Para Cezalarının Yargısal Denetimi, İstanbul Üniversitesi SBE Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- CİN E. (2008).** Türk Hukukunda Kolluk Yetkisinin Kullanılması ve Sınırları, Kırıkkale Üniversitesi SBE Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale.
- ÇAĞLAYAN R., DOĞAN B. F. (2008).** "Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Verdiği Para Cezalarının Uygulanması Sorunu Üzerine", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XII, Sayı 1-2.
- ÇİFTÇİ P. (2008).** İcra Hukukunda Menfaat Dengesi, Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir.
- DÖNER A. (2008).** "Cezaî ve İdarî Yaptırımların Farklılığı Bağlamında TBMM'nin Af Yetkisi", Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XII, Sayı 3-4.
- DURSUN H. (2007).** "İdarî İşlemlerin İdare Tarafından Re'sen İcrası", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı-72.
- EREM F. (1964).** "Ceza Usulü Kanunu'nun Zaman Bakımından Uygulanmasında Yeni Görüşler", Ankara Barosu Dergisi, Sayı-1.
- GÖLCÜKLÜ F. (1963).** "İdarî Ceza Müeyyideleri ve Bunlara Karşı Kanun Yolları", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C.18, Sayı-3.
- GÖZLER K. (2009).** İdare Hukuku - C.I, Ekin Kitabevi Yay., Bursa.
- Hafizoğulları Z. "Türk Ceza Kanunu'nun Suçları Tasnifi", www.zekihafizoauullari.com/.../5237%20sayili%20kanunda%20suclarin%20tasnifi.doc (07.03.2009).
- Kil K. "Ceza Muhakemesi Hukukunda Normların Uygulanabilirliği", http://www.hukukcu.com/bilimsel/kitaplar/cezanorm_kemal_kil.htm, (07.03.200).
- NIŞANCI E. (2005).** "Ümrân Anlayışı Perspektifinden Günümüz Türkiye'sinde Yaşanan Krizlerin Analizi", Doğu Üniversitesi Dergisi, C.6, Sayı-2.
- ÖĞURLU Y. (2003).** "Ceza Mahkemesi Kararlarının Disiplin Cezalarına Etkisi ve Sorunu "Ne Bis İn idem" Kuralı", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.52, Sayı-2.
- ÖĞURLU Y. (2001).** İdarî Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma: İdarî Ceza Hukuku ve İdarî Cezalara Karşı Başvuru Yolları, Seçkin Yay., Ankara.
- ONAR S. S. (1966).** İdare Hukukunun Umumi Esasları C-I, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul.
- ÖZAY İ. H. (2004).** Gün Işığında Yönetim, Filiz Kitabevi, İstanbul.

ÖZER B. (2008). 1982 Anayasası'nda Suç ve Cezalara İlişkin Esaslar, Gazi Üniversitesi SBE Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

POLAT E., BİLSEL S. G. (2006). "Mimarînin ve Kentin Birlikte Planlanmasında Farklılaşan Kavramlar Üzerine...", Planlama Dergisi, Sayı-4.

SÖYLER Y. (2009). "Kabahatler Kanunu'na İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararı Üzerine Bir Değerlendirme", Yasama Dergisi, Sayı-12, Mayıs - Haziran - Temmuz - Ağustos 2009.

TAN T. (1970). İdarî İşlemin Geri Alınması, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay., Ankara.

TAŞDELEN A. (2006). "Mali Sonuçlu Bir İdarî Yaptırım Örneği: Kamu Harcama İhalesine Katılmaktan Yasaklanma", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.55, Sayı-1.

TOROSLU N. (1970). Cürümlerin Tasnifi Bakımından Suçun Hukukî Konusu, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yay., Ankara.

YAVAŞLAR F. B. "İdarî Nitelikli Vergi Suç ve Cezaları", 2006 Yılı İdarî Yargı Sempozyumu (Tebliğ), http://www.danistay.QOV.tr/idari_nitelikli_vergi.htm, (12.01.10).

YILMAZ M. (2004). "Medeniyet Tarihi Kadar Eski, Hukuk Dalı Olarak Yeni Bir Olgu: İmar" Elektronik - Akademi Dergisi, Sayı:25.

ZANOİNİ G. (1963). "İdarî Ceza Hukukunda Kıstas Mes'elesi", (Çev. Yılmaz Günel), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C.18, Sayı 1-2-3.

"İmar";

<http://tdkterim.aov.tr/bts/?kategori=verilst&kelime=imar&ayn=tam>, (20.11.09).

"İmar Hukuku Seminer Notları"; Maliye Bakanlığı Baş Hukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğü Yayınları, <http://www.bahum.qov.tr/etkinlikler/seminerler/sunumlar/imarHukukuSeminer.pdf>, (14.11.09).

TÜRKİYE'DE DEMOKRATİKLEŞME VE KAMU YÖNETİMİ REFORMU: SON ON YILA GENEL BİR BAKIŞ

Doç. Dr. Süleyman Sözen*

ÖZET

21. Yüzyılın ilk on yılında Türkiye, iç ve dış dinamiklerin etkisiyle, siyasal, sosyal, ekonomik ve yönetsel alanlarda yoğun bir değişim sürecine girmiştir. Demokratikleşme reformları bu değişim sürecinin önemli bir unsurudur. Demokratikleşme ve kamu yönetimi reformu arasında güçlü bir ilişki vardır. Modern demokrasiler iyi işleyen, profesyonel bir kamu yönetimi aygıtına ihtiyaç duyar. Ayrıca, demokratikleşme politikaları kamu yönetiminin hem yapısı hem de işleyişinde esaslı değişiklikleri gerekli kılar. Bu çalışmada öncelikle kamu yönetiminin demokratikleşmedeki rolü ve önemi üzerinde durulmakta, sonrasında da demokratikleşmeye paralel olarak Türk kamu yönetiminde son on yılda gerçekleştirilen reformlara değinilerek genel bir değerlendirme yapılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Demokratikleşme, Demokratik Pekişme, Kamu Yönetimi Reformu

ABSTRACT

Democratization and Public Administration Reform in Turkey: A General Outlook to the Last Decade

Democratization and Public Administration Reform in Turkey: A General Outlook to the Last Decade

In the first decade of the 21st Century, Turkey has experienced an intensive change process in political, social, economic and administrative areas with the influence of external and internal dynamics. Democratization reforms have been one important aspect of the change process. There is a strong link between democratization and public administration reform. Modern democracies need well-functioning and professional public administration-

* Anadolu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesi

on apparatus. Besides, democratization policies require essential changes in the structure and operation of public administration. In this study, first of all, the role and importance of public administration in relation to democratization is addressed. This is followed by a general assessment of public administration reforms undertaken in the last decade in line with democratization process.

Key Words: Democratization, Democratic Consolidation, Public Administration Reform

GİRİŞ

21. Yüzyılın ilk on yılında Türkiye, iç ve dış dinamiklerin etkisiyle, siyasal, sosyal, ekonomik ve yönetsel alanlarda yoğun bir değişim sürecine girmiştir. Kuşkusuz, bu değişim ve dönüşümün itici gücünü oluşturan en önemli dış dinamik Aralık 1999 tarihli Helsinki Zirvesinde Türkiye'ye aday ülke statüsü verilmesi ile Türkiye-Avrupa Birliği (AB) ilişkilerinde yeni bir dönemin başlamasıdır. Bu tarihten sonra Türkiye, üyelik kriterlerini yerine getirmek, AB normlarına uyum sağlamak için demokratikleşme yönünde geniş kapsamlı anayasal ve yasal düzenlemeleri hayata geçirmiştir. İçeride ise 2000'li yıllardan itibaren siyasal iktidarların Türkiye'nin AB'ye tam üye olması yönünde gösterdikleri ortak irade demokratik reformların gerçekleştirilmesinde önemli bir rol oynamıştır. Bu çerçevede, özellikle 3 Kasım 2002 ve 22 Temmuz 2007 genel seçimlerinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde (TBMM) büyük bir çoğunluk sağlayan Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) tarafından kurulan hükümetlerin demokratikleşme ve kamu yönetimini yeniden yapılandırma konusunda sergiledikleri güçlü siyasal irade ve liderlik değişim ve dönüşüm sürecine ivme kazandırmıştır. Ayrıca, Sivil Toplum Kuruluşları (STK) ve iş dünyası başta olmak üzere toplumun değişik kesimlerinin daha fazla demokrasi ve daha iyi yönetim yönündeki değişim talepleri de bir iç dinamik olarak etkili olmuştur.

Türkiye'de yaşanmakta olan bu değişim sürecinin önemli bir unsurunu demokratikleşme reformları oluşturmıştır. Demokratikleşme siyasal, sosyal, ekonomik, hukuki ve yönetsel yönleri olan çok boyutlu bir olgudur. Demokratikleşme sürecinden en çok etkilenen alanların başında ise kamu yönetimi gelmektedir. Her şeyden önce, kamu yönetimi siyasal bir çevrede faaliyet gösterir ve yürütmenin bir kolu olarak siyasal iktidarın politikalarını yürütme aracıdır. Ayrıca, kamu yönetimi günümüzde tüm ülkeyi kapsayan örgütlenmesiyle devletin günlük işleyişinde ve bireylerin devletle olan ilişkilerinde en önde gelen bir kurumdur. Kamu yönetimi ve bireyler arasındaki bu etkileşimin demokrasi açısından çok önemli sonuçları vardır. Demokrasi ve kamu yönetimi

arasında iç içe geçmiş, karşılıklı etkileşime dayalı bir ilişki söz konusudur. Bu ilişki temelde iki yönlüdür. İlişkideki birinci yön, kamu yönetiminin demokrasinin pekişmesinde önemli bir rolünün olmasıdır. Modern demokrasiler etkin ve iyi işleyen bir kamu yönetimine ihtiyaç duyarlar. İlişkinin bir diğer yönü de demokratikleşmenin kamu yönetiminin hem yapısı hem de işleyişinde esaslı değişiklikleri gerekli kılmasıdır. Türkiye'de de demokratikleşmeye paralel olarak kamu yönetiminde son on yılda geniş kapsamlı reformlar gerçekleştirilmiştir. Görüldüğü gibi, kamu yönetimi hem etkileyen hem de etkilenen bir aktör olarak, demokratikleşme sürecinde önemli bir role ve yere sahiptir. Bununla birlikte, literatürde demokratikleşme ve kamu yönetimi ilişkisi üzerinde yeterli düzeyde çalışma yapıldığını söylemek güçtür.

Bu çalışmada demokratikleşme ve kamu yönetimi arasındaki karşılıklı ilişki incelenecektir. Çalışmanın birinci bölümünde kamu yönetiminin demokratikleşmedeki rolü ve önemi ele alınacaktır. İkinci bölümde ise demokratikleşmeye paralel olarak Türk kamu yönetiminde son on yılda gerçekleştirilen reformlar özetlenecek, son bölümde de bu reformlara ilişkin genel bir değerlendirme yapılacaktır.

1. DEMOKRATİKLEŞMEDE KAMU YÖNETİMİNİN ROLÜ VE ÖNEMİ

Demokrasi-bürokrasi çalışmalarında her ne kadar bu ikisi arasında, doğaları itibarıyla, bir paradoksal ve gerilimli bir ilişki olduğu ifade edilse de modern demokrasilerin etkin ve iyi işleyen bir bürokrasiye ihtiyaç duyduğu konusunda genel bir görüş birliği vardır. Örneğin, Joseph A. Schumpeter (1949) bürokrasiyi demokrasinin ayrılmaz bir parçası olarak görmüştür. Ona göre profesyonel bürokrasinin varlığı demokrasinin gerekli şartlarından bir tanesidir. Schumpeter, modern demokrasilerin seçilmiş siyasilerin profesyonel bürokrat tabaka tarafından desteklenmiş olmaları durumunda en iyi biçimde işleyeceğini ifade eder. Modern anayasal demokrasiler iki ana unsurdan oluşur. Bunlardan birincisi seçilmiş temsilciler ve parlamento, ikincisi de idari sistemdir. Birincisi siyasal sorumluluğu sağlamak için gereklidir, ikincisi de idari işleri yürütmek için vardır. Bir başka deyişle, demokrasiler teknik açıdan yetkin, etkili ve iyi işleyen bir bürokrasi olmadan varlıklarını devam ettiremezler. Yine benzer biçimde Linz ve Stepan (1996)^o ve Diamond (1997) etkin ve iyi işleyen bir bürokrasinin varlığını demokratik pekişmenin temel koşullarından birisi olarak görmektedir.

Her modern demokrasinin iyi işleyen, profesyonel bir kamu yönetimi aygıtına ihtiyaç duymasının nedenleri temelde iki noktada açıklanabilir. Birinci nok-

ta, siyasal sistemde devletin görevlerini yerine getirmede kamu yönetiminin üstlendiği rol ile ilgilidir. Kamu yönetimi, yasama organı tarafından kabul edilen kanunları ve hükümetin belirlediği kamu politikalarını uygulama aracıdır. Demokratik sistemlerde kamu yönetimi hukukun üstünlüğünü koruyan, hükümet politikalarını uygulayan, vergi toplayan, kamu düzenini ve adaleti sağlayan, kamu hizmetlerini yürüten devasa bir aygıt olarak son derece kritik bir role sahiptir. Devletin bu işlevleri yeterli düzeyde yerine getirebilmesi idari kapasitesi yüksek ve iyi işleyen bir kamu yönetiminin varlığını gerektirir. Ayrıca unutulmamalıdır ki siyasal iktidarın demokratikleşme politikalarını uygulayacak olan da kamu yönetimidir. İdari kapasitesi yüksek, profesyonel bir idarenin varlığı demokratikleşme politikalarının hem oluşturulması hem de etkili bir biçimde uygulanması aşamalarında önemlidir. Dolayısıyla, demokratikleşme kapsamında gerçekleştirilen yasal ve yapısal düzenlemelerin etkili bir biçimde uygulanması ve beklenen sonucu verebilmesi bunların kamu yönetimi tarafından etkin bir biçimde uygulanmalarına bağlıdır. Bu çerçevede, iyi işleyen profesyonel bir kamu yönetiminin demokrasinin derinleşip kök salmasına ve pekişmesine önemli katkıları olacaktır (Suleiman, 2006). Literatürde etkin ve iyi işleyen bir kamu yönetiminin VVeber'in modern yasal-ussal bürokrasisinin özelliklerini taşıması gerektiği vurgulanmaktadır (Linz ve Stepan; 1996).

Kamu yönetiminin demokratikleşmedeki bir diğer rolü ise devlet ve toplum arasında başlıca arayüz olma işlevinden kaynaklanmaktadır. Peters (2010), demokrasilerde kamu yönetiminin devlet ve toplum arasında başlıca arayüz olma işlevini gördüğünü ifade eder. Demokratik bir devlette kamu yönetimi, topluma hizmet sunmanın yanında devlet ve toplum arasındaki karşılıklı iletişimin gerçekleştiği başlıca alandır. Gerçekten, 20. Yüzyıl boyunca kamu yönetiminin işlevleri son derece çeşitlenmiş ve buna paralel bir biçimde yapısal olarak da çok büyümüştür. Bugün, doğumdan ölüme kadar kamu örgütlerinin hayatımızın her alanında önemli bir yeri vardır. Bu nedenle, günümüz modern toplumların- da bireylerin günlük hayatlarında en fazla yüz yüze geldiği devlet organı kuşkusuz kamu yönetimidir. Vatandaşlar hemen hemen her gün bir kamu görevlisi ile ilişki içerisinde. Buna karşılık vatandaşların siyasal temsilcileri ile ilişkileri nadiren gerçekleşen bir durumdur. Vatandaşların kamu görevlileri ile etkileşimleri kamu hizmetlerinin ne kadar iyi sunulduğunu ortaya koymada önemli olduğu kadar, bu ilişkiler aynı zamanda halkın genel olarak devlet hakkındaki algısının oluşmasında da belirleyici bir rol oynar. Bu tür etkileşimler devlet ve hükümetin kamuoyu nezdinde meşruiyet düzeyini belirlemede etkilidir (Peters, 2010:216). Kamu yönetiminin kötü uygulamaları vatandaşın gözünde devletin meşruiyetini zayıflatacak, devlet ve toplum arasında güven ortamı oluşma-

yacaktır. Bu durumda demokratik kurum ve kurallar kökleşmeyecek, aksine kırılğan hale gelecektir. Diğer taraftan, kanunları etkili bir biçimde uygulayan, insan haklarına saygılı ve kaliteli kamu hizmeti sunan bir idarenin varlığı ise vatandaşın devletine güven duymasını sağlayacak ve meşruiyetini pekiştirecektir. Bu durum, ülkede demokrasinin kalıcı olmasına ve ilerlemesine önemli bir katkı yapacaktır. Sonuç olarak, kamu yönetimi, Ezra Süleiman'ın (2003) belirttiği gibi, duruma göre demokrasinin meşruiyetini güçlendiren veya zayıflatan bir aygıt konumundadır.

2. DEMOKRATİKLEŞMENİN KAMU YÖNETİMİNE ETKİLERİ: SON DÖNEM KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI

Kamu yönetimi, siyasal bir çevrede faaliyet gösterir ve siyasal gelişmelerden etkilenir. Kamu yönetimi reformu da yönetsel ve örgütsel bir süreçten ziyade siyasal bir süreçtir. Dolayısıyla, siyasal sistemin doğası ve bu sistemdeki değişimler kamu yönetiminin örgütsel yapısını ve işlevsel rolünü belirleyen temel unsurlardan bir tanesidir. Demokratik bir sistemde de kamu yönetiminin şeffaf, katılımcı, hesap veren, hukuk kurallarına bağlı, insan haklarına saygılı, toplumun taleplerine duyarlı, seçilmiş siyasal otoritenin gözetim ve denetiminde olması beklenir. Bu nedenle, demokratikleşme, diğer birçok alanda olduğu gibi kamu yönetiminde de önemli reformları gerekli kılar (Harris, 2004). Bir diğer deyişle, demokratikleşme ve kamu yönetimi reformları birlikte el ele gider.

Demokratikleşmenin kamu yönetimi üzerindeki etkileri doğrudan veya dolaylı bir biçimde gerçekleşmektedir. Demokratikleşme yolunda atılan her adım kamu yönetimini ya doğrudan ya da dolaylı olarak ilgilendirmektedir. Her şeyden önce demokratikleşme yönünde atılan adımların birçoğu kamu yönetiminin mevcut yapısı ve işleyişinde doğrudan değişiklik yaratan yasal ve yapısal düzenlemelerden oluşmaktadır. Diğer taraftan, demokrasiye derinlik kazandırmak için gerçekleştirilen düzenlemeler kamu yönetimini doğrudan ilgilendiren bir değişimi içermiyor olsa bile bu tür reformların idarenin uygulamalarını, yaklaşımlarını, iş yapma biçimlerini etkilemesi kaçınılmazdır. Özetle, demokratikleşme politikaları kamu yönetiminin hem kurumsal yapısında ve hem de yönetim kültüründe değişimi gerekli kılmaktadır. Bu değişim, özellikle demokratik pekişmeyi tam olarak henüz gerçekleştirememiş olan ülkeler için daha geniş kapsamlı olmaktadır. Çünkü bu ülkelerdeki kamu yönetimlerinin geleneksel yapı ve rollerinin demokratik bir yönetime dönüşebilmesi için atılması gereken birçok adım vardır.

Türkiye, son on yılda demokratikleşme yönünde kayda değer bir ilerleme göstermiştir. Demokratikleşme sürecine paralel olarak da 2000'li yılların ilk on yılında kamu yönetiminde geniş kapsamlı yasal ve kurumsal reformlar gerçekleştirilmiştir. Bu reformlardan demokratikleşmeyle doğrudan bağlantılı olanlar aşağıda beş başlık altında özetlenecektir.

2.1. İnsan Haklarını Geliştirme ve Korumaya Yönelik Reformlar

Demokrasinin pekişmesi, insan hakları ve temel özgürlüklerin korunup gelişmesi ile yakından ilgilidir. Bu nedenle, demokratikleşme sürecinde insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasına yönelik önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede 2001, 2004 ve 2010 Anayasa değişiklikleri başta olmak üzere insan haklarını doğrudan ilgilendiren birçok alanda kapsamlı anayasal ve yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerle, insan hak ve özgürlüklerine yönelik kısıtlamalar önemli ölçüde giderilerek bireylerin temel hak ve özgürlükler alanı genişletilmiş ve insan haklarına ilişkin evrensel standartlara ulaşma yönünde önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Demokratikleşme sürecinde insan hakları alanında gerçekleştirilen bu reformların kamu yönetimine önemli etkileri olmaktadır. Bunların en başında da kamu yönetimi içinde insan haklarını geliştirme ve koruma amaçlı yeni kurumsal mekanizmaların oluşturulması gelmektedir. Bunlar arasında Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı ile il ve ilçe insan hakları kurullarının kurulması sayılabilir.

Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, Başbakanlık teşkilat kanununda değişiklik yapan 12.4.2001 tarih ve 4643 sayılı Kanunla kurulmuştur. Ayrıca, 2.11.2000 tarih ve 24218 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik ile 81 il ve 892 ilçede insan hakları kurulları kurulmuştur. Bu ilk yönetmelikte kurul üyelerinin önemli bir kısmının kamu görevlilerinden oluştuğu görülmektedir. 23.11.2003 tarih ve 25298 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan ve önceki yönetmeliği yürürlükten kaldıran İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik ise kurulların yapısını büyük oranda sivil bir karaktere büründürerek biçimde değiştirmiştir. Kurullar, yeni yönetmelikle baro, yerel yönetimler, mesleki kuruluşlar, üniversite, siyasi partiler ve diğer sivil toplum kuruluş temsilcilerinden oluşan sivil toplum ağırlıklı yeni bir yapıya kavuşmuştur. Bunlardan başka, ilgili kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde de insan hakları birimleri oluşturulmuştur. Örneğin İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu bünyesinde Nisan 2004'te İnsan Hakları İhlal İddialarını İnceleme Bürosu, Jandarma Genel Komutanlığında da 26 Ni-

san 2003 tarihinde Jandarma İnsan Hakları İhlallerini İnceleme ve Değerlendirme Merkezi (JİHİDEM) kurulmuştur. Bu kurum ve kurulların en önemli işlevi İnsan hakları ihlali iddialarını inceleme ve araştırma yetkisine sahip olmalarıdır.

Ayrıca, insan hakları alanında gerçekleştirilen yasal ve yapısal düzenlemeler kamu yönetiminin uygulamalarını, yaklaşımlarını ve iş yapma biçimlerinde de değişimi gerekli kılmaktadır. Örneğin, kolluk güçleri olan polis ve jandarma, suçla mücadelede sıklıkla başvurdukları "sanıktan delile ulaşmak" uygulamasından vazgeçmek ve yapılan değişikliklerle uyumlu olarak "delilden sanığa ulaşmak" yaklaşımını temel alan yeni uygulamalar geliştirmek baskısını hissetmektedir. Kolluk güçlerinin bu yeni yaklaşımı benimseyebilmesi için hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimlerinde insan hakları konularına yer verilmektedir. Bu çerçevede, polis, jandarma, sahil güvenlik ve gümrük muhafaza personeli için kolluk meslek etiği ilkeleri hazırlanmış ve 24 Ekim 2007 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

2.2. Güvenlik Güçleri Üzerinde Sevil Otoritenin Güçlendirilmesine Yönelik Reformlar

Modern demokrasilerde kamu yönetimi demokratik olarak seçilmiş siyasal iktidarların politikalarını etkin ve verimli bir biçimde yürüten bir aygıt olarak görülür. Bürokrasinin halkın temsilcisi olan seçilmiş siyasal iktidarın emrinde olması demokratik değerlerin millet egemenliğine vurgu yapmasının doğal bir sonucudur. Ancak hemen belirtmek gerekir ki bürokratların seçilmiş liderlerin emrinde olmaları, bürokrasinin siyasal iktidarın keyfi emirlerini yerine getirme aracı haline gelmesi anlamına gelmez. Demokratik bir devlette kamu yönetimi hukuk kurallarını bireysel durumlara uygulamada özerktir ve yasal olarak siyasal iktidarın, siyasal partilerin, çıkar gruplarının ve bireylerin günlük müdahalelilerinden korunmuştur.

Demokrasilerde asker ve sivil bürokrasinin siyasal otoritenin denetimi ve gözetimi altında olması gerektiği kabul edilir. Özellikle, silahsız güçlerin silahlı güçler üzerinde gözetim ve denetim yetkisine sahip olmaları demokrasinin en temel ilkelerindendir. Bu alandaki reformlar, askeri bürokrasinin politika oluşturma sürecindeki belirleyici rolünü dikkate aldığımızda Türkiye'nin demokratikleşmesi açısından son derece önemlidir. Demokratik pekişme, demokratik bir tarzda seçilmiş sivil otoritelerin seçimle işbaşına gelmemiş olanlara üstünlüğü ve tüm vatandaşların temel sivil özgürlüklerine geniş ve etkili garantiler gerektirmektedir (Özbudun, 2000). Türkiye'de de demokratikleşme süreciyle

bağlantılı olarak son dönemde gerçekleştirilen anayasal ve yasal değişikliklerle askeri bürokrasinin siyasal nitelikli politika belirleme sürecindeki hakim rolüne son verme ve sivil otoritenin güvenlik güçleri üzerindeki gözetim ve denetim yetkisini güçlendirmeye yönelik önemli adımlar atılmıştır. Bunlar arasında

2001 Anayasa değişikliği ile Milli Güvenlik Kurulu'nun yapısındaki sivil üye sayısının artırılması ve Kurul kararlarının Bakanlar Kurulu üzerindeki etkisinin zayıflatılması,

2004 Anayasa değişikliği ile Genelkurmay Başkanlığının Yüksek Öğretim Kurulu'na üye yetkisinin sona ermesi

Türk Silahlı Kuvvetlerimin Sayıştay'ın mali denetimine tabi kınlanması,

EMASYA protokolün kaldırılması,

2010 Anayasa değişikliği ile Yüksek Askeri Şura'nın ilişik kesme kararlarının yargı denetimi içine alınması,

Askeri mahkemelerin yetki alanının askerlik hizmet ve görevleriyle sınırlandırılması, devlet güvenliğine, anayasal düzene ve anayasal düzenin işleyişine karşı suçlara ilişkin davaların sivil mahkemelerin yetkisine alınması,

Genelkurmay Başkanı, Kara, Hava, Deniz ve Jandarma Kuvvetleri Komutanlarının resmi görevleri sırasında işledikleri suçlardan ötürü Yüce Divan'da yargılanabilmesinin önünün açılması,

Mülki İdare Amirlerinin polis ve jandarma arasındaki görev sınırlarının belirlenmesindeki yetkilerinin güçlendirilmesi,

Jandarma komutanlarının illerde valiye, ilçelerde kaymakama geçici bir süre ile vekalet edebilmelerine imkan sağlayan yasal hükümlerin kaldırılması sayılabilir.

2.3. Yeni Hesap Verme Mekanizmaları Oluşturulmasına Yönelik Reformlar

Seçilmiş ve atanmış kamu görevlilerinin iş ve işlemlerinden dolayı hesap verebilmeleri demokrasinin temel unsurları arasında yer alır. Demokrasilerde hesap verebilirlik mekanizmaları çok boyutludur. Demokratikleşme sürecinde Türkiye'deki mevcut yapılara ilave olarak kamu yönetiminin hesap verebilirliğini güçlendirmeye yönelik yeni kurumsal mekanizmalar oluşturulmuştur. Bunlar genelde kurum dışı bağımsız gözetim mekanizmaları şeklinde kurulmuşlardır. Daha önce değinilen insan hakları ihlallerine ilişkin oluşturulan kurum ve kurul-

lar dışında 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 2004 yılında Başbakanlık bünyesinde Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. Bakanlar Kurulu tarafından atanan 11 üyeden oluşan Kurul, etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelerin ihlâl edildiği iddiasıyla re>sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmakla yetkilidir. 5176 sayılı Kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında Kurula başvurulabilir.

Bu alanda üzerinde durmaya değer bir başka çalışma da Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasına ilişkindir. Bilindiği gibi kamu denetçisi (Ombudsman), kişilerin kamu yönetimine ilişkin şikâyetlerini ele alır, inceleme ve araştırma sonucunda yönetimin olaydaki tutumunu ve uygulamasını değerlendirir. Yönetimin aksayan, iyi işlemeyen yanlarını, yetersizliklerini ortaya çıkarır ve işin çözümü için önerilerde bulunur. Bu yönüyle kamu denetçiliği kurumu, yönetimin denetlenmesi, vatandaş ile yönetim arasında çıkan uyuşmazlıkların çözümü ve kamu yönetiminin iyileştirilmesine yapacağı olumlu katkılar nedeniyle demokratik toplumlarda önemli bir hesap verme mekanizması olarak görülmektedir (Diamond, 1997).

Türkiye'de uzun yıllar Ombudsmanlık sisteminin kurulması yönünde tartışmalar yaşanmıştır. Bu alanda atılan ilk somut adım 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunla olmuştur. Kanunun 42. maddesinde her ilde mahallî idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir mahalli idareler halk denetçisinin seçilmesi öngörülmüştü. Ancak bu Kanun Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye geri gönderildiğinden yürürlüğe girmemiş, dolayısıyla, yerel Ombudsmanlık kurumu da oluşturulamamıştır. Daha sonra, 28.9.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (KDKK) çıkarılmıştır. Ancak, Anayasa Mahkemesi 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun önce yürütmesini durdurmuş, daha sonra 25.12.2008 günlü, E. 2006/140, K. 2008/185 sayılı kararıyla da bu Kanunu Anayasa'ya aykırı bularak tümünden iptal etmiştir. Bu gelişme üzerine, 12.9.2010 tarihinde yapılan halkoylaması ile kabul edilen Anayasa değişikliğinde 74. maddenin kenar başlığı "Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" olarak yeniden düzenlenmiştir. Söz konusu madde herkesin bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahip olduğunu

belirterek, idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri incelemek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak Kamu Denetçiliği Kurumu kurulacağını hükme bağlamıştır. Böylece, Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulabilmesi için gerekli olan Anayasal dayanak sağlanmış bulunmaktadır.

Ayrıca, 2009 yılı sonunda gündeme gelen demokratik açılım politikası çerçevesinde öngörülen reformlara bakıldığında da insan hakları ile ilgili mevcut kurumlar daha etkin bir yapıya kavuşturmak ve hesap verebilirlikle ilgili yeni yapılar oluşturmak yer aldığı görülmektedir. Bu kapsamda, Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığını Birleşmiş Milletler Paris Prensipleri ile uyumlu, bağımsız, kamu tüzel kişiliğe, idari ve mali özerkliğe sahip bir İnsan Hakları Kurumu- na dönüştürülmesi; kolluk hakkındaki şikâyetlerin incelenmesi, izlenmesi ve sonuçlandırılmasını sağlamaya yönelik Bağımsız Kolluk Şikâyet Mekanizması oluşturulması ve ayrıca Ayrımcılıkla Mücadele Komisyonu kurulması öngörülmektedir.

2.4. Yönetimde Açıklık ve Şeffaflığı Sağlamaya Yönelik Reformlar

Demokrasilerde kamu yönetiminin açık ve şeffaf olması temel bir ilkedir. Demokratik toplumlarda, bürokrasinin doğasında bulunan dışa kapalılık, gizlilik, halka uzak olma gibi nitelikleri en aza indirgeyerek; şeffaf, katılımcı ve halka hesap verebilen bir yönetim oluşturma gayretleri her zaman güncelliğini korumuştur. Kamu yönetimini daha açık ve şeffaf hale getirmek için yapılanların en başında kişilere bilgi edinme hakkının tanınması gelmektedir. Bilgi edinme hakkı, giderek önem kazanan ve demokratik yönetimin temel bir unsuru haline gelen bir insan hakkıdır. Bu hakka dayanarak birey, belli konularda idareye başvurarak bilgi isteme, bilgi ve belgelere ulaşma gibi haklara sahiptir. Bu hakkın tanınmasıyla, idarenin tek taraflı bilgi açıklamalarının yeterli kabul edilmediği, belli koşullar altında idarenin bireylerin bilgi edinme taleplerini de karşılamasının demokratik ve şeffaf bir yönetim tarzının bir gereği olduğu kabul edilmektedir (Sözen ve Algan, 2009). Türk kamu yönetiminde de son dönemde idarenin kamuyu bilgilendirmesine ilişkin önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bunların en başında da 09.10.2003 tarihinde kabul edilen ve 24.04.2004'te yürürlüğe giren 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (BEHK) gelmektedir. Ayrıca, bu kanunun uygulanmasına ilişkin esas ve usulleri düzenleyen 2004/7189 sayılı yönetmelik 27.04.2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanuna göre, tüm kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, hakkın yükümlüsü olarak belirlenmiştir. Kanunun 4. maddesinde de herkesin bilgi edinme hakkına sahip olduğu ifade edilmiştir.

Görüldüğü üzere, bilgi edinme hakkı kişi yönünden bir hak, idare yönünden ise bir yükümlülüktür.

Kamuoyunun bilgilendirilmesine yönelik kamu kurumlarına yükümlülükler ge

tiren dikkate değer bir diğer yasal düzenleme de 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunudur (KMYKK). Bu Kanunda mali saydamlığı gerçekleştirmeye yönelik çeşitli hükümler yer almaktadır. Kamu yönetiminde açıklık ve şeffaflığı sağlama yönünde atılan bir diğer adım da kamu kurumlarına hizmet standartlarını belirleme yükümlülüğü getirilmesidir. 31.7.2009 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik ile idarelerin sundukları kamu hizmetlerinin envanterini ve "Kamu Hizmet Standartları Tablosunu" hazırlayarak vatandaşların kolayca görebileceği panolarda, kurumsal internet sayfalarında ve e-Devlet Kapısında duyurmaları öngörülmüştür.

Son olarak, her ne kadar henüz yasalaşmasa da İdari işlemlerin yapılmasında uygulanacak ilke, esas ve usullerin belirlenmesini amaçlayan Genel İdari Usul Yasa Tasarısında (GİUKT) açıklık, şeffaflık ve katılımı ilgili çarpıcı hükümler yer almaktadır. Türkiye'de idarenin işlemlerine ilişkin esas ve usullerin oluşturulması çalışmalarının uzun bir geçmişi olmasına rağmen bugüne kadar bir idari usul kanunu henüz çıkarılamamıştır. Ancak, yapılan hazırlıkların son aşamaya geldiği söylenebilir. Çalışmaları 1990'lı yıllardan beri devam eden Genel İdari Usul Yasa Tasarısı (GİUKT) Adalet Bakanlığı tarafından Kasım 2003'te, en son sürümü de Eylül 2008'de Başbakanlığa sevk edilmiştir. Hükümetin 2008 yılı programının "Kamu Hizmetlerinde Kalite ve Etkinliğin Artırılması" başlıklı bölümünde kamu kurum ve kuruluşlarının işlem ve eylemlerinde uyacakları usul ve esasları içeren yasal düzenlemenin gerçekleştirilmesi öncelikli politika olarak kabul edilmiş ve bunu gerçekleştirmek için de Genel İdari Usul Kanunu Tasarısına ilişkin çalışmaların yılsonuna kadar sonuçlandırılacağı belirtilmiştir. Ancak 2010 yılı itibarıyla tasarının hala yasalaşmadığını görüyoruz. 2010 yılı programında da Genel İdare Usul Kanunu taslağı üzerindeki çalışmaların sonuçlandırılarak taslağın Aralık sonuna kadar TBMM'ye sevk edileceği ifade edilmiştir (2010 Yılı Programı, 242). Genel İdari Usul Kanunu Tasarısının yasalaşması ile şeffaf ve katılımcı bir yönetim oluşturulmasında önemli bir adım atılmış olacaktır.

2.5. Yönetime Katılımı Sağlamaya Yönelik Reformlar

Yönetimde karar alma süreçlerine katılım, demokratik yönetimlerin önemli unsurlarından bir tanesidir. Özay'a göre yönetimde demokrasiyi gerçekleştirmenin üç temel unsurundan bir tanesi yönetimin karar almak üzere yaptığı toplantılara yönetilenlerin katılabilmelerinin sağlanması ve bu toplantıların yurttaşlara açık olmasıdır (Özay, 2002). Demokratikleşme sürecinde üzerinde önemle durulan ve sıklıkla dile getirilen görüşlerden birisi de yönetim sürecine halkın katılımının sağlanması gerektiği görüşüdür. Bu çerçevede demokratikleşme sürecine paralel olarak Türkiye'de yönetime katılımı sağlamaya yönelik yeni mekanizmalar oluşturulması önem kazanmıştır. Bu oluşturulan yeni mekanizmalar daha çok kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile Sivil Toplum Kuruluşlarının kurullarda temsil edilmesi şeklinde gerçekleşmiştir.

Yönetime katılım konusunda gerçekleştirilen önemli bir yenilik 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile kurulması öngörülen kent konseyleridir. Belediye Kanununun 76. maddesine göre kent konseyi kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmek amacını güder. Kent konseyi, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan geniş bir platformdur. İçişleri Bakanlığı tarafından kent konseylerinin çalışma usul ve esaslarını düzenlemek amacıyla 08.10.2006 tarih ve 26313 sayılı Resmi Gazete'de Kent Konseyi Yönetmeliği yayımlanmıştır.

Ayrıca, ilgili kanunlarında il özel idareleri ve belediyelerin sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleri ile yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulayacağı ifade edilmiştir. İl özel idaresi ve belediye hizmetlerinin yürütülmesinde hemşehrilere gönüllü katılımına ilişkin usul ve esaslar İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan bir yönetmelikle belirlenmiştir.

Kamu kesimi, özel sektör ve STK'lar arasında işbirliğini geliştirmeye yönelik atılan adımlardan bir diğeri de bölgesel düzeyde Kalkınma Ajanslarının kurulmasıdır. 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunda belirtildiği üzere Ajansların kuruluş amacı kamu

kesimi, özel kesim ve STK'lar arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmaktır. Ajansın karar organı olan yönetim kurulu, vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya STK'lardan seçilecek üç temsilciden oluşur. Yönetim kurulunun başkanı validir (md. 10).

Bir başka düzenleme ile de il ve ilçelerdeki Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Mütevelli Heyetlerinde sivil toplum temsilcilerinin katılımı sağlanmıştır. 29.05.1986 tarih ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununun 7. maddesinde düzenlenen vakıf mütevelli heyetlerinin oluşumu 01.12.2004 tarih ve 5263 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 19. maddesi ile değiştirilmiş ve eskiye göre sivil katılımın daha etkin olabileceği bir mütevelli heyet yapısı getirilmiştir. Bu yeni yasal düzenleme ile İl Emniyet Müdürünün mütevelli heyet üyeliği sona erdirilerek yerine Tarım İl Müdürü getirilmiştir. Ayrıca köy muhtarlarının ve mahalle muhtarlarının kendi aralarından seçecekleri birer muhtar, iki sivil toplum kuruluşu temsilcisi ile iki hayırsever vatandaş da mütevelli heyet üyesi olarak atanmıştır.

Bu kapsamda bir diğer katılım mekanizması da çevre ile ilgilidir. 17.07.2008 tarihli Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliği ile çevresel etki değerlendirmesi 13 sürecinde ilgili halkı yatırım hakkında bilgilendirmek, projeye ilişkin görüş ve önerilerini almak üzere proje sahibi tarafından projenin gerçekleştirileceği yerde halkın katılımı toplantısı düzenlenmesi öngörülmüştür (ÇED, m.9).

SONUÇ

Yukarıda özetle değinildiği gibi demokratikleşme sürecinde son yıllarda Türk kamu yönetiminde çok önemli yasal ve yapısal düzenlemeler gerçekleştirildi. Kuşkusuz, bu reformların kamu yönetiminin geleneksel rol ve işlevleri üzerinde ciddi etkileri olacaktır. Öncelikli olarak, bilgi edinme hakkı, yeni hesap verme mekanizmalarının oluşturulması ve benzeri düzenlemelerle bireyin idare karşısında hak arama yolları güçlendirilmiştir. Ayrıca, gerçekleştirilen yasal ve yapısal düzenlemelerle sivil toplum kuruluşları ve vatandaşların yönetimin karar alma süreçlerine katılımı sağlanmıştır. Bunlara ek olarak, demokratik-

leşme ile doğrudan ilgisi olmadığı için burada değinilmeyen eğitim, sağlık ve sosyal yardım alanlarındaki hizmetlerin iyileştirilmesine yönelik atılan adımlar da dikkate alındığında, tüm bunlar, Türk kamu yönetimi sisteminde "devlet- merkezli" bir yönetim anlayışından "vatandaş-odaklı" yönetim anlayışına doğru bir yöneliş olduğunun göstergeleri olarak değerlendirilebilir. Böylece, birey ve devlet arasındaki temel ilişki biçimi ağırlıklı olarak "kamu düzeni ve güvenlik" ekseninde belirlenirken son dönemde "kamu hizmeti" anlayışı da ağırlık kazanmaya başlamıştır. Devletin insan için olduğu ve insanın devletten önce geldiği düşüncesi, AK Parti Genel Başkanı ve Başbakan tarafından "insanı yaşat ki devlet yaşasın" sözüyle sıklıkla ifade edilmektedir.

Demokratikleşme kapsamında kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformların bir diğer etkisi de siyaset kurumları ile askeri bürokrasi arasındaki ilişkide ortaya çıkmaktadır. Bilindiği gibi Türkiye Cumhuriyeti Osmanlı İmparatorluğundan güçlü bir bürokratik yönetim geleneği devralmıştır. Bu gelenek içinde bürokratik seçkinlerin siyasal seçkinler de dahil diğer toplumsal katmanlar karşısındaki güçlü konumu ve onlar üzerindeki vesayeti söz konusudur (Heper ve Keyman, 1998). Ancak, son dönemde gerçekleştirilen demokratikleşme reformlarıyla askeri bürokrasinin siyasal kurumlar üzerindeki vesayetini ortadan kaldırmaya yönelik önemli adımlar atılmıştır. Böylelikle, bürokratik niteliği ağır basan cumhuriyetten demokratik niteliği ağır basan cumhuriyete doğru bir dönüşüm sürecinin içinde olduğumuz ifade edilebilir.

Ancak her ne kadar yasal ve yapısal düzenlemeleri yapmak kendi başlarına çok önemli bir gelişme olsa da bu reformlarla elde edilmek istenen sonuçlara ulaşabilmek için yasaların etkili bir biçimde uygulanması gerekmektedir. Bu çerçevede, uygulamaya ilişkin bazı sorun alanlarından söz etmek mümkündür. Bunlardan bir tanesi Türkiye'deki devlet merkezli yönetim geleneği ve buna bağlı olarak oluşan bürokratik kültür ile demokratikleşme reformları arasındaki uyum sorunudur. Son dönemde gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarına ilişkin altı çizilmesi gereken nokta bu düzenlemelerin içerik ve yaklaşım açısından geleneksel idare tarzından oldukça farklı yeni bir yönetim anlayışını yansıtmasıdır. Şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılımcılık gibi kavramlara sıklıkla vurgu yapan yeni yönetim anlayışı, merkeziyetçiliğe, hiyerarşik yapılanmaya ve devlet otoritesine vurgu yapan, yöneten-yönetilen ayrımının keskin olduğu geleneksel idari yapımızdan birçok açıdan farklılıklar göstermektedir. Bu derin yaklaşım farkının uygulamaya ilişkin önemli yansımaları olması ise kaçınılmazdır. Burada ortaya çıkabilecek sorun alanlarından bir tanesi kamu yöneticilerinin yeni rollerine ne kadar uyum sağlayabilecekleridir. Yukarıda belirtildiği üzere, yeni yasalarla kamu idarelerinin karar alma ve uygulama süreçlerine

STK'ların katılımını sağlamaya yönelik yeni mekanizmalar oluşturulmuştur. Bu yeni yapılarda kamu hizmetlerinin yürütülmesinde kararları tek başına alan ve uygulayan kamu yöneticisi yerine kararlarını daha demokratik ve katılımcı şekilde alan bir yönetici profili öne çıkmaktadır. Dolayısıyla, bu yapıların verimli ve etkin çalışması büyük ölçüde kamu yöneticilerinin bu yeni rollerine uyum sağlamalarına bağlıdır. Bu bağlamda, mevcut bürokratik kültürdeki dışa kapalı yapı ve işleyiş, kamu yöneticilerinin kendi yetkilerini paylaşmak istememeleri, katılımcılığı kendi yetkilerine bir müdahale gibi algılayabilmeleri, tek karar verici olma isteği, sivil toplumun yönetime katılımının devleti zaafa düşürebileceği, "devlet hesap vermez hesap sorar" gibi düşüncelerin katılım mekanizmalarının işleyişinde karşılaşılabilecek muhtemel sorun alanları olarak değerlendirilebilir.

Sonuç olarak, bu çalışmada ilk önce kamu yönetiminin demokrasinin pekişmesindeki rolü üzerinde durularak güvenilir, etkili ve iyi işleyen bir idari aygıtın demokrasinin pekişmesi için esaslı bir gereklilik olduğu vurgulanmıştır. Daha sonra da demokratikleşme sürecinde Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformlar ana hatlarıyla ele alınarak demokrasi ve kamu yönetimi arasındaki karşılıklı ilişki ortaya konmaya çalışılmıştır. Son dönem kamu yönetimi reformlarının Türkiye'de demokrasinin pekişmesine önemli katkıları olabileceği düşünülmektedir. Ancak bunun olabilmesi için siyasal iktidarın demokratikleşme yönündeki tutumunun kararlılıkla devam etmesi, reformların aksayan ve yetersiz kalan yönlerinin giderilmesi ve etkili bir biçimde uygulanması gerekmektedir. Bir diğer ifadeyle, kamu yönetimindeki değişim ve dönüşümün devam etmesi demokratikleşme sürecinin devam etmesine bağlıdır.

KAYNAKÇA

DIAMOND L. (1997). "Consolidating Democracy in the Americas", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Cilt. 550, Mart, s. 12-41.

HAMILTON, M. R. (2007). "Democracy and Public Service" içinde Box, Richard C. (ed.) *Democracy and Public Administration*, New York: M. E. Sharpe, Inc.

HARRIS, Richard L. (2004). "Democratization of the State: A Global Perspective and South African Case Study", *International Journal of Public Administration*, Cilt. 27(13), s. 1061-1100.

HEPER, M. and Keyman, F. (1998). "Double-Faced State: Political Patronage and the Consolidation of Democracy in Turkey," *Middle Eastern Studies*, Cilt. 34(4), s. 259-277.

LINZ, Juan. J. ve Alfred Stepan, A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

ÖZAY, İ. (2002). Günişığında Yönetim, İstanbul: Alfa Yayınları.

ÖZBUDUN, E. (2000). Contemporary Turkish Politics: Challenges to Democratic Consolidation, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

PETERS, B. G (2010). "Bureaucracy and Democracy", Public Organization Re- view, 10:209-222.

SCHUMPETER, Joseph A. (1949). Capitalism, Socialism and Democracy, 3rd ed. New York: Harper.

SÖZEN, S. ve B. ÂLGAN (2009). İyi Yönetişim, Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayınları

SULEIMAN, E. (2003). Dismantling Democratic States, Princeton: Princeton University Press.

SULEIMAN, E. (2006). "Is Weber Stili Relevant? The Future of Bureaucracy"

<<http://www.afsp.mshparis.fr/activite/2006/collinz06/txtlinz/suleiman.pdf>

> er. tar: 17.09.2010