

TÜRK İDARE DERGİSİ

Ulusal Hakemli Dergi

Yayın Sahibi

İçişleri Bakanlığı Adına Strateji Geliştirme Başkanı İsmail USTAOĞLU

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

İsmail USTAOĞLU / Strateji Geliştirme Başkanı

Yönetim Yeri

İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Ar-Ge ve Yayın Dairesi

Yayın Türü

Yaygın Süreli Yayın

Yayın Periyodu

Dergi Haziran ve Aralık sayıları olmak üzere yılda iki kez yayımlanır.

Dergimiz Ulusal Hakemli Dergi olup yayımlanan makaleler en az iki hakem tarafından değerlendirilmektedir.

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 İşlenme 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 bulunan yerin Maliye (malmüdürlükleri) veznesine yatırılarak, makbuz aşağıdaki adrese gönderilmelidir.

İletişim Adresi / Communication Address

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

Meşrutiyet Caddesi, Karanfil 2 Sokak No:67 Bakanlıklar / ANKARA

e-mail: tid@icisleri.gov.tr

web: [http:// www.tid.gov.tr](http://www.tid.gov.tr)

Telefon: (0312) 422 51 00 ***Faks:*** (0312) 430 88 96

Grafik Tasarım

Tasarım Ofset Matbaa ve Kağıt

Murat AKÇA

Büyük Sanayi 1. Cad. No: 99/49 İskitler / ANKARA

Tel: 0312 384 75 04 - Fax: 0312 384 75 23

tasarim-ofset@hotmail.com

www.tasarimofset.com

İçişleri Bakanlığı tarafından 1928 yılından itibaren yayın hayatına başlayan, 2009 yılından itibaren de ulusal hakemli dergi statüsünde yayımlanan "Türk İdare Dergisi" 2015 yılından itibaren de TÜBİTAK ULAKBİM İndeksinde Sosyal ve Beşeri Bilimler Veritabanı B Grubunda yayımlanmaktadır.



Türk İdare Dergisi

Ulusal Hakemli Dergi

Editör / Editor

Hüseyin GÖKDEMİR / SGB Daire Başkanı

Editör Yardımcısı / Assistant Editor

Dr. Selim ÇAPAR / AREM Başkanı

Yayın Kurulu / Board of Editors

Aziz YILDIRIM	Müsteşar Yardımcısı	Başkan
İsmail USTAOĞLU	Strateji Geliştirme Başkanı	Üye
Dr. Ahmet SARICAN	Nüf. ve Vat.İşl. Genel Müdürü	Üye
Doç. Dr. İlker GÜNDÜZÖZ	1. Hukuk Müşavir V.	Üye
Metin MAYTALMAN	İller İdaresi Genel Md. D.Bşk.	Üye
Mustafa ÇİT	Personel Genel Md. D.Bşk.	Üye
Hüseyin GÖKDEMİR	SGB Daire Başkanı / Editör	Üye
Dr. Selim ÇAPAR	AREM Başkanı / Editör Yrd.	Üye

Danışma Kurulu / Advisory Board

Prof. Dr. Birol AKGÜN	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Hakan ALTINTAŞ	Uşak Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Ömer ANAYURT	Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Muhittin ATAMAN	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Mehmet BARCA	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr. Mehmet Emin ÇAĞARAN	Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Mustafa ÇUFALI	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi
Prof. Dr. Yılmaz ÇOLAK	Polis Akademisi Başkanı
Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU	Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Remzi FINDIKLI	Polis Akademisi Başkanlığı
Prof. Dr. Yusuf Şevki HAKYEMEZ	Karadeniz Teknik Üniversitesi Rektör Yardımcısı
Prof. Dr. Muhsin KAR	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. İbrahim KAYA	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Önder KUTLU	Necmettin Erbakan Üniversitesi Rektör Yardımcısı
Prof. Dr. Sedat MURAT	İstanbul Üniversitesi Rektör Yardımcısı
Prof. Dr. Fatih SAVAŞAN	Sakarya Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Yusuf ŞAHİN	Aksaray Üniversitesi Rektörü
Doç. Dr. Asım BALCI	Ankara Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri
Doç. Dr. Bünyamin BEZCİ	Sakarya Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Doç. Dr. Mahmut BİLEN	Sakarya Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Doç. Dr. Kudret BÜLBÜL	Yurtdışı Türkler ve Akraba Toplulukları Başkanı
Doç. Dr. İlker GÜNDÜZÖZ	1. Hukuk Müşavir V.
Doç. Dr. Tarkan OKTAY	İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Doç. Dr. Ali Osman ÖZTÜRK	Başbakanlık Müşaviri

**Türk İdare Dergisi'nin 481. Sayısında Yayımlanan Makalelerin
Değerlendirilmesinde Hakemlik Yapan Akademisyenler**

AKIN, Doç. Dr. Fehmi	Afyon Kocatepe Üniversitesi
ARIKBOĞA, Doç. Dr. Erbay	Marmara Üniversitesi
AVCI, Doç. Dr. Mustafa	Anadolu Üniversitesi
BALCI, Doç. Dr. Fatih	Polis Akademisi Başkanlığı
CAN, Doç. Dr. Ergüder	İçişleri Bakanlığı
ÇOLAKOĞLU, Doç. Dr. Elif	Atatürk Üniversitesi
KARAKILÇIK, Prof. Dr. Yusuf	İnönü Üniversitesi
KAYIKÇI, Doç. Dr. Murat	Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi
ÖZER, Doç. Dr. Yunus Emre	Dokuz Eylül Üniversitesi
SARISOY, Doç. Dr. İdris	Marmara Üniversitesi
SEVİNÇ, Doç. Dr. Bilal	Polis Akademisi Başkanlığı
TERZİOĞLU, Doç. Dr. Süleyman Sırrı	İzmir Katip Çelebi Üniversitesi
TUNÇER, Doç. Dr. Azize Serap	Ahi Evran Üniversitesi
ULUDAĞ, Prof. Dr. Ahmet	Düzce Üniversitesi
ÜLKER, Doç. Dr. Mehmet Barış Can	İstanbul Teknik Üniversitesi
YILDIZ, Doç. Dr. Serdar	Bilecik Polis Meslek Eğitim Merkezi
YILMAZ, Doç. Dr. Halit	Uluslararası Antalya Üniversitesi
YONTAR, Doç. Dr. İbrahim Güray	Dokuz Eylül Üniversitesi
ZORLU, Doç. Dr. Kürşad	Ahi Evran Üniversitesi

TÜRK İDARE DERGİSİ

İÇİNDEKİLER

APAN, Dr. Ahmet

- Avrupa Birliği'nin, Türkiye'deki Mülki İdareye Etkileri
- The Impacts By The Eu On The Civilian Administration In Turkey

305

BOZTEPE, Dr. Mehmet

- Danıştay Kararları Işığında Vali Atamalarında İdarenin Takdir Yetkisinin Sınırları
- The Discretionary Power Of The Administration During Governor Appointments According To The Decision Of The Council Of State

335

ÇAPAR, Dr. Selim – DEMİR, Recep – YILDIRIM, Dr. Şükrü

- Kamu Hizmet Sunumunda İdarecilerin İşlevi
- Function Of Administrators In Providing Public Service

361

ÇELİK, Dr. Cahit

- Doğal Alanları Koruma: Amerika Birleşik Devletlerinde Milli Parkların Oluşum Süreci ve İdaresi
- Protecting Natural Areas: Creation And Management Of National Parks In The United States

401

DELİCE, Doç. Dr. Murat

- Polis Teşkilatlanmasının Farklı Ülkelerden Örneklerle Karşılaştırılması
- The Comparison Police Organizations From Different Countries

433

298*

*Dergimizin Ulakbim Veritabanında yayınlanmasından dolayı, yıl içinde yayımlanan dergi sayılarına ait sayfa numaraları bir önceki dergi sayısının sayfa numarasından devam etmektedir.

DURA, Yahya Can - KARAKOÇ, Coşkun

- İl Yönetim Sistemi Bağlamında Türkiye’de Planlama Örgütlenmesi ve Yerel Yatırım Planlama Projesinin Değerlendirilmesi
- The Organization Of Planning In Turkey In The Context Of Province Management System And The Evaluation Of Local Investment Planning Project

477

ÖZER, Prof. Dr. Mehmet Akif

- Yerel Yönetim Merkezi Yönetim İlişkilerinde Gelir Bölüşümü Sorunu ve Türkiye’deki Son Durumun Değerlendirilmesi
- The Issue of Revenue Sharing In Local Government Central Government Relations And Evaluation Of Recent Case In Turkey

525

YAZILITAŞ, Dr. Ahmet

- Türk Afet Yönetim Sisteminde Risk Odaklı Yönetimin Önemi
- The Importance Of Risk-Based Management In Turkish Disaster Management System

559

İdareciler,

bana içten sevgilerini haykıranlar;

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 anlamlarını en son ilmi telâkkilere göre tebellür ettirmeye çalışmış

ve çalışan yüksek değerde arkadaşlarımdır.



Değerli Okurlarımız,

2009 yılından beri ulusal hakemli dergi olarak yayımlanan Türk İdare Dergisi’nin 87. yılında, değerli yazarlarımızın kaleme aldıkları, Yayın Kurulu üyelerimizin ve hakemlerimizin eleştiri ve düzeltmeleri sonucu olgunlaştırılıp son şeklini verdiğimiz sekiz makaleyi 481. sayımızla siz kıymetli okurlarımızla paylaşıyoruz.

Bu sayımızda yer alan “Avrupa Birliği’nin, Türkiye’deki Mülki İdareye Etkileri” konulu makalede başta yerel yönetim reformları olmak üzere mülki idarenin dönüşümünde etken olan gelişmelerde AB ‘nin rolü analiz edilmektedir. İlerleme Raporları ve uyum paketleri ile Avrupa Birliği’nin bölgesel yönetim konusunda geliştirdiği ilke ve uygulamalar çalışmanın kapsamını oluştururken yazar, aynı zamanda yerelleşmeye yapılan vurgunun yerel yönetimlerin, özellikle büyükşehir belediyelerinin mülki idareye alternatif yapılar haline geldiği tespitinde bulunmaktadır.

“Danıştay Kararları Işığında Vali Atamalarında İdarenin Takdir Yetkisinin Sınırları” başlıklı makalede yazar, merkezi idareye tanınan takdir yetkisinin sınırlarını gerek doktrin görüşler ve gerekse zamanla değişen Danıştay içtihatları incelenerek, vali atama ve merkeze alma işlemlerini yetki, şekil, sebep ve konu yönlerinden hukuksal analize tabi tutmuştur.

“Kamu Hizmet Sunumunda İdarecilerin İşlevi” konulu çalışmada muğlak bir kavram olan kamu hizmetinin anlam ve kapsamının zaman içinde değişime uğradığını söyleyen yazar, kamu hizmeti kavramı ekseninde idarecilerin rolü ve işlevini ele almaktadır.

“Doğal Alanları Koruma: Amerika Birleşik Devletlerinde Milli Parkların Oluşum Süreci ve İdaresi” başlıklı makalede yazar, ABD’de milli parkların oluşum sürecini milli parklardaki hizmetlerin vatandaşla sunumundan sorumlu olan Milli Park İdaresi’nin kuruluşu ve evrimini ele alarak, milli parkların karşılaştığı tehditler ve bu tehditleri ortadan kaldırmak için yönetimin uyguladığı politikalardan bahisle; ülkemiz milli parklarının daha iyi korunması ve geliştirilmesi için gereken tedbirleri açıklamaktadır.

“Polis Teşkilatlanmasının Farklı Ülkelerden Örneklerle Karşılaştırılması” konulu makalede farklı ülkelerdeki polis teşkilatlanma örnekleri bir sistematik içinde kapsamlı olarak sunulmaktadır. Ülkelerin polis teşkilatlarını belli kriterleri dikkate

olarak altı farklı grup içerisinde inceleyen yazar, polis teşkilatlarının tarihleri, gelişim süreçleri ve uygulamalarını analiz etmektedir. Bu bağlamda, Türkiye'deki teşkilatlanmayı ve uygulamaları geliştirmek ve suçla daha etkin mücadele edebilmek açısından, bu çalışmanın yararlı olacağını değerlendirmektedir.

“İl Yönetim Sistemi Bağlamında Türkiye’de Planlama Örgütlenmesi ve Yerel Yatırım Planlama Projesinin Değerlendirilmesi” başlıklı çalışmada Anayasal sınırlar ve yetişmiş insan gücü açığının yerelde planlama örgütlenmesini zorlaştıran ve mevcut yapıların işleyişini de bozan hususların başında geldiğini belirten yazarlar, günümüzde ise bölge odaklı ve yerel kodlara sahip bir planlama yaklaşımının benimsendiğini vurgulamışlardır. Bu kapsamda, Türkiye için Avrupa Birliği’nin benimsediği bölge politikalarıyla uyumlu bir kalkınma politikası izlemesinin zorunluluğunu söyleyerek, yerel düzeyde, hem mahalli idarelerin hem de merkezin temsilcisi taşra kuruluşlarının, halk katılımını sağlayarak, planlama aksiyonlarını hayata geçirmesi ve bu yönde sinerji oluşturmalarının bir gereklilik olduğunu vurgulamışlardır. Bu noktada, İçişleri Bakanlığı’nca uygulanan Yerel Yatırım Planlama Projesinde olduğu gibi AB’nin proje bazlı hibe kaynaklarından yararlanılmasının yerel ölçekte planlama örgütlenmesinin sağlıklı bir şekilde kurulmasını hızlandıracağı anlatılmıştır.

“Yerel Yönetim Merkezi Yönetim İlişkilerinde Gelir Bölüşümü Sorunu ve Türkiye’deki Son Durumun Değerlendirilmesi” konulu makalede günümüzde tüm gelişmiş ülkelerde merkezi yönetim yerel yönetim ilişkilerinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönündeki eğilime dikkat çeken yazar, hızlı kentleşme, nüfus artışı ve göç sonucu kentli nüfusun artan hizmet taleplerinin yanı sıra teknolojik gelişme ile ortaya çıkan nüfusun yeni hizmet taleplerinin yerel yönetimlerce karşılandığını belirtmektedir. Bu nedenle yazar yerel yönetimlerin bu hizmetleri etkin bir şekilde yerine getirebilmeleri için rasyonel gelir bölüşümü uygulamalarına duyulan ihtiyaçtan hareketle Türkiye uygulamaları özelinde gelir bölüşümü konusunu ele alarak, son düzenlemeleri değerlendirmektedir.

“Türk Afet Yönetim Sisteminde Risk Odaklı Yönetimin Önemi” başlıklı çalışmada, Türk Afet Yönetim sistemini ele alarak, mevcut sistem içerisinde risk odaklı afet yönetim sisteminin önemini değerlendiren yazar, değerlendirme sonucunda afet risk yönetiminin etkin ve etkili uygulanabilmesi için gerekenleri tespit etmektedir. Yukarıda kısaca özetlediğimiz gibi, bu sayımızda çok geniş bir yelpazede, farklı konularda yazılmış ve sizlere faydalı olacağını umduğumuz makaleleri siz okurlarımıza sunuyoruz. Makaleleri büyük bir özenle inceleyip değerlendiren

kıymetli hakemlerimize, tavsiyeleriyle bizi yalnız bırakmayan okurlarımıza, birbirinden nitelikli çalışmalarını bizlerle paylaşan kıymetli yazarlarımıza ve derginin hazırlanmasında ve dağıtımında emeği geçen bütün arkadaşlarımıza teşekkür ediyorum.

Yeni yılda zengin içerikli sayılarımızda görüşmek dileğiyle...

Hüseyin GÖKDEMİR
Strateji Geliştirme Başkanlığı
Daire Başkanı
Editör



AVRUPA BİRLİĞİ'NİN, TÜRKİYE'DEKİ MÜLKİ İDAREYE ETKİLERİ

Ahmet APAN*

ÖZ

Çalışmanın temel hedefi, başta yerel yönetim reformları olmak üzere mülki idarenin dönüşümünde etken olan gelişmelerde AB'nin rolünü analiz etmektir. İlerleme Raporları ve uyum paketleri ile Avrupa Birliği'nin bölgesel yönetim konusunda geliştirdiği ilke ve uygulamalar çalışmanın kapsamını oluşturmaktadır. Türkiye'de mülki idare sistemi son reformlarla dönüşüm yaşamaktadır. Gerçekleşen dönüşümde en büyük etkilerden birisi Avrupa Birliği tarafından gelmiştir. Avrupa Birliği'nin yerelleşme ve bölgeselleşme eğilimleri zaman içerisinde Türk kamu yönetiminde yansımaları bulmuştur. İlerleme raporlarında dile getirilen hususlara Türkiye uyum paketleriyle cevap verirken daha sonra kapsamlı reform kanunlarıyla Türk kamu yönetimi ciddi dönüşüme uğramıştır. Dönüşüm alanlarından en önemlisi mülki idaredir. Yerelleşmeye yapılan vurgu, yerel yönetimlerin, özellikle büyükşehir belediyelerinin mülki idareye alternatif yapılar haline gelmesine neden olmuştur.

Anahtar Kelimeler: Mülki İdare, Avrupa Birliği, Reform.

*Dr. MİA, İçişleri Bakanlığı, ahmet.apan@goc.gov.tr

THE IMPACTS BY THE EU ON THE CIVILIAN ADMINISTRATION IN TURKEY

ABSTRACT

The main goal of this study is to analyze the role of EU on the progress of the determinants such as local government reforms caused the transformation of the civilian administration. The Progress Reports and the packages for harmonisation of EU legislation as well as the principles and the practices developed by the EU in the field of regional administration constitute the scope of this study. In Turkey, the civil administration has transformed with the latest reforms. One of the most important impacts on the transformation is from the EU. The decentralisation and regionalisation tendencies in EU have been reflected on Turkish public administration in course of time. While the remarks in the Progress Reports responded with the integration packets by Turkish government Turkish public administration has been exposed to serious transformation by some comprehensive reform legislation. The civil administration is among the most important one of the transformation areas. The emphasize on decentralisation turned the local governments, especially metropolitan municipalities into an alternative to the civilian administration in the local field.

Keywords: Civil Administration, European Union, Reform.

GİRİŞ

Dünya genelinde standartlaşmış bir kamu yönetimi anlayışı ve örgütlenmesinin gerçekleşmesi için ulus üstü yapıların ve uluslararası kuruluşların etkin bir şekilde çalışma yaptıkları gözlenmektedir. Özellikle 1945 sonrası dönemde kurulan ve kapitalist ekonomik düzenin ürünü olarak göze çarpan bu yapıların zaman zaman kamu yönetimi reformları aracılığıyla, koydukları kuralları dayatma boyutlarına kadar ileri gittiği de anlaşılmaktadır (Emre, 2002, s. 220). Öte yandan, ülkeden ülkeye reform girişimlerinin amacı ve sonuçları farklı olabilmektedir. Kamu yönetiminde reform hareketleri söylem ve araçlar açısından benzerlikler gösterse de ulaştığı sonuçlar, başka bir ifadeyle neyi, ne ölçüde ve hangi yönde değiştirdikleri konusunda genelleme yapmak kolay değildir (Sezen, 2009, s. 26). Ulus üstü yapılar ve uluslararası kuruluşlar aracılığıyla devletin küçülmesi, müdahalecilikten vazgeçip gözetleme işlevini üstlenmesi yolunda önerilen Yeni Sağ politikaların sonucu piyasa dostu olarak görülen yerel yönetimlerin öne çıkarılması olmuştur. Ülkelerin bu gelişmeyi kendi yönetim sistemlerine yansıtması farklı gerekçe ve yöntemlerle gerçekleşmiştir.

1980 sonrası yaşanan gelişmeler ve yapılmaya çalışılan reformlar kapsamında yerel yönetimlerin hızlı ve dinamik bir seyir ve dönüşüm gerçekleştirdiği gözlemlenmektedir (Çelikyay, 2014, s. 8). Türkiye'de özellikle 2002 sonrası yerel yönetim reformu, devlet reformunun çekirdek alanı olarak mülki idarenin işlevsel dönüşümünde en radikal evrenin başlamasına neden olmuştur.

Yeni Sağ'ın devletin küçülmesi ve ekonomideki rolünün değişerek gözetleyici olmasına yönelik tartışmalarının Türkiye'ye yansımaları, son tahlilde ölçeği genişleyen yerel yönetimlerin öne çıkması, mülki idarenin gerilemesidir. Mülki idarede yaşanan dönüşümü iki ana gelişme üzerinde değerlendirmek mümkündür. Bunlardan birincisi refah devletinin kriziyle birlikte geliştirilen Yeni Sağ politikalarla devletin küçülmesini, gözetleyiciyi işleviyle yetinmesini ve piyasanın serbestçe işlemesini sağlayacak sistemin kurulmasına yöneliktir. İkinci gelişme ilkiyle bağlantılı biçimde yerel yönetimlerin güçlenmesi ve ölçeğinin büyüyerek taşrada mülki idareye alternatif yapılar haline gelmesidir. Ülkemizdeki yerel yönetim reformları, Avrupa Birliği (AB) gibi ulus üstü yapıların ilgi sahası içine girmektedir. AB'nin ulus üstü niteliğinin yanı sıra federal devlet olduğu yolunda çeşitli tartışmalar yürütülse de bu çalışmanın konusu olmadığı

için irdelenmeyecektir. 5302 sayılı kanundan önce kabul edilip Cumhurbaşkanı tarafından yeniden görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderilen 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun "Gerekçe"si içerisinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile ülkemizin adaylık sürecinde bulunduğu AB'nin yerel yönetimlere ilişkin genel yaklaşımının dikkate alındığının vurgulanmasını, AB'nin Türk kamu yönetiminin ve mülki idarenin dönüşümüne etkisi içerisinde değerlendirmek gerekir (tbmm, 2007). Reform düzenlemeleri, yerel yönetimlerin üzerindeki idari vesayetin azaltılması, özerkliklerinin artırılması ve merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi mülki idarenin zayıflatılmasını hedeflemiştir. Bu bağlamda 2002 sonrası yerel yönetim reformu kapsamındaki ulusal ve uluslararası siyasi gelişmeler, teorik yaklaşımlardaki temel savların yeniden gözden geçirilmesini veya yeni yaklaşımların geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır.

AB'nin ve üye ülkelerin yerel yönetimlere ve merkezle yerel yönetimler arasındaki ilişkilere olan etkilerinin mülki idarenin dönüşümü incelenirken ayrıntılı biçimde analiz edilmesi gerekmektedir. Çalışmanın temel hedefi, başta yerel yönetim reformları olmak üzere mülki idarenin dönüşümünde etken olan gelişmelerde AB'nin rolünü analiz etmektir. AB'de tüm üye ülkelerin uyması zorunlu olduğu ortak bir kamu yönetim modeli yoksa da; "Avrupa İdari Alanı", "çok katmanlı yönetim" ve "hizmette yerellik" gibi temel ilke ve yaklaşımlar söz konusudur. Çalışmanın ortaya konulabilmesi için öncelikle bu ilke ve yaklaşımların incelenmesi gerekir.

1. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN TEMEL İLKE VE YAKLAŞIMLARI

1992 Maastricht Anlaşmasıyla kurulan AB, 1993 Kopenhag Zirvesinde adaylık için başvuruda bulunan ülkelerin tam üyeliğe kabul edilmeden önce karşılaması gereken kriterlerini belirledikten sonra 1995 tarihli Madrid Zirvesinde, özellikle idari yapılarının düzenlenmesi yoluyla, aday ülkelerin aşamalı ve uyumlu entegrasyonu için koşulların oluşturulması gereğinden bahsedilmektedir. Gündem 2000'de AB Komisyonu, AB mevzuatının aday ülkelerin ulusal mevzuatına etkili bir şekilde aktarılmasının ve aktarılan mevzuatın gerektiği gibi uygulanmasının önemli olduğunu vurgulamıştır.

AB, kuruluşu itibarıyla ekonomiye yönelik amaçlara sahipken 1992 sonrasında siyasi hedefleri gündemine almış ve özellikle genişleme sürecinde

Türkiye gibi aday ülkelerin kamu yönetimlerini derinden etkilemiştir. AB, üyelik başvurusunun ilk defa yapılmasından bu yana geçen uzun süreçte Türk kamu yönetimi üzerinde artan oranda etkiye bulunmaktadır. AB üyesi olmak isteyen ülkeler, adaylık sürecinde gerçekleştirecekleri reformlarla yönetim yapılanması, yönetim hukuku, yönetim öncelikleri, insan hak ve özgürlükleri gibi pek çok konuda yönetim anlayışını AB standartlarına uygun hale getirmek zorundadırlar. Türkiye açısından bu durum AB müktesebatına uyum yönünde yapılan reformlar olarak tezahür etmiştir. AB müktesebatıyla uyumlaştırılması gereken hususlar toplumsal, siyasi ve iktisadi yönleriyle birlikte halkın gündelik yaşantısına kadar etkileri olan konulardır.

Türkiye, AB'ye üyelik sürecini oldukça uzun süredir yaşayan bir ülkedir. 1963 yılında imzalanan Ankara Anlaşması, 1970 yılında imzalanan Katma Protokol, 1987 yılında yapılan tam üyelik başvurusu, 1995 yılında sağlanan Gümrük Birliği, 1999 Helsinki Zirvesi ile kabul edilen aday ülke statüsü ve nihayet 2005 yılında müzakerelerin başlatılması kararı AB'ye üyelik yolundaki kilometre taşlarıdır. Türkiye ile AB arasındaki ilişkiler Katılım Ortaklığı Belgesi, Ulusal Program, İlerleme Raporları, Katılım Öncesi Ekonomik Program ve Ulusal Kalkınma Planı gibi bir dizi plan ve program tarafından şekillendirilmeye başlanmıştır. Özellikle 1999 yılında yapılan Helsinki Zirvesi ile başlayan süreç mülki idare üzerinde etkili olmuştur. 1999 Helsinki Zirvesi, Türkiye'nin AB'ye üye olabileceğinin kabul edildiği zirvedir (Gözen, 2006, s. 123).¹ Helsinki Zirvesi sonrası Türk kamu yönetimini, özelde de mülki idareyi etkileyen önemli mevzuat değişiklikleri ile daha sonra yürürlüğe girecek önemli kanunların hazırlıkları başlamıştır.

AB, 17 Aralık 2004 tarihinde Kopenhag Kriterlerini karşıladığını kabul ettiği Türkiye'nin tam üyeliği için 35 müzakere faslı belirlemiş; bu fasıllarda istenenlerin yerine getirilmesini şart koşmuştur. Bu fasılların 20'si mülki idarenin sorumluluk alanına girerken ikisi (23 ve 24. Fasıllar) doğrudan mülki idareyi ilgilendirmektedir. Uzun yıllardır devam eden müzakere sürecinde, Türkiye'nin önündeki en önemli konulardan birisi "müktesebatın uygulanmasını sağlayacak

¹Bu gelişmede Türkiye ve AB'nin lider ülkesi konumundaki Almanya'da hükümet başkanlarının sosyal demokrat olması, 28 Şubat 1997'de yaşanan olumsuz gelişmelerin AB'yi de etkisi altına alabileceği korkusu, Türk-Yunan ilişkilerindeki olumsuzlukların Türkiye ikna edilmeden çözülemeyeceğinin hem AB hem de Yunanistan tarafından anlaşılması, ABD'nin Türkiye'nin AB'ye üye olması yönündeki baskılarını artırması ve son olarak 17 Ağustos 1999 depremi nedeniyle AB ülkelerinde Türkiye'ye karşı oluşan sempati duygularının rol oynadığı ileri sürülmektedir.

idari kapasiteyi geliştirmesi”dir. Bu kapsamda Türkiye’nin mevzuat ve kurumsal yapı olarak AB’ye uyumu temel bir öge olarak gündeme gelmiştir. Dolayısıyla, AB’ye tam üyelik hedefi doğrultusunda yönetim yapısını, katılmayı hedeflediği topluluk standartlarına kavuşturma çabası, kamu yönetiminde reform açısından önemli bir değişim etkeni olarak görülmeye başlanmıştır. Reformun sonuçlarının mülki idareyi önemli ölçüde etkilemesi nedeniyle AB’nin yapısının, gelişiminin ve ilkelerinin iyi incelenmesi gerekir.

1.1. Avrupa İdari Alanı

AB’nin başlangıçta ekonomi alanına yönelik bir örgüt olarak düşünülmesi ancak daha sonradan siyasi, toplumsal ve teknolojik öğelerin daha sonra uyum sürecine dâhil edilmesi bunlarla ilgili konuların önceleri üye ülkelerin iç meselesi gibi algılanmasına neden olmuştur (Balci, 2004, s. 117). Kamu yönetimi konusu da bu algıdan etkilenmiş, bu konudaki düzenlemeler uzun bir süre üye ülkelerin iradesine bırakılmıştır. AB’nin kamu yönetimi konusunda belli bir modelinin olmamasından dolayı üye ülkeler kendi gelenekleri ve siyasi, iktisadi, toplumsal ve kültürel özellikleri çerçevesinde farklı kamu yönetimi sistemlerini benimsemişlerdir (Balci, 2004, s. 119). Ancak üye ülkeler arasında AB siyasal sistemi içerisinde uzun zamandan beri devam eden işbirliği, devletlerin birbirinden etkilenmelerine yol açmış ve üye devletlerin yönetim sistemlerinin işleyişi zaman içerisinde birbirine yakınlaşmıştır. AB’nin yargı organı durumundaki Avrupa Adalet Divanı’nın içtihatları ve ayrıca, AB’nin kamu yönetimi alanında bazı mekanizmalar aracılığıyla hazırladığı çalışmalar da buna eklenecek olursa, ülkelerin idari yapılarını ve kamu yönetimi sistemlerini yakından ilgilendiren bir “Avrupa İdari Alanı”nın (EAS-European Administrative Space) ortaya çıktığından bahsetmek mümkündür (Fournier, 1998).

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin kamu yönetimlerinin yapılandırılmasına destek amacıyla OECD ve AB’nin ortak girişimiyle 1992 yılında kurulan SIGMA, 1999 yılında Avrupa İdari Alanı’na bir tanım getirmiştir (DPT, 2007). Buna göre, üye ülkelerin kamu görevlilerinin birbirleriyle ve Avrupa Komisyonu ile süregelen etkileşimleri, AB içerisinde müktesebatın geliştirilmesi ve uygulanmasının belli bir güvenilirlik standardında bulunması zorunluluğu, Avrupa geneline yayılan bir idari mekanizmanın ortaya çıkması ve paylaşılan ortak kamu yönetimi değerleri ve ilkeleri Avrupa İdari Alanı olarak adlandırılmaktadır (OECD, 2013). Başka

bir tanıma göre Avrupa İdari Alanı “hizmet yeterliği ve kalitesini sağlamak için vatandaş haklarının birliği ve AB içerisinde özel girişim adına ulusal idarelerin yer aldığı Avrupa politikalarının ve kurallarının ulusal idarelerde etkin bir rol oynadığı çevre”dir (D’Orta, 2005). Bu alanın üye ülkelerin ulusal yönetim mevzuatı ve idare uygulamaları arasında giderek artan bir benzeşme sürecini temsil ettiği düşünülmektedir (Demir, 2009, s. 85). Gerçekten de Avrupa İdari Alanı bir süreç sonunda ortaya çıkmış, üye ve aday ülkelerin kamu yönetimlerinde ciddi etkileşimler meydana gelmiştir. AB’nin sadece ekonomik konularda değil, kamu yönetimi alanında da belirleyici olması bu yöndeki gelişmelerle yakından ilgilidir.

1.2. AB’de Çok Katmanlı Yönetişim

AB için idari kapasiteyi geliştirmenin en önemli yollarından birisi olarak “yönetişim” kavramı göze çarpmaktadır (Schout ve Jordan, 2008, s. 971). 2001 yılında hazırlanan ve “Avrupa Yönetişimi İçin Beyaz Kitap” (A White Paper for European Governance) yönetişimin genel ilkelerini belirlemektedir (Kesim ve Petek, 2005, s. 39-58). Bu ilkeler daha iyi düzenleme ve etki değerlendirme sistemi yaratılmasının önünü açmıştır (Schout ve Jordan, 2008, s. 961). Beyaz Kitap’ta belirlenen bu ilkeleri; Açıklık (Openness), Katılımcılık (Participation), Hesapverebilirlik (Accountability), Etkinlik (Effectiveness), Bütünlük (Coherence), Hizmette Yerellik (Subsidiarity) olarak sayabiliriz. “İyi Yönetişim İlkeleri” daha çok yürürlüğe giremeyen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’la Türk mevzuatına bir bütün olarak dâhil edilmeye çalışılmış ama başarılı olunamamıştır. 2002 sonrası reformlar kapsamında çıkarılan mevzuatla bu ilkeler Türk kamu yönetimine dâhil edilmeye çalışılmıştır.

AB, aslında bir yönetim türü olan Çok Katmanlı Yönetişim (ÇKY) Modelidir. AB’nin yönetimini tanımlamak için bu modeli iyi anlamak gerekir. ÇKY, AB’nin evriminden esinlenen bir yaklaşımdır. Bu yaklaşım mahalle, belediye, il, bölge, ulus devlet ve uluslararası kuruluşlar gibi her seviyedeki yönetim kademeleri arasındaki ilişkiyi içerir. Yönetişimin mekânsal örgütlenmeye yansımaları olan ÇKY özellikle AB’yi tanımlamak için kullanılmakta olup, ulus üstü bir örgüt olan AB’nin ulus devletler yanında ulus devleti de aşarak doğrudan ulus altı yapılar olan bölgesel ya da yerel yönetimlerle temasa geçmesini ifade etmektedir. AB’nin kilit uygulamalarından ÇKY modelinin uygulanması bölgeler üzerinde yükselmektedir.

AB yönetişimi ortaklık ve çalışma içerisinde ayrıntılı incelediğimiz (hizmette) yerellik (subsidiarity) ilkeleri üzerine dayalıdır (Loughlin, 2008, s. 564). KY, temel olarak klasik örgütlenmeden daha esnek bir yapılanmayı hedeflemektedir. Bu özelliğiyle KY, yetki genişliği ve adem-i merkeziyetçi yaklaşımlarla ilgili geleneksel yaklaşımın ötesine geçmektedir (Lane, 2009, s. 101). Amacı ne olursa olsun sonuçta KY yetkiyi ulus devletten uzaklaştırmanın bir yoludur. Kurumlar piyasalardan uzaklaştka devletin toprak üzerindeki gücü egemenliğini kaybetmiş, KY düzenlemelerine girmiş olmasından dolayı azalmıştır (Weiss, 2000, s. 2). Pek ok Avrupa ülkesinde devlet gücünü AB ve yerel yönetimlerle kamu-özel ortaklığı karışımı yeni yapılanmalara devretmiştir (Bogasson, 2008, s. 360). Yetki ya ulus üstü ya ulus altı ya da ulus devletle yetki paylaşımına giren ynetişimci yapılara bırakılmaktadır.

Ulus st, ulusal, ulus altı (bölgeler) ve yerel yapılar AB içerisinde etkileşimde bulunmaktadır. Bu yapılar arasında dikey olarak gerçekleşen ilişki farklı düzlemlerin varlığı nedeniyle aynı zamanda yatay olarak gerçekleşmektedir. KY modelinde bu yapılar arasında hem yönetişim hem de çok dzlemlilik söz konusu olup dikey ilişkilerin hiyerarşik olarak kurulması şart değildir. Bu modelde AB gibi ulus üstü yapıların doğrudan ulus altı (bölgeler ya da yerel yönetimler) ile iletişim kurabilmesi söz konusudur.

1.3. Hizmette Yerellik (Subsidiarity)

AB tarafından Türk yerel yönetim mevzuatına etkide bulunan bazı ilkeler de bulunmaktadır. Bunlardan özellikle hizmette yerellik (subsidiarity) ilkesini incelemek konumuz açısından önemlidir. Çünkü son kamu yönetimi reformunda ne çıkarılan bu ilkeye Avrupa Konseyi Avrupa Yerel Yönetimler zerklik şartı'nda da büyük önem atfedilmektedir. Hizmette yerellik ilkesi Avrupa Konseyi tarafından geliştirilse de zaman içerisinde AB için bir can simidi haline dönüşmüş, KY modelinin uygulanmasına zemin hazırlamıştır. Bu ilke, yetkinin merkezde toplanmasının önüne geçerek, ulus devletin etkisini azaltmaya yaramaktadır. AB, bazı yetkilerini subsidiarity ilkesi çerçevesinde halka en yakın olan birim olarak bölgelere ya da yerel yönetimlere devretmektedir. Bu ilkenin AB'nin popüler tartışma konularından birisi olmasında devletin küçültülmesi talebiyle sorgulanmaya başlanması kadar, Doğu Bloğunun zlmesinin ardından AB'nin ekonomik birlikten siyasi birliğe geçerek siyasi bir örgütlenmeye dönüşmesi

etkili olmuştur (Keleş, 1999, s. 32). Hizmette yerellik ilkesiyle ulaşılmak istenen amaçlar ve kullanılan araçlar ile kaynaklar arasında makul bir orantı ve dengenin sağlanması gerekmektedir. Hizmet sunumunun, yerel ölçekte veya merkezi yönetimle ortaklaşa (partnership) sağlanması yolları dikkate alınmalıdır. Hizmette yerellik ilkesinin hangi durumlarda uygulanacağı Maastricht Anlaşması'nın 3/b maddesinde şu şekilde açıklanmıştır:

“Salt kendi yetkisi altında bulunmayan alanlarda hizmette halka yakınlık ilkesi uyarınca Topluluk ancak, tasarlanan eylemin hedefleri üye devletler tarafından yeterli biçimde gerçekleştirilemeyecekse ve dolayısıyla, tasarlanan eylemin boyutları ve sonuçları itibarıyla Topluluk düzeyinde daha iyi gerçekleştirilebilecekse müdahalede bulunur. Topluluğun eylemi bu Anlaşmanın hedeflerine ulaşmak için gerekli olan düzeyi aşmaz”.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4/3 maddesi “Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır” (belgenet.com, 2005) diyerek bu ilkeyi açıklamaktadır. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin henüz yürürlüğe sokamadığı Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı Taslağı'nın 7/2. maddesinde de “Bölgeler, yerel yönetimlerle ilişkilerinde hizmette yerellik ilkesine uygun hareket edeceklerdir” denilerek bu ilkeye atıfta bulunulmuştur (yerelnet.org, 2008). Bu ilke temelde merkezi yönetimlerin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayetinin azaltılması ve kamu yetkilerinin öncelik dikkate alınarak yerel yönetimler lehinde düzenlenmesini içermektedir (Barlas ve Karagöz, 2007, s. 163).

Türkiye, 2002 yılına kadar güçlü bir merkezi devlet geleneğine sahip bir ülke olarak yerel yönetimler üzerinde idari vesayet uygulaya gelmiştir. Bu dönemde yerel yönetim birimlerimizden il özel idarelerinde merkezin atadığı valinin çift şapka modelinin yanı sıra, belediyelerin birçok kararı, belediye bütçesi, merkezin ya da mülki idari amirinin onayı ile yürürlüğe girebilmiştir. 2002 sonrası yerel yönetim kanunları, başta idari vesayet olmak üzere merkez-yerel ilişkilerini düzenleyen birçok konuda önemli değişiklikler doğururken hizmette yerellik ilkesine de yer vermiştir. Söz konusu ilke 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu'nun 14. maddesi ile 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesinde yerini

almıştır.

AB açısından önemli olan hizmetin kapsam, etkinlik ve ekonomik gerekler dikkate alınarak halka en yakın kurum ve kuruluşlarca verilmesidir. Bu kurum ve kuruluşların başında bulunan kişilerin seçimle gelip gelmediği ikincil bir husustur. Görüldüğü gibi, AB içerisinde bu ilkenin uygulamasında “gereklilik ve etkinlik” şartlarının varlığına bakılmaktadır (Apan, 2006, s. 32). Bu anlamda ülkemizde yerellik ilkesinin uygulanmasında gereklik ilkesine yeterince dikkat edilmemektedir.

AB üyesi ülkeler yönetim geçmişlerini ve geleneklerini yansıtan biçimde bazen yerel yönetimler, bazen de merkeze bağlı ama ülke genelinde örgütlenmiş ve halkın kolayca ulaşabileceği birimler vasıtasıyla bu ilkenin uygulanmasını gerçekleştirmektedirler (Apan, 2006, s. 40). 5227 sayılı kanunun, anayasada ifadesini bulan “idari vesayet” kavramı yerine bu ilkeyi koyduğu iddiaları haklı biçimde dile getirilmiştir. Kanunun 5/e. maddesinde bu ilke, “Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir” biçiminde yer almıştı. 5227 sayılı kanun yürürlüğe giremede, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesinde “Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur” denilerek ilkenin uygulanmasına yer verilmiştir. Aynı hüküm 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 6. maddesinde yer almıştır. Bu ilkenin Türk mevzuatına girmesi Avrupa Konseyi’nin 1997 yılında kabul ettiği 29 nolu Tavsiye Raporu ve 50 nolu Kararı’nın genel çerçevesi ile uyumludur. Buna karşılık söz konusu raporda esasen bununla yetinilmemesi ve anayasanın 127. maddesinde hizmette yerellik ilkesine açıkça göndermede bulunulması istenilmiştir (Apan, 2004, s. 215). Nitekim Fransa, 2003 yılında anayasada yaptığı bir değişiklikle bu ilkeye anayasal dayanak sağlamıştır. Bu ilkenin vesayet ilkesi yerine ikame edilmesinin mülki idare açısından en doğrudan sonucu yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet uygulamalarında kısıtlamaya gidilmesi olmuştur. Daha önce değindiğimiz gibi yerel yönetim bütçeleri üzerindeki sembolik de olsa var olan onaylama, değiştirerek onaylama ve iade etme yetkisi ile yazışmaları kontrol etme yetkisi kaldırılmıştır.

AB’nin mülki idareye doğrudan ya da dolaylı etkileri iki farklı yolla gerçekleşmiştir: ilerleme raporları ve uyum paketleri. Öte yandan, AB’nin bölge yönetimi anlayışı da mülki idare üzerinde değişiklik yaratan düzenlemeler

üzerinde tesirli olmuştur. Şimdi her iki yol üzerinden meydana gelen etkileri daha ayrıntılı incelemeye başlayabiliriz.

2. İLERLEME RAPORLARI VE UYUM PAKETLERİNDE MÜLKİ İDARE

Türkiye'de devleti dönüştüren reformlar, Avrupa'daki yerelleşme ve bölgeselleşme süreçleriyle birlikte ele alındığında daha kolay anlaşılabilir. Çünkü Türkiye'nin AB'ye üyelik yönünde attığı adımlar çerçevesinde kamu yönetimi ilkeleri, yapısı ve örgütlenmesi AB'nin etkisiyle değişmekte; yerelleşme ve bölgeselleşme temelli reformlar hedeflenmektedir (Çiner, 2010, s. 169). AB'ye üye olmak isteyen ülkelerden istenen yönetim yapılanması, birlik üyesi ülkelerin ortak standardına ulaşılması hedefinde öne sürülen koşullar, çağdaş demokratik yönetim anlayışının gereği olan düzenlemelerdir (Çolak, 2005, s. 31). Aday ülkelerle ilgili yayınlanan İlerleme Raporları yoluyla farklı yönetim teamülleri ve kamu sistemlerine, belirli yönetim değerleri ışığında ortak bir temel sağlanmakta; aday ülkelerin kamu hizmeti ilkeleri ve kamu hizmetleri davranış modeli AB standartlarında bir paralelleşmeye ve yakınlaşmaya doğru sevk edilmektedir (Bulut, 2011, s. 110). Bununla bağlantılı olarak ülkemizde son dönem kamu yönetimi reformunun arkasındaki en büyük itici güç şüphesiz AB üyeliği öncesindeki müzakere ve uyum sürecidir. Esasen AB, aday ülkelerden çeşitli siyasi, hukuki ve iktisadi şartları yerine getirmesini istemektedir. Bu bağlamda ortaya çıkan ve Madrid Kriteri olarak da bilinen "AB müktesebatının (acquis communautaire) uygulanması için gerekli idari kapasitenin oluşturulması" şartı, 10 ülkenin AB'ye katılarak üye sayısının 25'e yükseldiği beşinci genişleme sürecinin en önemli farklılıklarından birisi olmuştur. Daha önceki genişleme süreçlerinde gözlenmeyen bu üyelik kriteri doğrultusunda aday ülkelerden AB müktesebatının uygulanması için gerekli idari kapasiteyi oluşturmaları istenmiş ve bu çerçevede aday ülkelerin çalışmalarına yön verip, destek olmak amacıyla çeşitli mekanizmalar geliştirilmiştir.

2.1. İlerleme Raporlarında Mülki İdareyi İlgilendiren Hususlar

AB Komisyonu, 1998 yılından başlamak üzere her yıl yayınladığı İlerleme Raporlarıyla Türkiye'deki reform sürecini yakından izlemektedir. 2002 yılından sonra özellikle AB ile askeri vesayetin azaltılması, piyasa ekonomisine daha fazla uyum sağlanması gibi ortak noktalar AB'nin Türk kamu yönetimine etkisini hızlandırmıştır. Bu etkinin araçlarından birisi olarak 2004 yılına kadar Düzenli

Rapor adı altında yayınlanan İlerleme Raporları, Türkiye'nin son 12 ay zarfında katılım yönünde kaydettiği ilerlemeleri ortaya koymaktadır. 2015 yılı itibarıyla yayınlanmış toplam 17 rapor Türkiye'nin, AB'ye üyelik konusunda nasıl ilerlemesi gerektiğine yön vermektedir. Aşağıda şimdiye kadar yayınlanan İlerleme Raporlarında değinilen ve mülki idareyi ilgilendiren ortak hususlar ve etkilediği mevzuat ana hatlarıyla belirtilmiştir.

Tablo 1. AB İlerleme Raporlarında Mülki İdare

Ortak İçerik	Etkilediği Mevzuat
Askeri vesayetin azaltılması, sivil denetimin artırılması	MGK Kanunu ² , YÖK Kanunu ³ , DGM Kanunu ⁴ değiştirilmiş, EMASYA Protokolü kaldırılmıştır. ⁵
Jandarma üzerindeki sivil denetimin artırılması	Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Yönetmeliği'nin ⁶ 21. maddesinin değiştirilerek sorumluluk sahası belirlenmiş; ancak, jandarmanın kolluk faaliyetleri üzerinde sivil denetim oluşturulması konusunda herhangi bir gelişme kaydedilmemiştir. Hâlihazırda jandarmanın sivilleştirilerek tamamıyla İçişleri Bakanlığı'na bağlanmasına yönelik bir taslak hazırlanmış olup, çalışmanın tamamlandığı tarihte henüz yürürlüğe girmemiştir.
Örgütlenme ve toplanma özgürlüğüne yönelik hükümler	5253 sayılı yeni bir Dernekler Kanunu ⁷ çıkarılmış, 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Kanunu ⁸ değiştirilmiştir.
Olağanüstü Halin kaldırılması; terör nedeniyle yerlerinden ayrılmış kişilerin geri dönebilmesi, zararlarının tazmin edilmesi	2935 sayılı OHAL Kanunu'nun 3. maddesindeki uzatma yetkisi kullanılmamış, 5233 sayılı Terör Eylemlerinden Kaynaklanan Zararların Tazmini Kanunu çıkarılmış, ⁹ Köye Dönüş ve Rehabilitasyon Projesi'yle geri dönüşler için bütçede önemli kaynak ayrılmıştır.
Köy koruculuğunun kaldırılması	Değişiklik Yoktur.
Mali yönetimin iyileştirilmesi, iç ve dış denetim	5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu çıkarılmıştır. ¹⁰

²11.11.1983 tarihli ve 18218 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu.

³06.11.1981 tarihli ve 17506 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu.

⁴Mülga 2845 sayılı Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun.

⁵04.02.2010 tarihinde kaldırılmıştır.

⁶17.12.1983 tarihli ve 18254 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

⁷23.11.2004 tarihli ve 25649 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

⁸08.10.1983 tarihli ve 18185 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

⁹27.07.2004 tarihli ve 25535 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

¹⁰19.12.2010 tarihli ve 27790 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

Bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması ve kırsal kalkınma	5449 sayılı kanunla Kalkınma Ajansları, ¹¹ 5648 sayılı kanunla kırsal kalkınma için AB fonlarından faydalanma amacı üzerine ve sözleşmelilik esasına göre Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu kurulmuştur. ¹²
Kamu ihale ve alımlarının şeffaflaştırılması	4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, ¹³ 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu çıkarılmış, Kamu İhale Kurumu kurulmuştur. ¹⁴
İdari yapının ve usullerin basitleştirilmesi	Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ¹⁵ çıkarılmış, uygulama şansı olmayan pek çok mevzuat yürürlükten kaldırılırken işlemler basitleştirilmiştir.
İltica ve göç konularının düzenlenmesi	6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu çıkarılmıştır. ¹⁶
Sınır güvenliği	Entegre Sınır Yönetimi için yeni bir yapı kurulması yönünde hazırlanan projenin 2. aşaması başlamış ve bir kanun taslağı hazırlanmıştır.
İnsan haklarının iyileştirilmesi	İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik değiştirilmiş ¹⁷ ; Bağımsız Kolluk Şikâyet Mekanizması kurulmasına yönelik taslak hazırlanmıştır.
Tüketici haklarının korunması	Tüketici Sorunları Hakem Heyetleri Yönetmeliği değiştirilmiştir. ¹⁸
Çevre Mevzuatı	4207 sayılı Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolüne İlişkin Kanun ¹⁹ değiştirilerek halka açık yerde sigara içme yasağı getirilmiş, 2872 sayılı Çevre Kanunu ²⁰ uyarınca çeşitli yönetmelikler çıkarılmıştır. ²¹

¹¹08.02.2006 tarihli ve 26074 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun.

¹²18.05.2007 tarihli ve 26526 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun.

¹³22.01.2002 tarihli ve 24648 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

¹⁴22.01.2002 tarihli ve 24648 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

¹⁵07.02.2006 tarihli ve 26083 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

¹⁶11.04.2013 tarihli ve 28615 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

¹⁷23.11.2003 tarihli ve 25298 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

¹⁸01.08.2003 tarihli ve 25186 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

¹⁹26.11.1996 tarihli ve 22829 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

²⁰11.08.1983 tarihli ve 18132 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

²¹23.12.2003 tarihli ve 25325 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Gürültü Yönetmeliği, 31.12.2004 tarihli ve 25687 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği, 13.01.2005 tarihli ve 25699 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Isınmadan Kaynaklanan Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği, 03.07.2009 tarihli ve 27277 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Sanayi Kaynaklı Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği, 08.06.2010 tarihli ve 27605 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Toprak Kirliliğinin Kontrolü ve Noktasal Kaynaklı Kirlenmiş Sahalara Dair Yönetmelik.

Yerel yönetim reformlarının tam olarak uygulanması	5216 sayılı Büyükşehir Belediye, ²² 5302 sayılı İl Özel İdaresi, ²³ 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri, ²⁴ 5393 sayılı Belediye, ²⁵ 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir. ²⁶
Aile içi ve kadına karşı şiddetin önlenmesi	İçişleri Bakanlığı tarafından 2005 yılında bir genelge yayınlanmış, 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun'la ²⁷ mülki idareye tedbir kararı almak başta olmak üzere görevler verilmiştir.

AB Müktesebatına ve Avrupa İdari Alanı'na uyum çabaları, diğer aday ülkelerde olduğu gibi 2002 sonrası gerçekleşen reforma ilişkin politika belirleme sürecini önemli düzeylerde etkilemektedir (Buller ve Gamble, 2002, s. 8). Aslında reformlar sadece AB'ye uyum çerçevesinde değil, AB'nin de etkisinde kaldığı küreselleşmeye bir cevap verme ya da küreselleşme karşısında edilgen duruma düşmemenin de bir arayışı olarak okunabilir (Ökmen ve Canan, 2009, s. 140). Ekonomik krizlerden çıkış yolu olarak piyasaya daha uyumlu bir ekonomi yaratma ve buna ilişkin kamu yönetimi oluşturma yolunda reformlar Türk kamu yönetiminde bir araç olarak görülmüştür.

AB tarafından desteklenen bazı projeler yerel yönetim reformuna yönelik ve onu destekleyici mahiyette olmuştur. Bunlardan özellikle 2005 yılında başlatılan ve BM Kalkınma Programı'yla ortak yürütülen "Yerel Yönetim Reformu Programı-LAR" öne çıkmaktadır (lar.gov.tr, 2011). Aslında bu program Avrupa Komisyonu ile 2002'de kararlaştırılmış ve mali memorandumu ise 2003 yılında imzalanmıştır. Tek başına bu proje bile 2002 sonrası yerel yönetim reformu üzerinde AB gibi ulus üstü yapıların Türk yerel yönetim reformu üzerinde etkisini göstermektedir. Ekonomik ya da siyasi gerekçelerle uluslararası kuruluşlarla ortaklaşa gerçekleştirilen projelerin çıktıkları bir şekilde Türk kamu yönetimi üzerinde tesirli olmuştur.

²²23.07.2004 tarihli ve 25531 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

²³04.03.2005 tarihli ve 25745 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

²⁴11.06.2005 tarihli ve 25842 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

²⁵13.07.2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

²⁶15.07.2008 tarihli ve 26937 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

²⁷20.03.2012 tarihli ve 28239 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

2.2. Uyum Paketlerinde Mülki İdareyi İlgilendiren Hususlar

Katılım öncesi süreçte merkezi yönetimin yapılanması, görev ve yetkilerinin yeniden düzenlenmesi yönünde çalışmalar yapılırken, yerel yönetimlerin görev tanımı ve yapılandırılması AB uygulaması doğrultusunda değiştirilmiş ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler çerçevesinde yönetim ile bireyler arasındaki ilişkinin hukuki temelleri yeniden belirlenmiş ve yönetim karşısında bireyin konumu güçlendirilmeye çalışılmıştır (Çolak, 2005, s. 32). AB'ye uyum sürecinde istenen kriterleri yerine getirmek için Türkiye çeşitli uyum paketlerini hazırlayarak yürürlüğe sokmuştur. Geniş bir alanı kapsayan bu uyum paketleri çok sayıda mevzuatta kapsamlı değişikliklere yol açmıştır. Bu değişikliklerin ortak özellikleri siyasi kriterlerin yerine getirilmesi amacıyla dolaylı veya doğrudan Türk kamu yönetiminin esaslarında değişiklik meydana getirmesi; mülki idare amirlerinin de dâhil olduğu birçok kamu görevlisinin görev tanımını ve yetkilerini yeniden düzenlemesidir. AB'ye uyum sağlama amacıyla yapılmış yasal değişiklikleri içeren uyum paketleri içerisindeki mülki idareyle ilgili değişiklik içeren düzenlemeler, çıkış tarihine göre aşağıdaki tabloda özetlenmiştir.

Tablo 2. AB Müktesebatına Uyum Paketlerinde Mülki İdare

Değişikliğin Niteliği	Değişikliğin Yayınlandığı R.G. Tarih/No ve Düzenlemenin Sayısı, Adı	İçeriği
Anayasa Değişikliği	17.10.2001/24556 (Mükerrer) - 4709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun	Anayasanın dernek kurma ve toplanma hakkı ile ilgili hükümleri değiştirilerek esnetilmiştir.
1. Uyum Paketi	19.02.2002/24676 - 4744 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	Mülki idareyle ilgili hükümler barındırmamaktadır.

2. Uyum Paketi	09.04.2002/24721 – 4748 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	5442 sayılı kanunu 29. maddesine “Kaymakamlığa sadece mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından olanlar vekâlet edebilir” ibaresi eklenmiştir 2803 sayılı Jandarma Teşkilât, Görev ve Yetkileri Kanunu’nun 9. maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi de aynı amaç doğrultusunda iptal edilmiştir.
		2908 sayılı Dernekler Kanunu’nun 43. maddesi değiştirilmiş ve dernek kurmadan önce valiliklerden izin alma yerine sadece bildirimde bulunma koşulu getirilmiştir.
		2911 sayılı kanunun 17. maddesinde yapılan değişiklikle mülki idare amirlerinin toplantı ve gösterileri yasaklama, erteleme hakkı sınırlandırılmıştır.
3. Uyum Paketi	09.08.2002/24841 - 4771 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	765 sayılı eski Türk Ceza Kanunu’nda özel hüküm bulunmaması sebebiyle kanunun 201. maddesine (a) ve (b) fıkraları eklenmiş ve bu maddelerle göçmen kaçakçılığına yönelik düzenlemeler ihdas edilmiştir.
		2908 sayılı kanunun 15. maddesi değiştirilerek bürokrasiyi ve gereksiz işlemleri azaltma amacıyla derneklerin kaydolması ve diğer işlemleri için İçişleri Bakanlığı ve illerde valilikler bünyesinde Dernekler Kütüğü tesis edilmiştir.
		2908 sayılı kanunun 45. maddesi değiştirilerek derneklerin, dernek merkezlerinde veya tesislerinde denetlenmesi yerine beyanname usulü ile denetlenmesi esası getirilmiştir. Bu yeni düzenlemeye göre mahallin en büyük mülki idare amirine verilecek beyanname üzerinden denetim yapılmakta fakat gerek görülen hallerde dernek merkezinde veya tesislerinde fiili denetim de yapılabilmektedir..
		2908 sayılı kanunun 46. maddesi ile İçişleri Bakanlığı teşkilatlanmasına yeni bir birim eklenmiştir. Böylece derneklerin denetim yetkisi Emniyet Genel Müdürlüğü’nden yeni kurulan Dernekler Daire Başkanlığı’na geçmiştir.
		2911 sayılı kanunun 3. maddesinde yapılan değişiklikle yabancı uyrukluların toplantı ve gösteri yürüyüşlerine katılmasının şartları belirlenmiştir.
		2911 sayılı kanunun 10. maddesinde yapılan değişiklikle toplantı düzenlenmesi için 72 saat önceden ilgili makama bildirimde bulunulması zorunluluğu 48 saate düşürülmüştür.

4. Uyum Paketi	11.01.2003/24990 - 4778 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	4483 sayılı kanunun 2. maddesine bir fıkra eklenerek işkence ve kötü muamele ile ilgili suçlarda ön inceleme yapılarak soruşturma izni alınması gereği kaldırılmış; bu suçlarla ilgili iddialar doğrudan genel hükümlere tabi kılınmıştır.
		430 sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ve Olağanüstü Halin Devamı Süresince Alınacak İlâve Tedbirler Hakkında KHK'nin 3/c maddesinin birinci paragrafı değiştirilerek o dönemde mevcut olan olağanüstü hal bölgesindeki gözaltı şartları iyileştirilmiştir.
		4721 sayılı Türk Medenî Kanunu'nun 92. maddesinde yapılan değişiklikle Türkiye'de faaliyet gösteren yabancı derneklerle ilgili olarak Bakanlar Kurulu'nda olan yetkiler, Dışişleri Bakanlığı'nın da görüşleri alınması şartıyla, İçişleri Bakanlığı'na verilmiştir.
		3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'un 8. maddesi değiştirilerek kamu kurum ve kuruluşlarının kendilerine verilen dilekçeleri otuz gün içinde cevaplamaları ve verdikleri kararın gerekçesini de cevap içinde belirtmeleri koşulu getirilmiştir.
5. Uyum Paketi	04.02.2003/25014 - 4793 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	2908 sayılı kanunun 82. maddesinde değişiklik yapılarak yabancı derneklerle ve kuruluşlarla izinsiz bağlantı kurmak, derneklerin hesaplarının denetimi ile ilgili sorumluluklarını yerine getirmemek, derneğe ait taşınmazları beyan etmemek veya İçişleri Bakanlığınca gereksiz kabul edilen taşınmazları paraya çevirmemek suçları için öngörülen hapis cezaları para cezasına dönüştürülmüştür.
6. Uyum Paketi	19.07.2003/25173 - 4928 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	3194 sayılı İmar Kanunu'nun ek 2. maddesinde yapılan değişiklikle "İl, ilçe ve kasabalarda mülki idare amirinin izni alınmak ve imar mevzuatına uygun olmak şartıyla ibadethane yapılabilir" hükmü getirilmiştir.
		298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun'un 149/A maddesi yeniden düzenlenmiş ve adli makamlarca verilen program durdurma kararlarının ilgili en yüksek mülki amirlerce derhâl yerine getirileceği hükmüne bağlanmıştır.
		3257 sayılı Sinema, Video ve Müzik Eserleri Kanunu'nun 9. maddesinde yapılan değişiklik ve eklemeye mülki idare amirlerine belirli şartların oluşması halinde eser yasaklama yetkisi verilmiştir.

7. Uyum Paketi	07.08.2003/25192 – 4963 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun ²⁸	765 sayılı eski Türk Ceza Kanunu’nun 159. maddesinde değişiklik yapılarak “Tahkir, tezyif ve sövme kastı bulunmaksızın, sadece eleştirmek maksadıyla yapılan düşünce açıklamaları cezayı gerektirmez” denilmiş ve devlete ve kamu görevlilerine hakaret suçunun kapsamı daraltılmıştır.
		2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu’nun 16. maddesindeki değişiklikle idare tarafından gerekli görülen hallerde toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin ertelenme süresi otuz günden on güne düşürülmüş; 17. maddesindeki değişiklikle devletin bölünmez bütünlüğünün korunması, kamu sağlığı, güvenliği ve ahlakının korunması amacıyla bir toplantı veya gösteri yürüyüşünün iki ay yerine bir ay süre ile ertelenebilmesine izin verilmiş; 19. maddesindeki değişiklikle valilerin de devletin bölünmez bütünlüğünün korunması, kamu sağlığı, güvenliği ve ahlakının korunması amacıyla ve suç işleneceğine dair açık ve yakın tehlike mevcut olması halinde ile bağlı ilçelerin birinde veya birkaçında bütün toplantıları yasaklama süresi üç aydan bir aya indirilmiştir.
		227 sayılı Vakıflar Genel Müdürlüğünün Teşkilât ve Görevleri Hakkında KHK’nin ek 3. maddesinde yapılan değişiklikle vakıfların yurt dışında şube açması ve yabancı vakıfların Türkiye’de şube açması İçişleri Bakanlığı’nın iznine bağlanmıştır.
8. Uyum Paketi	22.05.2004/ 25469 - 5170 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesinin Hakkında Kanun ²⁹	Anayasanın 10, 15, 17, 30, 38, 87, 90, 131 ve 160. maddelerinde değişiklikler getirilmiş ve 143. maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. Bu paketin en önemli değişikliği anayasanın 90. maddesinin son fıkrasına “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır” hükmünü eklemesidir. Bu şekilde iç hukuk kuralları ikinci plana düşmüş; uluslararası antlaşmalar iç hukukun önüne geçmiştir.

²⁸Türkiye’nin gerek siyasal hayatında gerekse kamu yönetimi yapılanmasında esaslı yenilikler doğuran bu paket özellikle Milli Güvenlik Kurulu (MGK) ve MGK Genel Sekreterliği yapısında meydana getirdiği değişikliklerle dikkat çekmektedir. 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu’nun 15. maddesi “Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanır. Söz konusu atamanın, Türk Silahlı Kuvvetleri mensupları arasından yapılmasının öngörülmesi hâlinde Genelkurmay Başkanının olumlu görüşü alınır” şeklinde değiştirilerek sivil genel sekreter atanmasının önü açılmıştır. Çalışmanın tamamlandığı tarihte vali kökenli bir genel sekreter görev yapmaktadır.

²⁹Ölüm cezasını anayasadan çıkaran bu hüküm sonrası 5218 sayılı kanunla ölüm cezası tamamıyla kaldırılmıştır.

9. Uyum Paketi	21.07.2004/25529 – 5218 sayılı Ölüm Cezasının Kaldırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	Mülki idareyle ilgili hüküm barındırmamaktadır.
Diğer Mevzuat	23.11.2004/25649	2908 sayılı Dernekler Kanunu'nun yerini alan 5253 sayılı yeni Dernekler Kanunu'yla derneklerin denetiminde kolluk kuvvetlerinin yetkileri sınırlandırılmış ve mülki idare amirlerinin yetkileri açıkça düzenlenmiştir.
	21.07.2004/25529	5219 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, ³⁰ 5442 sayılı kanunun 10/A, D ile 33/A, C maddelerini yürürlükten kaldırmıştır. Bu şekilde vali ve kaymakamların adalet dairelerinde görülmekte olan işlerin gecikmesi halinde gecikme sebeplerini Cumhuriyet savcılarından yazılı olarak sorması ve savcılarının bu bilgiyi vermekle ödevli kınması; vali ve kaymakamların illerle ilçelerin düzen ve güvenliği ile ilgili işlerde kamu davası açılıncaya kadar geçecek aşamalar hakkında yazılı olarak bilgi isteme yetkisi ile savcılarının bilgi verme zorunluluğu kaldırılmış olmaktadır.
		Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinin 11. maddesine (J) bendi eklenerek ³¹ "Lozan Antlaşması hükümleri çerçevesinde, azınlığa ait dini, hayrî, sıhhi, sosyal, eğitsel ve kültürel müesseseler ile bunların kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgili iş ve işlemlerini yürütmek" valilik ve kaymakamlıklara görev olarak verilmiştir.
	31.03.2005/25772	5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 32. maddesi ile mülki idare amirlerinin toplumsal konularda verdiği kararlara uymama eylemi suç olmaktan çıkarılıp kabahate indirgenmiştir.

Görüldüğü üzere uyum düzenlemelerinden önemli bir kısmı dernekler, örgütlenme özgürlüğü, toplantı ve gösteri yürüyüşü gibi toplumsal konulara yöneliktir. Ayrıca insan hakları ihlali, kaçak göçmenler, dilekçe hakkının kullanılmasında cevap verme süresinin belirlenmesi, düşünce suçlarının hafifletilmesi, vali ve kaymakamların adli makamlarla ilişkisinin farklılaştırılması, azınlıklarla ilgili işlerin yürütülmesi, vali ve kaymakamların kamu düzeni ve güvenliği için verdiği kararlara uymamanın artık suçtan kabahate dönüşmesi gibi

³⁰21.07.2004 tarihi ve 25529 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

³¹12.01.2005 tarihi ve 25698 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

çok farklı alanlarda da düzenlemeler yapılmıştır. Bu durumun temel nedenlerinden en önemlisi İlerleme Raporları başta olmak üzere hemen tüm AB belgelerinde yukarıda sayılan konuların sürekli dile getirilmesidir.

AB'nin kurumsal ve yasal düzenlemeler yanında mülki idare açısından bir diğer önemli etkisi yerelleşmeye ve bölge kavramına yaptığı vurgu ile olmuştur. Bölgeselleşme, AB tarafından özellikle Orta ve Doğu Avrupa'dan, Birliğe yeni katılan ülkelere önerilmektedir. Buradaki temel mantık yetkilerin ulus devlet ve yerel yönetim arasında ara bir kademe olarak bölgelere aktarılmasıyla yerelleşmeyi sağlamaktır. Türkiye'de bölge kademesi bulunmamakta olup Türk yönetim sistemi bölge değil, il sistemi üzerinde örgütlenmiştir. Ancak 2002 sonrası reformlarla birlikte Türkiye'de bölgesel yönetimlere temel olabilecek çeşitli gelişmeler yaşanmıştır. Bu nedenle Türkiye'deki siyasi gelişmelerle yakın ilgisi bakımından AB'nin bölgesel yönetim anlayışını yakından incelemek gerekir.

3. AB'NİN YEREL VE BÖLGESEL YÖNETİM ANLAYIŞI

AB'nin yerelleşme anlayışı çeşitli biçimde ve derecede Türk kamu yönetimi reformunu etkilemiştir. Yerelleşme, AB'nin temel politikalarından birisi olarak göze çarpmaktadır. AB idari alanındaki yerel yönetimler bakımından çeşitlilik söz konusudur. AB'de tek bir yerel yönetim sistemi yoktur. AB, yerel yönetimlerin örgütlenme tarzı ve görev ayrımı gibi yerel yönetim sistemine ilişkin konularda üye ülkelere herhangi bir yaptırımda bulunmadığından üye ülkelerin yerel yönetim sistemlerinde farklılıklar mevcuttur. AB, üye ülkeler için yerinden yönetimi veya yetki aktarımını açıkça destekleyen bir siyasete sahip değilse de üyeler arasında ekonomik, siyasi ve toplumsal bütünleşme öngördüğü için dolaylı da olsa üye ülkelerin idari yapısını etkilemektedir. Esasen aday ülke olarak Türkiye bakımından, 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la getirilen Bütünşehir Modelinde bile bu etkinin izleri bulunmaktadır. Çünkü AB müzakere sürecinde kentler, politika kararlarını etkilemesi ve Birleşik Avrupa tasarımında en önemli birleştirici unsurlardan birini oluşturması bakımından öne çıkmaktadır (Duru, 2005, s. 59). Kentlere atfedilen önem 6360 sayılı kanunun kabul edilmesine uygun zeminin doğmasında etkili olmuştur.

Öte yandan, bölgesel yönetim, AB içerisinde geçmişi ve derinliği olan bir konudur. Yeni Sağ politikaların etkisiyle AB Yapısal Fonlarında 1980'lerin ortalarında yapılan reformlar AB içerisinde bölgeselleşme ve yerelleşmeyi teşvik etmiştir (Loughlin, 2008, s. 560). AB, Maastricht Anlaşması'nın 198a-c maddesi ile bölgeleri "...çoğulculuğun, rekabetin, iş ve güç dağılımının, şeffaflığın, demokrasinin, aitlik bilincinin, sorunların çözümünün, entegrasyonun, siyasal kararların yasallığının ve etkinliğinin... garantisi olarak" gördüğünü ilan etmiştir. AB içerisinde Fransa ve İtalya gibi önemli ülkeler bölgesel yönetimlere sahipken bunlardan bazıları siyasi bazıları da idari yerel yönetim birimi olma özellikleriyle öne çıkmaktadır. Ancak bu ülkelerde bölgesel yönetimlerin tarihsel zorunlulukların eseri olduğunu da unutmamak gerekir. Bu noktada Fransa'da 1980'li yıllarda ortaya çıkan bölgesel yönetim modeli de referans gösterilmektedir. Bu nedenle Fransa'da bölge yönetimlerinde yapılan reformları incelemek konumuzla ilgili bazı ipuçlarını yakalamamıza yardımcı olacaktır.

Avrupa Konseyi'nin de önerdiği üzere, Türk kamu yönetimi reformları yapılırken Fransa örneğini iyi incelemek gerekir. Fransa, katı merkezîyetçi üniter yapıdan vazgeçerken bu süreci yavaş bir biçimde yaşamıştır. Aslında Fransa'da ilk olarak 1956'da 22 adet planlama bölgesi oluşturulmasıyla başlayan süreçte bölgeler yavaş yavaş güçlenmiş, bölgenin en önemli ilinin valisinin başkanlık ettiği bu yapılar 1964 ve 1972 yıllarındaki isim değişiklikleri ile birlikte bir bölge valisinin başkanlık ettiği meclise sahip olmuştur. Belediyelerin doğrudan halkın seçtiği bir yerel yönetim kurumu olmasına karşılık bu meclisler merkezi temsil eden, yarı resmi ve üyeleri doğrudan seçilmeyen bir yapıya sahipken 1982'de başlayan reform sürecinde valiler bölge meclisinin başı olmaktan uzaklaştırılmış, meclis üyeleri doğrudan seçilmeye başlarken, meclisin vali dışında seçilmiş bir başkanı olmuştur. Valiler sadece meclis kararlarının hukuka uygunluğunu denetler hale gelmiştir (Loughlin, 2008, s. 561). Fransa'nın 1982'de gerçekleştirdiği reform düzenlemelerinin benzeri 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı kanunla il özel idarelerinde uygulanmış ve valiler il genel meclisinin dışında kalmış, il genel meclisi kendi başkanını seçmeye başlamıştır. Yine idari vesayetin azaltılmasına yönelik uygulamalar benzerdir.

Çiner, Fransa'nın 1982 yılında yaptığı reformun bölgelerle ilgili kısmının idari bölgeselleşme olarak adlandırılabilirliğini, devam eden reform hareketleriyle

idari bölgeselleşmenin yerleştirildiğini ifade etmektedir (Çiner, 2010, s. 173). Gelineen noktada Fransa’da bölgeler güç kazanırken iller güç kaybetmiştir. Esasen illerin varlığı ve ölçeğiyle ilgili tartışmalar Fransız kamu yönetiminin gündemini uzun süredir meşgul etmektedir. Yukarıda ayrıntılı incelediğimiz 2003 anayasa değişikliği sonrasında Fransa’nın yeni bölge yaklaşımında İtalya’ya benzediği söylenebilir. 2004 yılında iller ve bölgeler arasındaki yetki dağılımı yeniden düzenlenmiştir.

Bölgesel yönetimlerin, Avrupa’nın bütünleşmesi karşısında kaçınılmaz ve yararlı bir kurumsallaşma biçimi mi, yoksa geciktirici ve zorlaştırıcı bir etmen mi olduğu sorusuna farklı cevaplar verenler bulunduğu da değinmek gerekir (Keleş ve Erbay, 1999, s. 10). Ayrıca, bölge kademesi bulunan devlet modeli esas olarak üniter devlet anlayışına karşı olmamasına rağmen, etnik veya kültürel özellikler ya da ortak tarihi ya da ekonomik nedenlerle farklılaşan bölgelere tanınan siyasi özerklikle klasik anlamıyla üniter devletin tek siyasi karar merkezli bir devlet olmasını aşındıran bir modeldir. Öte yandan bu tür farklılaşmalardan kaynaklanan çatışmaların “yönetilmesinde” birlikte yaşamayı sağlayan bir seçenek olduğunu düşünenler de vardır (Çavuşoğlu, 2010). AB’nin tavrını bölgeler yönünde belirlemesiyle bu sorunun cevabının ilk çık olduğu anlaşılmaktadır. Öte yandan AB’nin ekonomik gelişmeye vurgusu ile ilgili olarak bölgeselleşmenin, ekonomik gelişme üzerindeki etkisine ilişkin deneye dayalı araştırmalar bu konuda net sonuçlar ortaya koyamamaktadır (Özel, 2009, s. 196). Yani bölgeselleşmenin ekonomik gelişmeyi artırdığı konusundaki genel kabulün doğruluğunun test edilmesi için daha fazla süre ve araştırmaya ihtiyaç vardır.

AB’nin bölgesel yönetim anlayışının Türk kamu yönetimine yansımaları aşağıda ayrıntılı incelenecek büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarına genişletilmesi anlamına gelen Bütünşehir Modeli ve yine bölgesel gelişmişlik farklarını azaltma amacıyla kurulan ancak başka anlamlar da yüklenen kalkınma ajansları üzerinden olmuştur. İlkinde yerleşme ve bölgeselleşme çabalarının tek bir model içerisinde birleştirilmesi sağlanırken ikinci ise kalkınma amaçlı kurguya karşılık ülkenin bölgelere ayrılması gibi üniter devlet bakımından endişe doğurucu sonuçlara yol açabileceği düşüncesiyle ihtiyatlı bir yaklaşım sergilendiği görülmektedir.

3.1. Bütünşehir Modeli

6360 sayılı kanunla getirilen Bütünşehir Modeli'yle birlikte, Türkiye'de yerel yönetim sistemi idari yapılanmada, mali kaynakların dağıtımında, siyasal coğrafyada, yerel hizmetlerin sunumunda ve son olarak imar ve planlama düzeni gibi alanlarda köklü değişimlere sahne olmuştur (Çetin, 2015, s. 248). Kanun, başlangıçta özellikle bölge yönetimine hazırlık olarak algılanmıştır. Bununla birlikte bazı görüşler bunun mümkün olamayacağını ifade etmektedir. Örneğin Keleş, egemenliğin sağladığı yasa yapma gücünün yerel ya da bölgesel birimlerle paylaşılmasını öngören bir düzenlemenin bölgesel yönetimden söz etmek için şart olduğunu, yeni yasanın böyle bir özelliği olmadığını belirtmektedir (Keleş, 2012).

Türkiye'de 1990'lara kadar benimsenmiş olan bölge yönetimi politikaları ile 1990'lı yıllardan sonra izlenmeye başlanan politikalar birbirinden büyük farklılıklar göstermektedir (Övgün, 2007, s. 235). 1990'lı yıllara kadar zaman zaman il sayısının artması ile paralel biçimde il ölçeğindeki küçülmeden şikâyetle daha büyük bir mülki kademe olarak bölge valilikleri kurulması tartışılmıştır. AB ile gelişen ilişkiler 1990 sonrası bölge konusunun boyutunu biraz daha değiştirmiştir. AB'ye üyelik başvurusunun ardından ülkenin AB'yle yaklaşması nedeniyle merkezin etkisini kırıp, merkezdeki birçok yetkiyi bünyesinde barındıran ve yerinden yönetim ilkesine, dolayısıyla yerel yönetimlere vurgu yapan bir kademe olarak bölge yapılanması gündeme gelmiştir. Bölgesel yönetim konusundaki anlayış değişikliğinin Fransa'da 1982 reformu sonrasında idari bölgeselleşmeye doğru yaşanan dönüşümle benzerliği dikkat çekicidir. AB'nin yerellik ilkesini benimsemesi ve ulus devletlerden çok bölgesel yönetimleri muhatap almak istemesi bölgesel yönetim konusunda Türkiye üzerindeki baskıları artırmıştır.

Türkiye'de bölge kavramı, AB'ye üyelik sürecinin 1999'dan sonra hızlanması ile birlikte anlam değiştirerek yerelleşme çerçevesinde ele alınmaya başlanmıştır. Önceleri klasik reform önerileri ve yürürlüğe giremeyen 5227 sayılı kanun örneğinde görüleceği üzere il özel idarelerinin Fransa örneğine benzer bölgesel yönetim oluşturmak için dönüştürülmesi planlanırken, yarattıkları ekonomik değer göz önünde tutularak ağırlık zamanla Bütünşehir Modeli içerisinde büyükşehir belediyelerine kaydırılmıştır. Geline nokta büyükşehir belediyeleri, bütünşehir belediyelerine evrilerek bölgesel yönetim modelinin ilk örneğini oluşturmaya aday hale gelmiştir. Büyükşehirler, ürettikleri değer arttıkça

hem diğer yerel yönetim birimlerini hem de mülki idareyi geride bırakmıştır. Bu gelişmede öne çıkan nedenler şunlardır: İlk olarak bazı kentlerin ölçeğinin aşırı büyümesi ve doğal sınırlarının dışına taşması nedeniyle merkez ile arasında ara kademe oluşturma ihtiyacı etkili olmuştur. Bazı belediyelerin sınırlarında yaşayan nüfus çeşitli ekonomik, siyasi, toplumsal, kültürel vb. nedenlerle aşırı derecede arttığından normal belediyeçilik yöntem ve kurallarıyla hizmet veremez hale gelmiştir. Kentlerin çevrelerini de etkilemeye başlaması, bir dalga gibi yayılan etkiyle bölgeye benzer yapılanmaları ortaya çıkarmıştır. İkinci neden olarak, özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu ile ilgili talep edilen özerklik, bölgesel yönetimlere doğru bir geçiş arzusunun bir eseridir. Bütünşehir Modelinin bu tür arzuları karşılama amacına da hizmet ettiğini iddia edenler bulunmaktadır. İtalyan örneğinde görülen siyasi özerkliğe sahip bölgesel yönetim modelinin Türkiye için uygulanamaz olduğu düşünüldüğünden böyle bir uygulamaya gidilmiştir. Milliyetlere veya bölgelere siyasi özerklik tanınması; bölgelerin yasama yetkisi ve bu yetkiyi kullanan yasama organlarının bulunması Türkiye için henüz söz konusu değildir. Ancak Bütünşehir Modeli, bölgesel yönetimlerin oluşması bakımından gerekli alt yapıyı hazırlama potansiyeline sahiptir. Son olarak büyükşehir belediyelerinin sunduğu hizmetlerin çoğalıp çeşitlenmesinden söz edilebilir.

AB gibi ulus üstü yapıların baskısıyla ulus devletin küçülmesi ve gözetim işlevine doğru dönüşmesiyle ilgili gelişmelere paralel biçimde mülki idare görev sahasını büyük oranda yerel yönetimlere devretmeye başlamıştır. 2002-2005 arasında il özel idaresi ve belediye olarak görünen yerelleşme seçeneği daha sonraki gelişmelerle sadece büyükşehir belediyelerine dönüşmüştür. Geline nokta devletın taşra ayağını oluşturan mülki idarenin yanında yerel yönetim birimleri olarak il özel idareleri ve köyler yeni yapılanmadan oldukça zarar görmüştür. 6360 sayılı kanun sonrasında mülki idare taşra örgütlenmesinde ağırlığını 30 ilde büyükşehir örgütlenmesine bırakmaktadır.

6360 sayılı kanun 12.11.2012 tarihinde kabul edilirken Türk kamu yönetiminde ilk defa denenilen bir yapı ortaya çıkarmıştır. Bu kanunla birlikte mekânın siyasal kurgusunda daha önce uygulanmayan yeni bir yönetim modeli ortaya konulmaktadır. Genel olarak bütünleştirmeci bir anlayışla birlikte yerel yönetimlerin “işlevsel etkinlik” yönünün bu kanunun temel felsefesi olduğunu belirtmek gerekir (İzci ve Turan, 2013, s. 122).

3.2. Kalkınma Ajansları

AB'nin bölgeselleşme anlayışının bir diğer yansıması bölge kalkınma ajanslarıdır. Ülkemizde merkezi yönetimden bağımsız bir idari birim olarak, sınırları çizilmiş bir bölgenin sosyo-ekonomik koşullarını geliştirme ve bölgesel dengesizlikleri giderme amacıyla kalkınma ajansları kurulmuştur. Türkiye'nin, kalkınma ajansları ile ciddi anlamda ilk tanışması AB adaylığının tescil edildiği 1999 Helsinki Zirvesi sonunda gerçekleşmiştir. AB Komisyonu'nun hazırlamış olduğu Katılım Ortaklığı Belgesi'nde orta vadede yapılması gereken düzenlemeler arasında yer alan "kalkınma ajansları oluşturmak" amacını gerçekleştirmek için yasal düzenlemeler süreci başlatılmıştır. Yine AB İlerleme Raporları da, ajansların resmen kurulmasına kadar konuyu sürekli olarak gündemde tutmuştur.

Kalkınma ajanslarının, AB'nin etkisiyle kurulması nedeniyle onların bir politika (kurum) transferi örneği olup olmadığı sorusu farklı şekillerde cevaplanmaktadır. Bu kapsamda sorunun cevabının iki hususla ilgili olduğu ifade edilmektedir (Sobacı, 2008, s. 52):

Türkiye'nin bölgesel yönetimlere bakış açısı;

Türkiye'nin bölgesel kalkınmayı algılama biçimi.

Kalkınma ajansları ile ilgili çıkarılan mevzuat incelendiğinde kalkınma ajanslarının kuruluşunun "zorunlu" bir politika transferi olduğu anlaşılmaktadır.³² Bu ifadeyi biraz daha somutlaştırmak gerekir. Çünkü Evans ve Davies'e göre bir ülkede uygulanan politikanın transfer edilmediğinin kanıtları o ülkede o politikanın öncüllerinin bulunması ile yeni ve yenilikçi bir politika olmasıdır (Evans ve Davies, 1999, s. 382). Söz konusu tespitten yola çıktığımızda tersine bir yargıyla kalkınma ajanslarının öncüllerinin bulunmaması ve ülkenin eskiden beri aslında bölgesel gelişmişlik farkları konusunda yasal ve kurumsal olarak yaptıkları birlikte değerlendirilerek kalkınma ajanslarının politika transferi oldukları söylenebilir.

Devlet Denetleme Kurulu tarafından hazırlanan bir rapora göre kalkınma ajanslarının kurulmasının 3 nedeni vardır: bölgesel gelişmişlik farkları, bölgesel gelişme politikalarının yeterince başarılı olamaması ve küresel gelişmelerle AB'ye uyum süreci (DDK, 2014). Türk kamu yönetiminde daha önce görülmeyen bu yapılar AB müzakere süreci ile birlikte yasal zemin bulmuştur.

³²Daha ayrıntılı bilgi için bkz: Barış Övgün, "Bir Politika Transferi Örneği: Kalkınma Ajansları", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 62, Sayı 3, Ankara, 2007, s. 233-255.

SONUÇ

1990'ların sonundan itibaren ekonomik krizler nedeniyle uluslararası kuruluşlardan alınan kredilerde artış ve AB'ye üyelik sürecinin etkisi gibi nedenlerle, devletin küçülmesi, özelleştirmelere ve yerelleşmeye ağırlık verilmesi olarak özetleyebileceğimiz Yeni Sağ politikalar reform taslaklarında yavaş yavaş etkisini göstermeye başlamıştır. 2002 sonrası reformlar AB'nin etkisinin en fazla hissedildiği düzenlemelerin hayata geçirilmesiyle sonuçlanmıştır. Mülki idare söz konusu düzenlemelerle birlikte hissedilir derecede dönüşüme uğramıştır. AB'nin yerleştirmeye çalıştığı Avrupa İdari Alanı, yerelleşme ve bölgeselleşmeyi destekleyen çok katmanlı yönetim yaklaşımları ve hizmette yerelliği savunan subsidiarity ilkesi çeşitli düzeylerde farklı kanunlarla Türk kamu yönetimine etkide bulunmaktadır.

Mülki idarenin dönüşümünde çalışma içerisinde incelenen ilke ve yaklaşımların etkisiyle şekillenen AB'ye üyelik sürecinin önemli bir rolü vardır. Mülki idare katı merkezîyetçi bir yapının devamı olarak görüldüğünden 2002 sonrasında itibaren AB'ye üyelik sürecinin hız kazanmasıyla orantılı biçimde işlevsel dönüşüm hızlanmıştır. AB'ye üyelik süreci doğrultusunda çıkarılan uyum mevzuatı mülki idareyi doğrudan konu edinmemiş gözükse de aslında onu pek çok bakımdan değiştirmiştir.

Dönemsel gelişmelere bağlı olarak farklı gerekçelerle de olsa AB özellikle yerelleşme ve bölgeselleşmeye büyük önem atfetmektedir. 2002 sonrası yerel yönetim reformlarının geldiği son nokta olan 6360 sayılı kanun her iki kavramı bünyesinde barındıran uygulamayı birlikte getirmiştir. Artık büyükşehir belediyelerinin sınırları il sınırlarına genişlemiş, il özel idareleri ve köyler gibi mülki idareyle çok yakın çalışan iki yerel yönetim birimi büyükşehir sınırlarından çekilmiştir. Büyükşehirlerin görev alanının genişlemesi, mülki idare bakımından da pek çok görevin terk edilmesi bakımından önemli değişiklikler getirmiştir. Gelineen noktada mülki idare kapsamlı valilikten sınırlı valiliğe dönüşürken, varlığına olan ihtiyaç da sorgulanır hale gelmiştir. Dönüşümün sınırlı valilikle yetinip yetinmeyeceği, mülki idarenin bulunmadığı işlevsel sisteme doğru devam edip etmeyeceği yaşanacak gelişmelerle cevabını bulacaktır.

KAYNAKÇA

- Akdoğan, A.A. (2008). Yeni Yerel Yönetim Yasalarında Katılım, DOSYA-08: Yerel Yönetimlere Katılım, Bülten 64, Mimarlar Odası Ankara Şubesi Yayını, 17-27.
- Apan, A. (2004). Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi ve Yerel Yönetimlerimiz, Hukuk ve Adalet Dergisi, 1 (2), 212-222.
- Apan, A. (2005). Avrupa Birliğinde Kamu Yönetiminin Geleceği, İdarecinin Sesi Dergisi, 19 (108), 20-23.
- Apan, A. (2006). AB Mevzuatında Yerellik (Subsidiarity) İlkesi, Türk İdare Dergisi, Sayı 450, Ankara, 29-42.
- Balcı, A. (2004). Türk Kamu Yönetimi Sisteminin AB Normlarına Uyumlaştırılması, Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye: Siyasal, Ekonomik ve Toplumsal Dönüşüm, Sorunlar ve Tartışmalar, (Ed: T. Uzun- S. Özen), Seçkin Yayıncılık, Ankara. 113-127.
- Barlas, E. ve Karagöz, B. (2007). Subsidiarite İlkesi: Kavramsal Bir Çerçeve, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi, Sayı 1, 155-174.
- Bogason, P. (2008). Public Administration under Postmodern Conditions, Administrative Theory & Praxis. 30 (3), 359-362.
- Bozkurt, Ö. (1990). Kitap İncelemesi, Fransa'da Adem-i Merkezileşmenin Beklenmeyen Sonucu: Feodalleşme, Amme İdaresi Dergisi, 4 (4), 149-159.
- Bozkurt, Ö. (1991). Fransa'da Adem-i Merkezileşmenin Beklenmeyen Bir Sonucu: Feodalleşme, Kitap İncelemesi (Thierry Coudert, La Republique Feodale, Ces Nouveaux Princes Qui Nous Gouvernent..., Editions de la Table Ronde, Paris 1991), Amme İdaresi Dergisi, 24 (4), 149-159.
- Buller, J. ve Gamble, A. (2002). Conceptualizing Europeanization. Public Policy and Administration, 17 (2), 4-24.
- Bulut, M. (2011). Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümünde Etkili Bir Araç: Avrupa Birliği İlerleme Raporları, Sayıştay Dergisi, Sayı 82, Ankara, 97-124.
- Çavuşoğlu, N. (2010). Bölgele Devlette Egemenlik/Yetki Paylaşımı. Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nin düzenlediği 'Ulusal Egemenlik ve Bütünleşen

Avrupa' konulu panelde (17 Nisan 2002) yapılan konuşma metni,

[http://www.e-akademi.org/incele.asp?konu=B%F6lgesi%20Devlette%20Egemenlik/ Yetki%20Payla%FE%FDm%FD&kimlik=-1246210346&url=makaleler/ncavusoglu-1.htm](http://www.e-akademi.org/incele.asp?konu=B%F6lgesi%20Devlette%20Egemenlik/Yetki%20Payla%FE%FDm%FD&kimlik=-1246210346&url=makaleler/ncavusoglu-1.htm), (27.04.2010).

Çelikyay, H. (2014). Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası, SETA Yayını, Sayı 101, İstanbul.

Çetin, Z. Ö. (2015). Türkiye'de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, (20) 2, 247-266.

Çiner, C. U. (2010). Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme Üzerine, Memleket Siyaset Yönetim. 5 (12), 168-180.

Çolak, N. İ. (2005). Avrupa Birliği Uyum Sürecinde İdari Reformlar, İngiltere ve Türkiye, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Demir, F. (2009). Avrupa İdari Alanı İlkeleri Bağlamında Türkiye'nin Avrupa Birliği Adaylık Süreci, Amme İdaresi Dergisi 42 (4). Ankara. 79-100.

DPT, Kamuda İyi Yönetişim, Özel İhtisas Komisyonu Raporu (2007). 9. Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara.

Draft Resolution tabled by the CoR Political Groups on the Work Programme and Priorities, Brussels, 29 January 2003.

Duru, B. (2005). Avrupa Birliği Kentsel Politikası ve Türkiye Kentleri Üzerine, Mülkiye Dergisi. 29 (246), Ankara, 59-75.

Emre, C. (2002). Mülki Sistemin Geçerliliği ve Sistemden Kopmalar. İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği, 218-239.

Evans, M. ve Davies, J. (1999). Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective, Public Administration, 77 (2), 361-385.

Fournier, J. (1998). Governance and European Integration, Reliable Public Administration. Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, OECD, SIGMA Papers: No.23, Paris.

Gözen, R. (2006). Türkiye-AB Yakınlaşması: 1999 AB Helsinki Zirvesinden 2003 Irak Savaşına Stratejik Algılamalarda Dönüşüm Süreci, Uluslararası İlişkiler 3 (10). İstanbul. 115-146.

Güler, B. A. (2004). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine, Hukuk ve Adalet Dergisi, 1 (2), İstanbul, 26-61.

http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas_122.html, (10.11.2005).

<http://www.lar.gov.tr/index.html>, (01.02.2011).

<http://www.yerelnet.org.tr/uluslararasi/avrupakonseyanlasma2.php>, (11.11.2008).

İl Özel İdareleri Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Avrupa Birliği Uyum ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları. <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss583m.htm> (erişim tarihi 22 Haziran 2007).

İzci, F. ve Turan, M. (2013). Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 18 (1), 117-152.

Kaygusuz, Ö. (2006). Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Çıkmazları: Güvenlik, Ulus-Devlet Felsefesi ve Kimlik, Mülkiye Dergisi. 30 (251), 115-130.

Keleş, R. (1999). Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler, Türk Belediyecilik Derneği ve KAV. Ankara.

Keleş, R. ve Erbay, Y. (1999). Avrupa Konseyinin Bölge Olgusuna Bakışı, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi. 8 (4), 23-39.

Keleş, R. (2012). Anakentlerin Dünü, Bugünü ve Yarını, Gazi Üniversitesi, Kentsel ve Bölgesel Araştırma Sempozyumu-3, Ankara, 1-13.

Kesim, H. K. ve Petek A. (2005). Avrupa Komisyonu'nca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi, Amme İdaresi Dergisi, 38 (4), 39-58.

Lane, E. (2009). State Management: An Enquiry into Models of Public

Administration and Management, Routledge, Oxon.

Loughlin, J. (2008). The Slow Emergence of the French Regions, Policy&Politics, 36 (4), 559-571.

Ökmen, M. ve Canan, K. (2009). Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi, CBÜ Yönetim ve Ekonomi Dergisi. 16 (1), 139-171.

Övgün, B. (2007). Bir Politika Transferi Örneği: Kalkınma Ajansları, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 62 (3). 233-255.

Özel, M. (2009). Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Bölgelerarası Dengesizlik ve Yeni Yönetimsel Birim Arayışları, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi. 64 (1), 165-199.

Polatoğlu, A. (2003). Türk Kamu Yönetim Sisteminin Yeniden Örgütlenmesi Üzerine Düşünceler, Amme İdaresi Dergisi. 36 (4), 1-16.

Schout, A. ve Jordan, A. (2008). The European Union's Governance Ambitions And its Administrative Capacities, Journal of European Public Policy. Vol. 15, 957-974.

Sezen, S. (2009). Kamu Yönetimi Reformları: Küresel Bir Düzenleme mi? Amme İdaresi Dergisi, 42 (1), 23-41.

SIGMA Papers No. 27,

<http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/36972467.pdf> (erişim tarihi, 10 Nisan 2013).

Sobacı, Z. (2008). Regional Development Agencies in Turkey: Are They Examples of Obligated Policy Transfer? Public Organization Review, No 9, 51-65.

Uluğ, F. (2004). Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış, Amme İdaresi Dergisi, 37 (1), 1-28.

Türkiye'nin Kalkınma Ajansları Uygulamasının Değerlendirilmesi,

<http://www.tccb.gov.tr/ddk/20140130-2014-03.PDF>, (erişim tarihi, 12 Mayıs 2014).

Weiss, L.(2000). Globalization and State Power. Development and Society, 29 (1), 1-15.

DANIŞTAY KARARLARI IŞIĞINDA VALİ ATAMALARINDA İDARENİN TAKDİR YETKİSİNİN SINIRLARI

Mehmet BOZTEPE*

Öz

Vali atama ve valilerin merkez emrine görevlendirilmesi şekli bugün Türk idare sisteminin en önemli tartışma konularından biridir. Bu tartışma esasen bu konuda merkezi yönetime tanınan takdir yetkisinin sınırlarının ne şekilde çizileceği ve takdir yetkisinin idari yargı organlarınc denetimi konusunda işlemin hangi unsuru bakımından denetlenebileceği konusundaki görüş ayrılığından kaynaklanmaktadır. Gerek doktrinde gerekse Danıştay İçtihatları incelendiğinde bu konuda iki farklı görüşün ileri sürüldüğü görülmektedir. Bir görüş valiliğin istisnai memurluk olduğu ve İl İdaresi Kanunu ile kendisine yüklenen “siyasi yürütme sıfatı” kavramı nedeniyle idarenin atamadaki takdir yetkisinin geniş yorumlanması gerektiğini, bu nedenle idari işlemin yetki ve şekil unsuru dışında idari yargı mercilerince incelenemeyeceği tezini ileri sürmektedir. Buna karşın aksi görüş valiliğin genel idare esaslarına uygun yürütülen bir kamu görevi olduğu, bu nedenle atama ve görevden almada kamu yararı ve kamu hizmetleri gereği dışında bir gerekçe ileri sürülemeyeceği, bu nedenle atama işleminin yargı makamlarınca sebep ve konu unsuru bakımından da incelenmesi gerektiğini belirtmektedir.

Anahtar Kelimeler: Vali Atama, Merkez Emrine Alma, İdarenin Takdir Yetkisi.

*Dr., MİA, Pazarcık Kaymakamı, İçişleri Bakanlığı, mboztepe@msn.com

THE DISCRETIONARY POWER OF THE ADMINISTRATION DURING GOVERNOR APPOINTMENTS ACCORDING TO THE DECISION OF THE COUNCIL OF STATE

ABSTRACT

Procedures pertaining to the appointment of governors, and their assignment to the central office in Ankara, is one of the most debated subjects of the Turkish administrative system. These debates stem largely from discussions – as well as the uncertainty – on how the limits of the central administration’s discretionary powers concerning this subject should be delineated, and which aspects of these discretionary powers should be subject to judicial control by judicial bodies. Based on an evaluation of the judicial decisions of the Turkish Council of State (Danıştay), which appears to vary over time and in terms of doctrine, it is possible to identify two main views on this subject. One view holds that governors are exceptional civil servants, and that, due to the “political executive authority” they possess in accordance with the Law on Provincial Administration, the central administration’s discretionary power concerning the assignment of governors should be interpreted in a broader sense. For this reason, this view asserts that judicial bodies should only examine administrative procedures relating to the appointment of governors only in terms of authority (i.e. whether the decision has been taken by authorized parties) and due procedure (i.e. whether the proper procedures have been followed). In contrast, the other view claims that the office of the governor represents a civil service performed in accordance with the principles of general administration, and that, consequently, the assignment and dismissal of governors cannot be performed on grounds that are contradictory to the public interest and the requirements of public service. For this reason, this views holds that the reasons and subjects of governor appointments performed by administrative authorities should also be subject to judicial scrutiny.

Keywords: Governor Appointment, Assignment to Central Office, Discretionary Power of the Administration.

Giriş

Türk yönetim sisteminde vali, merkezi yönetimin yetki genişliği esasları çerçevesinde, merkez tarafından taşrada kurulmuş bulunan il genel yönetiminin başına atanan, yürütmenin taşradaki en büyük ve en yetkili görevlisidir. Bu kapsamda vali İl İdaresi Kanunu ile il genel yönetiminin taşra örgütlenmesinde sadece devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisi olmakla yetkilendirilmemiş, bunların idari ve siyasi yürütme organı olarak belirlenmiştir. Valiye tanınan bu görev ve yetki tanımı nedeniyle valilerin atanması ve görevden alınmaları, genel kamu personel rejiminin dışında tutularak özel hükümlere bağlanmıştır. Bu kapsamda valiler istisnai memur kadrosu içine alınmışlar ve atanmaları ve merkez emrine alınmaları konusunda idareye tanınan takdir yetkisinin sınırlarını net çizen bir düzenleme yapılmayarak “göreceği lüzum” yeterli sayılmıştır.

Bu çerçevede idareye vali atama ve valilerin merkez emrine alınması konusunda geniş bir takdir yetkisinin tanındığı ve bu yetkinin çoğu zaman kamu yararı ve hizmetin gerekleri gibi objektif kriterler esas alınmadan siyasi mülahazalar ile kullanıldığı tartışıla gelmiştir.

Bu kapsamda bu çalışma vali atama ve merkeze alma sürecine ilişkin idareye tanınan takdir yetkisinin sınırlarının gerek doktrindeki görüşler ve gerekse Danıştay kararları ışığında hukuksal analizini hedeflemiştir. Bu çerçevede yüksek mahkeme kararları ışığında vali atama ve merkeze alma işlemleri yetki, şekil sebep ve konu yönlerinden değerlendirilmiştir. Ayrıca bu konuda idareye tanınan takdir yetkisinin sınırların tespitine yönelik gerek meslek içi gerekse doktrindeki alternatif öneri ve görüşler de ele alınmıştır.

Bu kapsamda özellikle 2000’li yıllardan gerek yeni kamu yönetimi anlayışı gerekse devletin görev tanımında yaşanan değişikliklerin etkisiyle gerçekleşen yasal düzenlemeler ile valilik mesleği bir fonksiyon kaybı süreci ile karşı karşıya kalmıştır. Valilik mesleğinin görev alanında bir daralma ve yetki kaybı olarak algılanan bu süreç yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yönetimde daha demokratik unsurların öne çıkması algısı altında şekillendirilmiştir. Bu açıdan bakıldığında vali atamalarında aranan kamu yararı ve kamu hizmeti kriteri gibi yerleşik yargısal kriterlerden sapmalar yaşanarak atamalarda siyasi unsurların

daha etkin olması; yargı organlarınca idarenin takdir yetkisi kapsamında değerlendirilmeye başlanmıştır.

1. VALİ ATAMALARININ HUKUKİ DAYANAĞI

Cumhuriyet dönemi öncesi valilik ilk olarak 1921 Anayasası ile anayasal bir kuruluş haline getirilmiş ve vali atamaları şekli anayasa ile belirlenmiştir. 1921 Anayasasının 14.maddesinde valilik statüsü; *“vilayette Büyük Millet Meclisinin vekili ve mümessili olmak üzere vali bulunur. Vali, Büyük Millet Meclisi Hükümeti tarafından tayin olunup, vazifesi, devletin umumi ve müşterek vezaifini rüyet etmektir”* şeklinde yer almıştır. 1921 Anayasasının yapıldığı olağanüstü koşullar altında vali meclisin vekili ve temsilcisi olarak görevlendirilmiştir. Buna karşın 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında valilerin atanması ve valilerin hukuki statülerine yönelik bir düzenleme bulunmamaktadır.

Günümüzde valilerin atanması, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 6. maddesi ve 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu’nun 6. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre;

“Valiler, İçişleri Bakanlığı’nın inhası, Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanısı’nın tasdiki ile atanırlar. Mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından vali olarak atanacaklarda birinci sınıfa yükselmiş ve birinci sınıfa yükseldikten sonra birinci sınıfa yükselme niteliğini kaybetmemiş olma şartı aranır.”

Söz konusu atama usulü 23.04.1981 tarih ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun’da belirtilen (I sayılı cetvelde yer alan görevlere Bakanlar Kurulu kararıyla atanma) usulüdür.

İl İdaresi Kanunu görüldüğü üzere vali atama yöntemini düzenlemiş; ancak, vali seçimi konusunda her hangi bir düzenleme getirmeyerek merkezi yönetime geniş bir takdir yetkisi tanımıştır. Bu noktada tek sınırlama mülki idare amirleri arasından vali olarak atanacaklar için mevcuttur. Öyle ki İl İdaresi Kanununda 2006 yılında yapılan değişiklik ile mülki idare amirleri arasından vali olarak atanacaklarda birinci sınıf mülki idare amirliğine atanmış olma ve birinci sınıfa ayrıldıktan sonra birinci sınıfa yükselme şartlarını kaybetmemiş olma koşulu getirilmiştir.

2006 yılında çıkarılan Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğine Yükseltme

Usul ve Esaslarına Dair Yönetmeliğin¹ getirdiği esaslar çerçevesinde kaymakam adaylığı süresi de dâhil olmak üzere mülki idare amirliğinde 15 yılını dolduran ve yönetmeliğin 4. maddesinde belirtilen şartları taşıyan mülki idare amirleri birinci sınıfa ayrılır. Buradan hareketle mülki idare amirlerinin vali olarak atanabilmeleri için en az 15 yıl fiilen mülki idare amiri olarak çalışmaları şartını yerine getirmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Bu yönüyle valilik, bir yandan DMK'da düzenlenmiş şekliyle, istisnai bir memurluk iken, öte yandan mülki idare hizmetleri sınıfı içerisinde de bir kariyer mesleği hüviyetine bürünmüştür.

Buna karşın mülki idare amirleri dışında emniyet veya başka bir kamu kurumundan vali olarak atanacaklara herhangi bir süreyle görev yapma şartı aranmamaktadır. Bu durum meslek mensuplarınca eşitsizlik olarak görülmekte ve Anayasa'nın 70. maddesinin 2. fıkrasında geçen *"hizmete alınmada görevin gerektirdiği nitelikten başka bir ayırım gözetilemez"* ilkesine aykırı olarak değerlendirilmektedir.²

Bu durumun uygulamada bazı sıkıntılara sebebiyet verebileceği açıktır. Zira atamaya yetkili makam olan Bakanlar Kurulu, DMK'nın 48. maddesinde belirtilen genel şartları taşıyan birini 15 yıllık görev süresi dolmadan istisnai memur sıfatıyla vali olarak atayabilme yetki ve imkânına sahip iken aynı yetkiyi mülki idare amirleri arasından vali yapmak istedikleri için kullanamayacaktır. Bunu aşmak için fiiliyatta birinci sınıfa ayrılmadığı halde vali yapılmak istenen mülki idare amirleri meslekten istifa ettirilip, daha sonra istisnai memur olarak vali yapılmalarının yolu açılmış olacaktır.

Bu açıdan birinci sınıf mülki idare amirliği düzenlemesinden sonra valiliğin istisnai memuriyet statüsü tekrar sorgulanması ve valiler için istisnai memuriyet uygulamasına son verilmesi gerektiği tezi de ileri sürülmüştür. Bu yapılamıyorsa en azından birinci sınıf yasasıyla mülki idare amirleri için getirilen sınırlandırmaların vali olarak atanacak diğer kişiler içinde de getirilmesinin gerekli ve zorunlu olduğu

¹Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğine Yükseltme Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik (R.G. 28.10.2006, 26330).

²Bu düzenleme "hükümetin vali atama konusundaki yetkisinin ipotek altına alındığı, dünyanın en başarılı şirketlerinin başında 25-40 yaş aralığında yöneticiler varken, milletvekili ve belediye başkanı seçilmek için 25 yaş yeterli iken, kaymakamlıktan valiliğe geçiş yaşının fiilen 40'ın üzerine çıkartıldığı" gerekçesiyle eleştirilmiştir. Bkz. M.E Kara (2012). Kendi valisini atayamayan hükümet. <http://www.amirler.net/mulki-idare/hukümetin-vali-atamalarında-takdir-yetkisi-elinden-alindi-mi-h58519.html>. (erişim tarihi: 04.08.2012).

değerlendirilmektedir (Başa, 2007, s. 20).

Tüm bu eleştirilere karşın meslek içinden vali olarak atanacaklar için belli bir hizmet ve tecrübe süresinin öngörülmüş olması vali atamalarına yöneltlen subjektif kriterler değerlendirmelerini en azından mülki idare amirleri açısından kısmen de olsa bertaraf edebilecektir. Zira meslek mensupları arasından vali olarak seçilecekler için mesleki bir takım kriterlerin belirlenmiş olması valiliği kariyer haline dönüştürebilecektir.

Vali atamaları konusunda İl İdaresi Kanunu ve Dâhiliye Memurları Kanununun getirdiği genel düzenlemenin dışında atamalara dayanak teşkil eden temel düzenleme 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun (59, 60, 61) maddelerinde düzenlenmiş bulunan istisnai memurluk müessesidir.

Devlet Memurları Kanunu da atama yönünden valileri “istisnai memuriyetler” içine alarak genel atama kurallarının dışında tutmuştur (Eroğlu, 1972, s.154). Buna göre valiliklere, “bu kanunun (DMK) atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece ilerlemesine ilişkin hükümleri ile bağlı olmaksızın tahsis edilmiş derece aylığı ile memur atanabilir. Bu kadrolar emeklilik aylığının hesabında ve diğer memurluklara naklen atamalarında her hangi bir sınıf için kazanılmış hak sayılmaz. Bu görevlerde bulunan memurların emeklilik kademeleri yürümekte devam eder” (DMK, md. 59) .

Devlet için taşıdığı önem dikkate alınarak diğer devlet memurluklarına göre birtakım ayrıcalıklar sağlanan istisnai memurluklar için yapılacak atamalar hükümetin takdirine bırakılmış olup, 657 sayılı yasanın 48. maddesinde sayılan devlet memuru olabilmek için istenilen genel şartları taşımak yeterli sayılmıştır. Bu düzenleme ile bir istisnai memurluk olarak valilik “bir uzmanlık veya meslek memurluğu olarak kabul edilmemiştir”(Özer, 1993, s.498). Ancak DMK’nun 59. maddesinde valiliğin istisnai memurluk sayılması bu göreve memur olma şartı taşıyan herkesin atanabileceği anlamına gelmemektedir. İstisnai memurluklara DMK’nun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece ilerlemesine ilişkin hükümleri uygulanmaz. Ancak görev için başka yasalarda öngörülen koşulların aranması gerekir (Yıldırım, 2012, s.108).

İstisnai memurlar, Anayasa’nın 128. maddesine ve Devlet Memurları Kanunu’na göre memurdurlar; fakat yasalarla görevlerinin öngördüğü ölçüde

ayrık hükümlere tabidirler. İstisnai memurlukların istisnailiği, sınav, atama ve yükselme bakımındandır. Kanun koyucu, atamaya yetkili makamlara “nispeten daha geniş takdir, tercih ve hareket serbestisi” sağlamak, dışarıdan atama yolunu açmak, Devlet Memurları Kanunu’nun liyakat ve kariyer ilkelerinin, usul-şekile ilişkin hükümlerinden kurtarmak için, ilgili görevlerin niteliklerini de dikkate alarak, bu kadroları ayrık hükümlere tabi tutmuştur.

2. VALİLERİN MERKEZ EMRİNE ALINMASININ HUKUKİ DAYANAĞI

Valilerin merkez emrine alınmaları diğer bir deyimle merkez valiliği³ uygulamasına dayanak teşkil edecek ilk yasal düzenleme 1700 sayılı yasada 1943 tarihinde yapılan değişiklikle yürürlüğe giren ek madde 1’dir. Buna göre “Dâhiliye Vekaleti; merkez ve vilayetler teşkilatında maaş ve ücretle istihdam etmekte olduğu herhangi bir memur veya müstahdemi, ifası vekaletle ait bir vazife ve hizmet için orada vekalet teşkilatı ve münhal vazife bulunup bulunmaması ile mukayyet olmaksızın kendi kadrosu ile dilediği yere kullanabilir.”

Genel olarak İçişleri Bakanlığı bünyesinde çalışan tüm kamu görevlilerinin yer değişikliğini veya merkeze alınmasını düzenleyen bu maddenin dışında merkez valiliği uygulamasına dayanak teşkil edecek esas düzenleme 5442 sayılı İl İdare Kanunu ile getirilmiştir.

5442 sayılı yasanın 6/2 maddesine göre; “valiler, lüzumunda tayinlerindeki usule göre kadro aylığı ile merkez emrine alınarak İçişleri Bakanının tensip edeceği işlerde görevlendirilebilirler” Kanun gerekçesinde merkez valiliği oluşturulmasının nedeni şöyle ifade edilmiştir:

“...Valilik makamını işgal eden kimselerin icrai ve siyasi birçok görev ve yetkileri haiz bulunması itibarıyla lüzumunda bunların valilikten alınabilmeleri zarureti aşıkardır. Ancak, valilikte başarılı olamayanların diğer vazifelerde çalıştırılmaları ve başarılı olmaları mümkün olduğuna göre...hizmet müddeti ve yaş unsuru nazara alınmaksızın tekaüde sevk gibi doğru görülmeyen bir muamele yerine merkez emrine alma usulünün ve başka vazifede kullanma kararının ikamesi, hem valilerin memurluk haklarını siyaret etmek ve hem de hükümetlerin idari

³ Valilerin merkez emrine alınmasına hukuki dayanak teşkil eden 5442 sayılı İl İdare Kanununun 6/2 maddesi ile 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Görev ve Teşkilat Kanununun 37. maddesinde “valilerin merkezde görevlendirilmesi” ifadesi yer almakta, “merkez valisi” veya “merkez valiliği” deyimleri yer almamaktadır.

ve siyasi zaruretler dolayısıyla duyabilecekleri ihtiyacı karşılamak bakımlarından uygun görülmüştür. “

İl İdaresi Kanununda valilerin merkeze alınmasına gerekçe teşkil edecek hiçbir idari ve yasal gerekçe açıkça düzenlenmediği gibi, merkez emrine alınacak valilere Bakanlık merkezinde ne tür görevler verileceği hususu da belirtilmeyerek doğrudan Bakanın takdirine bırakılmıştır. Bu konuda uygulamada yaşanan sıkıntıların giderilmesi ve belirsizliklerin giderilebilmesi amacıyla 1985 yılında 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanunun 37. maddesi ile düzenleme yapılmıştır. 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat Kanunu’nun 37. maddesinde düzenlenme 5442 sayılı kanunun getirdiği düzenlemeye koşut bir düzenleme olmakla beraber konuyu ayrıntılı olarak düzenlemiştir. Buna göre;

“Valiler, atamalarındaki usule göre, valilik kadro ve unvanını muhafaza etmek suretiyle merkezde görevlendirilebilirler. Merkezdeki valiler; Bakan tarafından İçişleri Bakanlığı’nda müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, kurul başkanlığı ve benzeri eşdeğer üst düzey yöneticiliklerinde ya da inceleme, araştırma, soruşturma ve eğitim işlerinde görevlendirilebilirler. Merkezdeki valiler; Başbakanlığın istemi üzerine, Başbakanlık ve diğer bakanlıkların müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür ya da bu görevlere eşdeğer durumdaki diğer üst düzey yöneticiliklerde unvan ve özlük hakları saklı kalmak kaydı ile görevlendirilebilirler. Valilik sıfat ve unvanını kazanmış olanlar, valilik dışında atandıkları görevlerde de bu unvanı kullanabilirler. İl valiliği yapmamış olanlar, vali olarak merkezde görevlendirilemezler.”

Gerek 3152 sayılı yasanın 37. Maddesi gerekse 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 6. maddesinin 2. fıkrasının açık ifadesinden de anlaşıldığı gibi fıkra hükmünün, personel hukukumuzun temel ilkelerinden biri olarak kabul edilen, ‘tayindeki usul’ dışında iki önemli unsuru daha içermekte olduğu görülmektedir. ‘Kadro aylığının korunması’ ve ‘merkez emrine alma’. Buradaki ‘kadro aylığından’ amacın, görevin yapıldığı il valiliğine tanınan kadro aylığı; “merkez emrine almadan ise, ‘valilik’ unvanının korunarak merkezde çalıştırma olduğu kuşkusuzdur”⁴.

⁴Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 9.3.1979 tarih ve 1978/680 Esas ve 1979/109 Karar sayılı kararı.

3. VALİ ATAMALARINDA İDARENİN TAKDİR YETKİSİ

3.1. İdarenin Takdir Yetkisinin “Geniş” Yorumlanması

İl İdaresi Kanununa göre vali sadece idari değil aynı zamanda “siyasi” yürütme vasıtası olup, istisnai memur sıfatıyla hükümet programının uygulanması açısından hükümetle yakın ilişki içinde bulunması hususları dikkate alındığında diğer memurlardan farklı bir statüye sahiptir. Bu kapsamda sık sık “kamu kesiminde bazı görevlerin siyasal ve yönetsel açıdan özel durumlarının olduğu, bu tür görevlere atanacak kimselerin seçiminde siyasal ve kişisel takdir unsuru ağır basacağı, bu kimselerin siyasal karar organlarının güvenini taşımaları zorunlu olduğu” tezi ileri sürülmüştür (Tutum, 1976, s.16-24). Bu nedenle vali atamalarında hükümete mutlak bir takdir yetkisi tanınması gerektiği ve demokratik hayatın bir gereği olarak iktidara gelen hükümetlerin taahhütlerini yerine getirebilmek için belirledikleri yöntemleri uygulamaya koyacak kadroları belirleme yetkileri oldukları iddia edilmiştir (Tutum, 1972, s.120). Nitekim bu görüşü savunanlar valilik makamını, elçilik gibi yarı siyasi ve yarı idari bir görev olarak görmekte, bu açıdan bu atamalarda yasanın katı kuralları dışında kalınarak hükümete takdir hakkının tanınmasının ve meslek dışından da eleman atanmasının doğal karşılanması gerektiğini ifade etmektedirler (Feysioğlu, Gorvine, Payaslıoğlu, 1957, s.8).

Öyle ki İçişleri Bakanlığı Bilecik Valisi’nin merkeze alınması ile ilgili Bakanlar Kurulu kararının iptali için açılan davada, davalı durumundaki İçişleri Bakanlığı savunmasında, “Hükümet programlarının gerçekleştirilmesi bakımından ‘kilit personel’ durumunda olan valilerin siyasi kadro ile aynı görüşü benimseyen ve aynı felsefeyi paylaşan kamu görevlileri arasından seçilmesi” gerektiğini iddia etmiştir (İçişleri Bakanlığı’nın 26.11.1975 tarih ve 1011 sayılı savunması).

Doktrindeki bu görüşe paralel olarak valilerin atanması konusunda idareye tanınan takdir yetkisinin geniş yorumlanması gerektiğine dair mülki idare amirliği mesleği içinde yöneticilik kademelerinde yer almış kişilerden de olumlu yaklaşıtları görülmektedir⁵. Bu kapsamda Kalemli mülki idare amirlerinin bir

⁵Benzeri görüş atama konusunda idarenin takdir yetkisinin hukuksal bir sorunsal olmaktan ziyade bir yerindelik sorunu olduğu ve yargı denetimi kapsamı dışında kalması gerektiği gerekçesiyle siyasilerce de savunulmuştur. Nitekim 2010 yılında dönemin Başbakanı bu konudaki serzenişini şöyle dillendirmiştir: “Düşünebiliyor musunuz, ben bir vali atayacağım, bir vali atama yetkim yok. Niye? Eğer Danıştay’la münasebetler yerindeyse tamam. Hemen Danıştay tekrar yerine iade. Yerindelik hakkı

kısmı valiliğin iktidar açısından uyumlu belli bir siyasi programın uygulanmasında yararlı olacak ölçüde o siyasi görüş ve felsefeye ayak uydurabilecek kişilerin görevlendirilmesini gerektiren bir müessese olduğu görüşünü paylaşmıştır. (Kalemlî, 1995, s.218),

Bu görüşe paralel olarak Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu; 657 Sayılı Devlet Memurlar Kanunu’nun 53’ncü maddesinde valilik istisnai memurluklar arasında sayıldığını, aynı kanunun 60’ncü maddesinde de istisnai devlet memurluklarına aynı kanunun 45’nci maddesinde yazılı genel şartları taşıyan kimselerden atanma yapılabileceği kuralına yer verilerek valiliğe atanacaklarda söz konusu genel şartlar dışında başka bir şart aranmayacağı vurgulanmıştır. Buna gerekçe olarak Danıştay; 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 6’ncı maddesinde valilerin İçişleri Bakanlığının inhası Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile tayin olunacağı; lüzumunda tayinlerindeki usule göre kadro aylığı ile merkez emrine alınarak İçişleri Bakanının tensip edeceği işlerce görevlendirilebilecekleri hükmüne yer verildiği; aynı Kanunun 9’ncü maddesinde de, valinin devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunlardan ve siyasi yürütme vasıtası olduğu, bu sıfatla valilerin, il’in genel idaresinde her bakana karşı ayrı ayrı sorumlu oldukları; valinin, kanun tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının neşir ve ilanını ve uygulamasını sağlamak ve bakanlıkların talimat ve emirlerini yürütmekle ödevli oldukları kuralını hatırlatarak, tüm bu yasal düzenlemelerin bir arada değerlendirildiğinde, valiliğin 657 sayılı Yasa’da ilkeleri belirlenen genel memuriyet statüsünde atanma koşulları ve yöntemi, yetki, görev ve sorumluluklar, görevden alma sebepleri ve yöntemi yönlerinden farklı bir statü olarak düzenlendiği⁶ tespitini yapmıştır⁶.

Buradan da anlaşılacağı üzere Danıştay’a göre söz konusu farklılığın temelinde, diğer görevleri yanında, valilerin hükümetin temsilcisi ve siyasi yürütme organı olması yatmaktadır. Nitekim Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu aynı tarihli kararında da benzer bir yorumda bulunarak “valilerin siyasi yürütme sıfatına haiz oldukları, bu nedenle genel memuriyet statüsü içerisinde değerlendirilemeyecekleri, aksi bir yorumun da valilerin hükümeti temsil görevlisi ve siyasi yürütme organ olma vasıfları ile bağdaşmayacağı” tespitini yapmıştır.

benim, yürütmenin. Sen buna karışamazsın. Ve bu anayasanın amir hükmü.”Bkz. <http://enethaberci.com/sondakika-guncel-haberleri/basbakani-isyan-ettiren-atama-50088.html>.

⁶Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu 14.09.2012 tarih ve 2012/1121 Karar sayılı kararı.

Vali atamaları konusunda idareye tanınan takdir yetkisinin geniş yorumlanması gerektiğini savunan görüşlerin önemli argümanlarından biri de vali atama önerisi yapacak İçişleri Bakanının bu öneriyi hangi ölçü ve kıstaslara göre yapacağı konusunda yasal bir kriterin belirlenmemiş olmasıdır. Buradan hareketle yasa koyucunun idareyi atama işleminin sadece şekil ve yetki unsurları açısından bağladığı, işlemin sebep ve konu unsuru bakımından idareyi geniş bir takdir yetkisi ile donattığı yorumu yapılabilmektedir.

Nitekim Danıştay; “valilerin atanmaları veya merkeze alınmalarına ilişkin işlemlerin yargısal denetimi yapılırken idarenin sahip olduğu geniş takdir yetkisinin dikkate alınarak, yetki ve şekil yönlerinden sakatlıklarda olduğu gibi açık hukuka aykırılıkların bulunup bulunmadığının ya da idarenin açık bir değerlendirme hatasına düşüp düşmediğinin incelenmesi ile yetinilmesi gerektiğine hükmetmiştir”⁷.

Buradan da anlaşılabileceği üzere Danıştay, vali atama işlemlerine yönelik uzun zamandır gerçekleştirdiği işlemin sebep ve konu unsuru bakımından denetlenmesi gerektiği görüşünden feragat etmeye başlamıştır. Oysa idari işlemin yetki ve şekil unsurunda idarenin zaten takdir yetkisi yoktur. Öyle ki yetki ve şekil unsuru kanunla ayrıca ve açıkça belirlenmiş olup, aksi halde idari makamların yetkileri “kendiliğinden menkul” olur (Gözler: 2008;341) Bu çerçevede idarenin takdir yetkisi işlemin sebep ve konu unsuruna konu olabilen bir yetki olup, Danıştay kararı ışığında işlemin sebep ve konusu unsuru yargı denetimi bırakılırsa vali atama konusunda idareye sınırsız bir takdir yetkisi tanındığı sonucuna ulaşılabilir.

Bu kararda Danıştay’ın yaptığı bir diğer tespit ise valilerin atanmasında idareye verilen geniş takdir yetkisinin, görevden alınmalarında da aynen geçerli olması gerektiğine dair görüşüdür. Buradan da anlaşılabileceği üzere yüksek mahkeme idarenin sadece vali atamaları konusunda değil, aynı zamanda valilerin merkez emrine alınmaları konusunda da geniş bir takdir yetkisine sahip olduğunu belirtmiştir. Buna gerekçe olarakta Valiliğin, 657 sayılı Kanunun 59. maddesinde yer alan istisnai kadrolar arasında yer aldığı, valilerin genel bir memuriyet statüsü içinde değerlendirilemeyeceğini tespitini yapmıştır. Danıştay’a göre aksi bir görüşün kabulü valilerin, genel memuriyet statüsü içinde değerlendirilmeleri sonucunu doğuracak, bu da hükümeti temsil görevleri ve siyasi yürütme organı

⁷ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu 26.09.2012 tarih ve 2007/36 Esas ve 2012/1271 Karar sayılı kararı.

olma vasıfları ile bağdaşmayacaktır.

Tüm bu yaklaşımların vali atamalarında siyasal niteliklerin ağır basmasını ve atamaya yetkili makama tanınan geniş takdir yetkisini açıklamada ne kadar geçerli bir gerekçe olduğu tartışılrsa da İl idaresi Kanununun yayım tarihi olan 1949 yılından bu güne kadar iktidara gelen hiç bir hükümet, atanacak kişileri seçme konusundaki hukuksal serbestiyi sınırlama gereğini duymamıştır (Aldan, 1988, s.101).

3.2. İdarenin Takdir Yetkisinin “Dar” Yorumlanması

İkinci görüş ise vali atama ve valilerin merkez emrine alınmaları konusunda idareye tanınan takdir yetkisinin sınırsız olamayacağı ve kamu yararı ve hizmet gerekleri ile sınırlı olduğunu ileri süren görüştür. Bu görüşe göre valilerin sadece devletin ve hükümetin değil aynı zamanda “siyasi” yürütme vasıtası olduğu, bu sıfatla valilerin, il’in genel idaresinde her bakana karşı ayrı ayrı sorumlu oldukları ve istisnai memur sıfatıyla hükümet programının uygulanması açısından hükümetle yakın ilişki içinde bulunması gerekliliği argümanları idareye geniş bir takdir yetkisinin tanınmasını haklı çıkaracak unsurları içermemektedir.

Bu görüşü savunanlara göre Türk kamu personel rejiminde, istisnai memurluk müessesesi, idare cihazının bu kesimlerine daha nitelikli kimselerin akışını sağlamak için ihdas edilmiştir. Diğer bir anlatımla, bu kategoriye giren memuriyetlere ‘yönetmelik gereklerinin’ dışında herhangi bir mülahazayla yapılacak atamalar hukuksal olarak sakat işlemlerdir (Güran, 1980, s206). Öyle ki valilik gibi kamu görevlilerinden bir kısmı bu gün istisnai memur sayılmış olmalarına rağmen bunlar aslında Devlet’in genel idare esaslarına göre yürüttüğü kamu hizmetlerinin asli ve sürekli görevlileri olduğundan Anayasa gereği kamu hizmetlerinin kariyer teşkil eden teminatlı memurlar eliyle yürütülmeleri esastır. Aksi görüş idarenin siyasileşmesine ve hatta partileşmesine götürür. İdarenin tarafsızlığı ve kararlığı ilkesiyle bağdaşmaz (Duran, 1968, s.71).

Danıştay, bu maddi gerçeği dikkate alarak, önüne gelen davalarda idareye karşı daha az esnek ve daha sıkı denetim yapar bir tavır içinde olmuştur.

Danıştay’a göre;

İdarenin kanunlar çerçevesinde hizmet üretirken, yürütmeye ilişkin tasarrufları oluştururken, bütün idarede, özellikle, idarenin üst kademelerinde ve sorumluluk mevkillerinde bulunan personelin, özellikle hükümet programı doğrultusunda icraata ilişkin hizmet üretirken, siyasi kadro ile aynı felsefeyi paylaşması koşulunun aranması halinde, hükümet icraatının sür’atli ve netice alıcı karakterde tecelli edeceği iddia olunamayacağı gibi, esasen böyle bir uygulama idarenin üst kademelerinde ve sorumluluk mevkiindeki memurlar arasında iktidar yanlısı olan ya da olmayan memur ayırımı yapılmasına neden olacaktır⁸.

Benzer şekilde Danıştay, idarenin alacağı kararlarda kanunla getirilmiş memurluk teminatlarına aykırı karar alınamayacağını hükme bağlamıştır. Buna göre;

“İdareye tanınan takdir mutlak ve hudutsuz olmayıp, kamu hizmetinin yararına en etkin ve en verimli bir şekilde yürütülmesi maksadına yönelik bulunmaktadır. İdare kendisine tanınan bu takdir yetkisini kamu hizmetinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla kullanırken bile kanunların kişilere hak tanıyan ve memurlara teminat getiren hükümlerine aykırı işlem uygulayamayacağı gibi, bu yetkiyi Anayasa ilkelerine aykırı bir şekilde de kullanamaz”⁹.

Danıştay valilerin atanmaları ve merkez emrine alınmaları konusunda idareye tanınan takdir yetkisi mutlak ve sınırsız olmadığı şeklindeki yerleşik kararını yıllarca uygulaya gelmiştir. Danıştay, valileri görevden alma işlemlerinde hükümetlerin ve bakanların, politik ve sübjektif nedenlere dayanan tasarruflarını savunma amacıyla ileri sürdükleri, mutlak takdir yetkisi, yüksek memurlar teorisi, değişen iktidarın siyasetine uygun formasyonda olmamak, paralel görüşte yüksek yöneticilerle çalışma zorunluluğu, kamu hizmetlerinde verimli ve etkin çalışmak amacıyla kilit mevkilleri işgal eden personelin siyasi kadro ile aynı felsefeyi paylaşması gereği gibi gerekçeleri geçerli saymamıştır.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu 2003 yılında vermiş olduğu bir kararında bu hususu açıkça vurgulamıştır: “5442 sayılı yasanın, valilerin görevden

⁸Danıştay 5. Dairesinin 15.10.1976 tarihli 1975/351 Esas ve 1976/200 Karar no.lu kararı.

⁹Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun 04.06.1975 tarih ve 1975/340 Esas ve 1976/170 Karar ve 19.04.1974 tarih 1974/135 Esas ve 1974/ 456 Karar no.lu kararları.

alınması konusunda idareye verdiği takdir yetkisinin kullanımının mutlak ve sınırsız olmadığı, kamu hizmetinin gerekleri ve kamu yararı ile sınırlı olduğu ve aksi düşüncenin Anayasanın 125. ve 2577 sayılı İYUK'un 2.maddesi ile bağdaşmayacağı açıktır ¹¹.

Nitekim 2010 yılında benzer bir görüşü tekrarlayan Danıştay; “3152 sayılı yasanın 37.maddesi ile 5442 sayılı Kanunun 6. maddesi ile valilerin merkez emrine alınmaları konusunda idareye tanınan takdir yetkisinin kamu yararı ve hizmet gerekleriyle sınırlı olup, bu açıdan yargı denetimine tabi olmasının idare hukukunun bilinen ilkelerinden biri olduğu tespitini yapmıştır”¹²

Danıştay, önüne gelen görevden almaya ilişkin davalarda konu-sebep unsurlarının iyice tetkik edilmesi gerektiğine dikkat çekmekte ve genellikle işlemleri sebep unsuru yönünden iptal etmiştir. Nitekim Danıştay, valinin, “hangi işin ifası için merkeze alındığının belirtilmemiş olması ve valilikten merkez emrine alma işleminin objektif sebeplere dayanmamasını”¹³ idari işlemin iptali gerekçesi olarak görmüştür.

Danıştay’ a göre;

“5442 sayılı Kanunun 6.maddesinin 2.fıkrasında; yer alan “lüzumun” görevin yürütülmesine ilişkin bulunduğu açıktır. İlde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası olan valinin, görevinde başarılı olamaması nedeniyle kamu görevi; etkin ve verimli bir şekilde yürütülemez duruma geldiği takdirde o valinin görevden alınması gerek idari gerek siyasi bakımdan bir zorunluluk haline gelebilir. Böyle bir zorunluluğun ortaya çıkması halinde valinin, merkez emrine alınması lüzumunun varlığından söz edilebilir ve yukarıda yazılı madde hükmüne göre merkez emrine alınabilir. Aksi halde bakanlık genelgesine uyulmadığı veya tarafsızlık ilkesinin ihlal edildiği gibi soyut gerekçelerle görevden alma gerçekleşemez”.¹⁴

Nitekim Danıştay aynı kararında genel kabul görmüş şu tespiti yapmıştır:

“Devlet Memurları Kanunu’nun 59. maddesinde belirtilen istisnai

¹¹Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 23.10.2003 tarih ve Y.D. İtiraz No: 2003/1158 sayılı kararı.

¹²Danıştay 5. Dairesinin 30.11.2010 tarih 2010/7555 Esas ve 2010/0000 Karar sayılı kararı

¹³Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 25.11.1966 tarih 701 Esas ve 1569 Karar sayılı kararı ile 23.2.1968 tarihli, 466,Esas ve 218 Karar sayılı kararları.

¹⁴Danıştay 5. Dairesinin 18.05.1982 tarihli 1982/445 Esas ve 1982/6190 Karar sayılı kararı.

memurluk kadrolarını kazanılmış hak sayılamayacağı yolundaki hüküm... bu kadrolarda olanların kamu hizmetlerinin gerekleri dışında hiç bir neden olmadan, keyfi bir şekilde nakledilmelerine olanak sağlayan bir hüküm niteliğinde bulunmamaktadır...

Devlet Memurları Kanunu'nun 3. maddesinde modern personel hukukunun temel ilkeleri olan sınıflandırma, kariyer ve liyakat gibi ilkeleri benimsenmiştir. Maddenin C bendinde; 'Devlet kamu hizmetlerine, görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktadır', hükmünü getirmek suretiyle memurları, liyakatlerinin gerektirdiği güvenliğe sahip kılmıştır. Kanunun diğer maddelerinde de memurların bütün özlük hakları bakımından koruyucu objektif hükümler getirilmiştir.

Gerçekten, idarenin kanunlar çerçevesinde hizmet üretirken, yürütmeye ilişkindasarrufları oluştururken, bütün idarede, özellikle idarenin üst kademelerinde ve sorumluluk mevkieinde bulunan kilit personelin, özellikle hükümet programı doğrultusunda icraata katılırken, hizmet üretirken siyasi kadro ile aynı felsefeyi paylaşması koşulunun aranması halinde, Hükümet icraatının sür'atli, verimli ve netice alıcı karakterde tecelli edeceği iddia olunamayacağı gibi... esasen böyle bir uygulama idarenin üst kademelerinde ve sorumluluk mevkiindeki memurlar arasında iktidar yanlısı olan ya da olmayan memurlar ayırımı yapılmasına neden olacaktır...

5442 sayılı kanunun 6. maddesi uyarınca valileri merkeze alma işlemlerinde bir yandan valilerin memurluk haklarını korumak, diğer yandan da hükümetin gereksinim duyacağı idari ve siyasal zaruretleri karşılamak amacının güdüldüğü anlaşılmakta olup, buradaki idari ve siyasal zarureten maksat hizmetin gerektirdiği zarureter olduğuna hiç şüphe yoktur".

Özetle Danıştay önüne gelen somut olaylarda valiliklere yapılacak atama ve görevden almalarda Anayasa hükümleri ve idare hukukunun genel ilkeleri karşısında, siyasal düşüncelere yer olmadığını, idarenin bu konudaki takdir yetkisinin hizmetin gerekleri ile sınırlı olduğu tespitini yapmaktadır.

Acaba Anayasa ve ilgili kanun hükümleri ve İdare Hukuku'nun temel ilkeleri

ile Danıştay Kararları ışığında karşısında “siyasi yürütme vasıtası” kavramı nasıl yorumlanmalıdır? Bu noktada Gönül ve Naliş “siyasi yürütme vasıtası” deyiminin, hükümeti oluşturan parti ya da partilerin yasama organının onayından geçmiş olan hükümet programlarının, bunlara dayalı karar ve emirlerinin il sınırları içindeki uygulamalarında valilerin üstlenmiş olduğu yetki ve sorumlulukları ifade ettiğini belirtmektedir (Naliş, 1981, s.84; Gönül, 1992, s.55).

Valilerin siyasi yürütme organı olarak hizmet görmelerinden ne anlaşılması gerektiğini Ord. Prof. Dr. S.S. Onar (1952:588) şu şekilde belirtmiştir:

“Teknik ihtisas ve salahiyetlere malik olan muhtelif meslek memurlarını hükümetin siyasi programına, direktiflerine uygun bir tarzda sevk ve idare ederek hükümetin umumi siyasetinin tatbikini de temin edebilmek için valiye bir dereceye kadar siyasi sıfat verilmiştir... Bu bakımdan vali diğer memurlardan farklı bir özelliğe sahiptir. Vali, bakanlar gibi siyasi karakterde ve memur statüsünün tamamen dışında olmamakla beraber, diğer memurlardan farklı olarak bakanlar gibi hükümetin siyasi faaliyeti ile de ilişki içerisinde.”

Sonuç olarak, İl İdaresi Kanunu valiyi idari ve siyasi yürütme organı sayarak, onu tamamıyla siyasi bir memur olarak gören anlayış ile (Tutum, 1976, s.6; Özyörük, 1973, s.154), sadece idari bir memur olarak kabul eden düşünce (Duran, 1968, s.71; Güran, 1980, s.206) arasında uzlaşma sağlamaya çalışmıştır. Valilerin buradaki fonksiyonu nötr bir icracı olarak alacağı kararların kanunlar dairesinde hükümetlerin politikasına uygun olmasına dikkat etmekten öteye geçmemelidir.

4. İDARENİN TAKDİR YETKİSİ BAĞLAMINDA VALİ ATAMA SİSTEMİNE YÖNELİK ALTERNATİF ÖNERİLER

Makalenin bu kısmında valilerin gerek atanmaları gerekse merkez emrine alınması konusunda idareye tanınan ve sınırsız gözüken takdir yetkisinin sınırlarının ne şekilde çizilebileceği konusundaki alternatif öneriler değerlendirilecektir.

4.1. Valilerin Atanması Sürecine Yönelik Öneriler

Vali atama sürecinin kişisel ve siyasal değerlendirmelerden uzak, objektif ve nesnel ilkelere bağlanabilmesi amacıyla önerilen modeller temel de iki nokta üzerinde şekillendirilmiştir. Bunlardan ilki valiliğin istisnai memurluk olmaktan çıkarılarak bir kariyer meslek haline getirilmesidir. Bu görüş valiliğin kaymakamlık

gibi kariyer bir meslek olarak kabul edilmesi, mülki idare amirliği mesleğinde doğrudan bir kademe haline getirilmesi ve atamalarının önceden belirlenmiş belirli mesleki ölçütlere göre yapılması gerektiğini savunmaktadır. Buna destek olması amacıyla da “bütün dünyada vali olacak kişilerde belli bir liyakat, bilgi birikimi ve deneyimin zorunlu olarak görüldüğü, bu nedenle bir kariyer olarak düşünülmesi gerektiği, örneğin Fransa’da vali atamasının sadece ENA mezunları arasından gerçekleştirildiği” ifade edilmiştir (Özer, 1993, s.531). Buna karşın valilik makamının DMK kapsamında istisnai memurluk kapsamında değerlendirilmesinin bu konuda sadece yasama organınca belirlenen bir takdir yetkisinin ötesinde il sistemi ve yetki genişliği ilkesinin gereği olarak görülmesi gerektiği tespiti de yapılmıştır (Yüksel, 1995, s.252).

İkinci görüş ise valiliğin istisnai memurluk olarak devamı gerekli kılınacaksa vali seçimi konusunda bakana bırakılan sonsuz takdir yetkisinin sınırlandırılarak belli esaslara dayandırılması konusundadır. Bu esasların belirlenmesi sürecinde 2 önemli belirleyici kriterin esas alındığı gözlemlenmektedir. Bunlar şöyle özetlenebilir;

- Vali atanabilmek için belli bir süre (12-20 yıl arası) mesleki deneyime sahip olmak veya birinci sınıf mülki idare amirliğine ayrılmış olmak gerekmektedir.

- Vali atama işlemlerinden önce vali adayları belirlenmeli ve vali adayı seçimi içinde mülki idare amirlerinin çoğunluğunu oluşturduğu bir “Yüksek Değerlendirme Kurulu” benzeri üst kurulca belirlenmelidir.

Bu anlamda ilk kriterin 2006 yılında çıkarılan Birinci Sınıf Mülki idare Amirliği müessesesi ile kısmen karşılandığı söylenebilir. Öyle ki mülki idare amirleri arasından yapılacak vali atamalarında meslekte fiilen 15 yılını doldurmuş ve yapılan değerlendirmeye göre birinci sınıfa ayrılmayı hak eden meslek mensupları arasından gerçekleştirileceği hüküm altına alınmıştır.

Buna karşın vali adayı seçimi konusunda oluşturulması planlanan bir “Yüksek Değerlendirme Kurulu” benzeri üst kurul nasıl tespit edilecektir. Bu kapsamda ilk ciddi öneri İkinci İdareciler Şurasında sunulmuştur. Komisyon 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısının 6. md si ile vali atamalarında esas olarak kaymakamlık sıfatına haiz olmuş ve en az 15 yıl kaymakamlık veya bu sıfatla İçişleri Bakanlığının muhtelif yerlerinde hizmet

yapmış kişiler arasından atama yapılmasını önermiştir. Ancak zorunluluk halinde fiili vali kadrolarının %10 nu aşmamak kaydıyla bu sığata haiz olmayanlar dışında atama yapılabileceği belirtilmiştir. Bu yöntem mülki idare amirleri arasından vali atanmasını temel ilke almakla beraber kısmi olarak hükümete mülki amirler dışında vali atama yetkisi de öngören ikili bir sistem önermektedir.

1964 yılındaki tasarıda yer alan ikili yöntemin benzeri bir öneride Ağustos 2000 tarihli İl İdaresi Kanununda değişiklik ngren KHK tasarısında da görülmektedir. Bu tasarının 5 maddesinde, “vali atamalarında hükümetin takdir yetkisini bütünüyle kaldırılmaması için valilerin birinci sınıf mülki idare amirleri içinden atanmasının esas olacağını, fakat belirli sayıda vali atamasının da istisnai memurluk uygulamasıyla hükümetin takdiri ile belirlenmesi gerektiği” belirtilerek iki yöntemin birlikte uygulanmasını hükme bağlanmıştır. Bu tasarının 1964 yılındaki taslaktan ayıran en önemli fark gerekçesinde de açıklandığı üzere mülki idare amirliği hizmetlerinde görev yapmış tüm grupların temsilcilerinin yer aldığı bir değerlendirme kurulunun vali adaylarını tespit edebilmelerine imkan tanınmış olmasıdır.

Benzer bir diğer öneriye göre ise vali atamalarındaki belirsizliği gidermek ve siyasi etkiyi azaltabilmek amacıyla vali olarak atanacak kişileri seçecek bir “Mülki İdare Amirliği Kurulu” oluşturulmalıdır. Bu kurul Cumhurbaşkanı Genel Sekreterinin başkanlığında Başbakanlık Müsteşarı, İçişleri Bakanlığı Müsteşarı, MGK Genel Sekreteri ve vali kökenli bir Danıştay yesi ile merkez valilerinin kendi aralarında seçeceği bir üyeden oluşturulmalıdır. Bu kurul yılda en az bir kez toplanarak vali adaylarını tespit edecek, yıllık toplantısında önceden vali adayı olarak belirlenmiş kişilerinin aranan koşul ve nitelikleri koruyup korumadıklarını da kontrol edecektir (Gönül, 1992, s.50).

Ancak tüm bu görüşlerin aksine zay, valilerin seçim ve tayinlerinin bazı kurullara bırakılmasının sorunun zm açısından fazla bir şey ifade etmeyeceğini iddia etmektedir. zay’a göre “akla en yakın ve kolay are “güçlü-güçsüz” ajan olarak tanımladığı valilere “hükümetin doğrudan desteğini sağlamak, kimin ve neyin adına yetkileri kullanıyor iseler onun istediği ve benimsediği kimseler olmalarını mümkün kılacak bir sistem oluşturulmasıdır”. Bu tezini bir gözleme dayandıran zay özetle; “illerini etkin şekilde yöneten valilerin başta İl İdaresi Kanunu olmak üzere aynı yasalara tabi olmalarına karşın diğer valilere göre

üstünlükleri daha yetenekli olmalarından değil, bu valilere başkentin sağladığı desteğe” bağlamıştır (Özay, 1981, s.43).

Valileri atanma sürecinden itibaren güçlü kılacak bu sistemin oluşturulabilmesinin ise ancak politik yol ve destekle, diğer bir deyimle “yeni valileri” siyasallaştırmakla sağlanabileceğini savunan Özay’a göre; “teknik kamu hizmetleriyle, siyasal iktidarın genel politikasının iller düzeyinde eşgüdümü için o siyasal iktidarın ‘longa manus/yörelere uzanmış eli’ olabilecek bir başka görevli yaratmak gerekmektedir (Özay, 1981, s.45). Özay’a göre (1981, s.44) bunu sağlayacak yöntem diğer bir deyimle valilerin görevleriyle eşdeğer yetki ve eş etkinlikte olabilmeleri;

“Ancak her birinin tüm Bakanlar Kurulu ve özellikle Başbakanın doğrudan seçip atadığı kişiler olmaları, her hükümet değişikliğinde eğer yeni gelen Bakanlar Kurulu veya Başbakan devam etmelerini uygun görmüyor ise kendiliklerinden o yerden uzaklaşmalarını mümkün kılan bir sisteme bağlanması ile mümkündür.”

Bu önerinin eleştirilebilecek birçok yönü olduğunu, başta “teknik” olması gereken idari bir yüksek memurluğu siyasallaştırmanın yanlış görülebileceğini kabul eden Özay, buna karşın “zaman içinde görülmüştür ki ne idare tam anlamıyla yansız ve teknik kalabilmiş, ne de bu gibi yüksek görevliler kendilerini bu olumsuz etkileşimden koruyabilmişlerdir” tespiti yapmıştır (Özay, 1981, s.45). Bu tespitin üzerinden 30 yıl geçmiş olmasına rağmen halen geçerliliğini koruyor olması aslında vali atama sistemi üzerinde ciddi bir değişikliğin yapılması konusundaki talepleri haklı çıkarmaktadır.

4.2. Valilerin Merkez Emrine Alınmaları Sürecine Yönelik Öneriler

Merkez valiliği uygulaması mülki idare amirliği mesleğinin en tartışmalı konularından biridir. Bunun en önemli nedeni ise valilerin merkeze alınmasına dayanak teşkil edecek yasal kriterlerin net olarak belirlenmemesi ve bu nedenle merkeze alınma gerekçelerinin çoğu zaman valilerin performanslarından ziyade siyasi temelli olarak gerçekleştiği iddialarıdır (Ardanuç ve Ergün, 1980, s.12).

Hukuk düzenimizde valilerin atanmasında olduğu gibi, valilerin görevden alınmasında da idareye geniş takdir yetkisi tanınmıştır. Öyle ki 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 6/2 maddesi merkeze alınma konusunda atamaya yetkili makamının

göreceği “lüzum”u tek başına yeterli görmüştür.

Valilerin merkez emrine alınma sürecinde idareye tanınan geniş takdir yetkisinin sınırlandırılmasına yönelik bir öneri Yıldızhan Yayla tarafından sunulmuştur. Yayla, valilerin görevden alınışlarında ve yerlerinin değiştirilmesinde Bakanlar Kurulu’nun Devlet Başkanlığı makamına gerekçe gösterme zorunluluğunu koyan bir kanun hükmünün yararlı olacağını savunmaktadır (Yayla, 1981, s.33).

Bu noktada yaşanan sorunu çözüm noktasında getirilen öneri diğer meslek alanlarında yaşanan uygulamaların örnek alınmasıdır. Bu noktada eski İçişleri Bakanlarından Kalemlî (1995, s.218) şu tespiti yapmıştır:

“Valilerin kamudaki eşdeğerleri büyükelçiler ve generallerdir. Bu iki meslek grubu açısından karargâhta görevlendirilen bir general veya merkeze atanan bir büyükelçinin ataletle itilmediğini, yeni görevlerinde de fonksiyonel ve aktif olduklarını görüyoruz. Bu generallerin kadrosuzluktan emekli edilmeleri ve büyükelçilerin de merkezde görev verilebilecek bir sayının üstün çıkmayacak surette atanmaları ile sağlanmaktadır.”

Bunun gerçekleştirilebilmesi içinse merkezdeki vali sayısı kadrosunun sınırlandırılması ve merkez valilerinden emekli olmak isteyenler için cazip emeklilik şartlarının sağlanması gerekmektedir (Etiz,1974, s.47).

Bu kapsamda bir diğer öneri ise gerek 3152 sayılı yasanın 37. maddesi gerekse Merkezde Görevlendirilen Valilerin Görev ve Çalışma Yönetmeliğinin öngördüğü şekilde merkez valilerinin en azından bir kısmının Bakanlık üst düzeylerinde görev almalarının sağlanması amacıyla 3152 sayılı yasa yapılacak bir değişiklik ile Bakanlığın ana hizmet birimlerinden olan İller idaresi Genel Müdürlüğü, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüklerine, Bakanlığın danışma ve denetim birimlerinden Strateji Geliştirme Başkanlığı ve 1. Hukuk Müşavirliğine, Bakanlığın Personel Genel Müdürlüğü ve Eğitim Dairesi Başkanlığına merkez valileri arasından atamayı zorunlu kılan bir yasal düzenlemenin yapılmasıdır.

SONUÇ

Vali atamalarının kamu personel rejiminin en önemli tartışma konularından biri olmasının temel nedeni İl İdaresi Kanununun sadece valilerin atama yöntemini düzenlemiş olması ve vali seçimi konusunda herhangi bir düzenleme getirmeyerek merkezi yönetime geniş bir takdir yetkisi tanımış olmasıdır. Benzeri şekilde valilerin merkeze alınmasında ise yasa koyucu tarafından atamaya yetkili makamının göreceği “lüzum” tek başına yeterli görülerek vali atama konusundaki geniş takdir yetkisi merkez emrine alınma konusunda da idareye tanınmıştır.

İdareye tanınan bu takdir yetkisinin kaynağı olarak valiliğin istisnai memurluk olması ve İl İdaresi Kanununa göre valinin sadece idari değil aynı zamanda “siyasi” yürütme vasıtası olarak hükümet programının uygulanması açısından hükümetle yakın ilişki içinde bulunması gösterilmiştir. Nitekim Danıştay’da özellikle 2010 yılı sonrası aldığı kararlarda bu hususa vurgu yaparak yasa koyucunun idareyi atama işleminin sadece şekil ve yetki unsurları açısından bağladığı, işlemin sebep ve konu unsuru bakımından idareyi geniş bir takdir yetkisi ile donattığı yorumunu yapmaya başlamıştır.

Buna karşın 1982 Anayasasının kamu hizmetlerine girme şartlarının objektif ilkelere bağlanması gerektiği yönündeki amir düzenlemeleri (md:10, 70 ve 128) ve DMK’nun gerek kamu hizmetlerine girmede kişiler arası siyasal düşüncelerinden dolayı ayırım yapılamayacağına dair düzenlemesi (md:7) dikkate alındığında hukuk düzenimizin siyasal atamalara olanak tanımadığı ileri sürülmektedir.

Danıştay, bu maddi gerçeği dikkate alarak, önüne gelen davalarda idareye karşı genelde daha az esnek ve daha sıkı denetim yapar bir tavır içinde olmuştur. Danıştay, önüne gelen görevden almaya ilişkin davalarda konu-sebep unsurlarının iyice tetkik edilmesi gerektiğine dikkat çekmekte ve genellikle işlemleri sebep unsuru yönünden iptal etmektedir. Danıştay vali atamalarına ilişkin verdiği birçok kararında idareye tanınan takdir mutlak ve hudutsuz olmadığı, idarenin kanunların kişilere hak tanıyan ve memurlara teminat getiren hükümlerine aykırı işlem uygulayamayacağı gibi, bu yetkiyi Anayasa ilkelerine aykırı bir şekilde de kullanamayacağı tespitini yapmıştır. Bu noktada Danıştay, hükümetin ve İçişleri Bakanlığın politik ve sübjektif nedenlere dayanan tasarruflarını savunma amacıyla ileri sürdükleri, mutlak takdir yetkisi, yüksek memurlar teorisi, paralel görüşte

yüksek yöneticilerle çalışma zorunluluğu, kamu hizmetlerinde verimli ve etkin çalışmak amacıyla kilit mevkilleri işgal eden personelin siyasi kadro ile aynı felsefeyi paylaşması gereği gibi gerekçeleri geçerli saymamıştır.

Vali atamalarında idareye tanınan takdir yetkisinin sınırları çizilirken bu atamaların kişisel ve siyasal değerlendirmelerden uzak, objektif ve nesnel ilkelere bağlanması önem arz etmektedir. Bu konuda birçok farklı öneri ve yeni model arayışları gündeme getirilmektedir. Bu öneriler temel de iki nokta üzerinde şekillendirilmiştir. Bunlardan ilki valiliğin istisnai memurluk olmaktan çıkarılarak bir kariyer meslek haline getirilmesi ve belirli mesleki ölçütlere göre yapılması gerektiğidir. Buna karşın ülkemizdeki il sisteminin niteliği ve yetki genişliği ilkeleri dikkate alındığında valiliğin istisnai memur kadrosu dışına çıkartılması rasyonel değildir.

Bu noktada ikinci öneri valiliğin istisnai memurluk olarak devamı gerekli kılınacaksa vali seçimi konusunda bakana bırakılan sonsuz takdir yetkisinin sınırlandırılarak belli esaslara dayandırılmasıdır. Bu çerçevede vali atanabilmek için belli bir süre (12-20 yıl arası) mesleki deneyime sahip olmak ve vali atama işlemlerinden önce belirlenecek esaslar çerçevesinde vali adaylarını tespit edecek mülki idare amirlerinin çoğunluğunu oluşturduğu bir “Yüksek Değerlendirme Kurulu” benzeri üst kurulun oluşturulması önerilen en önemli kriterlerdir. 2006 yılında çıkartılan Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği uygulaması ile bu ilk şartın sağlandığı ve en azından mülki idare amirleri için valiliğinin kariyer meslek haline dönüştürüldüğü söylenebilir. Ancak kanaatimizce yüksek kurul tarzı önerilerinin idarenin takdir yetkisini sınırlandıracak bir fonksiyon görmesini beklemek gerçekçi olmayacaktır.

Valililerin merkez emrine alınmaları konusunda ise işlemin sebep-konu bağlantısının rasyonel kurulması açısından Yayla tarafından önerildiği üzere teklif makamı olan İçişleri Bakanlığınca Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanına bir gerekçe gösterme zorunluluğu uygun olacaktır.

KAYNAKÇA

- Aldan, Mehmet (1988). “Vali Atamaları”. Amme İdaresi Dergisi, C. XXI, S. 1; 101-106.
- Ardanuç, Bülent ve. ERGUN, Turgay (1980). “Siyasal Nitelikli Yönetici Atamaları”. Amme İdaresi Dergisi, C.12, S.2; 1-18.
- Başa, Şafak (2007). “Vali Atamalarında Yöntem Sorunu”, İdarecinin Sesi Dergisi, Kasım-Aralık 2007, C: 21, S: 125, s: 18-23.
- Duran, Lütfi (1968). “Türk İdaresinde Politik Nitelikli Yüksek Mevkiler İhdas Edilebilir Mi?”, Amme İdaresi Dergisi, C. I, S. I, s. 71-78.
- Eroglu, Halil (1972). İdare Hukuku Dersleri, Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi, A.4.T.4.A. Sosyal Faaliyet ve Geliştirme Derneği Yayını, Ankara.
- Etiz, Nihat (1974). “Merkez Valiliği”, Türk İdare Dergisi, 343; 47-51.
- Feyzioğlu, T., GORVİNE A., PAYASLIOĞLU, A. (1957). Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerine Bir Araştırma, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Gönül, Mustafa (1992). “Seçilmiş Valilik Üzerine Düşünceler”. Amme İdaresi Dergisi, C.XXV, S.3; 50-70.
- Gözler, Kemal, (2008). İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi.
- Güran, Sait (1980). Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemi. İstanbul: İÜ Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Kalemlî, Mustafa (1995). “Kanayan Yara: Merkez Valiliği”. Yeni Türkiye: Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Yıl:1, 4; 217-219.
- Kara, Mustafa, Engin (2012). “Kendi Valisini Atayamayan Hükümet. <http://www.amirler.net/mulki-idare/hukümetin-vali-atamalarında-takdir-yetkisi-elinden-alindi-mi-h58519.html>. (erişim tarihi: 04.08.2012).
- Nalış, Seyfettin (1981). Taşra Düzeyinde Devlet ve İçişleri Bakanlığı. Amme İdaresi Dergisi, XTV (3), 83-86.
- Onar, Sıddık, Sami (1966). İdare Hukukunun Umumi Esasları.İstanbul, İsmail

Akgün Matbaacılık.

Özay, İlhan (1981). “Yeni Vali”. İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 2(1); 41-46.

Özer, Ahmet (1993). “Genel İdarenin Taşra Kuruluşları ve Mülki İdare Amirleri”. Türk İdare Dergisi, Yıl: 65,: 401, 493-536.

Özyörük, Mukbil (1973). İdare Hukuku Dersleri (çoğaltma). İstanbul.

Tutum, Cahit (1976). “Yönetimin Siyasallaşması”. Amme İdaresi Dergisi, C. IX, S. 4, s. 16-24.

Tutum, Cahit (1972). Türkiye’de Memur Güvenliği. Ankara: TODAİE Yayını.

Yayla, Yıldızhan (1981). “İlin Başkentle ve Bölgesel Kuruluşlarla İlişkileri”. İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, C: 2 (1);25-33.

Yıldırım, Turan (2012). İdare Hukuku. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Yüksel, Alaaddin (1995).” İl Sistemi ve Devletin Yeniden Yapılanması”, Yeni Türkiye (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), 1(4), 251-254.

İl İdaresi Kanunu.R.G.1.06.1949/7236.

İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanunu. R.G. 23.02.1985/18675.

Devlet Memurları Kanunu. R.G.23.07.1965/99.

Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğine Yükseltılme Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik. R.G. 28.10.2006/ 26330.

Danıştay 5. Dairesinin 15.10.1976 tarihli 1975/351 Esas ve 1976/200 Karar sayılı kararı.

Danıştay 5. Dairesinin 18.05.1982 tarihli 1982/445 Esas ve 1982/6190 Karar sayılı kararı.

Danıştay 5. Dairesinin 30.11.2010 tarih 2010/7555 Esas ve 2010/0000 Karar sayılı kararı.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 25.11.1966 tarih 701 Esas ve 1569 Karar sayılı kararı.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 23.2.1968 tarih ve 466,Esas ve 218 Karar sayılı kararı.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 19.04.1974 tarih 1974/135 Esas ve 1974/456 Karar sayılı kararı.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 04.06.1975 tarih ve 1975/340 Esas ve 1976/170 Karar sayılı kararı.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 9.3.1979 tarih ve 1978/680 Esas ve 1979/109 Karar sayılı kararı.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 23.10.2003 tarih ve Y.D. İtiraz No: 2003/1158 Karar sayılı kararı.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 14.09.2012 tarih ve 2007/122 Esas ve 2012/1121 Karar sayılı kararı.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 26.09.2012 tarih ve 2007/36 Esas ve 2012/1271 Karar sayılı kararı.



KAMU HİZMET SUNUMUNDA İDARECİLERİN İŞLEVİ

Selim ÇAPAR*
Recep DEMİR**
Şükrü YILDIRIM***

ÖZ

Bu çalışmada kamu hizmeti kavramı ekseninde idarecilerin rolü ve işlevi ele alınmaktadır. Muğlak bir kavram olan kamu hizmetinin anlam ve kapsamının zaman içinde değişime uğradığı görülmektedir. Bu değişim paralelinde örgütlenme ve yöneticilerin rolü ve işlevleri konularında yeni yaklaşımlar ortaya çıkmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Hizmeti, Kamu Yönetimi, Yeni Kamu İşletmeciliği, Yönetişim

FUNCTION OF ADMINISTRATORS IN PROVIDING PUBLIC SERVICE

ABSTRACT

In this study, the role and functions of the public administrators are examined on the base of the public service concept. It argues that the ambiguous concept of public service have been subject to changing with time in terms of scope and nature. New approaches have been emerging with regard to organisation and role and functions of the public administrators' in accordance with the changes in the public service concept.

Keywords: Public Service, Public Administration, New Public Management, Governance

*Dr., MİA, AREM Başkanı, İçişleri Bakanlığı, selimcapar@yahoo.co.uk

**MİA, AREM Başkan Yardımcısı, İçişleri Bakanlığı, recep.demir@icisleri.gov.tr

*** Dr., MİA, AREM Başkan Yardımcısı, İçişleri Bakanlığı, sukrü.yildirim@icisleri.gov.tr

GİRİŞ

Vatandaşların ihtiyaç duymuş oldukları hizmetleri etkin ve kaliteli bir şekilde sunmak, günümüzde devletin en önemli görevleri arasındadır. Ancak kamu idarelerinin en önde gelen işlevleri arasında yer alan kamu hizmetinin anlamı, kapsamı ve sınırları konusunda, öğreti ve yargı organları nezdinde üzerinde uzlaşılan bir fikir birliği bulunmamaktadır. Örneğin, Truchet kamu hizmeti kavramı ile ilgili olarak kimsenin tartışmasız bir tanım veremediğine işaret ederek; yasa koyucunun tanımlama endişesi taşımadığı, yargıcın değerlendirme özgürlüğünü kaybetmemek için tanımlamak istemediği, öğretinin ise bütün çabalarına rağmen tanımlamayı başaramadığını ileri sürmüştür (İşten, 2007).

Kamu yönetimi anlayışında meydana gelen gelişmeler, kamu yönetiminde bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılmasının yaygınlaşması, vatandaşların kamu yönetiminden kamu hizmet sunumunda kaliteli hizmet istemlerinin artması, kamu yönetimlerini, vatandaş odaklı bir yaklaşımı benimsemeye yöneltmektedir (Sezer, 2008, s. 148).

Bu çerçevede, vatandaş merkeze yerleştirip ve ona hizmet etmek üzerine odaklanmış olan, yeni kamu hizmeti anlayışında; kamu yararı bir ürün değil amaçtır, stratejik düşünülüp, demokratik hareket edilmekte, sorumluluk basite indirgenmemekte, müşteriye değil vatandaşa hizmet edilmekte, verimliliğin yanı sıra insana da değer verilmektedir. Dolayısıyla kamu hizmeti de bu anlayışla yeniden tasarlanmaktadır (Genç, 2010, s. 145).

Bu anlayışa uygun olarak oluşan yapılanmada kamu yöneticilerinin kaynakları optimal bir biçimde kullanarak dağıtan ve kamu kurumlarını bir müteşebbis ruhuyla yöneten kişiler olması beklenmektedir (Demirel, 2006, s. 123).

Bu çalışma kamu hizmeti konusunu ele almaktadır. Temel amacı, kamu hizmeti kavramının tarihsel süreçte dönüşümünü ve bu bağlamda kamu hizmeti sunumunda yöneticilerin etkinlik ve verimliliğinin sağlanmasındaki rol ve işlevini ortaya koymaktır.

Bu kapsamda sırasıyla, kamu hizmeti kavramı tanımlanacak, kamu hizmeti türleri, sunum şekilleri ile kamu hizmetinde etkinlik ve verimliliğe değinildikten sonra kamu hizmet standartlarına ve yöneticilerin hizmet sunumunda işlevine

değınilecektir. Elde edilen bulgular verildiğı ve değerdendirmenin yapıldığı sonuç bölümüyle çalışma sona erdirilecektir.

1. KAMU HİZMETİ

20. yüzyıl başında Duguit, Bonnard ve Jeze tarafından, devlet işlevlerinde ortaya çıkan gelişmenin kamu hukukunda oluşturduğı dönüşümlerin açıklanmasına yönelik alışmalar, Kamu Hizmetleri (Bordeaux) Okulu anlayışının oluşturulması ile sonuçlanmıştır. Bu okul, kamu hizmeti kavramını tüm idare hukukunun ve hatta devletin açıklayıcı kavramı olarak kurgulamıştır (İşten, 2007). Bu bağlamda kamu hizmeti kavramı, Fransız idare hukukunun ve dolayısıyla da etkisi altındaki Türk idare hukukunu açıklamakta kullanılan temel unsur olarak yer almıştır (Sarısı, 2011, s. 47).

İdare Hukuku açısından temel kavram olmasına rağmen, “kamu hizmeti” kavramı, yalnız idare hukukunun değil; bütün kamu hukuku için önemli bir kavramdır. Bununla beraber kamu hukukunun en çetrefil ve bulanık kalmış konularından biridir. Kamu hizmeti kavramının, üzerinde uzlaşmaya varılmış bir tanımı bulunmamaktadır. Kamu hizmetinin içeriğine yönelik tartışmalar konunun hukuki boyutuyla sınırlı kalmamakta, siyasi ya da ideolojik boyut da işin içine girmektedir (Eser, Memişoğlu ve Özdamar, 2011, s. 209, 210). Kamu hizmetinin kavram olarak belirsizliğinin ileri sürölmesi, aynı zamanda hukuken belirsizliği ifade etmektedir. Kavramın sadece hukuki kaynaklardan beslenmemesi buna zemin hazırlamaktadır. Öte yandan kamu hizmeti kavramı “hukuki bir tabula rasa” olarak değerdendirilmekte ve kavramın içinin hukuki kıstaslardan ziyade dönemsel ihtiyaçlara göre doldurulması yolu seçilmektedir (Orak, 2007, s. 163).

Derbil (1950, s. 29) “kamu hizmeti” kavramının ölkemizde bulanık kalması sebeplerinden birinin “hizmet” kelimesinin Türkçede statik bir mana ifade edememesi olduğunu ifade etmiştir.

Diğder taraftan Uler (1998, s. 284) kamu hizmetinin belirsiz bir kavram olduğuna karşı çıkmış, bu nitelendirmenin Balta’ya ait olduğunu ve yanlış anlaşıldığını, aslında Balta’nın her durumda objektif niteleme gerektiğini ifade ettiğine dikkat çekmiştir.

Kamu hizmeti kavramındaki belirsizliğinin bir başka kaynağı, doktrinde

birbirinden farklı tanımlar yapılmış olmasıdır. Tanımlardaki bu farklılıklar, kamu hizmetini tanımlarken hangi unsurun esas alındığı ile yakından ilişkilidir (Özdemir, 2005, s. 5). Ayrıca kamu hizmetinin niteliği hakkında farklı yaklaşım ve görüşler bulunmaktadır. Hukuksal boyutta, kamu hizmeti anlayışının, objektif anlayıştan subjektif anlayışa doğru bir gelişme gösterdiği söylenebilir.

Kamu hukukunu, hatta devleti kamu hizmeti kavramıyla açıklamak yolu Duguit'in açtığı geniş bir çığır olmuştur (Derbil, 1950, s. 28). Duguit'in kamu hizmeti anlayışı objektivisttir. Duguit'e göre kamu hizmeti; karşılıklı toplumsal bağımlılığın gerçekleşmesi ve gelişmesi için kaçınılmaz ve niteliği gereği tam olarak gerçekleştirilebilmesi ancak yönetici gücün devreye girmesiyle mümkün olması nedeniyle yönetenlerce sağlanması, düzenlenmesi ve denetlenmesi gereken faaliyetlerdir (Onar, 1996, s. 32).

Duguit'in mutlakçı kamu hizmeti anlayışında, kamu hizmeti devletin kurucu unsurlarından birisidir. Duguit, ülke ile birlikte kamu hizmetini de devletin kurucu unsurları arasında saymakta; egemenliği ve kamu gücünü devletin kurucu unsurları arasından çıkararak bunların yerine kamu hizmetini koymaktadır (Orak, 2007:166). Eğer ortada toplumsal yaşam için mutlaka gerekli bir faaliyet varsa ve bu faaliyet özel girişim tarafından düzenli ve sürekli bir şekilde yürütülemiyorsa veya yürütülmüyorsa, o faaliyet doğası gereği kamu hizmetidir ve idare tarafından üstlenilmesi gerekir (İşten, 2007).

Onar (1996) kamu hizmetini geniş anlamda; "Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimi altında genel, kolektif ihtiyaçları karşılamak, kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş olan devamlı ve muntazam faaliyetlerdir" şeklinde ifade etmiştir. Dar anlamıyla kamu hizmetinin ise "kamu idare veya müesseselerinin kamu hukukuna özgü yöntemler dairesinde ve bu hukuktan doğan yetkilere dayanarak gösterdiği faaliyetler ve yaptığı hizmetler" şeklinde tanımlandığına değinmiş, fakat kamu hizmeti kavramının açık olmadığını da hemen akabinde ilave etme ihtiyacını duymuştur (Çal, 2009, s. 11, 12).

Derbil ise, "kamu hizmeti bir iştir; bir işletmedir. Medeniyet âleminde bir iş ancak insan, maddî ve hukukî vasıtaların belirli bir maksatla düzenlenip yöneltmesi ile yapılabilir. "Kamu hizmeti" dediğimiz işlerde kamuya hizmet

maksadı güdülür. Kamu hizmeti denilen işler hükümet edenlerin idareleri veya denetleri altında görülür. Kamu hizmetleri denilen işletmeleri düzenleyen, yürüten veya denetleyen kimselerin hukukî durumları özel işletmeleri düzenleyen, yürüten veya denetleyen kimselerin hukukî durumlarından farklıdır” ifadesini kullanmıştır (Derbil, 1950, s. 35, 36).

Duguit’ın kamu hizmeti kavramına ilişkin tanımının “hizmetin kamu hizmeti olmasına kimin karar vereceği” noktasında eksik olduğuna inanan Jéze, sübjektif yaklaşımı desteklemek suretiyle kamu hizmeti kavramına farklı bir boyut kazandırmıştır. Kamu hizmetine sübjektif yaklaşım uyarınca, bu konuda kategorisinin oluşturulmasında, hizmetin niteliği değil, siyasi otoritenin kararları belirleyici rol oynamaktadır (Yılmaz, 2008, s. 1221). Kamu hizmeti anlayışında tek belirleyici olan yöneticilerin iradesidir (Orak, 2007, s. 168). Jéze kamu hizmetini “idare hukukunun köşe taşı” olarak değerlendirmiş (İşten, 2007) ve kamu hizmetini, “sadece yöneticilerin kamu hizmeti olarak yerine getirmeye karar verdikleri kamusal ihtiyaçlar” olarak tanımlamıştır.

Bu sübjektif tanım, günümüze kadar hakim durumda kalmış ve nihayet modern idare hukuku doktrininden Truchet, kamu hizmetinin kamusal otorite tarafından bazı faaliyetlere yapılandırılan bir etiket, vurulan bir damgadan ibaret olduğunu söyleyerek, bu sübjektifleştirmede doruk noktaya ulaşmıştır (Ulusoy, 1999, s. 167).

Sübjektif kamu hizmeti yaklaşımına göre bir faaliyetin kamu hizmeti olduğuna ilişkin kanunda açık hüküm bulunmalıdır. Bu şekilde açık bir hüküm bulunmuyorsa, söz konusu hizmet için özel hukuku aşan bir rejimin öngörülüp öngörülmediği araştırılmalıdır. Bu şekilde de anlaşılamiyorsa hizmetin kuruluşundaki sebep ve amacın kolektif ve genel ihtiyacı karşılamak mı, yoksa idareye gelir elde etmek için mi olduğuna bakılmalıdır (Özdemir, 2005, s. 11)

Objektif kamu hizmeti anlayışında, belirli faaliyetler taşıdıkları bazı özellikler veya niteliklerden dolayı kamu hizmeti sayılmaktadır. Kamu hizmetlerinin belirli olması ve görüldüğü zaman tanınması şeklindeki bir belirleme statik bir ifade taşımaktadır ve bu bağlamda, ulaşım, haberleşme, öğretim gibi genel, ortak, sürekli ve zorunlu ihtiyaçları tatmin eden özel faaliyetlerde kamu yararı mevcuttur ve bu hizmetlerde kamu hizmeti haline getirilmesi anlayışındaki objektif yaklaşım

artık terkedilmiştir. Diğer taraftan devletin işlevleri ile kamu hizmeti arasında kurulmaya çalışılan birliktelik, subjektivist kamu hizmeti anlayışında bir kopuş göstermekte ve kamu hizmetlerinin tanımlanmasında yasa koyucunun iradesi rol oynamaktadır. Subjektif kamu hizmeti anlayışına yöneltlen en önemli eleştiri ise, yasa koyucunun iradesinin yeterince açık olmadığı durumlarda, bir faaliyetin kamu hizmeti sayılıp sayılamayacağına da o oranda tatmin edici biçimde ortaya konulamayacağıdır (Orak, 2007, s. 166-168; Özdemir, 2005, s. 8).

Kamu hizmeti konusunda bir diğer yaklaşım da “iktisadi kamu hizmeti anlayışı”dır. Bu anlayış kamu hizmeti kavramı alanının daha sınırlı bir hale getirilmesi gerektiği temelleri üzerine oturmaktadır. Bu anlayış uyarınca kamu hizmetleri ancak özel kesimlerce yürütülmesi söz konusu olmayan faaliyetlerde gündeme getirilmelidir. Avrupa Birliğinde kamu hizmeti anlayışında yaşanan değişimler de bu gerçeğe dikkat çekmektedir (Yılmaz, 2008, s. 1222). Bu görüş taraftarlarına göre, savunma güvenlik, adalet gibi sınırlı sayıdaki devlet faaliyetleri kamu hizmeti haline getirilmeli, bunlar dışındaki tüm faaliyetler (sağlık eğitim, ulaştırma, haberleşme gibi) özel teşebbüs tarafından yürütülmelidir (Özdemir, 2005, s. 6).

Başka bir yaklaşımda ise kamu hizmeti kavramı organik, maddi ve biçimsel olmak üzere üç şekilde tanımlanmaktadır.

Organik açıdan kamu hizmeti, bir kamu tüzel kişisi tarafından belli bir görevi yürütmek amacıyla tahsis edilmiş olan kamu görevlileri ve araçlardır (Altın, 2013, s. 103). Başka bir ifadeyle organik açıdan kamu hizmeti, bir kamu tüzel kişisi tarafından belli bir görevin ya da hizmetin yürütülmesi için kamu emlakının tahsisi, bu iş için görevlendirilen kamu görevlileri ve vasıtaları ile ayrılan mali imkânların bütünüdür. Anayasa’nın 70. maddesinde yer alan “Her Türk kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir.” düzenlemesindeki kamu hizmeti deyiimi organik açıdan kullanılmıştır (İşten, 2007).

Maddi açıdan kamu hizmeti, tatmininde kamu yararı olan ve toplumsal ihtiyacı karşılayan faaliyetlerdir (Altın, 2013, s. 103). Kamu hizmeti, faaliyeti yürüten örgütün niteliklerinden bağımsız olarak, yalnızca faaliyetin niteliğine bakılarak tanımlanmaktadır. Buna göre kamu hizmeti, tatmininde kamu yararı olan toplumsal bir ihtiyacı karşılayan, yani kamu yararına yürütülen faaliyettir.

Anayasa'nın 47. maddesindeki "Kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebilir." hükmü ile 128. maddesindeki "Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür" hükmü kamu hizmeti deyiminin faaliyet anlamında kullanıldığını göstermektedir (İşten, 2007).

Şekli açıdan kamu hizmeti ise belli bir hukuki rejimi ve düzeni ifade etmektedir (Altın, 2013, s. 104). Buna göre kamusal yönetim usullerine göre yürütülen faaliyetler kamu hizmeti niteliğini taşır. Başka bir ifade ile bir faaliyetin kamu hizmeti sayılabilmesi için kamu hizmetleri hukuki rejimine, yani kamusal yönetim usullerine tabi tutulmuş olması gerekir (İşten, 2007).

Aslında, bu tanımlardan hiçbirisi kamu hizmetini tek başına açıklamaya yeterli gelmemektedir. Günümüzde kamu hizmetleri sadece kamu tüzelkişileri tarafından yürütülmemektedir. Artık değişen ve gelişen ihtiyaçlar karşısında bazı kamu hizmetleri idarenin gözetimi ve denetimi altında özel hukuk kişileri tarafından yerine getirilmektedir. Aslında hangi faaliyetin özel, hangi faaliyetin kamusal olduğu konusunda keskin bir ayrım bulunmamaktadır. Özel bir faaliyet devletleştirme yoluyla kamu hizmeti haline, kamu hizmeti de özelleştirme yoluyla özel faaliyet haline gelebilmektedir. Dolayısıyla insanlara yönelik tüm faaliyetler kamu hizmeti olmaya elverişlidirler. O halde hangi faaliyetin kamu hizmeti olduğu hususu, yasama organının iradesi dikkate alınarak belirlenecektir (İşten, 2007). Kamu hizmetini görecektir kamu kurum veya kuruluşunun işleyişine kamu hukuku rejimi yanında özel hukuk kurallarının da uygulanıyor olması, faaliyetin kamu hizmeti olma niteliğini değiştirmemektedir (Orak, 2007, s. 169).

Bu çerçevede Ulusoy (2004. s. 64) modern idare hukukunda kamu hizmeti kavramını "önemli derecede kamu yararı içermesi ve bireylere özel faaliyet olarak gereği gibi sunulmasının mümkün olmaması nedeniyle, yasama organı tarafından özel faaliyetler için söz konusu olamayacak bir ayrıcalıklar ve yükümlülükler rejimine (spesifik hukuksal rejim) tâbi tutulan faaliyet kamu hizmetidir" biçiminde tanımlamaktadır.

Günday (2003, s. 298) da kamu hizmetini, "siyasal organlar tarafından

kamuya yararlı olarak kabul edilen, bir kamu kuruluşunun ya kendisi ya da yakın denetimi ve gözetimi altında özel kesim tarafından yürütülen faaliyetlerdir” şeklinde ifade etmiş, Gözler (2003, s. 219) ise kavramı, “Bir kamu tüzel kişisi veya onun denetimi altında bir özel kişi tarafından yürütülen kamu yararı amacına yönelik faaliyetlerdir” diye tanımlamıştır

Anayasa Mahkemesi (1995) de kamu hizmeti kavramını “en geniş tanıma göre kamu hizmeti, devlet ya da diğer kamu tüzelkişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler” şeklinde ifade ederek, hizmetin ülkesel, yöresel veya toplumun bir kesimi için söz konusu olması onun kamu hizmeti olma niteliğini etkilemeyeceğini “Kamu hizmeti” kavramının gerek öğretide gerekse uygulamalarda devlet ve öteki kamu tüzel kişilerin genel idare esaslarına göre yürütülen hizmetler alanının dışına taşan ve yayılan bir kapsamı olduğunu ve bunun da gittikçe genişlediğinin bir gerçek olduğunu belirtmiştir.

Bir hizmetin kamu hizmeti sayılabilmesi için en az iki koşulun gerçekleşmesi gerekir. Bunlardan biri, hizmetin kamuya yöneltilmiş ve kamuya yararlı olması; diğeri de hizmetin kamu kuruluşlarınca ya da ilgili kamu kuruluşunun sıkı gözetimi ve denetimi altında özel hukuk kişilerinca (Sezer, 2008, s. 149) herkese sürekli ve düzenli olarak kamu hukuku hükümlerine göre verilmesidir (Yıldırım, 2007, s. 298).

Duran (1982)’a göre ise, “eski olsun yeni olsun hiçbir kamu hizmeti, tam ve kesin bir surette, yalnızca Kamu Hukukuna veya sadece Özel Hukuka göre yürütülmemektedir. Kamu hizmetlerinin hukuki rejimi, tek ve saf olmayıp, konu ve amaçlarına göre değişik ölçüde kamusal ve özel hukuklardan oluşan karma nitelikte çeşitli düzenlerdir.”

Kamu hizmetinin özelliklerinden önemlileri kısaca şu şekilde sayılabilir (Gözübüyük, 2001, s. 27-28):

- Kamu hizmeti sunulmasında eşitlik ilkesi gözetilir.
- Kamu yararınadır.
- Bir hizmetin kamu hizmeti sayılıp sayılmaması siyasi kararla belirlenir.

- Yerel, ülkesel ve bölgesel olabilir.
- Kamu kuruluşlarınca, ya da bunların gözetiminde özel girişimler tarafından sunulur.
- Tekelleşmesi gerekmez.
- Çoğunlukla parasız sunulur.
- Sürekli dir.

Kamu hizmetlerinin tümüne hakim olan temel ilkeler ise; süreklilik, değişkenlik ve uyum, eşitlik ve tarafsızlık olarak belirtilebilir (Gözübüyük, 2003, s. 32).

Geleneksel kamu yönetiminde kamu hizmetinin dayandığı etik, demokratik ve profesyonel değerlere zaman içinde özel sektörde geliştirilen sorumluluk, hesap verebilirlik, ortaklık, yeniden yapılanma, eşitlik, yenilikçilik, takım çalışması, mükemmeliyetçilik, dürüstlük, kalite, açıklık gibi değerler de eklenmiştir (Genç, 2010, s. 146, 149).

Tüm gelişmeler birlikte değerlendirildiğinde bugün geçerli olabilecek kamu hizmeti tanımı şu şekilde yapılabilir: Siyasal organlar tarafından kamuya yararlı görülerek kamu hizmeti olarak nitelendirilen, kamusal bir ihtiyacı tatmin için idare tarafından ya da idarenin yakın denetimi ve gözetimi altında özel kişilerce yürütülen faaliyetlere kamu hizmeti denir. Daha geniş bir tanım vermek gerekirse; kamu yararı içermesi ve özel faaliyet olarak gereği gibi sunulmasının mümkün olmaması nedeniyle, yasama organı tarafından özel faaliyetler için söz konusu olamayacak bir ayrıcalıklar ve yükümlülükler rejimine (spesifik hukuksal rejim) tabi tutulan ve sorumluluğu ile denetimi son tahlilde bir kamu otoritesi tarafından üstlenilen faaliyet kamu hizmetidir (İşten, 2007).

Başka bir ifadeyle kamu hizmeti; kamu tüzel kişileri tarafından, ya da sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlete ait olan kamu kurum ve kuruluşlarının ya da bunların ortaklıklarının yahut da bunların denetimi ve gözetimi altında ortak ve genel, süreklilik gösteren toplumsal ihtiyaçları karşılamak için yapılan ve topluma, ihtiyaçlarını gidermek üzere kamu ve/veya özel hukuk kişilerince sunulmuş/sunulmakta olan düzenli ve sürekli etkinlikler olarak tanımlanabilir (Sarıs, 2011, s. 59-60).

2. KAMU HİZMETİNİN TÜRLERİ

Konularına göre kamu hizmetleri iktisadi, idari, sosyal, bilimsel- teknik-kültürel kamu hizmetleri olarak ayrılabilir (Altın, 2013, s. 105). Bu ayrım, kamu hizmetlerinin tabi oldukları hukuksal rejiminin belirlenmesi açısından önemlidir. Zira bu ayrım her bir tür kamu hizmeti içinde kamusal ve özel yönetim usullerinin yerini ve yoğunluğunu da ortaya koymaktadır.

İktisadi kamu hizmetleri, toplumun ekonomik gereksinimlerini özel hukuk kuralları içinde karşılayan hizmetlerdir. Devletin ekonomik alana müdahale etmesi gereğinin bir sonucu olarak ortaya çıkmış olan (Altın, 2013, s. 105) bu hizmetler, çoğu kez özel sektör faaliyetleri ile yan yana yürütüldüklerinden, esas itibarıyla özel hukuk hükümlerine tabidirler. Ancak kamu hizmeti nitelikleri gereği, kamulaştırma yapma, idari para cezası kesme gibi bazı kamusal yetki ve usullere de sahiptirler.

İdari kamu hizmetleri, geçmişten beri kamu hukukuna uygun olarak idare tarafından yürütülen eğitim, sağlık, güvenlik, milli savunma, tapu ve kadastro, bayındırlık gibi hizmetlerdir (Altın, 2013, s. 106). İdari kamu hizmetlerinin kamu hukuku kurallarına göre yerine getirilmesi esas olmakla birlikte, bazen istisnai olarak bu hizmetler için özel hukuk usullerine de başvurulabilir. Bu hizmetlerin yetkileri, usulleri, personeli, mal ve paraları kamu hukuku hükümlerine göre yürütülür.

Sosyal kamu hizmetleri, emeklilik, sosyal yardım, çalışma hayatının düzenlenmesi ve sosyal güvenlik gibi konulara ilişkin yürütülen faaliyetleri kapsamaktadır (Altın, 2013, s. 106). Sosyal kamu hizmetlerinde, iktisadi kamu hizmetlerine göre kamu yararı amacı daha belirgindir. Memurların emeklilik işleri dışında, sosyal kamu hizmetlerinin bir kısmı özel hukuk rejimine tabi tutulmuşlardır. Ancak özellikleri gereği belli ölçüde kamu hukuku kurallarına da tabidirler (İşten, 2007). Örneğin özel hukuk hükümlerine göre sigorta şirketlerinin yaptıkları kaza, hastalık, hayat ve bireysel emekliliğe ilişkin sigorta işlemleri, kamu görevlileri dışındaki kişilerin sosyal güvenliğini sigorta kapsamındaki rizikonun gerçekleşmesinden sağlamaktadır.

Bilimsel-teknik-kültürel kamu hizmetleri, yakın dönemde idarenin genellikle özel faaliyete konu olan bilimsel ve teknik araştırmalar ile sanat ve

kültür alanlarına el atması ile ortaya çıkmış olan ve devletin bilimsel ve teknik araştırmalar, müzik, tiyatro, bale gibi bilim, kültür ve sanat alanındaki faaliyetlerini kapsayan kamu hizmetleridir. Devlet Tiyatroları, TÜBİTAK bu tür hizmetleri veren kuruluşlardır (İşten, 2007; Altın, 2013, s. 106).

Ayrıca yürütüldükleri alan düzeyine göre kamu hizmetleri ulusal ve yerel kamu hizmetleri olarak ikiye ayrılabilir (Altın, 2013, s. 106). Kamu hizmeti kavramının mekânsal olarak irdelenmesi sonucu karşımıza kent hizmeti kavramı çıkmaktadır. Kent hizmetleri kenti belli ve büyük bir mekân olarak kabul ederek, bu mekân üzerinde kurulu yerel yönetim birimi olan belediyelerin sunduğu yerel hizmetler olarak anlaşılmaktadır. Genel bir ilke olarak bakıldığında, bütün vatandaşları ilgilendiren hizmetlerin merkezi yönetim tarafından; bölgesel ve yerel nitelikteki hizmetlerin, o bölgenin yerel yönetimi tarafından sunulması ilkesi benimsenmiştir (Sezer ve Vural, 2010, s. 206, 208).

Kamu hizmetlerinin sunumundaki yönetim felsefesi, iş görme biçimi, bürokratik ve merkeziyetçi yaklaşım, etkin hizmet sunmayı etkilemektedir (Çukurçayır ve Eşki, 2001, s. 94). Yeni kamu yönetimi anlayışı kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde merkezi yönetimin dışında mahalli idareleri ön plana çıkartmakta ve kamu hizmetlerinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında da yer alan ve yerleşme (subsidiarite) ilkesine uygun olarak oluşturulmuş örgütler tarafından yerine getirilmesinin etkinlik ve verimliliği artıracaklarını vurgulamaktadır (Arslan, 2010, s. 28).

Bu bağlamda yerel yönetimlere devredilen yetki, görev ve kaynakların, yerel yönetim özerkliğini zedelemeyecek şekilde merkezi yönetim tarafından denetlenmesini de gerekmektedir (Sezer ve Vural, 2010, s. 217, 218).

Öte yandan kamu hizmetleri konularını oluşturan faaliyetlerin devlet tekelinde olması ya da özel kesime bırakılması açısından da ayrıma tabi tutulabilir. Yararlanma açısından da kamu hizmetlerinde doğrudan doğruya ve kişisel yararlanma, dolaylı yararlanma ve toplumsal yararlanma şeklinde bir ayrım söz konusudur (Altın, 2013, s. 106).

Burada kamu hizmeti türlerinden olmamakla birlikte, 1960'lı yıllarda Fransız İdare Hukuku öğretisinde Conseil D'Etat içtihadına dayanılarak geliştirilen "virtüel (sanal) kamu hizmeti" kavramına da değinmekte fayda bulunmaktadır

(İşten, 2007). “Virtüel kamu hizmeti”, yani “kamu hizmeti olmaya yatkın, hizmet” veya “kamu hizmeti olma istidadını bünyesinde taşıyan faaliyetler” genelde kamu emlakinden normalin dışında bir yararlanmayı gerektiren faaliyeti ifade etmekte olup, söz konusu faaliyeti yürüten özel kişinin idare ile ilişkileri de bir izne dayanmakla beraber idarenin denetim yetkisi kolluk yetkisi boyutlarını aşır hizmete içten müdahale niteliği kazanmaktadır. Hatta bu özelliği dolayısıyla, izin alarak faaliyeti yürüten kişinin durumunun imtiyaz sahibinin durumuna yaklaştığı da kabul edilmektedir. Uygulamada, Danıştay’ın özel öğretim kurumlarına ve minibüs işletme ruhsatlarına ilişkin kararları virtüel kamu hizmeti anlayışının benimsendiğine örnek olarak kabul edilmektedir (Tan, 1991, s. 236, 237).

Virtüel kamu hizmetinde bu hizmet için siyasi otorite tarafından “kamu hizmeti” tanımlaması yapılmamaktadır. Ancak özel kesim tarafından yürütülen bir faaliyet ile kamu yararı, idarenin kolluk yetkisini aşan bir denetim içinde sağlanmaktadır. İdarenin kamu hizmetinin takipçisi olma sıfatı ile hizmeti gören kesime müdahale olanağı bulunmaktadır (Yılmaz, 2008, s. 1220). Bu kuram uyarınca hemen hemen her özel teşebbüs faaliyeti kamu hizmeti haline dönüştürülebilir ve bu sayede özel teşebbüs bütünüyle idarenin denetimi altına sokulabilir. Bu ise liberal demokratik sistemde uygun görülebilecek bir sonuç değildir (Özdemir, 2005, s. 10).

Virtüel kamu hizmeti anlayışına yönelik bir eleştiri de, bu anlayışın benimsenmesi halinde kamu hizmeti kavramının “deforme” edilebilme riskini bünyesinde barındırdığı, bunun sonucunda benzer faaliyetler yapan idarenin de bu faaliyetleri özel sektöre benzer şekilde “kâr” etmek amacıyla ifa etmeye başlayabileceği savunulmaktadır (Çal, 2009, s. 25).

3. KAMU HİZMETİNİN SUNUMU

Kamu hizmetlerinin çeşitli yöntemler ile sunulması mümkündür. Kamu hizmetlerinin doğrudan idare tarafından görülme usulü emanet usulüdür. Bunun dışında hizmetlerin özel kişilere gördürülmesi müşterek emanet, iltizam, ruhsat, imtiyaz, yap-işlet-devret yöntemleriyle yapılmaktadır (Altın, 2013, s. 106, 107).

3.1. Emanet Usulü

Emanet usulü kamu hizmetlerinin doğrudan doğruya bir kamu tüzel

kişisi tarafından, belirlenen hizmet için ayrılan personel, araç, bütçe ile yerine getirilmesidir (Giritli, Bilgen ve Akgüner, 2001, s. 788). Diğer bir ifade ile emanet, bir kamu hizmetinin devlet veya öteki kamu tüzelkişileri tarafından doğrudan doğruya ve kendi örgütleriyle ve hizmete tahsis ettikleri aynı ve şahsi vasıtalarla gördürülme usulüdür. Emanet usulü için belirleyici nitelik, bir kamu hizmetinin doğrudan doğruya devlet veya öteki kamu tüzel kişilerince görülmesidir. Buna karşılık bir hizmetin mutlaka kamusal yönetim usulleri ile görülmesi emanet usulünün belirleyici bir niteliği değildir. Bu nedenle; bağlı bulunacağı rejimin kamusal yönetim usullerine tabi kamu hizmetleri ya da özel yönetim usullerine tabi kamu hizmetleri olması önemli değildir (Günday, 1999, s. 233).

İdare hukukunun geçerli olduğu emanet yönteminde işbölümü ilkesi gereği hizmet bakanlıklar, belediyeler, il özel idareleri, köyler ve çeşitli kamu kurumları eliyle görülmektedir (Giritli, Bilgen ve Akgüner, 2001, s. 788). Mali bakımdan hizmetin idamesi için gerekli olan ödenek söz konusu hizmetin sahibi olan idarenin bütçesi içinde bulunmaktadır ve onun bağlı olduğu usullere göre kullanılmakta ve denetlenmektedir (Özdemir, 2005, s. 25).

3.2. Müşterek Emanet Usulü

Müşterek Emanet Usulü, bir kamu hizmetinin masrafları, hasar ve zararı idareye ait olmak üzere, gelir üzerinden belli bir pay veya götürü bir ücret karşılığı özel bir kişiye gördürülmesidir (Günday, 1999, s. 234). Başka bir ifadeyle müşterek emanet usulü; hizmeti yerine getiren özel kişinin hizmetin bedelini, hizmetten yararlananlardan aldığı bedelle karşılaması ve bu yolla kazanç elde ettiği takdirde bunu idare ile paylaşması yöntemidir (Günday, 2004, s. 306, 307).

Ruhsat veya izin olarak adlandırılan bu usulde, idare tek taraflı olarak idari bir işlemle tekel niteliğinde olmayan bir hizmeti özel kişilere gördürtebilmektedir. Ancak idarenin verdiği ruhsat özel kişi ile bir idari sözleşme şeklinde değil, özel kişiye idarenin tek taraflı iradesi ile yapılan bir şart işlemle verilmektedir (Kalabalık, 2004, s. 267).

3.3. İltizam Usulü

İltizam usulü, mültezim adı verilen bir özel kişiye götürü veya orantılı bir kazanç ya da ücret karşılığında bir kamu hizmetinin gördürülmesidir. İltizam Usulü,

müşterek emanet usulünün mali konularda uygulanma biçimidir (Günday, 1999: 233). Bu usulde kamu hizmeti, önceden kararlaştırılan oranda bir bedel karşılığı özel kişiye gördürülmektedir. Hizmet idare tarafından tesis edilmekte yürütülmesi ise özel kişiye bırakılmaktadır. Müşterek emanet usulü, söz konusu hizmete ilişkin olası zarar ve hasar riskinin belirli bir sözleşme kapsamında idarede kalması nedeniyle imtiyaz usulünden ayrılmaktadır (Özdemir, 2005, s. 43).

Müşterek emanet ve iltizam usullerinin günümüzde uygulanabilirliği kalmamış olan hizmet görme usulleridir.

3.4. İmtiyaz Usulü

İmtiyaz, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi olarak adlandırılan idari bir sözleşme ile verilmekte ve bu sözleşme ya belli bir kamu hizmetinin kurulması ve belli bir süre işletilmesi veya kurulmuş bulunan bir kamu hizmetinin sadece işletilmesi ya da her ikisi birlikte yapılmaktadır. Belli bir kamu hizmetinin sadece kurulması için yapılan sözleşmeler yargı içtihatlarında idari sözleşme olarak değil özel hukuk sözleşmeleri olarak kabul edilmektedir (Günday, 1999, s. 234).

Bazı kamu hizmetleri imtiyaz yoluyla işletilmektedir. Devlet bir hizmeti kamu hizmeti niteliğine getirdikten sonra bu hizmetin yürütülmesini, hizmetin yürütülmesinden doğan giderler ve hasarlar da özel kişiye ait olmak üzere, bir özel kişiye vermektedir (Giritli, Bilgen ve Akgüner, 2001, s. 788). Böylece devlet sözleşme ile bir özel hukuk tüzel kişisine hizmetin işletilmesini, getirdiği tüm harcamaları, kâr ve zararı ile birlikte devretmektedir (Kalabalık, 2004, s. 268).

5393 sayılı Belediye Kanununa göre, belediye, müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek; kaynak sularını işletmek veya işlettirmek; toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek ve katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir (md.15).

3.5. Yap-İşlet-Devret Modeli

Bu model; ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modeli olup, yatırım bedelinin (elde edilecek kar dahil) sermaye şirketine veya yabancı şirkete, şirketin işletme süresi içerisinde ürettiği mal veya hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle ödenmesidir.

Ülkemizde 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanuna göre; köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, kongre merkezi, kültür ve turizm yatırımları, ticari bina ve tesisler, spor tesisleri, yurtlar, tema parklar, balıkçı barınakları, silo ve depo tesisleri, jeotermal ve atık ısıya dayalı tesisler ve ısıtma sistemleri elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, trafiği yoğun karayolu, demiryolu ve raylı sistemler, gar kompleksi ve istasyonları, teleferik ve telesiyej tesisleri, lojistik merkezi, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava alanları ve limanları, yük ve/veya yolcu ve yat limanları ile kompleksleri, sınır kapıları ve gümrük tesisleri, milli park (özel kanunu olan hariç), tabiat parkı, tabiatı koruma alanı ve yaban hayatı koruma ve geliştirme sahalarında planlarda öngörülen yapı ve tesisleri, toptancı halleri ve benzeri yatırım ve hizmetlerin yaptırılması, işletilmesi ve devredilmesi konularında yap işlet devret modeli uygulanabilmektedir.

4. KAMU HİZMETİ ANLAYIŞINDA DÖNÜŞÜM

Kamu hizmeti anlayışı tarihsel süreç içinde değişime uğramıştır. 19 yy. sonları ve 20. yy. başlarında mutlakçı (objektivist) nitelikte olan kamu hizmeti anlayışından, göreceli (sübjektif) kamu hizmeti anlayışına doğru bir geçiş yaşanmıştır. Mutlakçı kamu hizmeti anlayışında; “bazı faaliyetler sırf toplumsal yaşam için çok önemli” olmaları nedeniyle, “yani doğaları/nitelikleri gereği” kamu hizmeti olarak kabul edilmekteydi. Bu anlayışının katı durumu, “kamu hizmetlerinin toplum yaşamının değişen koşullarına” uyarlanamaması ve “modern demokrasinin temel kazanımlarına uygun olmaması” gerekçesiyle eleştirilmiştir. Bunun üzerine göreceli (sübjektif) kamu hizmeti anlayışına doğru bir geçiş yaşanmıştır (Eser, Memişoğlu ve Özdamar, 2011, s. 210).

Özellikle 1960'larda öne çıkan "refah devleti" anlayışı; ekonomide yaşanan krize bir çözüm formülü olması açısından, küreselleşmenin ve neo-liberal piyasa ekonomisinin hakim paradigma haline geldiği 1970'lerin ikinci yarısında ve özellikle 1980 sonrasında, sınırlı, neo-liberal devlet anlayışını içeren "minimal-girişimci devlet" yaklaşımıyla işlevsizleşmiştir. Bunun sonucu devletin işlev ve fonksiyonları da yeniden sorgulamaya tabi tutulmuş ve süreç içinde kamu yönetimi sisteminin yeniden yapılandırılması ile kamu hizmeti anlayışının değişimi gündeme gelmiştir. Böylece devletin kaynak israfına neden olan sosyo-ekonomik faaliyetlerden uzaklaşması, bu alanı piyasa ekonomisine bırakması öngörülen, sınırlı, neo-liberal devlet anlayışı öne çıkmıştır (Demirel, 2006, s. 109; Eser, Memişoğlu ve Özdamar, 2011, s. 209).

Neo-liberal politikalar doğrultusunda devletin ekonomiye müdahalesi azalırken kamu hizmeti anlayışı da değişime uğramıştır. Kamu hizmeti artık sadece devlet tarafından üretilmemekte, devlet yanında piyasa güçleri tarafından da kamu hizmeti sunulmaktadır. Kamu hizmetlerinin piyasaya açılması ve buna paralel olarak hizmetlerin sunumunda kâr amacı güdülmesi, "faydalanan öder" ilkesi doğrultusunda hizmetlerin fiyatlandırılmasına yol açmaktadır. Bu durum çeşitli düşünürlerce kamu hizmetlerinin "sosyal hak" olma niteliğine son verildiği ve "vatandaş" kavramının yerini "müşteri" kavramına bıraktığı şeklinde eleştirilebilmektedir (Eser, Memişoğlu ve Özdamar, 2011, s. 211).

Dreschsler (2005) yeni kamu işletmeciliği (NPM)'ni, "iş ilkelerinin ve işletme tekniklerinin özel sektörden kamu sektörüne transfer edilmesidir," şeklinde tanımlamıştır. Kamu işletmeciliği, doğal dengenin sağlanması durumunda en verimli kaynak kullanımının da mümkün olduğunu savunur. Zaten verimlilik, en temel ilkesidir (Şener, 2007, s. 36).

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımında; hiyerarşik bir niteliğe sahip olan klasik model olan piramidal yapının yerini, kamu örgütlenmesinde yatay örgütlenme modellerine geçilmiş ve yarı özerk birimler almıştır. Bu anlayışı sonuç odaklıdır. Önem verilen nokta daha çok sonuçlardır. Klasik anlayıştaki süreçlere önem verme yerini sonuçlara yöneltmiştir. Sonuçlara yönelik olmak bu kuruluşların ürettikleri mal ve hizmetlere ve bunların verimliliğine göre değerlendirilmesi demektir (Arslan, 2010, s. 32-33).

Kamu yönetimindeki bu yeni yaklaşım, özellikle klasik bürokrasiye yöneltlen eleştirileri temel olarak ele almaktadır. Yapılan eleştiriler; hiyerarşik bir yapılanma, yetkilerin aşırı merkezileşmesi, vatandaşların beklentilerini gereği gibi karşılayamayan, aşırı kuralcılığın hâkim olduğu, verimsiz çalışan, gibi söylemlerle ifade edilmektedir. Kamu yönetimindeki yeni yaklaşım bütün bunları reddedip özel sektör tekniklerini esas almayı önermektedir. Bu Yeni kamu yönetimi anlayışı bir paradigma değişimidir. Bu anlayışla klasik yönetim ekolünün bütün değerlerine alternatifler getirilmektedir. Klasik yönetim eleştirilirken ekonomik rasyonellik esasına göre yeni öneriler sunulmaktadır. Bu öneriler de iktisat, işletme bilimleri ile küreselleşme sayesinde kendi algılamalarına göre kamuyu şekillendirmektedir. Piyasaya öncelik verilmeli denince klasik bürokrasinin hiyerarşik yapısı, müşteri kavramını kullanınca devlet karşısında hak ve yükümlülüklerle sahip vatandaş kavramı değişime uğramaktadır (Arslan, 2010, s. 27, 29).

Yeni liberal bakış açısında, kamu hizmetlerinin ticarileştirilebilir ve sıradan ticari işletmeler tarafından da sunulabilir olduğu savunulmaktadır. Özel girişimciliğin kamusal birçok hizmeti kamu girişimlerinden daha etkin bir biçimde yerine getirebileceği yaygın olarak kabul edilir hale gelmiştir (Acar ve Gül, 2007, s. 265, 266). Ekonomiklik, etkililik, verimlilik, şeffaflık, denetlenebilirlik, hesap verebilirlik, yerelleşme, müşteri odaklılık, sürekli değişim, piyasa tabanlı olma, liberal ekonomi, sivil toplum, yeni sağ, işletmecilik gibi kavramlar kamu yönetiminde yeni bir paradigma değişimine neden olmaktadır (Arslan, 2010, s. 29).

Küresel ölçekte neo-liberalizmin savunucusu konumundaki Dünya Bankası, 1990'ların ortalarına kadar minimal devlet yaklaşımını benimserken, 1997 Raporu etkin devlet yaklaşımına odaklıdır (Demirel, 2006, s. 113).

İletişim ve ulaşım teknolojilerindeki gelişmeler, kentleşmenin hızlanması ve kent nüfusunun artması, vatandaşların kamu hizmetlerinden talep ve beklentilerinin değişmesi ve çeşitlenmesi gibi faktörler kentsel hizmetlere olan talepleri artırmıştır. Kamu hizmetlerinin merkezi yönetim tarafından kaliteli, etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirilememesi bu hizmetlerin kentlerde daha çok yerel yönetimler tarafından sunulmasını gerektirmiştir (Sezer ve Vural, 2010, s. 217).

Özellikle 1980 sonrası yönetim anlayışında meydana gelen değişimlerle birlikte kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sunulması, kamu

hizmetlerine olan talebin yerinde karşılanması, hizmetten yararlananların karar alma süreçlerine katılması gibi konular ön plana çıkmaya başlamıştır. Böylece klasik kamu hizmeti anlayışı yerini yeni bir kamu hizmeti anlayışına bırakma eğilimine bırakmıştır (Altın, 2013, s. 111).

Kamu hizmetlerinin değişik aktörlerin işbirliği ve katılımıyla görülmeye başlanması, hizmetlerde etkililik ve verimliliğin ön plana çıkması, hizmet faaliyetinin tüm süreçlerinin denetime açık hale gelmesi gibi durumlar klasik kamu hizmeti anlayışının değişiminde yönetim düşüncesinin önemli bir yere sahip olduğunun birer göstergesi niteliğindedir (Altın, 2013, s. 111, 112).

Dünyanın her yerinde kamu yönetimi alanında hükümetlerin yapısal ve işlevsel dönüşümünün; yönetim yaklaşımının ortaya çıkması; yeni yurttaş-hükümet ilişkileri; kamu, özel ve hükümet dışı kuruluşlar arasında politika oluşturma'nın yeni süreçleri aracılığıyla gerçekleştirildiği bilinmektedir (Çukurçayır ve Eski, 2001, s. 90).

Kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliği arttıran bir yaklaşım olan yeni kamu işletmeciliği düşüncesi kapsamında önemli bir yere sahip olan yönetim, değişik aktörlerin etkileşimiyle ortaya çıkan bir süreçtir. Yönetim pasif tüketiciliği içermeyen aktif katılımcı vatandaşlık anlayışının hakim olduğu bir yapıdır. Yönetim; katılım ve hesap verebilirlik kavramlarını da beraberinde getirmektedir. Hizmetten yararlanan kişilerin karar alma süreçlerine ortak olması aynı zamanda hizmetin yürütülmesinde görev üstlenen birimlerin hesap verebilir olmasını gerektirmektedir. Kamu hizmetlerinin değişik aktörlerin işbirliği ve katılımıyla görülmeye başlanması, hizmetlerde etkililik ve verimliliğin ön plana çıkması, hizmet faaliyetinin tüm süreçlerinin denetime açık hale gelmesi gibi durumlar klasik kamu hizmeti anlayışının değişiminde yönetim düşüncesinin önemli bir yere sahip olduğunun birer göstergesi niteliğindedir (Altın, 2013, s. 111,112).

Yönetim, esasında yeni kamu işletmeciliği yaklaşımını destekleyici bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Yönetim modeli ile amaçlanan, kamu işletmeciliği ile devlet içinde başlatılan piyasalaştırma girişimleri, rekabet, etkinlik ve etkililik gibi ekonomik ölçütlere göre tanımlanan toplumsal ilişkiler alanına doğru genişlemedir. Yönetim, kamu-özel, devlet-devlet dışı, ulusal-uluslararası aktörler tarafından gerçekleştirilen bir işlev olarak tanımlanmaktadır (Orak, 2007,

s. 231).

Yönetişimin gündeme getirdiği yeni devlet anlayışını, en özlü biçimiyle, “minimal devlet” modelinden “düzenleyici devlet” modeline geçiş olarak adlandırmak mümkün görünmektedir. Bu geçiş “birinci kuşak yapısal reformlar” ve “ikinci kuşak yapısal reformlar” ayrımı ile adlandırılmaktadır. Birinci kuşak reformların minimal devlet modelini, ikinci kuşak reformların ise düzenleyici devlet modelini temel aldığı kabul edilmektedir. Düzenleyici devlet modelinin getirdiği en önemli yenilik, minimal devlet modelinin serbest piyasa modeline, deregülasyona, devletin ekonomiye müdahalelerinin sınırlandırılmasına odaklanan yaklaşımının, piyasa mekanizmasının etkinliğinin ve serbest rekabetin sağlanması için yeterli olmadığına ortaya konmasıdır. Bu yeni yaklaşım, rekabetçi piyasa yapılarına ulaşılabilmesi için devletin kartelleşmeyi önleyici, rekabeti güvenceye alan, yolsuzlukları önleyen, şeffaflığı sağlayan, girişim özgürlüğünü genişleten ve tüketici haklarını koruyan etkin önlemler alması gerektiği varsayımına dayanmaktadır. Ancak, yönetişimin “etkin devlet” vurgusunun “kamu girişimciliği” ve “refah programları”na davetiye çıkarmak anlamına gelmediğini de vurgulamak gerekmektedir. Bu yaklaşımıyla, yönetim, serbest piyasa modelini temel almaya devam etmekte, ancak mevcut piyasaların rekabetçi niteliğinin güvenceye alınmasına yönelik ek önlemler getirmektedir (Kalfa ve Ataay, 2008, s. 236¹).

Öte yandan küreselleşme ile birlikte devletlerin hizmet sunumlarının modernleşmesi gerekliliğini fark etmesiyle birlikte uygulamaya konulan e- Devlet uygulamaları, geleneksel kamu hizmeti sunma şekillerinde önemli bir değişime yol açmıştır.

Devlet anlayışının günümüzde en önemli göstergeleri arasında, devletin iç işleyişini online hale getirmesi, kamu hizmetlerini yurttaşlara dijital ortamda sunması ve bilişim teknolojilerini kullanarak bürokratik işlemleri en aza indirmesi yer almaktadır. Elektronik devletin temel amacı, bilgiye erişme, iletişim kurma, hizmet sunma ve katılım olanakları bakımından mümkün olduğu ve hukukun izin verdiği ölçüde yurttaş ve işletmelerin ihtiyaçlarıyla kesişen dijital bir yönetim oluşturmaktır. Elektronik devlet Yeni Kamu İşletmeciliği ile başlatılan değişiklikleri kullanmaktadır. Bu değişiklik, kamu kurumlarının hizmetlerini yurttaşlara birbirleriyle ilişkili bir şekilde sunma çabasını içermektedir. Söz konusu çabalar, karar alma ve alınan kararları uygulama sürecini içine almaktadır (Eren ve Durna,

2005, s. 139, 141, 149).

Özelikle yönetimin yeniden yapılandırılması çabalarıyla önem kazanmaya başlayan e-devlet kavramı, bütünleşmiş strateji, süreç, organizasyon ve teknolojiyi ifade eden bir kavramdır (Çukurçayır ve Eşki, 2001, s. 103).

E-devlet “...vatandaşların ya da iş dünyasının devlet kurumlarıyla olan ilişki ve işlemlerinin elektronik ortamda gerçekleştirilmesidir. Kamu hizmetlerinin, tarafların doğrudan bağlantı kurmaya ya da fiziksel değiş tokuş yapmaya gerek kalmadan açık veya sınırlı kullanıcıların ulaşabildiği kapalı ağlar üzerinden elektronik olarak yapılabilmesi şeklinde tanımlanabilir” (Yüctürk, 2002, s. 146).

E-devlet uygulamalarını sadece hizmet sunumunda bilgi-iletişim teknolojilerinin kullanılması olarak algılanmamalıdır. Hizmet sunumunun yanı sıra e-devlet uygulamaları aynı zamanda insan kaynaklarının, iş süreçlerinin ve hizmetten faydalanan vatandaş potansiyelinin maksimize edilerek değerlendirilmesini içeren bir anlayış değişikliğini de ifade etmektedir (Balci, 2003, s. 4).

Görüldüğü gibi hukuksal, siyasi ve ekonomik alanlarda yaşanan gelişmeler kamu hizmeti kavramını da tanım ve içerik olarak yakından etkilemekte ve değiştirmektedir. Kamu hizmeti toplumsal ihtiyaçlar doğrultusunda kamu sektörü eliyle hizmet sunulması esasına dayanmaktadır. Kamu hizmetlerinin sunumunda yönetim, hizmette yerellik ilkesi, kamu hizmet standartlarının belirlenmesi, e-devlet uygulamaları ön plana çıkmaya başlarken, evrensel hizmet gibi kavramlar da sıklıkla kullanılmaya başlanmıştır (Altın, 2013, s. 101).

Yılmaz (2008) ekonomik anlayış temelleri üzerine kurulan Avrupa Birliğinin, bu anlayışa paralel olarak, kamu hizmeti alanında kendine özgü olarak, müktesebatında genel ekonomik yarar hizmeti, evrensel hizmet, minimum hizmet, ekonomik yarar hizmetleri, temel-ek hizmet gibi farklı bir terminoloji yaratmaya başladığına dikkat çekmektedir.

Bu terminolojiden “evrensel hizmet” kavramı, 1987 senesinde Avrupa Birliği Komisyonunun telekomünikasyona ilişkin olarak çıkardığı ‘yeşil kitap’ta geçmiş, daha sonra da birlik müktesebatında yoğun olarak kullanılmaya başlanmıştır. Evrensel hizmetin yer aldığı düzenlemelere bakılınca “uygarlığın

geldiği/ulaştığı düzeyde bireyin gündelik yaşamı için vazgeçilmez niteliği nedeniyle en azından minimum bir bölümünün istisnasız herkese sağlanması zorunlu olan ve bu sağlamanın makul bir fiyat ve kaliteden olacağı temel bazı hizmetler olarak tanımlanmaktadır” (Yılmaz, 2008, s. 1227, 1228). Burada söz konusu olan, tüm bireylere ikametgâhları nerede olursa olsun, temel bir hizmetten, makul bir fiyat karşılığı yararlanma olanağının garanti edilmesidir (Ege, 2002, s. 12).

Avrupa Birliğinde “evrensel hizmet” terminolojisi alanında yaşanan bu gelişmelere paralel olarak kavram, Türk Hukuk sisteminde de telekomünikasyon alanında etki göstermiştir. 2001 yılında 4502 sayılı Kanun¹ ile kavram hukuk sistemimize girmiştir (Yılmaz, 2008, s. 1227, 1228).

Avrupa Birliğinde kamu hizmeti alanında ortaya çıkan yeni terminolojinin bir parçası da “genel ekonomik yarar hizmetleri” olarak ortaya çıkmıştır. Birlik kurucu anlaşması olan Roma Anlaşması’nın 90. maddesinin 2. fıkrasında ve “Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD)’ın pek çok kararında bu kavramın yer aldığı görülmektedir. ATAD bir kararında genel ekonomik yarar hizmetleri için “bir bölgenin bütününde, tüketicilerin tamamına, aynı kalitede, özdeş ve ancak herkese uygulanan kriterlere göre değişebilen fiyatlarla” yerine getirebilen hizmet şeklinde değerlendirmede bulunmuştur. Temel ek hizmet kavramı da kamu hizmeti konusunda Avrupa Birliği müktesebatında kullanılmaktadır. Temel hizmet, “yeteri kadar karlı olmadıkları için herhangi bir yatırımcı tarafından üstlenilemeyecek büyük alt yapı şebekeleri gerektiren, fakat toplumun günlük yaşantısı için mutlaka gerekli ve ‘asgari’ düzeyde uygar bir insan için vazgeçilemeyecek bir takım hizmetleri ifade etmektedir”. Ek hizmet ise temel hizmet ve evrensel hizmet dışında kalan faaliyetleri anlatmak amacıyla kullanılmaktadır (Yılmaz, 2008, s. 1227, 1228).

Yukarıda yapılan açıklamalardan anlaşılacağı üzere günümüzde özellikle

¹ 4502 sayılı Kanunda, asgari hizmet tanımlanmış söz konusu tanım içinde ‘evrensel hizmet türleri’ ibaresi kullanılmıştır. “...Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde herkes tarafından erişilebilir, belirlenmiş kaliteyi haiz ve herkesin karşılayabileceği şekilde makul bedel karşılığında sunulacak olan ve ankesörlü telefon, acil telekomünikasyon hizmetleri ve telefon rehber hizmetlerini de ihtiva eden asgarî evrensel hizmet türlerini”, 16/6/2005 tarihli ve 5369 sayılı Evrensel Hizmet Kanununda “Evrensel hizmet: (Değişik: 5/11/2008-5809/67 md.) Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde coğrafi konumlarından bağımsız olarak herkes tarafından erişilebilir, önceden belirlenmiş kalitede ve herkesin karşılayabileceği makul bir bedel karşılığında asgari standartlarda sunulacak olan, internet erişimi de dâhil elektronik haberleşme hizmetleri ile bu Kanun kapsamında belirlenecek olan diğer hizmetleri,” olarak ifade edilmiştir.

Batılı ülkelerde “Yeni Kamu Hizmeti” anlayışı benimsenmekte ve kamu hizmetleri ile ilgili de bazı yeni yöntem ve uygulamalar gerçekleştirilmektedir. Bunlardan bazıları şu şekilde ifade edilebilir (Denhardt ve Denhardt, 2000, s. 554-556).

- Yeni yönelimde, bir devlet memuru vatandaşı sıkı bir şekilde sorgulamak ve yönlendirmek yerine onlara yardımcı olarak ortak çıkarların paylaşılmasını sağlamaktadır. Yönetim birçok konuda çeşitli gruplarla etkileşim içinde bulunarak karar verecektir. Bu yeni anlayışta kamu görevlisi vatandaşa artık sadece “evet” ya da “hayır” diye cevap veren bir anlayıştan sıyrılmaktadır.

- Üretim değil, kamusal çıkar temel amaçtır. Kamu yöneticileri, kamusal çıkarların paylaşılması fikrinin gelişmesine bütüncül bir katkıda bulunmalıdır. Amaç, bireysel tercihler tarafından yönlendirilen hızlı çözümlerin bulunmasından ziyade, ortak çıkarların yaratılması ve sorumlulukların paylaşılmasıdır.

- Yeni kamu hizmetlerinde bir başka önemli nokta stratejik düşünmek ve demokratik davranmaktır. Politika ve programlar, kamusal ihtiyaçların karşılanmasındaki kamusal gereksinimler, ortak çabalar ve işbirliği süreciyle daha kolay başarılabilir.

- Hizmet müşterilere değil, vatandaşlardır. Bireysel çabaların toplamından ziyade değerlerin paylaşılmasındaki diyalogdan oluşan kamusal çıkar önemlidir. Bundan dolayı, devlet memuru sadece müşterilerin taleplerine cevap vermez bununla birlikte vatandaşlar arasında işbirliği ve güven ilişkilerini de geliştirmeye çalışır.

- Kamu hizmetlerinde yeni yaklaşımda sorumluluk basit bir olgu değildir. Devlet memuru, özel sektördeki görevlilerden daha dikkatli olmalı; aynı zamanda vatandaş çıkarlarında, politik kurallarda, profesyonel standartlarda, topluluk değerlerinde anayasaya ve yasalara uygunluğu gözetmelidir (Sezer, 2008, s. 153).

Sonuç olarak devlette ve kamu yönetimi alanında meydana gelen değişim sonucunda kamu hizmeti ile ilgili belli başlı şu değişimlerin yaşandığı söylenebilir:

- Kamu hizmetinin görülme yöntemine ilişkin belirgin değişiklikler olmuştur. Yönetişimin öngördüğü açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik gibi olgular ile hizmet standardının belirlenmesi, gibi konular bu kapsamda değerlendirilebilir.

- Kamu hizmetinin niteliğinin yükseltilmesi (kalite) önemsenmeye başlanmış, bunu sağlayıcı uygulamalar gerçekleşmiştir.
- Kamu hizmetlerinde sayıca azalma olmuş, böylece kamu hizmetlerinin kapsamı daralmıştır.
- Kamu hizmeti kavramı da değişmeye başlamış, “evrensel hizmet” kavramı da yaygınlıkla kullanılmaya başlanmıştır.

Bu suretle yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte ortaya çıkan devletin küçültülmesi ve özelleştirme çalışmalarının kamu hizmetlerine olan etkisi; etkinlik, kalite, verimlilik, katılımcılık, şeffaflık, hesap verilebilirlik, yerleşme gibi alanlarda hayata geçmiştir. Bu durum kamu hizmetlerinin niteliğini arttıran bir sonuç olarak değerlendirilebilir (Altın, 2013, s. 116).

5. HİZMET STANDARTLARININ BELİRLENMESİ

Şu ana kadar yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, dünyada hukuksal, siyasi ve ekonomik alanlarda yaşanan gelişmeler kamu hizmeti kavramını da tanım ve içerik olarak yakından etkilemiş ve değiştirmiştir. Kamu hizmetlerinin sunumunda yönetim, hizmette yerellik ilkesi, kamu hizmet standartlarının belirlenmesi, e-devlet uygulamaları ön plana çıkmaya başlarken, evrensel hizmet gibi kavramlar da sıklıkla kullanılmaya başlanmıştır (Altın, 2013, s. 101).

Son dönemde yeni kamu işletmeciliği genişleyen bir uygulama alanına sahip olurken, bu amaçla pek çok kamu kurumu verimliliği artırmak için alternatif hizmet sunma yöntemleri geliştirmiş, kamu yöneticileri hesap verebilirlik ve yüksek performans üzerinde odaklanmış, bürokratik örgütler yeniden yapılandırılmış, örgüt misyonları yeniden tanımlanmış, karar vermede desantralizasyona gidilmiş, verimliliği artırmak amacıyla yöneticiler için performans standartları belirlenmiştir (Genç, 2010, s. 146).

Kamu kurum ve kuruluşlarında daha kaliteli mal ve hizmet sunulması için çeşitli performans standartlarının önceden tespit edilmesi gerekmektedir. Kamu hizmetlerinde, hizmet standartları, hizmetin kalitesinin sürekli kontrol edilmesi imkânını doğurur. Bu doğrultuda hizmetin kalitesi sürekli kontrol edilerek, hizmetten yararlananların tatmin edilmesine yönelik geliştirmelerin yapılması da

sağlanır. Kamu hizmeti sunan birimlerde iki ayrı hizmet stratejisi belirlenebilir: Bunlardan birincisi “yeni bürokrasi” olarak adlandırılabilir. Bu stratejide hizmet standartları yukarıdan politikacılar ve profesyoneller tarafından belirlenir. Hizmet standartları geleneksel emir ve talimatlar yerine geçerler. Bu tür uygulamalarda hizmetleri sunan birimlerin özerkliği ve daha yetkili bir yapılanma gerekir. Birçok OECD ülkesinde bu strateji uygulanmaktadır. İkinci strateji ise Pazar stratejisidir. Bu stratejide hizmet standartları müşteriler ve halk tarafından aşağıdan belirlenir. Hizmetten yararlanan insanlara bu hizmetin niteliğinin belirlenmesi konusunda yetki vermek, insan hakları ve demokrasinin katılım koşullarından en anlamlı olanıdır. Dolayısıyla, halk ile kamu otoriteleri arasında karşılıklı diyalog ve iki yönlü haberleşme kanalları kurularak daha esnek ve verimli bir yapılanmaya gidilebilir (Sezer, 2008, s. 162, 167; Altın, 2013, s. 112, 113).

Vatandaş odaklı bir kamu yönetimi örgütlenmesine geçişte temel unsur, kamu görevlisi vatandaş arasındaki toplumsal uzaklığın giderilmesidir. Bunun için yönetim tarafından, vatandaş aydınlatılmalı, kamu görevlileri bu noktada hizmet içi eğitimlerden geçirilmelidirler. Her şeyden önce, öncelikle bir zihniyet değişimi ve yapılacak olanlara her kesimin inanması ve desteklemesi gerekmektedir (Sezer, 2008, s. 167).

Vatandaş odaklı bir yapılanmaya geçişte kamu kurumlarınca belirlenen hizmetlerdeki kalite performans göstergeleri, hizmet etkinliği hedefleri ve bunları gerçekleştirmede gösterilecek mali kaynaklar ve bütün bunlara ilişkin performans kriterleri, kısa ve orta vadeli bir plan çerçevesinde belirlenmelidir. Kamuoyu ve parlamentoya paylaşılmalıdır. Bu çerçevede yapılması gerekenler şunlardır (Saygılıoğlu ve Arı, 2003, s. 262, 263):

- Her bir kamu kurumunda fonksiyonlar itibarıyla ana ve tali hizmet alanları tek tek belirlenmeli ve hizmet grupları sınıflandırılmalıdır.
- Her bir hizmet ve aşama ile ilgili standart süreler uluslararası örnekler de dikkate alınarak belirlenmelidir.
- Yapılacak başvurularda istenecek belgeler için standart uygulamalar tespit edilmelidir.
- Geçerli nesnel bir mazeret dışında, tespit edilen ve kamuoyuna duyurulan

hizmet sunum sürelerine uyulmaması durumunda ne tür tedbirlerin alınacağı açık ve anlaşılır biçimde yayınlanmalıdır.

- Kamu hizmetlerinde terfi ve maaş sistemi, performansı da esas alan kriterlerle ilişkilendirilmelidir.
- Kamu hizmetinin sunulmasında kamu kurumlarının vatandaşla yönelik konulardaki “takdir yetkisi”nin kullanılması nesnel kriterlere bağlanmalıdır.
- Kamu hizmetlerinin sunum aşamasında görevli bulunan personelin, hizmetten faydalanan kişilerce bilinmesi sağlanmalıdır.

Hizmet standardını belirleme konusu, kamu yönetimi reformu çerçevesinde Türkiye’de de gündeme gelmiş, bu doğrultuda “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik” 31.07.2009 tarih ve 27305 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yönetmelik ile etkin, verimli, hesap verebilir, vatandaş beyanına güvenen ve şeffaf bir kamu yönetimi oluşturmak; kamu hizmetlerinin hızlı, kaliteli, basitleştirilmiş ve düşük maliyetli bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak üzere, idarelerin uyması gereken usul ve esasları düzenlenmiştir.

İdare, başvuruların, doğrudan kamu hizmetini sunan birime yapılmasını ve ilk kademedede sonuçlandırılmasını sağlamak için gerekli tedbirleri alacaktır.

Yönetmelik ile kamu hizmetlerinin elektronik ortamda sunulması düzenlenmiş; basılı ortamdaki bilgi ve belgelerin elektronik ortama taşınması ve veri tabanlarının diğer idarelerle paylaşılması esas olduğu belirtilmiştir. İdare, başvuruların elektronik ortamda da yapılmasına, sürecin başvuru sahibince izlenebilmesine ve sonucun ilgisine elektronik ortamda iletilmesine yönelik tedbirleri alacak ve hizmetin e-Devlet Kapısına entegrasyonunu sağlayacaktır.

İdare, sunduğu kamu hizmetlerinin envanterini Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-1’e göre oluşturarak kurumsal internet sayfasında ve e-Devlet Kapısında en güncel şekli ile yayınlamak suretiyle vatandaşın bilgilendirilmesini sağlayacaktır.

İdareler, Yönetmeliğin ekindeki Ek-2’de yer alan örneğe göre hizmet standartlarını oluşturacaktır. Ek-3’te belirtilen açıklamalara göre oluşturulan hizmet standartları tablosunda; hizmetin adı, başvuruda istenen belgeler, hizmetin

ne kadar sürede tamamlanacağı ve şikâyet mercilerine ilişkin bilgiler yer alacaktır. Bu tablo, hizmeti doğrudan sunan birimlerce vatandaşların kolayca görebileceği panolarda, kurumsal internet sayfalarında ve e-Devlet Kapısında duyurulacaktır. Ayrıca, idarenin danışma masalarında da istenilen belgeleri gösteren dokümanlar bulundurulabilecek ve talep edenlere ücretsiz olarak verilecektir.

Ayrıca kamu kurumlarının teşkilat yapısından, sunulan hizmetlere, hizmetlerde kullanılan belgelerden, belgelerde bulunan bilgilere kadar kamu yönetiminde yer alan unsurlar mevzuat dayanaklarıyla birlikte tespit edilerek Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemi (KAYSİS) ile de elektronik ortamda tanımlanmıştır.

Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemi (KAYSİS); kamu hizmetleri ile bunların sunulma süreçlerinin tespit edilmesi, hizmetlerin başvurularında istenen veya sonucunda düzenlenen belgelerin tanımlanması ve birer örneğinin sisteme kaydedilmesi, hizmetlerin sunumunda girdi olarak kullanılan veya sonucunda çıktı olarak üretilen verilerin tespit edilerek üst veri (meta data) olarak tanımlanması, hizmetlerin sunumunda yapılan resmi yazışmalar ile yazışmalardaki paraf ve imza süreçlerinin tespit edilmesi ve ilgili hizmetler ile ilişkilendirilmesi, kurumlar/ birimler, hizmetler, belgeler, yazışmalar gibi unsurlar ile yürürlükte bulunan mevzuat dayanaklarının ilişkilendirilmesi, e-Devlet hizmetlerinin sunumu için geliştirilen elektronik uygulamalar ve uygulamalar üzerinden kurumların bilişim alt yapısının ortaya çıkarılması, vatandaşların kamu hizmetlerinden memnuniyetinin ölçülmesi, kurumların Hizmet Standartları Tablolarının oluşturulması ve vatandaşların tek noktadan erişebilecekleri şekilde sunulması, kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin kurumsal performans raporlarının oluşturulması, kurumlar tarafından sunulan ortak hizmetlere ilişkin merkezi elektronik uygulamaların geliştirilmesi, hizmetlerin sunulma süreleri ve yıllık işlem sayıları istatistiklerin toplanması gibi hususları içermektedir.

Örneğin KAYSİS üzerinde, İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Hizmet Standartları Tablo 1’de olduğu gibi gösterilmektedir.

Tablo 1. T.C. İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Hizmet Standartları

SIRA NO	HİZMETİN ADI	BAŞVURUDA İSTENEN BELGELER	HİZMETİN TAMAMLANMA SÜRESİ (EN GEÇ)
1	Uluslararası Aile Cüzdanı ve Nüfus cüzdanının veriliş yerinin ve verilen kişinin doğrulanması	1. Vatandaş tarafından yapılan başvurularda dilekçe, Kamu Kurum ve kuruluşlarınca yapılacak başvurularda Resmi yazı 3. Başvuru formu	5 GÜN
2	Nüfus kayıtlarındaki hataların düzeltilmesi	1. Vatandaş tarafından yapılan başvurularda dilekçe, Kamu Kurum ve kuruluşlarınca yapılacak başvurularda resmi yazı 3. Doğum Tutanağı veya Doğum Belgesi	1 AY
3	Nüfusla ilgili mükerrer kayıtların iptal edilmesi	1. Vatandaş tarafından yapılan başvurularda dilekçe, Kamu Kurum ve kuruluşlarınca yapılacak başvurularda resmi yazı	1 AY
4	Evlenerek giden ve baba hanesinde yersel yazım nedeniyle kayıt taşıma/kayıt birleştirmenin yapılması	1. Vatandaş tarafından yapılan başvurularda dilekçe, kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak başvurularda resmi yazı	1 AY
5	Türk vatandaşlığından çıkma izni verilmesi	1. Nüfus Kayıt Örneği 2. Anne ve babanın birlikte müracaat etmemesi ve muvafakat edilmemesi durumunda; hakim kararı 3. Yabancı Devlet Vatandaşlığının Kazanılacağına İlişkin Teminat Belgesi veya Yabancı Devlet Vatandaşlığının Kazanıldığını Gösteren Belge 5. Anne ve babanın birlikte müracaat etmemesi durumunda; Anne veya babaya bağlı olarak işlem görececek çocuk için diğer eşin muvafakat belgesi 6. Dilekçe	3 AY
6	Mavi kart verilmesi	1. 2 Adet fotoğraf 2. Dilekçe 3. Pasaport veya nüfus cüzdanı	30 GÜN
7	Kimlik Paylaşım Sisteminden faydalandırma hizmeti verilmesi	1. Resmi yazı (üst yazı) veya dilekçe	3 AY
8	Vatandaşlar ve ilgili kamu kurumlarından gelen talepler doğrultusunda nüfus olaylarına ilişkin sorunlarla ilgili olarak görüş bildirilmesi	1. Vatandaş tarafından yapılan başvurularda dilekçe, Kamu Kurum ve kuruluşlarınca yapılacak başvurularda resmi yazı	20 GÜN
9	Nüfus olaylarına ilişkin idari para cezalarında yaşanan sorunlara yönelik görüş bildirilmesi	1. Vatandaş tarafından yapılan başvurularda dilekçe, Kamu Kurum ve kuruluşlarınca yapılacak başvurularda resmi yazı	20 GÜN
10	Nüfus ve yaşam istatistiklerinin hazırlanması ve paylaşılması	1. Bilgi formu veya dilekçe veya resmi yazı (üst yazı)	15 GÜN

11	Yerleşim yeri ve diğer adres bilgilerinin verilmesi	1. Kimlik Paylaşımı Sistemi üzerinden adres bilgisini alamayan kurumların gerekçesini açıkça belirttikleri dilekçe veya resmi yazı	30 GÜN
12	Nüfus aile kütüklerinde yapılmış olan hataların Genel Müdürlük onayı ile düzeltilmesi	1. Vatandaş tarafından yapılan başvurularda dilekçe, kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak başvurularda resmi yazı	1 AY
13	İnternet üzerinden elektronik imza ile adres beyanı alınması	1. Çevrim içi adres beyanı	15

Kaynak: <https://hst.kayis.gov.tr/> (30.06.2015).

6. KAMU HİZMET SUNUMUNDA YÖNETİCİ ETKİSİ

Yönetici, karar veren kişidir. Tortop'un ifadesiyle, yönetici, bir örgütü en üst düzeyde sevk ve idare eden kişidir. "Başka bir deyişle, bir kuruluşun başında bulunan emrinde personel çalıştıran, emir ve kumanda eden kişidir. Yani yönetici yönetme çalışmalarını yürüten kişidir" (Tortop, 1994, s. 213). İyi bir yönetici emrinde çalışanları yönetmek için, iyi ilişkiler kurmalıdır. İlgili oldukları konularda çalışanlara bilgi verilmesi ve onların görüşlerinin alınması yöneticinin gücünü artırır (Tortop, İsbir, Aykaç, Yayman ve Özer, 2007, s. 95). Modern yönetim yaklaşımlarına göre, yönetim ve yöneticinin başarısı, insan ilişkilerini sağlam bir temele oturtabilmek ve bu ilişkileri organizasyon hedeflerine dayalı olarak yönetebilmekle mümkün olacaktır (Deliveli, 2010, s. 5).

1980'ler hemen her konuda olduğu gibi kamu yönetimi, kamu malı ve hizmeti konusunda da pek çok anlayışın değiştiği bir dönem olarak ifade edilmektedir. Toffler'in üçüncü dalga adını verdiği bu süreçte eski düşünce tarzları, eski formüller, öğretiler, ideolojiler, geçmişte ne denli yararlı olmuş olurlarsa olsunlar, artık bugünün gerçeklerine uymamaktadırlar (Acar ve Gül, 2007, s. 256). Kontrol üzerinde odaklanan geleneksel bürokratik yapılanma yerine işletmecilik mantığına dayanan, özel sektörleşmiş kamu yönetimi sistemine doğru dönüşüm sürmektedir (Genç, 2010, s. 146, 149, 151).

Dolayısıyla yeni kamu işletmeciliği paralelinde gelişen post-bürokrasi anlayışı, yeni yapılanmayı, yeni organizasyon ilişkilerini, yeni yöneticileri tanımlamakta ve yeni beklentilere dikkat çekmektedir. Post-bürokrasi anlayışının örgütsel yapısı şu temel niteliklere dayanmaktadır (Çelik, 2015, s. 144-145):

-Performans ve stratejik planların belirleyici olduğu bir yapı,

- Esnek, dikey olmayan, akışkan ve gayri-resmi bir hiyerarşik düzen,
- Astların birlikte çalıştığı ve iç sınırların yıkıldığı kurumsal bir organizasyon,
- Paralel çalışma koşulları oluşturan taşeron faaliyetleri,
- Yatay iletişim ve hiyerarşinin getirdiği fonksiyonel ve duygusal takım faaliyetleri,
- Esnek ve değişen koşullara anlık tepkiler geliştirmeyi hedefleyen yönetici profilleri.

Gray ve Jenkins (1995, s. 85), kamu yönetiminde meydana gelen değişimi “Weberyen örgütlerin kalıntıları olan eski komuta kontrol yapıları artık işe yaramaz hale gelmişti. Daha esnek ve uyum gücü yüksek örgütlere ihtiyaç vardı. Bu da ancak daha yatay ve daha konsantre yapılarla ve bürokratik yönetim değil, girişimci yönetim ve daha esnek rejimlerle sağlanabilirdi” cümleleri ile ifade etmektedir. Bu anlayış ile kamunun daha kaliteli ve özel sektörle rekabet edebilecek tarzda kamu hizmetleri üretmesi ve vatandaş ve/veya müşteri tercihlerine uygun çıktı yönelimli çağdaş bir kamu yönetimi vizyonu oluşturulmak istenmektedir. Bu bağlamda kamu yöneticilerinin de yeni devlet yapılanmasında kaynakları optimal bir biçimde kullanarak dağıtan ve kamu kurumlarını bir müteşebbis ruhuyla yöneten kişiler olması beklenmektedir (Demirel, 2006, s. 123).

Yeni kamu işletmeciliği anlayışının Hood (1991) tarafından aktarılan yedi adet unsuru bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, kamu sektöründe tecrübeye dayalı profesyonel yönetim anlayışının egemen kılınması olarak ifade edilebilir. Söz konusu özelliğin anlamı, kurumun üst düzey yönetici tarafından denetlenmesidir. Böyle bir yönetim felsefesindeki temel amaç yetki karmaşasına yol açmadan faaliyetlerden sorumlu şahsın belirlenmesi ve hesap verilebilirliğinin sağlanmasıdır. İkinci unsur, kurumun açıkça tanımlanmış standartlarının ve performans ölçütlerinin varlığıdır. Standartların ve performans ölçütlerinin varlığının anlamı, amaçların tanımlanması, başarı göstergelerinin mümkünse sayısal nitelikte ölçütler olarak tespit edilmesidir. Üçüncü unsur, üretilen çıktılar üzerindeki kontrolün sağlanmasıdır. Çıktılar üzerinde kontrolün sağlanması, kaynakların tahsisi ve performans ölçütlerine bağlı ödüllendirme mekanizmalarının kurulması, merkezi bürokrasi yerine kişisel yönetim anlayışının egemen kılınması olarak

tanımlanmaktadır. Dördüncü olarak kamu sektöründeki birimlerin birbirinden ayrılması yeni kamu yönetimi felsefesinin unsuru olarak tanımlanmaktadır. Birimlerin birbirinden ayrılmasından, üretilecek ürünler etrafında birbiri ile işbirliği sağlayacak şekilde birimlerin kümeleştirilmesi anlaşılmaktadır. Her bir birime bütçe tahsis edilmesi ve diğer birimlerle işbirliğinin sağlanması temel amaç olmalıdır. Beşinci unsur, kamu sektöründe rekabetin artırılmasıdır. Kamunun ihale ve sözleşmelerle iş yaptırabilme olanaklarının artırılması kamu sektöründe rekabetin artırılmasının ana ögesini oluşturmaktadır. Böylelikle daha iyi standartlarda, düşük maliyetli hizmet sunumu rekabetin sonucu olarak onaya çıkabilecektir. Altıncı ve belki de yeni kamu yönetimi anlayışının temel felsefe taşı özel sektöre benzer bir yönetim anlayışının kamu sektöründe geçerli hale getirilmesidir. Özel sektörün kullandığı araçların; kiralamada esneklik, halkla ilişkiler, ödüllendirme gibi, kamuda kullanılmasını sağlayarak emir-komuta tipi yönetim anlayışında bir dönüşümün sağlanması anlaşılmaktadır. Son olarak kaynak kullanımında disiplinin ve israfın önlenmesi yeni yönetim anlayışının özelliği olarak ortaya çıkmaktadır.

Diğer taraftan yeni kamu işletmeciliği, idare (administration) yerine işletmecilik (management) kavramını kullanır. Özü itibarıyla işletme yönetiminde kullanılan kavram ve yöntemleri kamu yönetiminde de uygulamaya yöneliktir. Yaklaşım temel oluşturan ilkeler şöyle özetlenebilir (Yılmaz, 2001, s. 6-7; Demirel, 2006, s. 117): 1) Yöneticilerden ne beklendiği açıkça ortaya konmalı ve yöneticiler bu sonuçtan sorumlu tutulmalıdır. 2) Yöneticilere kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için yönetsel yöntem ve kaynakların kullanılmasında esneklik tanınmalıdır. 3) Yetkiler merkezi birimden doğrudan hizmet sunan birimlere aktarılmalıdır. 4) Girdilerden çok çıktılara, süreçlerden çok sonuçlara odaklanılmalıdır. 5) Yöneticiler kullandıkları kaynaklar ve bu kaynakların kullanımı sonucu ulaştıkları sonuçlara göre sorumlu tutulmalıdır. 6) Yurttaşlara (müşteriler) hizmet sunucusunu seçme imkânı tanınmalıdır. 7) Politika oluşturma görevleri; doğrudan hizmet sunumu ve düzenleme görevleri birbirinden ayrılmalıdır.

Yeni anlayış üst düzey yöneticilere daha rahat hareket edebilme imkânı sunmakta ve yöneticilerin özel sektör anlayışına uygun profesyonel yönetim becerilerine sahip olmasını öngörmektedir (Arslan, 2010, s. 27). İster kamu alanında isterse özel sektörde faaliyet göstere, bütün örgütlerin başarısı ve etkinliği yöneticilerinin ya da yönetimlerinin etkinliğine ve başarısına bağlıdır.

Yönetim sürecinde “kutsal üçlü olarak kabul edilen” planlama, örgütlenme ve kontrol etme fonksiyonları değişmiş, bunun yerine amaçları saptama, motivasyon, iletişimi sağlama, değerlendirme, eğitim, vizyon, destek verme, liderlik, delegasyon, yaratıcılık ve sorun çözme gibi yeni fonksiyonlar yönetim sürecinde etkili olmaya başlamıştır. Dolayısıyla, bu yeni fonksiyonların yöneticiler tarafından üstlenilmesi gerekmektedir (Şahin, 2010, s. 28).

Lider yöneticiler, teknik bilgi ve becerilerle donatılmış, dinamik, değişmelere direnmek yerine onlara uyum sağlayabilen, insanlar arası ilişkileri iyi bilen ve bilgi ve karizması ile iş görenleri etkileyip değişim de dâhil karşılaşılan bütün güçlüklerin üstesinden ekip ruhu ile gelebilen ve nihayet örgütü bir bütün olarak görüp onunla ilgili geleceğe yönelik stratejik kararlar alabilecek düzeyde yeteneğe sahip kişilerdir (Deliveli, 2010, s. 132).

Yöneticiler, örgüt içerisindeki bireysel ve örgütsel amaçları daha etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirebilmek için; “bireyin kültürel değerlerini, toplumun genel kültürünü ve yönettiği örgütün kültürünü” çok iyi analiz edip, ona göre bir yönetim tarzı benimsemelidir. Böylece örgüt içerisinde bir çatışma ve kaos ortamının oluşması önceden önlenebilecektir (Şahin, 2010, s. 31).

“Güven liderliğin temelidir. Bir lider güven kazanabilmek için şu nitelikleri ortaya koyması gerekir: Yeterlilik, bağlantı ve karakter. İnsanlar yetenek konusundaki zaman zaman yapılan hataları, lider olarak gelişimi sürdürürken, affedeceklerdir. Ancak onlar karakter konusunda eksiklikleri olan birisine güvenmezler. Bu alanda, zaman zaman yapılan hataların bile geriye dönüşü yoktur (Özgür, 2004, s. 124-125).

Kamu yöneticisi için bilgi, esas olarak çalıştığı birime ilişkin mevzuat bilgisi ve yönetim becerilerine ilişkin bilgilerdir. Kamuda herhangi bir birimde yönetici olan kişinin, bu alana ilişkin mevzuatı bilmesi gerekmektedir (Özgür, 2004, s. 125).

Kamu yönetimindeki zayıflığın önemli sebeplerinden biri, yöneticilerin mevzuata göre “hangi işleri yapması gerektiğini” veya “nasıl yapması gerektiğini” bilmemesi, bazen “bilmediğini de bilmemesi” ve mevzuatı hiç önemsememesidir. Bu eğilim, asıl mesleği hukukî düzenlemelerle ilgili olmayan (doktor, mühendis vb.) yöneticilerde çok fazla görülebilmektedir. Mevzuatın lâfzına aşırı bağlı, “mevzuatperest” yöneticiler de, mevzuatı küçümseyen ve yok sayma eğiliminde

olan yöneticiler de, verimli kamu idaresinin önündeki önemli engellerdir (Özgür, 2004, s. 126-127).

Bir yöneticinin en önemli görevlerinden birisi örgüt amaçları ile çalışanların bireysel amaçlarını uyumlaştırmaktır. Bu zorlu görev, ancak güçlü bir örgüt kültürü ile gerçekleştirilebilir. Çünkü örgütü oluşturan bireylerin yetiştiği çevreler, karakterleri, eğitim düzeyleri ve inanç sistemleri farklıdır. Bu faktörler, bireylerin amaçlarını da farklılaştırmaktadır. Bu bakımdan çalışanları örgüte bağlamanın bir yolu da kültürel bir uzlaşma sağlamaktır. Böylece çalışanlar kendilerini bir bütünün parçası sayacaklar, kendilerini evlerindeymiş gibi hissedeceklerdir (Şahin, 2010, s. 25).

“Yönetimde işbirliği içinde çalışmak, yönetimin ‘olmazsa olmaz’ koşullarından biridir. Çünkü yönetim, tek kelimeyle işbirliği etmektir. Yönetici de örgütte çalışanlar arasında işbirliğini temin eden kişidir. Nitekim yöneticinin örgütte ya da birimde başarılı sonuçlar alması, çalışanların işbirliği sayesinde mümkündür. Söz konusu işbirliği de, örgütte, ancak etkili ve verimli ast-üst ilişkileri, diğer bir tanımla çalışanlar arasındaki olumlu ve uyumlu örgütsel davranış biçimleri ve insan ilişkileri ile mümkündür. Kuruluş yöneticileri yönetilenleri kazanmak zorundadırlar. İnsanları tembel ve başarısız hale getirenler de yöneticileridir (Özgür, 2004, s. 127).

Kamu hizmetlerinde yerel anlamda bir kalite kültürünün oluşması gerekmektedir. Bunun için yerel bürokratların öz olarak birtakım değerlerle donanmış olmaları gerekmektedir. Brereton ve Temple’a atıfla Sezer (2008, s. 162) bu değerleri şu şekilde sıralamaktadır:

- Sorumluluk,
- Dürüstlük ve yansızlık,
- Topluluğa hizmet,
- Özverili motivasyon,
- Yerel topluluğa sadakat, iş ve organizasyon.

Sayılan bu değerler hizmetin kalitesini belirleyici değişkenler olarak kabul edilmektedir.

Kamu hizmetlerinde toplam kalite yönetiminin vatandaş odaklı felsefesinin benimsenmesi için vatandaşa hizmet anlayışı benimsenmelidir. Yönetici, personele vatandaşa (müşteriye) hizmet sloganını akılda tutacak değerleri aşılamalıdır. Şu da unutulmamalıdır ki, kamu hizmetinden yararlanan vatandaşların ödediği vergilerle, o hizmeti sunan personel maaşını almaktadır. İç müşterilerde “maaşımı vatandaş ödüyor” anlayışı egemen olmalıdır. Hiyerarşik yönetim yaklaşımını içselleştirmiş toplumumuzda kolay olan yukarıdakilerin emretmesi, aşağıdakilerin bunu yerine getirmesidir. Oysa yapılar insanlar onları değiştirdiği için değişir. Toplumsal değişime demokratik sorumluluk taşıma içeriğinin kazandırılması vaadini gerçekleştirmek, insanların kendi yaşamlarını yönlendiren kuralları niçin ve nasıl değiştirdiklerini ya da değiştiremediklerini anlamaya bağlıdır. Çalışan işgücünün büyük kısmının kamu görevlisi olduğu toplumumuzda TKY ilkelerinden biri olan müşteri odaklılık ilkesini uygulayacak olan halkın kendisidir (Sezer, 2008, s. 165).

Yöneticiler, yönetim fonksiyonlarını yerine getirirken, sadece bilimsel bilgi ve verilerden yararlanmamalıdır. Bilimsel veri ve bilgiler her zaman yönetsel etkinlik ve başarı için yeterli olmayabilir. Bu durum, yönetim teorilerinin ya da bilimsel veri ve bilgilerin yetersiz olduğu anlamına gelmemektedir. Bilim ve yönetimin temel teorileri evrensel nitelik taşımaktadır. Ancak, yönetimde durumsallık yaklaşımı gereği, bilimsel bilgi ve teorilerin yerinde, zamanında, durum ve koşullara göre uygulanması gerekmektedir. Her toplum kendi yönetimini oluştururken hem evrensel yönetim biliminin verilerinden hem de kendi toplumunun kültürel özelliklerinden etkilenmektedir. Eğer yöneticiler ya da yönetimler arzu edilen doğrultuda etkinlik sağlamak istiyorlarsa, bu iki unsuru göz önünde tutmak zorundadırlar. Yönetimin başarısı, yönetim biçiminin bilimsel verilere bağlı olduğu kadar; yönetilen kişilerin ve örgütün kültürel özelliklerine de uygun olmasına bağlıdır (Şahin, 2010, s. 31).

Yeni yönelimler bağlamında, lider yönetici özellikleri değerlendirildiğinde; lider yöneticilerin insanı merkeze alan yaklaşımlarla örgüt hedeflerini gerçekleştirmek için çaba sarf ettikleri söylenebilir. Lider yönetici bu hedefleri gerçekleştirirken; kendini her şeyin üstünde, ulaşılmaz ve diğer bireylerden çok farklı bir varlık olarak görmez. İnsan ilişkilerine büyük önem verdiğinden, çalışanlarıyla bütünleşir. Lider çalışanlarıyla bütünleşme sorunu yaşamaz. Çağımız

yönetim yaklaşımlarına göre, kurum kuruluş ya da organizasyonun türü ne olursa olsun artık insan odaklı yönetim anlayışı benimsenmektedir. Yatırım esasta insana yapılmaktadır. Çalışanların ihtiyaçlarının ve beklentilerinin gerçekleşmesi doğrudan kurumun verimliliğini etkileyecektir. Çalışanın bilgiyle donatılması da mal ve hizmet üretiminin artmasına neden olacaktır. Dolayısıyla insana yapılan yatırım, insana verilen önem örgütü hem koruyacak hem geliştirecektir. İşte lider yönetici bunun farkına varan ve gereğini yapan kişidir (Deliveli, 2010, s. 133-135).

SONUÇ

Günümüzde kamu hizmetini, kamu yönetimi alanındaki gelişim ve değişimi dikkate almadan yüzyılın başındaki görüşlerle açıklamak mümkün değildir. Kamu yönetimi alanındaki gelişmelerin sonucu kamu kurumlarının üst yöneticilerinin hareket alını genişlemiştir. Bu doğrultuda görev, yetki ve sorumlulukları artmış ve bireysel inisiyatif kullanılarak kurumların müteşebbis ruhu ile yönetilmeleri teşvik edilmiştir.

Bunun için günümüz şartlarına uygun şekilde vatandaşın ihtiyaçlarına cevap veren bir kamu hizmeti yaklaşımı oluşturulması gerekmektedir. Yalnız bu yaklaşım oluşturulurken, idarenin temel işlevinin kamu yararını sağlamak olduğu göz ardı edilmemelidir, kamu hizmeti niteliğini taşıyan faaliyetlerin yerine getirilmesinde toplum menfaati önde tutulmalıdır. Kamu hizmetinin etkili, verimli ve kaliteli sunumuna önem verilirken insanlar ihmal edilmemelidir.

Dolayısıyla kamu işletmeciliği yaklaşımı doğrultusunda devletin, vatandaşlarına sunacağı hizmetleri demokratik olarak genel kabul görmüş süreçler yoluyla tanımlayıp, hangi araçları ve hangi sektör eliyle hizmetlerin sunulacağını belirledikten sonra, hizmet sunumunda üretim geliştirme, süreç mühendisliği ve performans değerlendirme gibi unsurlar yanında eşitlik, adalet, kamu çıkarı gibi değerleri de, göz önünde tutmak gerekir. Diğer yandan, vatandaşların kamusal hizmet sunumunda rol alması ve katılımı teşvik edilmelidir.

İster kamuda isterse özel sektörde faaliyet göstere, bütün örgütlerin başarısı ve etkinliği yöneticilerin ya da yönetimlerin etkinliğine ve başarısına bağlıdır. Ülkemizde illerin idaresi Anayasaya göre yetki genişliği ilkesine dayanmaktadır. Yetki devrinin bir versiyonu olan ve merkeze ait karar alma ve uygulama yetkisinin taşradaki yöneticilere devri anlamına gelen yetki genişliği

ilkesi, bir yönetim tekniğidir. Yetki genişliği kamu hizmetlerinde sürat ve etkinliği sağlamak bakımından son derece önemli bir rol oynamaktadır.

Kamu yönetimindeki yeni anlayış üst düzey yöneticilere daha geniş hareket alanı verirken, özel sektörde olduğu gibi profesyonel yönetim becerilerine sahip olmalarını öngörmektedir. Aslında son yıllarda yapılan mevzuat düzenlemeleriyle Türk Hukuk Sisteminde kamu hizmeti anlayışında büyük değişimler olmuş, sektörleşme ve rekabet kamu hizmeti alanında da yaşanır hale gelmiş, kamu hizmetinin ilk kademede en yakın yerde sunulması ve sonuçlandırılması ve vatandaşın bilgilendirilmesine yönelik tedbirler alınmıştır. Ayrıca kamu idarelerinin sunmuş oldukları hizmetlere ilişkin standartlarını oluşturma zorunluluğu getirilmiştir.

KAYNAKÇA

Altın, A. (2013) “Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim” ANEMON, Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 2, 101-118.

Anayasa Mahkemesi (1995) 28/06/1995 tarihli ve E: 1994/71, K:1995/23, sayılı kararı (RG: 20.03.1996/22586).

Arslan, N. T. (2010) “Klasik - Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi”, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 11, Sayı: 2, 21-38.

Balcı, A. (2003) “E-Devlet: Kamu Yönetiminde Yeni Perspektifler, Fırsatlar ve Zorluklar”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Çal, S. (2007) “Kamu Hizmeti: Bir Tanım Denemesi”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: XI, Sayı:1-2, 2007, 599-653.

Çal, S. (2009) “Kamu Hizmeti Kavramı Üzerine Kimi Düşünceler”, Prof. Dr. Hüseyin Hatemi’ye Armağan, İstanbul: Vedat Yayıncılık, ss.1829-1906.

Çelik, N. (2015) “Postbürokratik Kamu Yönetimi ve Demokrasi”, İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2/2: 135-152.

Çukurçayır M. A., Eşki, H. (2001) “Kamu Hizmeti Sunumunda Yeni Yöntemler”, SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Sayı: 1-2, 89-109.

Deliveli, Ö. (2010) “Yönetimde Yeni Yönelimler Bağlamında Lider Yöneticilik” Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi (Yayımlanmamış).

Demir, L. (2003) “Kamu Hizmetleri”, Genç Hukukçular Hukuk Okumaları Birikimler, İstanbul: Kurtiş Matbaacılık, 289-310.

Demirel, D. (2006) “ Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği” Sayıştay Dergisi, Sayı: 60, 105-128.

Denhardt, R. B. Ve J. V. Denhardt (2000) “The New Public Service: Serving Rather Than Steering”, Public Administration Review, 60/6: 549-559.

Derbil, S. (1950) “ Kamu Hizmeti Nedir?”, Cilt: 7, Sayı: 3, 28-36.

Dreschler, W. (2005) "The Rise and Demise of the New Public Management," Post-autistic Economics Review, Issue 33, 17-29.

Duran, L. (1982) İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul: Fakülteler Matbaası.

Ege, Y. (2002) "Avrupa Birliği ve Türkiye’de Kamu Teşebbüsleri, Yasal Tekeller ve Rekabet" Rekabet Dergisi Sayı: 9, 3-19.

Eren, V., Durna, U. (2005) "Kamu Hizmetlerinin Daha İyi Görülebilmesi İçin Alternatif Bir Yönetim Yaklaşımı: Elektronik Devlet", İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No:32, 139-166.

Eser H.B., Memişoğlu, D., ve Özdamar G. (2011) " Sosyal Siyasetin Üretilmesi Sürecinde Refah Devletinden Neo-Liberal Devlete Geçiş: Devletin Kamu Hizmeti Sunma İşlevinin Değişimi", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 16/2, 201-217.

Genç F. N. (2010) "Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı", Türk İdare Dergisi, Sayı: 466,145-159.

Giritli, İ., Pertev, B. ve Akgüner T. (2001) İdare Hukuku, İstanbul: Der Yayınları,

Gözler, K. (2003) İdare Hukuku, Cilt: II, Bursa: Ekin Kitabevi.

Gözübüyük A. Ş. (2001) Türkiye’nin Yönetim Yapısı, 7. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi.

Gözübüyük, Ş. (2003) Yönetim Hukuku, Ankara: Turhan Kitabevi.

Gray, A. ve Jenkins B. (1995), "From Public Administration to Public Management: Reassessing A Revolution", Public Administration, 73, 75-99.

Günday, M. (1999) İdare Hukuku, Ankara: İmaj Yayıncılık.

Günday M. (2003) İdare Hukuku, Ankara: İmaj Yayıncılık.

Günday, M. (2004) İdare Hukuku, Ankara: İmaj Yayıncılık.

Hood, C. (1991) "Public Management for all Seasons?", Public Administration, 69/1:3-19.

İşten İ. (2007) "Kamu Hizmeti Kavramı ve Unsurları", Askeri Yüksek İdare

Mahkemesi Kararları Dergisi, Sayı: 22.

Kalabalık, H. (2004) İdare Hukuku Dersleri, İstanbul: Değişim Yayınları.

Kalfa, C., Ataay F. (2008) “Yönetişim: Devlet Toplum İlişkilerinde Yeni Bir Aşama”, Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 17, Sayı: 3, 229-240.

KAYSİS (2015) Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemi, <https://hst.kaysis.gov.tr/> (30.06.2015).

Onar S. S. (1996) İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt:1, 3. Baskı, İstanbul.

Orak, C. Ç.(2007) “Kamu Hizmeti: Tabula Rasa Avrupa Birliği Sürecinde Nasıl Doldurulacak?”, TBB Dergisi, Sayı: 68, 161- 240.

Özdemir, E. (2005). “AB Tarafından Öngörülen Yeni Yetkilendirme Rejimi: Ülke Uygulamaları ve Türk Telekomünikasyon Hukuku Açısından Değerlendirilmesi”, Telekomünikasyon Kurumu Uzmanlık Tezi, (Yayımlanmamış).

Özgür, B. (2004) “Kamu Yönetiminde Yönetici Çıkmazı”, Maliye Dergisi, Sayı: 145, 97-149.

Sarısu, A. (2011) “Tanıma Kavuşturulamayan Kamu Hizmeti ” Yargıtay Dergisi, Cilt:37, Sayı:3, Temmuz, ss. 41-60.

Sezer, Ö. (2008) “ Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye’de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme”, ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 8, 147–171.

Sezer, Ö., Vural, T. (2010) “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı”, Maliye Dergisi, Sayı: 159 , 203-219.

Şahin, A. (2010) “Örgüt Kültürü-Yönetim İlişkisi ve Yönetmelik Etkinlik”, Maliye Dergisi, Sayı: 159, 21-35.

Şener, H. E. (2007) «Kamu Yönetiminde Postmodernizm», Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar, Prof. Dr. Sinasi Aksoy ve Doç. Dr. Yılmaz Üstüner (Der.) Ankara: Nobel, 31-47.

Tan, T. (1991) “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı”,

Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt: 8, 233-252.

Tortop N., İsbir E.G., Aykaç, B., Yayman, H., Özer M. A. (2007) Yönetim Bilimi, 7. Baskı, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Tortop, N. (1994) Personel Yönetimi, Ankara: İlk-San Matbaası.

Uler, Y. (1999) “Anayasa Hukukunda ve İdare Hukukunda Kamu Hizmeti”, Anayasa Yargısı Dergisi,15, 252-256.

Ulusoy, A. (1999) “ Fransız ve AB Kamu Hizmeti Anlayışlarının Türk Hukukuna Etkisi”, AÜHFD, S: 1-4, C.: 48, 165-176.

Ulusoy, A. (2004) “Anayasa Mahkemesi’nin Kamu Hizmetlerinin Özel Kişilere Gördürülmesine ve Bunlara İlişkin Uyuşmazlıkların Çözüm Yollarına Yaklaşımı Hakkında Bir Değerlendirme”, BTHAE, Özel Hukuk ve Anayasa Mahkemesi Kararları Sempozyumu, Bildiriler, Tartışmalar, II, Ankara, 26 Mart 2004 (Akt. Orak, 2007: 169).

Yıldırım. Ş. (2007) “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin ve Verimliliğin Arttırılmasında e Devletin Rolü ve Bir e Devlet Uygulaması: ‘Kimlik Paylaşım Sistemi’ Selçuk Üniversitesi, Doktora Tezi (Yayınlanmamış).

Yılmaz, O. (2001) Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri, Ankara: DPT www.sp.gov.tr (30.06.2015).

Yılmaz, D. (2008) “Türk Hukukunda Kamu Hizmeti Kavramı ve Kriterleri”, C: XII, Sayı: 1-2, ss. 1215- 1234).

Yüçetürk, E. E.(2002) “Türk Kamu Yönetiminde E-Devlet Uygulamaları ve Tabana Yayılabilme Yeteneği Bakımından Bir Değerlendirme: Bolu Örneği”, I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi, K.Ü., İ.İ.B.F. Yayını, ss.145-163.



DOĞAL ALANLARI KORUMA: AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE MİLLİ PARKLARIN OLUŞUM SÜRECİ VE İDARESİ

Cahit ÇELİK*

ÖZ

Bu çalışma Amerika Birleşik Devletlerindeki (ABD) milli parklarla ilgili üç hususu açıklığa kavuşturmayı amaçlamaktadır. İlk olarak, ABD’de milli parkların oluşum süreci ve milli park fikrinin babası sayılan John Muir’in düşünceleri ortaya konulmaktadır. İkinci olarak, milli parklardaki hizmetlerin vatandaşlara sunumundan sorumlu olan Milli Park İdaresi’nin (National Park Service) kuruluşu ve evrimi ele alınmıştır. Üçüncü olarak, ABD’de milli parkların karşılaştığı tehditler ve bu tehditleri ortadan kaldırmak için yönetimin uyguladığı politikalar açıklanmış; Türkiye açısından milli park hizmetlerinin daha etkili olması, milli parkların daha iyi korunması ve geliştirilmesi için faydalı olacağı değerlendirilen tedbirler sıralanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yellowstone, Milli Park, Milli Park İdaresi, Amerika Birleşik Devletleri, John Muir.

*Dr., MİA, Samandağ Kaymakamı, İçişleri Bakanlığı, cahitcelik@gmail.com

PROTECTING NATURAL AREAS: CREATION AND MANAGEMENT OF NATIONAL PARKS IN THE UNITED STATES

ABSTRACT

This article aims to clarify three aspects of the national parks in the United States. First, this article aims to explore the historical background of national parks, and provide the philosophical explanations of John Muir, the father of national parks, to justify the creation. Second, this article explains the steps in the creation of National Parks Service in the US, the main body responsible for the running park services in the national parks. Third, this study touches upon the threats to the national park system in the US and provides the solutions that management has followed to eradicate these problems. At the end, in the light of the US experience, the precautions that are expected to lead a more effective national park system and the policies that might protect and improve national parks in Turkey are mentioned.

Keywords: Yellowstone, National Park, National Parks Service, United States, John Muir.

GİRİŞ

İnsan, doğa ve çevresiyle sürekli bir etkileşim içerisinde olup; bu etkileşimde belli bir sınır ve düzen olmadığı zaman, insan ve doğanın geleceğini tehdit eden sonuçlar ortaya çıkmaktadır. İnsanoğlu tarihsel süreç içerisinde, doğadaki kaynakları ve doğal güzellikleri bitmez tükenmez olarak görmüş ve bu yaklaşım, çevre sorunlarının oluşmasına ve doğal güzelliklerin tahrip edilmesine sebebiyet vermiştir. Doğal güzelliklerin korunmasına yönelik ilk girişimler 19. Yüzyılın ikinci yarısında ABD’de başlamıştır. ABD’de, çevre ile ilgili hassasiyetin ortaya çıkmasında daha çok Niagara Şelalesi gibi doğal güzelliklerin sorumsuz bir şekilde tahrip edilmesi etkili olmuştur.

Amerika’nın insanlığa verdiği en iyi ilham ve düşünce (Duncan, 2009, s.1) olarak kabul edilen doğal alanların korunması ve bu çerçevede milli parkların (natinal parks) kuruluşu 1872 yılında Wyoming eyaletinde bulunan Yellowstone Bölgesi’nin milli park olarak ilan edilmesiyle başlamıştır. Bu anlayış ve yaklaşım daha sonra dünyadaki bir çok ülkeye yayılmıştır. Birleşmiş Milletler bünyesinde bulunan Uluslararası Doğal Alanları Koruma Birliği’nin [International Union for Conservation of Nature (IUCN)] verilerine göre, bugün dünya üzerinde 100’den fazla ülkede “milli park” statüsünde ilan edilen ve korunan 3000’den fazla bölge bulunmaktadır (iucn.org, erişim 15 Haziran 2015). ABD’de ilk milli park kurulmadan önce Federal devlet, arazi yönetimi konusunda yetkinin büyük bir kısmını eyaletlere bırakmıştı. Bu, Amerikan Devlet Sistemiyle uyumlu bir politikaydı; çünkü Amerikan sisteminde Federal devlet olabildiğince hizmet ve sorumluluk anlamında piyasada yoktur; bu işler daha çok özel sektör, eyalet ve yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir. Milli Park İdaresi [National Park Service (NPS)] kurulana kadar Federal devletin eskiden beri yürüttüğü temel kamu hizmetleri: posta hizmetleri (US Post Office) ve federal düzeyde takip gerektiren suçlarla mücadele için kurduğu iç güvenlik birimi olan the Bureau of Investigation’dır. 1908 yılında kurulan “The Bureau of Investigation” (BOI) daha sonra isim değiştirerek “the Federal Bureau of Investigation” FBI olacaktır (Weiner, 2013, s. 3). Bu iki kurum haricinde ulus devletlerde olduğu gibi Federal devlet, temel kamu hizmetlerinin vatandaşlara sunulmasında ana sağlayıcı değildir; bu hizmetler daha çok eyaletler veya yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir (Türker, 2003, s.449). Ancak milli park söz konusu olduğunda birçok kişi bu hizmetlerin yerele bırakılmaması ve Federal

devlet tarafından yerine getirilmesi konusunda hemfikir oldu (Duncan, 2009, s.28). Bunun neticesinde Federal devlet, ilk milli parkı 1872 yılında ilan ederek, yereldeki arazi yönetimine müdahil oldu. Daha sonra da, bu alanların yönetimiyle ilgili 1916 yılında devasa bir teşkilat kuruldu. Bu çalışmada ABD'deki milli parklar ile ilgili üç husus aydınlatılmaya çalışılacaktır. Öncelikle, milli park fikrinin arka planı ve ilk milli park ilan edilmeden önce meydana gelen tarihi gelişmeler; bu kapsamda milli park fikrinin babası kabul edilen John Muir ve düşünceleri ele alınacaktır. İkinci olarak, Milli Park İdaresi'nin kurulma süreci, kurumsallaşması, genişlemesi üzerinde durulacaktır. Üçüncü olarak, milli parkların karşı karşıya kaldığı tehdit ve tehlikeler ile bunların çözümüne yönelik olarak benimsenen politikalar irdelenecek ve ABD'deki tecrübeler ışığında ülkemizdeki milli park hizmetlerinin daha iyi yapılabilmesi ve milli parkların daha iyi korunması için faydalı olacağı değerlendirilen hususlar belirtilecektir.

1. AMERİKA'DA MİLLİ PARKLARIN OLUŞUM SÜRECİ VE TARİHSEL ARKA PLANI

Milli park fikrinin Yellowstone¹'a yapılan bir gezi faaliyeti sonunda, bir kamp ateşi başında olgunlaştığına dair söylentiler doğru değildir (Mackintosh, 1991, s.12). Milli park fikri, çok daha önceleri düşünürler ve doğa severler tarafından dile getirilmiştir. 1872 yılında Yellowstone milli park olarak ilan edildi; ancak bu noktaya gelene kadar meydana gelen olayları, tarihsel gelişmeleri irdelemek faydalı olacaktır. Nash (1970, s.11), Amerikan milli parklarının kuruluşunda dört farklı etkenin ön plana çıktığını vurgulamakta ve onları şöyle sıralamaktadır:

1. Amerika'ya kıta olarak doğal güzellikler bahşedilmesi, ülke sınırları içinde insanı hayretler içinde bırakacak, tarifsiz doğal güzelliklerin bulunması,

2. Demokrasi kültürü ve buna bağlı olarak oluşturulan devlet sisteminin vatandaş temelli olması,

3. Amerika'da hiç el değmemiş toprakların olması. Amerika keşfedilmeden önce de orada yaşayan binlerce, hatta milyonlarca insan vardı. Bilim adamları bu rakamları kuzey ve güneyde, toplamda 100 milyon insan olarak tahmin etmektedirler (Taylor, 2002, s.40). Ancak Amerikan yerlileri, yani Kızılderililer,

¹ Yellowstone: Wyoming eyaletinde bulunan ve dünyadaki en büyük yerüstü sıcak su kaynaklarına sahip bölge.

kendilerini toprağın bir parçası olarak kabul ettiklerinden ve Kızılderililerde özel mülkiyet anlayışı olmadığından, toplumda bir kesim yararına, toprağın ele geçirilmesi ve tahrip edilmesi Avrupa'daki kadar yaygın değildi. İkincisi, Amerikan yerlilerinin o günkü şartlarda sahip oldukları teknolojik seviye, Avrupa'ya kıyasla çok gerideydi, bu anlamda doğa el değmemiş gibiydi.

4. ABD'de bağımsızlıktan sonra ciddi bir zenginleşme oldu. Bu zenginleşmeyle birlikte korunan doğal alanlar, ekonomik girdilerin konusu yapılmadan sadece zevk için buralardan istifade edilmesi sonucunu ortaya çıkardı.

Bunlar her ne kadar milli parkların oluşma sürecinde etkili olsa da, milli parkların oluşma sürecindeki tüm etkenleri kapsamamaktadır. Bu etkenler haricinde, milli parkların oluşum ve kurulma sürecine dinsel nedenler, o dönemdeki Niagara'da yaşanan ve aşağıda belirtilen kötü ve acı tecrübe, Yosemite Vadisi'nin keşfi ve bu keşfin doğayı koruma konusunda hem entellektüel çevrede hem de vatandaşlarda yarattığı doğayı koruma bilinci ve ekonomik nedenler de sayılabilir.

1.1. Acı Bir Tecrübe: Niagara Şelalesi

Günümüzde ABD ile Kanada arasındaki sınırı belirleyen ve Niagara Nehri üzerinde bulunan Niagara Şelaleleri, keşfedildikten sonra insanların ilgisini yoğun bir şekilde çekmiştir (Dilsaver, 1994, s.2). Ancak, şelalelerin etrafındaki arazilerin özel şahıslarca ele geçirilerek talan edilmesi ve her arazi sahibinin arazisinin etrafına bir çit çekerek şelaleye giden kişilerden ücret alması, etrafın çok düzensiz ve çöplerle dolu olması, bu tür alanların özel şahıslara bırakılmaması konusunda çok acı bir tecrübe oldu.

Niagara Şelalesini ziyaret eden Avrupalılar, buranın bir meta gibi ele geçirilip her bir köşesinin başka bir şahsın elinde olduğunu ve gelen ziyaretçilerden para alındığını görünce Amerikalıları küçümsemişlerdir. 1831-32 yıllarında Amerikayı gezen ünlü Fransız yazar Alexis de Tocqueville gördüğü manzara karşısında şunu söylemiştir: "Eğer geç kalırsanız Niagara Şelalesini tamamen mahvetmiş olacaksınız. Avrupalılar, Amerika'daki muhteşem doğal güzelliklerden hayranlıkla bahsediyorlar; ama görüyorum ki Amerikalılar bu güzellikleri pek önemsemiyorlar" (Duncan, 2009, s.12). Niagara Şelalesinde yaşanan kötü tecrübeden sonra, keşfedilen yeni güzellikler, özellikle Yosemite ve Yellowtone için tedbir alınmadığı takdirde, bu yerlerin de Niagara Şelalesi ile aynı kaderi paylaşacağı ve korunmaları

gerektiği konusunda ortak bir yaklaşım yarattı.

1.2. Yosemite Vadisi'nin Keşfi ve Koruma Amaçlı Kaliforniya Eyaleti'ne Tahsis

Yosemite yaklaşık 16 km uzunluğu, 1.5 km genişliği ve 1 km derinliği ile Kaliforniya Eyaleti'nin doğusunda bulunan Sierra Nevada bölgesinde bulunan bir vadidir. Yosemite 1851 yılında Kızılderilileri kovalayan bir askeri bölük tarafından bulunmuştur (Runte, 1990, s.6). Krater göllerinden akan berrak suların 739 metre yükseklikten boğaza akar gibi düştüğü, şelalelerin kocaman musluklar gibi doyumaya çalıştığı bu vadi, keşfedildikten sonra çok büyük ilgi görmüştür. Yosemite ile ilgili haberler hızla yerel ve ulusal gazete ve dergilerde boy gösterdi. Bu haberlerde Yosemite'nin, Niagara Şelalesinden altı kat daha yüksek olduğu yazılıyordu (Duncan, 2009, s.5). Burayı gören ve akli başında olan herkes, eğer bir çare bulunmazsa, buranın sonunun Niagara Şelalesinden pek farklı olmayacağını söylüyordu. Kuzey-Güney savaşının ortasında Kaliforniya senatörü John Conness, Yosemite Vadisi ile Mariposa Koruluğunun korunması ve gelecek nesillerin de istifadesi için, 17 Mayıs 1864 tarihinde bir kanun teklifi verdi. Çok kısa sürede görüşülen kanun teklifi kabul edildi (Sax, 1980, s.4) ve 30 Haziran 1864 tarihinde Abraham Lincoln yasayı onaylayarak, Yosemite'deki şelalelerin bulunduğu bölge ile Mariposa Koruluğunu koruma amaçlı Kaliforniya eyaletine tahsis etti. İki maddelik olan bu kanunda, alanın tahsis amacı: “dinlenme, rekreasyon amaçları için kullanılmak ve yerleşime açılmamak üzere” (Sanger, 1868, s.325) olarak belirtilmişti. Amerikan tarihinde ilk defa koruma amacıyla bir alan bir eyalete tahsis edilmişti. Bu yaklaşım daha sonra milli park fikrinin doğmasına zemin hazırlamıştır.

Kanun yürürlüğe girdikten sonra Yosemite'yi New York'taki Central Park'ın fikir babası Frederick Law Olmsted ziyaret etmiş, buranın güzelliğinden çok etkilenmiş, ve buranın daha iyi korunması için bir rapor hazırlamıştı. Olmsted'in raporunda belirttiği hususlar gerçekleşirse buralar tamamen kamunun eline geçecekti. Rapordaki hususlardan en çok Yosemite'nin tanıtımına öncülük eden Hutchings rahatsız oldu. Hutchings Yosemite'de kurduğu motel türü bir konaklama tesisiyle turizm işletmeciliği yapıyordu, eğer rapor uygulanırsa kurduğu tesisler yıkılacaktı (Dilsaver, 1994, s.13). Olmsted raporu Hutchings tarafından sümen altı edildi. Hutchings, Kaliforniya Eyalet Kongresindeki yakın siyasetçi arkadaşları

vasıtasıyla Yosemite içinde kurduğu motelin kanunun kapsamı dışına çıkması için Kaliforniya Temsilciler Meclisinde bir yasa geçirdi, böylelikle kendi oteli koruma bölgesinin içinde kalabilecekti. Ancak, bu yasa Kaliforniya Senatosu tarafından kabul edilmeyince yürürlüğe giremedi. Daha sonra Hutchings, Yosemite ile ilgili federal kanunun anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla konuyu Federal Anayasa Mahkemesine taşıdı. Federal Anayasa Mahkemesi bu talebi reddetti. Nihai olarak, 1875 yılında Hutchings'ın otel ve barakaları yıktırılarak Yosemite'ye girişi yasaklandı (pbs.org, erişim 21 Haziran 2015).

1.3. Tarihi Saraylarımız Yoksa Milli Parklarımız Olmalı

Avrupayla karşılaştırdığımızda ABD'nin tarihi eserler bakımından kalelerden, surlardan, saraylardan, katedrallerden yoksun olduğunu görmekteyiz (Dilsaver, 1994, s.20). Amerika'nın Avrupalılarca keşfinden önce Amerika'da varolan medeniyetler daha çok Orta ve Güney Amerika'da bulunmaktaydılar. Aztek medeniyetinin merkezi Meksika, Maya medeniyetinin merkezi Guetemala ve İnka medeniyetinin merkezi ise Andy sıradağlarının sırtlarına yaslanmış Peru'da bulunmaktaydı (Acemoglu vd., 2013, s.17). ABD sınırları içinde kalan topraklarda koloniler kurulmadan önce Kızılderililer yaşamasına rağmen, Güney Amerika'daki gibi kurumsallaşmış bir medeniyet yoktu. Bundan dolayı Kuzey Amerika tarihsel zenginlik olarak ne Orta ve Güney Amerika, ne de Avrupa gibiydi. Amerikalıların kendi ülkelerindeki doğal güzelliklere sahip çıkması bir bakıma Avrupadaki o tarihsel zenginliği ikame etmek anlamına geliyordu. Doğal alanları korumanın teorisyenlerinden Henry David Thoreau bu yaklaşımı şu şekilde açıklamaktadır: "Eğer İngiliz krallarının av yapmak için özel ormanları var ise; bizim de vahşi hayvanların korunduğu; ama insana ferahlık ve mutluluk veren doğal koruma alanlarımız olmalı" (Duncan, 2009, s.11).

1.4. Dinsel Nedenler: Allah'ın İnsanlara Emaneti Olan Doğayı Korumak

Ralph Waldo Emerson, 19.yüzyılın başında insanların yaptıkları mabedlerin içinden ziyade, Allah'ın doğada daha rahat bulunabileceğini söylüyordu (Duncan, 2009, s.11). Bu açıdan doğanın korunması, aslında insanların rahat bir şekilde Allah'a ulaşmasını sağlayan araçların korunması demektir. Bu konudaki fikirler John Muir ile doruğa çıktı. Muir, 1838 yılında İskoçya'da doğmuş, daha sonra ailesiyle beraber Amerika'ya göç etmiş, çok dindar bir ailenin çocuğuydu.

Babası, küçük yaşta ona Eski Ahit ve Yeni Ahit'i ezberletmeye çalışmış, Muir Eski Ahit'in dörtte üçünü ve Yeni Ahit'in tamamını hıfzetmişti. Muir, Wisconsin Üniversitesinde botanik ve jeoloji okudu. Çalışma hayatında yaptığı icatlar iş dünyasında çok takdir ediliyordu. Ancak, bir iş kazasında neredeyse gözlerini kaybedecekti, bundan dolayı fabrikalarda çalışmayı bıraktı. Bu iş kazasından sonra doğada gezmeye, çiçekleri, ağaçları ve böcekleri araştırmaya karar verdi. Emerson ve David Thoreau'nun öğretileri Muir'i çok etkilemişti; çünkü aynı dilden konuşuyorlardı (nps.gov, erişim 15 Haziran 2015). Muir, el değmemiş doğanın korunmasıyla, modernitenin hayatımızdan çekip aldığı doğal olana, Allah'a yakın olma hissinin geri getirilebileceğini iddia etmektedir (Muir, 1901, s.76). Muir, Yosemite'nin ününü duyunca oraya gitmeye karar verdi. Yosemite'ye vardığında ise sanki aradığı yeri bulmuş ve Yosemite'nin muhteşem güzelliği karşısında: "Şu ana kadar duyduğum veya okuduğum hiç bir cennet tasviri Yosemite kadar güzel değil" (Cronon, 1996, s.9) demişti. Muir, tüm zamanını oradaki vahşi hayatı keşfetmek ve gelen turistlere rehberlik etmekle geçiriyordu. Muir, Yosemite'deki her ağacın, her taşın aslında birer canlı olduğunu ve Allah'a ibadet ettiklerini, Allah'ı zikrettiklerini söylüyordu. Muir, bu zikri şöyle belirtiyordu: "İlahi ışıkla içleri dolan her bir tabiat parçası, sonsuzluk nuruyla parlayan birer adanmışlık, iman ve teslimiyet abidesi gibidir. Tabiatın üzerindeki her bir canlı, yapraklardan, yeni doğan canlılara; güneşte parlayan taşların her bir kristal parçasından, yerin kilometrelerce altında bulunan mağmaya kadar, hepsi ama hepsi Allah'ı zikretmekte, kalp atışları Allah! Allah! demektedir." (Muir, 1901, s.76).

Muir'e göre endüstrileşmenin doruğa çıktığı şehir alanları materyalizmin kaleleri ise, doğal milli parklar da spiritüalizmin kaleleridir. Ona göre doğal alanların bozulmadan korunmasını sağlayabilmek ve bu alanları materyalizmin yıkıcı etkilerinden koruyabilmek önemli bir husustur. Muir, bundan dolayı aslında doğayı korumanın ruhsal sağlığımız için bir gereklilik olduğunu belirtmekteydi: "Korunmuş doğal yaşam alanları ve parklar, insanları endüstrileşmenin ve lüks düşkünlüğünün aptallaştırma etkisinden kurtaracak yegane araçlardır." (Muir, 1901, s.1). Muir'in şiirsel dili turistlerin ilgisini çekmiş ve kısa zamanda bu bilge filozofun ünü tüm Amerika çapına yayılmıştı. Muir'in şiirsel dili ve güçlü inancı Amerika'da doğal alanları koruma konusunda çok ciddi bir bilincin yeşermesini sağladı.

1.5. Ekonomik Nedenler

Yukarıda belirtilen sebeplerin yanında, milli park fikrini tamamen ekonomik nedenlere bağlayan düşünürler de vardır (Sellars, 1997, s.9). ABD’ de 1860’lı yıllar, özellikle doğu yakası ile batı yakasını birbirine bağlayan demiryolu ağlarının döşendiği yıllardır. Başkan Abraham Lincoln, 1862 yılında Pasific Demiryolu Kanunu’nu imzalayarak iki büyük demiryolu şirketine, Central Pacific ve Northern Pasific, güzergâh üzerindeki arazileri tahsis etmişti (nps.gov, erişim 10 Temmuz 2015). Demiryolu şirketleri, eğer güzergah görülmeye değer bir yerden geçerse, ileride insanların bu yerlere akın akın geleceğini ve bunun yolcu sayısını artıracığını ve şirketler için daha karlı olacağını düşünüyorlardı. Bundan dolayı, Yellowstone ile ilgili efsanelerin gerçeği yansıtıp yansıtmadığı ve toplum içinde dolaşan efsanelere son vermek üzere, 1870 yılı Temmuz ayında Washburn gezi grubu içerisinde Northern Pacific şirketinden Jay Cooke da bulunuyordu (Haines, 1968, s.96). Keşif grubu Yellowstone Bölgesine vardığında, gördükleri manzara karşısında adeta büyülenmişlerdi. Bir taraftan yüzlerce metre yüksekliğinde şelaleler, diğer taraftan gökyüzüne doğru yüz metre üzerinde fışkıran sıcak sular, uçsuz bucaksız düzlükler ve burada otlanan geyikler ve bizonlar, yeryüzündeki en büyük gayzer, sıcak su kaynaklarının oluşturduğu rengarenk su göletleri, sanki cenneti andırırmaktaydı. Bu doğal cennet, demiryolu şirketleri için binlerce turistin gelebileceği bir destinasyon gibiydi. Yellowstone’nun özel mülkiyete açılması, hem bu doğal güzelliklerin parsellenmesi sonucunu doğuracak, hem de ikinci bir Niagara Şelalesi vakiâsının yaşanmasına sebebiyet verecekti. Buranın özel şirket ve şahıslara verilmesinden ziyade, Federal devlette olması Northern Pacific şirketinin de işine gelmekteydi (pbs.org, erişim 15 Temmuz 2015). Çünkü, bu vesileyle demiryolu hattının tahsisi kolaylaşacak, binlerce özel şahıs ve şirketle uğraşmak yerine, Federal devletten tahsis daha rahat alınabilecekti. Demiryolu şirketleri, hem ilk milli parkın kurulmasında, hem de daha sonraki dönemlerde; Yosemite, Sequoia, Glacier, Mount Rainier gibi alanların Kongre tarafından milli park olarak ilan edilmesi için çok büyük lobi faaliyeti yürüttüler ve milli parklar ile ilgili ciddi tanıtım faaliyetlerinde bulundular (Sellars, 1997, s.12).

2. MİLLİ PARKLAR VE MİLLİ PARK İDARESİ

Milli parkların gelişim süreci şu ana başlıklar altında irdelenebilir (Dilsaver, 1994, s.5).

2.1. İlk Milli Parklar ve Gelişim Süreci: 1864-1918

1870 yılı Temmuz ayında Yellowstone Bölgesine yapılan Washburn gezisi, bir harikalar diyarının, bir saklı cennetin olduğu konusundaki söylentileri doğrulamıştı. Hem doğa severlerin, hem de demiryolu şirketlerinin baskısıyla, 1 Mart 1872 tarihinde Amerikan yasama organı, Wyoming Eyaletinin kuzey batısında bulunan Yellowstone Bölgesini milli park ilan ederek, dünyadaki ilk milli parkı oluşturmuş oldu (Runte, 1997, s.15). Daha sonraki dönemlerde Amerika'da ve tüm dünyada yarattığı etkiye nazaran, kanun ilk kabul edildiği dönemde o kadar da kamuoyunun dikkatini çekmemişti, yasama süreci çok kısa olmuştu. Yellowstone'un milli park yapılması sorunları çözmedi, çünkü milli parkı koruyacak herhangi bir kurum ve kuruluş olmadığı için bölge halen talan ediliyordu (Nash, 1970, s.732). Özellikle o bölge civarında ikamet edenler, bölgenin milli park yapılmasını istemiyorlardı. Buranın milli park yapılması; sakinlerin istedikleri zaman avlanmalarını, istedikleri ağaçları kesmelerini engelliyordu. Yellowstone Milli Parkı'nın alanının genişletilmesiyle ilgili Kongrede yapılan tartışmalar parklar ile ilgili kavgayı açık bir şekilde göstermekteydi. Parkların sınırlarının genişletilmesine karşı olan senator John Ingalls şöyle diyordu:

“Ben kişisel olarak Federal hükümetin Yellowstone Bölgesine burnunu sokmasını anlamış değilim. Bu alanın araştırılıp, parsellenip özel şahıslara satılmasının daha uygun olduğunu düşünüyorum. Federal hükümetin yapacağı en güzel şey, diğer kamu mülkleri gibi buranın özel şahıslara satılmasını sağlamaktır.” (Duncan, 2009, s.46).

Bu söze karşı Senator Georg Vest'in cevabı ise şöyledir:

“Amerikan halkında bu çağda görülen en büyük hastalık materyalist eğilimlerdir: para, para, para..... İnsanların herşeyden çok sahip olmak istedikleri nesne! Ben, bu alanların Amerikan halkına tahsis edilmesinden, onların hizmetine sunulmasından utanç duymuyorum. Ayrıca bu alanların toplumsal varlığımıza çok önemli bir değer kattığını rahatlıkla söyleyebilirim.” (Duncan, 2009, s.46).

Yellowstone ilk kurulduğu zaman alanı 8093 km² idi. Bu alan yaklaşık olarak Kaliforniya Eyaletine rekreasyon amaçlı tahsis edilen Yosemite bölgesinden 50 kat daha büyüktü. Parkın yöneticilik işini herhangi bir ücret verilmediği için, kimse kabul etmiyordu. Ancak, Nathaniel P. Lagford adlı kişi, isminin baş harfleri “N”, “P” olduğundan ve National Park (NP)’ı çağrıştırdığından yöneticiliği gönüllü olarak üstelendi (Runte, 1997, s.65). Fakat, pratikte bir idare sisteminden çok fazla bahsedilemezdi; bir başı bozukluk, bir keşmekeşlik söz konusuydu. Bu nedenle, 1886 yılında parkın korunması için bir askeri birlik görevlendirildi (Hamton, 1971, s.3).

Yellowstone’dan sonra 1875 yılında Mackinac milli parkı kuruldu; ancak buranın küçük bir ada olması (yaklaşık 4000 dönüm) ve askeri bir üs olması nedeniyle, bu alanın milli park statüsü 1895 yılında kaldırıldı ve Michigan Eyaletine eyalet parkı olarak işletilmek üzere devredildi (Mackintosh, 1991, s.12). Muir’in yazdığı makaleler ve yazıların etkisiyle 1890 yılında Kongre Yosemite, Sequoia, ve General Grant adlarıyla yeni üç milli park ilan etti (Sellars 2007, s.271). Muir daha sonra 1892 yılında Sierra Kulübü’nü kurarak başkanlığını yaptı ve doğayı koruma fikrini genç nesillere aşıladı. Muir, kendi döneminin en önemli şahsiyetlerinden biriydi. Özellikle 1901 yılında Theodore Roosevelt (I. Roosevelt) Amerikan Başkanı olarak seçilince, artık Muir’in sesi daha gür çıkmaya başlamıştı. New Yorklu ünlü ve zengin bir ailenin çocuğu olan I. Roosevelt, gençliğinde doğaya tutkunluğu ve avcılığı seven kişiliğiyle ön plana çıkmıştı. 1883 yılında buffalo neslinin tükenmekte olduğunu duyunca batıya gitmiş ve av faaliyetlerinde bulunmuştu. Bu avcılık sırasında günlerce at sırtında yaptığı yolculuk, dağların güzelliği, ovaların uçsuz bucaksız oluşu I. Roosevelt üzerinde derin etkiler bırakmıştı (pbs.org, erişim 20 Temmuz 2015).

Doğaya hayranlığı ve tutkunluğu ile bilinen I. Roosevelt, 1903 yılında Yellowstone ve Yosemite Milli Parklarını ziyaret etti, buralarda günlerce kalarak, at sırtında parkların içindeki doğal güzellikleri keşfetti. I.Roosevelt Yellowstone’da vatandaşlara seslendiğinde sanki o değil Muir konuşuyordu.

“Değerli vatandaşlarım, Yellowstone Sam Amcanın mülkü, yani hepimizin ortak malıdır. Yellowstone Parkı içindeki doğal güzellikleri, manzaraları, ormanı ve vahşi hayatı korumanın ve onlardan istifade edip bozmadan gelecek nesillere bırakmanın tek yolu buraları şahsi mülkümüz gibi sahiplenmektir.” (Duncan, 2009, s.92).

“Dağlara tırmanmak lazım, onları dinlemek lazım. Dağlara tırmandığınızda, tabiatın içindeki ahenk, güneş ışınlarının ağaçların içine aktığı gibi, ruhlarınıza akacaktır. Rüzgarlar içlerindeki temiz havayı, fırtınalar içlerindeki enerjiyi içinize nakış nakış işlediğinde, içinizdeki endişe ve kaygılar, sonbaharda düşen yapraklar gibi ruhunuzdan ve bedenizden ayrılacaktır.” (Duncan ,2009, s.94).

I. Roosevelt Kaliforniya seyahatinde Yosemiteyi gezi programına aldırıldı ve John Muir’in ona eşlik etmesini istedi. John Muir, I. Roosevelt ve beraberindeki heyet ilkin büyük sekoya ağaçlarının olduğu Mariposa koruluğuna gittiler (nps.gov, erişim 15 Ağustos 2015). Resmi programa göre vadinin aşağısında bulunan Wawona Otelde Başkanın onuruna akşam yemeği verilecekti. Ancak bir kaç park görevlisinin haricinde Başkanın gizli bir planının olduğundan kimsenin haberi yoktu. Akşama doğru herkes Wawona otele doğru giderken; I.Roosevelt, Muir ve bir kaç park görevlisi arkada bekliyorlardı. Herkes ayrıldıktan sonra bir sekoya ağacının dibinde kamp ateşi yakıp orada açık alanda battaniyelerle sabahladılar. Gece boyunca Muir, I.Roosevelt’e Yosemite ile ilgili düşüncelerini, tabiata bakış açısını şiirsel diliyle anlatmıştı. Ertesi gün Muir, I.Roosevelt’i Yosemite içindeki en büyük iki şelale ile en yüksek tepenin görülebildiği Glacier noktasına götürdü. Bir akşam da orada açık alanda gecelediler. Gece boyunca hafifçe yağın kar onları açık alanda gecelemeden vazgeçirmedi ve sabah karın bembeyaz örtüsünü her tarafta görünce çok mutlu olmuşlardı. Wawona Otelinde bekleyen resmi görevliler ve kalabalık endişelenmeye başlamıştı. İki gündür Başkan’dan haber yoktu. I.Roosevelt ve Muir aşağı indiklerinde Başkan’ın üstü başı perişan haldeydi; ancak o, bu iki geceden müthiş zevk almıştı. I.Roosevelt daha sonra Yosemite’den ayrılıp Kaliforniya’nın başkenti Sacramento’da vatandaşlara seslendiğinde sanki o değil yine John Muir konuşuyordu:

“Sekoya ağaçlarının dibinde olmak, hiç bir mimarın yapmayı tahayyül dahi edemeyeceği kadar güzel ve yapımında hiç bir insanın emek harcamadığı bir tapınakta olmak gibi bir histi. Umarım bu büyük ağaçların olduğu koruluğu koruruz, çünkü bu büyük ağaçların yok olmasına göz yummak, medeniyetimiz için bir kara leke olacaktır. Bu ağaçların herbiri sanki bir abideyi andırıyor, bundan dolayı bu ağaçların korunmasını istiyorum. Ben, gelecekte bunların taşıyacağı değeri düşündüğümde; bu paha biçilmez doğal güzelliklerin zarar görmeden korunmasını, gelecek nesillere bırakılması gerektiğini düşünüyorum ve istiyorum.

Biz bu ülkeyi sadece bir gün yaşamak için inşa etmiyoruz, yıllarca yaşamak için inşa ediyoruz.” (Duncan, 2009, s.98).

Muir’in fikirleri artık en üst düzeyde temsil ediliyordu. ABD başkanı, Muire olan saygısından dolayı, Kaliforniya Eyaletinde onun adına ormanlık bir alanı “Muir Ormanı” ismiyle koruma sahası yaptı. Yosemite Milli Parkı’nın sınırlarını, Muir’in istediği şekilde genişletti.

I. Roosevelt, kendi döneminde beş tane milli park (Mesa Verde, Büyük Krater Gölü, Wind Cave, Platt, Sullys Hill), 51 tane kuş koruma alanı, 18 tane milli abide, ve 404.686 km² (Türkiye’nin yüzölçümünün yarısından fazla) ormanlık alan oluşturdu. I. Roosevelt, Büyük Kanyon’un milli park olmasını çok istiyordu; ancak yerel siyasetçilerin karşı çıkması neticesinde bunu başaramadı; fakat, Tarihi Eserler Kanunu’nu Kongre’den 1906 yılında geçirerek başkanlara “bilimsel çalışmalara konu olabilecek alanları” milli anıt statüsünde ilan etme yetkisi verdirdi (Lee, 2001, s.70). Bu yetkiye dayanarak I. Roosevelt Büyük Kanyon’u milli anıt olarak ilan etti. Arizonalı politikacılar bunu ciddi şekilde eleştirdiler ve başkanı mahkemeye vereceklerini söylediler ancak Roosevelt’i kararından döndüremediler. I. Roosevelt aslında bu doğal güzellikleri korumanın, gelecek nesillere bırakılabilecek en güzel miras olduğunu düşünüyordu.

2.2. Milli Park İdaresinin Kurulması

20. yüzyılın başında milli parkların idare sistemine bakıldığında, bir bütünlük taşımadığı görülmektedir. Yosemite ve Yellowstone milli parklarının idaresi askerlerin elindeyken; milli abideler İçişleri Bakanlığı tarafından, askeri milli koruma alanları Savunma Bakanlığı, diğer koruma alanlarının bir kısmı ise Tarım Bakanlığı veya Orman Bakanlığı tarafından yönetilmekteydi (Foresta, 2013, s.17). Milli parklar kurulmuştu, ancak ciddi anlamda bir koordinasyonsuzluk vardı. Bu nedenle özellikle Sierra Kulübü ve diğer sivil toplum kuruluşları, milli parklar ve koruma amaçlı diğer alanların idaresinin tamamen İçişleri Bakanlığına devredilip, İçişleri Bakanlığı bünyesindeki bir birim tarafından yönetilmesi için lobi faaliyetinde bulundular (Foresta, 2013, s.25). Zengin bir iş adamı olan Stephen Mather, 1914 yılında Sekoya ve Yosemite milli parklarını ziyaret etti; ancak gördükleri karşısında şok olmuştu. Buralar milli park olmasına karşın, bazı alanları özel şahıslar parsellemişti, otlaklarda insanlar izinsiz bir şekilde hayvan otlatıyorlardı, sekoya

ağaçları ticari amaçla kesiliyordu. Mather, bu manzaralar karşısında beyninden vurulmuşa dönmüştü; çünkü koruma adına hiçbir şey yoktu. Milli park içinde talan ve yağma devam ediyordu. Dönemin Amerikan İçişleri Bakanı Franklin Lane, Mather'ın eski sınıf arkadaşıydı. Mather, Yosemite'deki durumu anlatan bir mektubu Lane'e gönderdi. Buna mukabil olarak Lane: "Sevgili Mather eğer milli parkların iyi idare edilmediğini düşünüyorsan, neden Washington'a gelip bu işlerin başına geçmiyorsun?" (Duncan, 2009, s.138) diye cevap yazdı. Marther bu teklifi kabul ederek Washington'a gidip bu işlerin başına geçti. John Muir nasıl fikirleriyle, yazdıklarıyla milli park olgusunun ortaya çıkmasını sağlamışsa; Stephen Mather da kişisel servetinden harcayarak ve sahip olduğu iyi ilişkileri kullanarak milli parkların kurumsallaşmasını sağladı (Albright ve Schenck 1999, s.124). Stephe Mather gençliğinde doğa ile ilgili aktivitelere katılmış, Raineer Dağı'na tırmanmış, başkanlığını ve kuruculuğunu John Muir'in yaptığı Sierra Kulübüne üye olmuş ve John Muir'in rahle-i tedrisinden geçmiş bir kişi idi. Mather, kendi çağında milyon dolarları olan zengin bir adamdı. Mather, göreve başladığında kurumun genel müdür yardımcılığını yapan Horace Albright'ın aldığı maaşı iki katına çıkararak, bunu kendi kişisel servetinden karşılamaya başladı. Mather, aynı zamanda New York Herald gazetesinin çok yetenekli editörü Robert Sterling Yard'ı kuruma alarak yine maaşını kendi kişisel servetinden karşıladı ve ona tüm Amerika çapında parklarla ilgili kamuoyu oluşturma görevini verdi. Yani medya aracılığıyla tecrübeli ve yetenekli bir editor, tanıtım kampanyası yapacaktı (pbs.org, erişim 15 Haziran 2015). Mather, herhangi bir maaş almadığı gibi çalıştırdığı bir çok kişinin maaşını kendi cebinden vermiş; parkların, özellikle vatandaşa açılması konusunda çalışmış, daha önce özel şahıslar tarafından özel mülkiyete konu olmuş yol ve arazileri satın alıp Federal devlete bağışlamıştır. Örnek olarak, Yosemite milli parkı içindeki rakımı yüksek bölgeleri Nevada Eyaleti tarafına bağlayan Tioga Geçidi yolu gösterilebilir (Sellars, 2007, s.305).

1915 yılı bitmeden Albright ve Mather, o zamana kadar milli park ilan edilen yerler ile milli park olma potansiyeli olan yerleri ziyaret ederek, yıl sonunda toplam 56.000 km yol yapmışlardı. Mather, milli parkları kurumsallaştırmanın yolunun Kongre'den ve arkasına alacağı iş dünyasından geçtiğini iyi biliyordu. Bunun için zengin iş adamlarını ve etkin siyasetçileri, Yosemite ve Sekoya milli parklarına davet ederek onları orada ağırlıyordu. Tüm harcamaları kurumun bütçesinden değil, kendi kişisel servetinden karşılıyordu (Mackintosh, 2000, s.12). En iyi şekilde

ağırladığı misafirlerine parkların o muhteşem doğal güzelliklerini gösteriyor, onlara orman içinde kamp alanları kurarak, geceyi orada geçirmelerini sağlıyordu. Ancak kamp alanlarına geldiklerinde ve etrafta çöpleri gördüklerinde Mather, zengin misafirlerinden alanın temizlenmesi için yardım isteyip, alan temizlendikten sonra bir not yazıp bırakıyorlardı. Notta: “Kamp alanınızı temizledik, lütfen temiz bırakınız” (pbs.org, erişim 20 Haziran 2015). Bu zengin misafirleri çok etkilemişti. Mather, zengin misafirlerini Sierra Nevada’nın en yüksek olan dağına (Whitney Dağı) çıkardıktan sonra, onlara bir milli park idaresi kurmanın ne kadar gerekli olduğunu belirtiyordu. Ormanın, parkın doğal güzelliklerini görüp o temiz havayı soluyan zengin iş adamları ve siyasetçiler, döndüklerinde Hazreti İsa’nın havarileri gibi, Mather’in fikirlerini Kongre’de ve etkin iş çevrelerinde dile getiriyorlardı. Mather gibi zengin ve varlıklı bir insanın hem yüreğini hem de kişisel servetini bu iş için harcaması gelen kişileri çok etkiliyordu. Kimi davetliler, daha ordayken park içindeki özel taşınmazların satın alınması için binlerce dolar bağış yapıyorlardı.

Parklara ilginin artması özellikle demiryolu şirketlerinin de işine geliyordu; çünkü ne kadar ilgi olursa, yolcu taşıma kapasiteleri o kadar artacak ve bu şekilde daha fazla gelir elde edeceklerdi. Mather ise, daha fazla Amerikalının parkları ziyaret etmesiyle, insanların parkların güzelliklerini görerek buraların korunması konusunda siyasetçileri zorlayacağını ve lobi faaliyeti anlamında elinin daha güçlü olacağını düşünüyordu. Bu açıdan demiryolu şirketlerinin “önce Amerika”yı keşfedin” sloganıyla başlattığı yurt içi turizm hareketine, Mather ciddi destek verdi. Marther, kendi kişisel bütçesinden ve demiryolu şirketlerinin katkılarıyla bastırıldığı ve milli parkların en güzel noktalarında çekilmiş fotoğrafları içeren albümleri tüm kongre üyelerine, etkin iş adamlarına ve sivil toplum kuruluşlarına gönderdi. Okullarda milli park temalı kompozisyonlar, resim yarışmaları, hikâye yarışmaları düzenlettirdi. Tüm bu çabaların sonucu olarak 25 Ağustos 1916 yılında başkan Woodrow Wilson, milli parklara kurumsal bir kimlik kazandıran ve Federal Devlet bünyesinde İçişleri Bakanlığına bağlı Milli Park İdaresi’ni kuran kanunu onayladı. Kanunda, Milli Park İdaresinin görevi şu şekilde tanımlanmaktaydı:

“Milli Park İdaresi, Federal Devlet’in hüküm ve tasarrufu altında bulunan milli parkları, abideler ve koruma bölgelerini yönetmek ve geliştirmekle görevli olup; amacı bu yerlerdeki görsel güzellikleri, doğal ve tarihi varlıkları, vahşi yaşamı korumak; bu güzellikleri gelecek nesillerin istifade etmesini sağlayacak şekilde,

vatandaşların hizmetine sunmaktır” (Sellars, 1997, s.38).

Burada önemli olan husus, kanun koyucunun bir denge yaratmak adına, hem günün şartlarında yaşayan kişilerin doğal ve tarihi güzelliklerden istifade etmesini istemesi, hem de sürdürülebilir bir tarzda bu güzelliklerin bozulmadan, değişmeden korunmasını sağlayarak gelecek kuşaklara tertemiz ve aynı güzellikte bırakılmasını güvence altına almasıdır. Milli Park İdaresi kurumsallaştıktan sonra başına, kurumun oluşmasında çok büyük emeği olan Stephen Mather getirildi. Milli Park İdaresi ilk kurulduğu zaman dört bölge şeklinde örgütlenmişti. 1955'te bölge sayısı beşe, 1962 yılında altıya, ve 1995 yılında bölge sayısı yediye çıkarıldı (nps.gov, erişim 18 Haziran 2015).

2.3. Sistemin Genişlemesi ve Yeni Milli Parklar

Milli park sistemi içinde üç dönemde büyük gelişmeler oldu. Birinci büyük gelişme, kurumsallaşma sağlandıktan sonra Mather ve Albright'in çabaları neticesinde yeni alanların milli park olarak ilan edilmesidir. İkinci gelişme, 1933 yılında Franklin D. Roosevelt (II. Roosevelt) döneminde diğer bakanlıklar ve birimlere bağlı koruma alanlarının Milli Park İdaresi altında toplanmasıyla oldu. Üçüncü gelişme, George Hartzog'un kurumun genel müdürlüğünü yaptığı dönemde (1963-1973) göl kıyıları, okyanus kıyıları ve tarihi yürüyüş yollarının sisteme dahil edilmesiyle oldu (Mackintosh, 2000, s.18).

2.3.1.Mather ve Albright'lı Yıllar

Mather ve Albright, özellikle zengin Amerikalıların milli parklardaki güzellikleri görüp buraların korunması konusunda, hem lobi faaliyeti yapmalarını sağlamak hem de onlardan bağış alarak daha iyi bir idare tesis etmeye çalıştılar. Mather'in teşvik ve yönlendirmeleri sayesinde John D. Rockefeller, Jr Acadia Milli Parkı'nın olduğu sahayı, milli park yapılması için Federal devlete bağışladı ve bu durum parklarda birçok bilimsel araştırmanın yapılmasına olanak sağladı (Foresta, 2013, s.30). Mather, 1920'lerde özellikle nüfusun daha yoğun yaşadığı doğu yakasında büyük bir park oluşturmak istiyordu. Bu anlamda, Appalaachian dağ silsilesi içindeki Smooky Dağları, Kuzey Karolina ve Tennessee eyaletleri arasında ve büyük yerleşim yerlerine nispeten daha yakın bir yerdeydi. Mather'in çabaları neticesinde; Kongre, yapılacak harcamalar ve park sınırları içindeki özel mülkiyete konu taşınmazların eyalet veya özel şahıslar tarafından satın alınıp,

milli park alanına terk edilmesi koşuluyla Smoky Dağlarını milli park olarak ilan etti (Mackintosh, 2015, s.17). Bu kapsamda yerel bağış kampanyaları düzenlendi. Okullarda, kiliselerde vatandaşların bağış kampanyalarına iştirak etmelerini sağlamak için davetler yapıldı. Bu şekilde gerekli olan 5 milyon Dolar toplandı, geri kalan 5 milyon Dolar ise Rockefeller Ailesi tarafından bağışlandı. Bu çabaların neticesinde Büyük Smokey Dağları Milli Parkı, vatandaşın katkısıyla milli park ilan edilen ilk yer oldu (Foresta, 2013, s.31).

Mather ve Albright, milli parkların sayılarının artması için de ciddi anlamda lobi faaliyetinde bulundular. Bu kapsamda; Shenandoah, Acadia, Büyük Kanyon, McKinley Dağı, Zion, Bryce Kanyonu milli park olarak ilan edildi. Milli parklar ile beraber 1920’lerden itibaren eyaletler, milli parklar haricinde, kendi sınırları içerisinde kendi idarelerinde olan eyalet parkları oluşturmaya başladılar (Foresta, 2013, s.169). Mather, bu fikre sıcak baktı ve aktif bir şekilde milli parklar haricinde eyalet parklarının oluşturulmasına katkıda bulundu. Ancak eyalet parkları sayısındaki asıl patlama 1929 ekonomik buhranından sonra oldu.

Mather, doğal alanların korunmasını amaçlayan etkili sivil toplum örgütlerinin güçlü olması halinde, milli parklara yönelik yapılacak herhangi bir yıkım veya tahribata karşı toplumdaki daha güçlü bir ses çıkacağını biliyordu. Bundan dolayı Mather, Sierra Kulübü (Kaliforniya Eyaletindeki milli parkların korunmasını amaçlamaktadır) ve Audubon Kulübü’nün (Florida Eyaletindeki kuş zenginliğinin korunmasını amaçlayan kamu derneği) faaliyetlerine destek verdi. Mather, ayrıca doğal hayatın korunmasını Federal devlet düzeyinde dile getiren Milli Parklar Derneği’ni (National Parks Association) kurdu. Mather, Kongrede parklar ile ilgili bir düzenlemede yasama organının desteğini garantilemek için milletvekillerini parklara davet ederek onları en iyi şekilde ağırladı ve onlara bizzat eşlik etti (pbs.org, erişim 20 Mayıs 2015).

Mather, aynı zamanda daha çok Amerikalının parklara gelip buraları rahat ziyaret etmelerini sağlamak için, parklara ulaşımı sağlayan araba yollarının yapılmasını sağladı. Araba yolları sadece parkların girişine kadar değil, gerektiğinde parkın içinden geçecek şekilde yapıldı. Parkın diğer alanlarındaki vahşi ortamın zarar görmesini önlemek amacıyla, buraların ancak yürüyüş ve at sırtında ziyaret edilmesi sağlandı. Parkların kamuya erişilebilir hale getirilmesi, buraları özellikle tatiller için çok önemli birer destinasyona dönüştürdü. Aynı zamanda buralardaki

doğal hayat korunarak hayvan ve bitki popülasyonunun varlıklarını sürdürmesine imkân sağlandı.

Mather'ın vefatından sonra, kurumun başına geçen Albright selefinin yolundan gidiyordu. Albright, özellikle zengin iş adamlarını ikna edip, onların gönlüne girmeyi başardığı anda, hem onların ekonomik gücünden, hem de siyasi gücünden istifade edeceğini biliyordu. Bu çerçevede Rockefeller ailesinden bazı kişileri, Yellowstone yakınında bulunan Büyük Tetan bölgesinde ağırlayıp, oradaki güzellikleri gösterdi ve sohbet sırasında buraların milli park yapılmasının çok uygun olacağını belirtti (Duncan, 2009, s.145). Bir sene sonra John D.Rockefeller Jr. oradaki özel arazileri satın almaya başlamıştı bile. Rockefeller tüm arazileri satın aldıktan sonra buraları milli park yapılması karşılığında Federal Devlete bağışladı. Amerika'da hiç kimse John D.Rockefeller Jr. kadar milli parklara katkıda bulunmadı. 1950 yılı başı itibarıyla o günkü rakamlara göre 45 milyon dolar (Ekim 2015 yılındaki karşılığı yaklaşık 594 milyon Dolar) değerinde milli parklara katkı yapmıştı. Maine Eyaletinde "Acadia", Tennessee ve Kuzey Karolina arasındaki "Büyük Smoky" ve Wyoming Eyaletindeki "Büyük Teton" parkları onun katkısıyla milli park ilan edildi (pbs.org, erişim 19 Temmuz 2015).

2.3.2. II. Roosevelt Dönemi: Tüm Korunmalı Ünitelerin Milli Park İdaresinde Toplanması

1929 ekonomik buhranıyla beraber milli parklar Federal devlet için iş olanağı yaratma alanları olarak görüldü. New Deal programları çerçevesinde, Federal devlet ekonomiyi canlandırıp yeni iş alanları yaratmaya çalışırken, İçişleri Bakanı Harold Ickes o dönemdeki Amerikan Devlet Başkanı Franklin D. Roosevelt'i (II. Roosevelt) milli parklarda yenileme, düzenleme ve ağaç dikme konusunda işçi çalıştırmaya ikna etti. Bu kapsamda Sivil Koruma Birlikleri (Civilian Conservation Corps) kuruldu (Mackintosh, 2000, s.20) ve 1935 yılında ülke genelinde bu birliklerin sayısı 500'e , birliklerde çalışan sayısı da 126.000'e ulaşmıştı (Foresta, 2013, s.44). Buhran yıllarında milli parklarda toplamda üç milyon işçi çalıştırıldı. Milli parklar içinde 97.000 mil yangın söndürme yolu yapıldı ve 3 milyar ağaç dikildi (pbs.org, erişim 20 Temmuz 2015). Amerikan tarihi boyunca hiç bir dönemde bu kadar ağaç dikilmemişti ve bu kadar ağaç dikilmesi neredeyse Amerika'nın gelecekteki görünümünü değiştirecektir. Aynı şekilde Federal devletin koruma alanlarına fon sağlaması, eyalet parkları sayısında patlamaya sebep oldu. 1935

yılında kadar 7 olan eyalet parkı sayısı üç yıl içinde 357'e çıktı (Foresta, 2013, s.44).

1933 yılında II. Roosevelt, askeri yönetiminde olan ve milli abide statüsündeki tüm alanlar ile Orman Bakanlığı, emrindeki milli parklar içindeki ormanlık alanların idaresini Milli Park İdaresi'ne devretti. Bu, bir anlamda 15 yıldan beri Mather ve Albright'ın doğal ve tarihi alanları koruma konusunda yetkili tek birimin Milli Park İdaresi yapılması konusunda yaptıkları lobi faaliyetlerinin bir sonucu ve onların zaferiydi. Bu şekilde, sistem içinde milli parkların (Federal devletin hüküm ve tasarrufu altındaki alanlar) haricinde, milli abidelerin ve doğal koruma alanlarının, askeri milli parkların ve diğer tüm korunma statüsündeki yerlerin tek yetkili kurumu, Milli Parklar İdaresi oldu.

II. Roosevelt 1940 yılında Kings Kanyonu'nu milli park ilan etti. Bu park, diğer parkların aksine park içinde araba yolu olmayan, sadece yürüyerek veya at sırtında gezilebilecek bir milli park olarak tasarlandı (nps.gov, erişim 18 Haziran 2015). Bu parkla beraber aslında kullanma ve koruma konusunda, kanunun öngördüğü dengenin koruma lehine değiştiğini görmekteyiz. İleriki yıllarda bu yaklaşım daha da güçlenecektir.

2.3.3. Yeni Koruma Alanları: Okyanus Kıyıları, Nehir Kıyıları, Tarihi Yaya Yolları

1950'li yıllarda milli parkların içindeki sistem talebe cevap veremiyordu. Bundan dolayı da 1956 yılında, adına Misyon 66 (Mission 66) denilen ve milli park idaresinin 50. kuruluş yıldönümünde (1966) bitirilmek üzere on yıllık bir plan hazırlandı (Allaback, 2000, s.22). Bütçeden milli parklara daha fazla pay ayrıldı. Bu sayede parkları kullanan kişilerin rahat edebileceği kamping alanları, sosyal alanlar yenilendi. Her parkta bir ziyaretçi merkezi oluşturuldu. Bu misyonun en büyük yeniliği, yeni yapılan ziyaretçi merkezleri idi. Gelen ziyaretçilere hediyelik eşya, park ile ilgili tanıtıcı broşür, kitap, harita gibi malzemeler hazırlandı. Bu program kapsamında 2000 mile yakın yol ya onarıldı veya yeniden yapıldı.

George Hartzog'un milli parklar direktörlüğü yaptığı dönemde (1964-72), özellikle büyük metropol şehirlere yakın bazı alanların milli park veya koruma alanı olarak ilan edilerek, artan talebe bir karşılık verilmesi planlandı. Bu kapsamda, milli park idaresi bünyesindeki ünite sayısı 226'dan 284'e çıktı (Mackintosh,

1991, s.80). Özellikle sahillerin koruma alanı olarak ilan edilmesinde ciddi bir artış oldu. Batı yakasında bulunan San Fransisco şehrinin hemen yakınında Point Peyes ve Golden Gate; Los Angeles şehrinin yakınında da Santa Monica Dağları milli rekreasyon alanları olarak ilan edildi. Doğu yakasında ise, New York şehrinin yakınında bulunan Fire Island ve Gateway milli rekreasyon koruma alanı olarak ilan edildi (Foresta, 2013, s.56).

20. yüzyılın sonlarına doğru özellikle Amerika tarihinde trajik olaylara konu olmuş yerler, tarihi sit alanları olarak ilan edildi. Bu kapsamda, siyahilere yapılan ayrımcılığın sembollerinden olan Arkansas Eyaletinin başkenti Little Rock'da, Amerikan askerlerinin 9 tane siyahi öğrenciyi beyazlara karşı koruduğu Central High School, İkinci Dünya Savaşı sırasında Japon asıllı Amerikan vatandaşlarının sürgün edildiği ve savaş boyunca burada tutulduğu Manzanar kampı, Cheyenne köyünde yaşayan Kızılderililerin hiçbir savaş olmadığı halde Amerikalılar tarafından 1860 yılında katledildiği Sand Creek ve Washita bölgeleri tarihi sit alanları olarak ilan edilip Milli Park İdaresi sistemine dahil edildi (pbs.org, erişim 20 Haziran 2015).

2.4. Eyalet Parkları ve Milli Parklar

Eyalet parkları, eyaletler tarafından tespit ve tescil edilen yerlerdir. Ölçek olarak milli parklarla karşılaştırıldıklarında çok küçüktürler. Eyalet parkları yerleşim yerlerine yakın olup daha çok günübirlik kullanım alanları şeklindedir. 2014 yılı itibariyle ABD'de toplam 6624 eyalet parkı olup bunlarla ilgili sayısal veriler Tablo 1'de gösterilmiştir: (nps.gov, erişim 30 Eylül 2015).

Tablo 1. ABD'deki eyalet parkları (state parks)

Toplam ziyaretçi sayısı	Ortalama yıllık $\geq 725.000.000$
Toplam eyalet parkı sayısı	6.624
Yerel ekonomiye toplam katkıları	≥ 20 milyar dolar
Çocuklu ziyaretçi sayısı	%64
Parklar içindeki toplam yürüyüş yolları	67.150 km (41.725 mil)
Toplam kamp alanları sayısı	207.063
Toplam konaklama kabini	7.161

Milli parkların tespit ve tescil işlemi ise farklıdır. Milli parklar oluşturulurken şu dört şartın oluşması gerekmektedir (nps.gov, erişim 18 Mayıs 2015):

1. Ulusal düzeyde doğal ve kültürel bir kaynak olması,

2. Milli Park İdaresi sistemine dahil edilebilecek uygunlukta olması,
3. Milli Park İdaresi sistemine dahil edilmesinin mümkün olması,
4. Diğer kamu özel veya tüzel kişilerin korumasından ziyade Milli Park İdaresi korumasını gerektiren bir durumun olması.

Bu şartların oluşup oluşmadığına, üyeleri İçişleri Bakanı tarafından dört yıllığına atanan Milli Park Sistemi Danışma Komitesi (National Park Service Advisory Committee) karar vermektedir (nps.gov, erişim 30 Eylül 2015). Komitenin yaptığı teklifin İçişleri Bakanlığı'nca uygun görülmesi ve Kongre'den ilgili yer ile ilgili kanunun kabul edilip onaylanması halinde, teklif edilen yerle ilgili milli park yaratma süreci tamamlanmış olmaktadır.

Her milli parkın başında bir park yöneticisi bulunmaktadır. Park yöneticisi, izleyeceği politika ve uygulamaların bakanlığın direktif ve politikalarına uyumlu olmasından bakana, bakan yardımcısına ve genel müdüre karşı sorumludur. Politikalar gözden geçirildiğinde ve gelecek için yeni planlamalar yapıldığında şu ilkelere uyulmak zorundadır:

Politika ve planlamalar (nps.gov, erişim 30 Ekim 2015):

1. Mevcut yasalar, yönetmelikler ve başkanın genel emirleriyle uyumlu olmalıdır.
2. Parkların içindeki kaynak ve değerlere zarar vermeyecek nitelikte olmalıdır.
3. Parkların içindeki kaynaklardan istifade etmek ile parkları korumak konusunda bir ikilem olduğu zaman, parkları korumak daha öncelikli olmalıdır.
4. NPS'in sorumluluğu, alınacak karar ve uygulamalarda göz önünde bulundurulmalıdır.
5. Yerel yönetimler, eyaletler, Kızılderili kabileleri ve federal kurumlarla yardımlaşma ve dayanışma içinde olmayı öncelemelidir.
6. Ekonomik olarak en iyi ve sürdürülebilir uygulamaları desteklemelidir
7. Tüm parklardaki uygulamalarda birlik ve bütünlüğü korumaya çalışmalıdır
8. İnsanların maksimum fayda sağlamaları için her türlü çaba gösterilmeli; ancak insanların parklara zarar verebilecek davranışları engellenmelidir.
9. Parklardaki doğal, kültürel ve fiziki değerleri gelecek nesillere aktararak parklardan daha iyi istifade edilmesini sağlayan olanakları bugünkü hallerinden

daha iyi bir şekilde bırakmalıdır. Özellikle bu konuda daha önceleri tahrip edilmiş, bozulmuş yerleri onarıp eski haline getirerek gelecek nesillere aktarımını sağlamalıdır.

10. En çok ziyaret edilen milli parklar: Haziran 2015 tarihi itibarıyla Amerika’da toplam 59 adet milli park mevcuttur. 2014 yılı verileri dikkate alınarak en çok ziyaret edilen 10 Amerikan Milli Parkı’na baktığımızda (Tablo 2); en çok ziyaret edilen parklardan- Acadia ve Zion Milli Parklarını saymazsak- her bir milli parkın yüzölçümü neredeyse orta ölçekteki bir vilayetimizin yüzölçümü kadardır.

Tablo 2. En çok ziyaret edilen 10 Amerikan Milli Parkı (2014)

	Park	Eyalet	Kuruluş tarihi	Alanı	Ziyaretçi sayısı
1	Great Smoky Mountains	Tennessee- Kentucky	1934	2.110 km ²	10.099.276
2	Greak Canyon	Arizona	1919	4.927 km ²	4.756.771
3	Yosemite	Kaliforniya	1890	3.080 km ²	3.882.642
4	Yellowstone	Wyoming	1872	8.983 km ²	3.513.484
5	Rocky Mountain	Colorado	1915	1.076 km ²	3.434.751
6	Olympic	Washington	1938	3.724 km ²	3.243.872
7	Zion	Utah	1919	593 km ²	3.189.696
8	Great Teton	Wyoming	1929	1254 km ²	2.791.392
9	Acadia	Maine	1919	192 km ²	2.563.129
10	Glacier	Montana	1910	4.102 km ²	2.338.528

(<https://irma.nps.gov/Stats/Reports/Park>, Erişim 30 Eylül 2015)

Amerikan milli park sistemi içinde, alan olarak en büyük milli park Alaska Eyaletinde bulunan Wrangell St. Elias milli parkı olup bu parkın toplam alanı 33.683km²’dir. Bu parkı, Alaska’daki diğer milli parklar izlemektedir (Gates of Arctic, Denali ve Katmai). Ölçek olarak Wrangell St. Elias milli parkının toplam alanı hemen hemen Konya ilimizin yüzölçümü (38.257km²) kadardır. En küçük alana sahip olan milli park ise Arkansas eyaletinde bulunan Hot Springs milli parkıdır (toplam alanı 23 km²dir).

Eyalet parklarına gelen ziyaretçi sayılarını, milli parklar ve milli park sistemi içindeki ünitelere gelen toplam ziyaretçi sayısı ile karşılaştırdığımızda, eyalet parklarına giden ziyaretçi sayılarının milli parklara ve Milli Park İdaresi altındaki diğer ünitelere nazaran çok yüksek olduğunu görüyoruz (nps.gov, erişim 25 Eylül

2015). Bunun iki nedeni olabilir. Birincisi, eyalet parklarına giriş ücreti eyaletten eyalete ufak farklılıklar göstermesine rağmen milli parklara giriş ücretlerine göre daha düşüktür (2014 yılı için Texas'taki bir eyalet parkına giriş ücreti 5 dolar, milli parklara giriş ücreti 20 dolardır). İkinci neden, eyalet parklarının büyük bir kısmı hemen yerleşim yerlerinin bitişiğinde veya içindedir; ancak, milli parklar genel olarak yerleşim yerlerinin çok uzağındadırlar.

3. MİLLİ PARKLARI TEHDİT EDEN UNSURLAR VE YENİ YAKLAŞIMLAR

Milli parklara yönelik tehdit oluşturduğu düşünülen unsurları şöyle sıralayabiliriz:

3.1. *Hayvan Popülasyonunun Dengesini Değiştirecek Şekilde Aşırı Avlanma*

ABD'deki ilk milli park olan Yellowstone kurulduktan sonra, buranın korunması için herhangi bir düzenleme yapılmadığından pratikte çok değişen bir şey yoktu; çünkü yasalar, avlanmalara ve parkların doğal dengesini değiştirecek faaliyette bulunanlara, ne tür yasal cezaların verileceği hususlarını düzenlememişti. Bu sebeple, milli parklar içinde avlananlar sadece uyarılıyorlardı. Bunun haricinde bir işlem yapılmıyordu; ancak böyle devam ederse parkların korunması mümkün olmayacaktı. 1894 yılında Kongre, kuralları ihlal edenlere 1000 dolara kadar ceza ve 2 seneye kadar hapis öngören yasayı kabul etti. Yasa, Başkan Cleveland tarafından 7 Mayıs 1894 tarihinde onaylanarak yürürlüğe girdi (Duncan, 2009, s.72). İlk defa parkların korunması için bir mekanizma kurulmuş oldu. İlk zamanlarda park içindeki vahşi hayvanlardan özellikle kurt öldürülüyordu; ancak 1995 yılında uygulanan bir programla, kurt popülasyonunun neredeyse yok olduğu Yellowstone gibi milli parklara başka bölgelerden kurtlar getirilerek bırakıldı. Bunun çok olumlu sonuçları oldu; neredeyse uzun yıllardır parkta görülmeyen kunduz gibi hayvanlar görülmeye başlandı. Milli parklardaki doğal hayatın korunması ile ilgili ikinci önemli düzenleme, 1964 yılında kabul edilen Wilderness Act'dir (Vahşi Yaşamın Korunması Kanunu). Bu kanun, milli parklar, ormanlık alanlar ve Federal devletin hüküm ve tasarrufu altındaki alanlarda vahşi yaşamın korunmasını öngörmektedir. Bu kanun yürürlüğe girdikten sonra yaklaşık 40.469 km²'lik alana vahşi alan statüsü verilerek, her türlü yapılaşma ve geliştirmeye kapatıldı ve sadece alanın vahşi özelliklerini korumaya yönelik

çalışmalara izin verildi. Foresta, bu kanunun kabul edilmesini uzun yıllar boyunca çevrecilerin yaptığı lobi faaliyetlerine bağlamaktadır (Foresta, 2013, s.85).

3.2. Milli Park Sınırları İçinde Parkın Doğal Güzelliğini Bozacak Yapısal Faaliyetler

Milli parkların doğal güzelliğini bozmaya yönelik en büyük sınav, Yosemite Milli Parkı'nın içindeki Hetch Hetch vadisinde geçen nehir üzerine baraj yapılmasıdır. Bu vadiye bir baraj kurularak San Francisco'nun içme suyu sorunun çözülmesi hedefleniyordu. Bu teklife başta Sierra Kulübü olmak üzere, John Muir karşı çıkıyorlardı (Cronon, 1996, s.9). Burası Yosemite Milli Parkı'nın içinde olan bir yerdi ve parkın içinde bu şekilde bir barajın yapılması oradaki doğal hayatı etkileyeceği gibi, parkın güzelliklerini su altında bırakacaktı. Muir'in ağır eleştirilerine rağmen 1906 San Francisco yangını, baraj taraftarlarının elini güçlendirdi. Barajı isteyenler eğer yeterli su olsaydı yangın hemen söndürülürdü diyorlardı ve gelecekte meydana gelebilecek yangınların söndürülmesinin yapılacak barajın suyuyla mümkün olacağını iddia ediyorlardı. Kongre yasayı onayladı ancak I. Roosevelt kanunu veto etti. Muir'in I. Roosevelt ile Yosemite'de geçirdiği iki günün meyvesiydi bu. I. Roosevelt'ten sonraki başkan William Howard Taft da, Yosemite'yi ziyaret edip Muir'in rehberliğinde bölgeyi gezmişti ve Kongre bir daha yasayı geçirdiğinde Taft da yasayı veto etti. Ancak 1913 yılında başa geçen Woodrow Wilson, Kongre'den geçen yasayı onayladı. Ölüm döşeginde bunu duyan Muir: "Bu mabed düşmanlarının gözlerini materyalizm bürümüş, gözlerini dağların Rabbine çevireceklerine, O'nu anacaklarına; gözleri sadece gücü her şeye yeten (!) doları görüyor... Aynı zamanda ruhumuzu besleyen barajlara ihtiyaç var" (Duncan, 2009, s.122) diyecektir. Kısacası; Muir, ruhumuzu besleyen barajları kurutup, bedenimizi besleyen barajları yapmak çok doğru değil diyordu. Hetch Hetch Vadisi üzerinde baraj yapımına 1919 yılında başlandı ve 1923 yılında tamamlandı. Yapılan baraj ile 269 km ötede San Francisco ve bölgesine içme suyu sağlandı. Buraya baraj yapılması Amerika medyasında ve entellektüel çevrede çok uzun süreler tartışıldı. Halen Sierra Kulübü barajın boşaltılarak bölgenin eski haline getirilmesini savunmaktadır. Bu kapsamda 2007 yılında George W. Bush, San Francisco içme suyunun başka yerlerden karşılanmasının araştırılması için Milli Park İdaresine 7 milyon dolar ödenek ayırdı (Glennon, 2009, s.316). Şu an halen devam etmekte olan alternatif bulma çalışmaları kapsamında 2016 yılına

kadar bir karar alınması gündemde (Rogers, 2012, s.1) ve eğer yeni alternatifler kabul edilirse 2035 yılında barajın boşaltılması planlanmaktadır.

3.3. Ziyaretçilerin İhtiyaçlarına Cevap Vermek İçin Yapılan Altyapı Faaliyetleri

Doğal alanları koruma fikrinin tüm vatandaşlar tarafından benimsenmesini sağlamak için ilk başlarda benimsenen görüş olabildiğince çok kişinin buraları görmesini sağlamaktı. Mantıksal olarak eğer birçok insan bu güzellikleri görür ise, bu doğal güzelliklerin ziyaretçilerin zihinlerinde ve ruhsal dünyalarında yaratacağı olumlu etkinin, bu alanların korunması konusunda yapılacak girişimler ve atılacak adımlarda ciddi bir kamuoyu desteği sağlayacağı düşünülmüştü. Ancak daha sonraları parklar içinde yapılan yolların parklar için çok büyük bir tehlike olduğu konusunda özellikle Sierra Kulübü lobi faaliyeti yapmaya başladı (Schrepfer, 1980, s.60). Yolların yapılması çok ciddi bir ziyaretçi akını oluşturmıştı, 1950 yılında toplam milli parklara gelen ziyaretçi sayısı 32.780.000 iken, bu rakam 1960 yılında 72.288.000'e ulaşmıştır. Neredeyse artış yüzde 120 civarındadır. Diğer taraftan ağır sanayileşme ve şehirleşmeyle beraber kent merkezlerinde neredeyse temiz hava ve doğal yaşam alanları bulmak imkansız hale gelmiştir. İnsanlar akın akın milli parklara giderek bu boşluğu doldurmaya çalışmaktadırlar. Bu, parklarda çevre yönetimi anlamında çok ciddi bir sorun yaratmıştır. Öbür taraftan, artan ziyaretçi talebini karşılamak için yeni yollar yapılması özellikle çevreci örgütler ve Milli Park İdaresi tarafından pek uygun görülmemiştir. 1960'larda Milli Parkların genel müdürlüğünü yapan Hartzog, bu yaklaşımı şu şekilde açıklamıştır: "Otomobil ulaşım anlamında çok ciddi bir rahatlık sağlamaktadır, ancak biz bu kadar fazla sayıda aracı milli parkların içerisine alacak şekilde yeni yollar yapıp aynı zamanda doğal güzellikleri koruyamayız. Alternatif başka şeyler araştırılmadan yeni yollar yapılmayacaktır" (McPhee, 1971, s45). Bu yaklaşım bundan sonraki ilke oldu. Bu kapsamda önemli parklar olan Yosemite, Sequoia ve Büyük Kanyon'da bazı konaklama üniteleri kaldırıldı. Milli parklara eklenen yeni ünitelerde Milli Parklar İdaresi daha çok korumacı bir yaklaşım sergileyerek kalıcı konaklama üniteleri yapmadı. Büyük Kanyon milli park müdürü yapılan bir mülakatta: "Parka ziyaretçi sayısının artmasından ziyade, ziyaretçi sayısının azalması beni daha da mutlu edecektir." (Foresta, 2013, s.110) diyerek, kullanma ve koruma arasındaki dengenin korumaya doğru kaydığını belirtmektedir.

4. ABD'DEKİ TECRÜBELER IŞIĞINDA TÜRKİYE'DEKİ MİLLİ PARKLAR İLE İLGİLİ DEĞERLENDİRMELER

Türkiye'de belli bir doğal alanı yasal olarak korumaya almaya yönelik ilk girişim 1956 yılında olmuş ve Yozgat Çamlığı Türkiye'nin ilk milli parkı olarak ilan edilmiştir (Güneş 2011, s. 49). 1956- 2015 yılları arasında Türkiye'de toplam 40 alan milli park olarak ilan edilmiştir (milliparklar.gov.tr, erişim 04 Kasım 2015). Türkiye'deki tüm milli parkların kapladığı toplam alan 828,6km² olup en büyük milli park Ağrı Dağı Milli Parkı (88.01km²), en küçük milli park ise Yozgat Çamlığı Milli Parkıdır (0.27km²).

Ülkemizin doğal ve tarihi güzellikleri göz önüne alındığında ve ABD'deki yaşanan tecrübeler ışığında, Türkiye'deki milli parkların daha iyi korunması ve gelecek nesillere daha iyi bir şekilde bırakılması için aşağıdaki hususların vurgulanmasında yarar vardır:

1. Milli parkları kullanma ve koruma arasındaki tercihlerde, daha çok milli parkları korumaya yönelik tercihler ön planda tutulmalıdır. Aşırı kullanma veya milli parkın doğal güzelliğini veya tarihi yapısını bozacak bir nitelik kazanırsa, bu alanın milli park vasfını kaybetmesine sebebiyet verecektir. Korunan doğal alanlar insanoğluna eğlenme, dinlenme imkanlarını sağladığı gibi, gelecek nesillerin bu alanlardan istifade etmesini de mümkün kılacaktır.

2. Özellikle politika belirleme konusunda, asıl yetkiye sahip olan hükümet yetkilileri ile üst düzey bürokratların milli parkların önemini daha iyi kavrayabilmeleri için, onların doğayla baş başa kalabilecekleri ve o alanlardaki güzellikleri görebilecekleri ve hissedebilecekleri organizasyonlar yapılmalıdır.

3. Hem iş dünyası hem de kamuoyunun desteğini almak açısından, içinde Türkiye'deki zengin kişiler, görsel ve yazılı medyadaki etkili kişilerin olduğu milli park gezileri düzenlenmelidir. Bu tür organizasyonlar, merkezi ve yerel yönetim yanında iş dünyasının da doğal alanları koruma fikrine sahip çıkmasını sağlayacaktır. Diğer taraftan bu tür geziler, ABD'de örneği görüldüğü üzere, iş dünyasının milli parklar için gönüllü olarak bağış yapmasının yolunu açabilecektir.

4. Türkiye'de şu an 40 tane milli park mevcut olup, bu parkların tanıtımı ile ilgili görsel medyada ciddi bir kampanya başlatılmalıdır. Diğer taraftan milli park

olma potansiyeli olan tarihi savaş alanları ve doğal alanlar ile ilgili alan çalışması yapıp yeni milli parklar oluşturulmalıdır.

5. Milli parkların idaresinde katılımcı bir yönetim tarzı benimsenmelidir. Özellikle milli park alanı içerisindeki veya yakınındaki yerleşim yerlerinde yaşayan insanların milli park alanına sahip çıkmalarını sağlayacak politikalar benimsenmelidir. Milli park, kurulduğu yerdeki insanlar için ekonomik fırsatlar sunan bir yaklaşımla kurulmalı ve o şekilde idare edilmelidir.

6. Büyükşehirlerde birden fazla, ve diğer illerde en az bir tane olacak ve ölçek olarak belli bir dönümden aşağı olmayacak şekilde şehir parkları düzenlenmelidir. Bakanlık şehir parklarını yaptıktan sonra bu parkların işletmesini Büyükşehir Belediyesi olan illerde Büyükşehir Belediyesine, diğer illerde İl Özel İdaresine devredebilir. Bu parklara giriş belli bir ücrete tabi olmalı ve park içinde doğayla uyumlu rekreatif alanlar yapılmalıdır (çadırlar için camping alanları, karavan park yerleri, yapay göletler, ahşap veya taştan az sayıda konaklama uniteleri ...) Özellikle sanayileşmenin yoğun olduğu şehirlerin yakınlarında kurulacak olan bu şehir parkları, hafta sonları insanların dinlenmesi için çok iyi bir fırsat sağlayacaktır.

SONUÇ

İnsanoğlu elbetteki müreffeh bir hayat sürmek için barınma, güvenlik, sosyal ve psikolojik ihtiyaçlarını giderecektir. Bu ihtiyaçlar için insan tabii ki doğal hayat ile bir etkileşim içinde olacak ve elzemin tedariki konusunda eylemlerde bulunacaktır. Ancak, bu etkileşimde önemli olan birinci husus, ihtiyaçlar karşılanırken gelecek nesillerin karşılaşılabileceği sıkıntılar için yeterince duyarlı olabilmektir. İkinci husus ise, fiziksel ihtiyaçlarımız haricinde ruhsal ihtiyaçlarımız ve zihni dinginliğimiz için birer hayat çeşmesi niteliğinde olan doğal güzelliklerin tahrip edilmesine engel olmaktır. El değmemiş vahşi doğa ve yaşam alanları, insanoğlunun içindeki hastalıkların bulaşmadığı limanlar; oraları korumak da aslında insanlığın, memleketin geleceğini korumaktır. Modern hayatın tamamen bizden alıp götürdüğü ve her şeyi maddiyatperest bir yaklaşımla ele aldığımız ve sömürdüğümüz doğal alanlar ve yaşamlar ne yazık ki insanoğlunun yitik mekanlarına dönüşmüş durumdadır. İnsanın içindeki benin doymak bilmez açlığı ve tatminsizliği, doğal alanların kılcal damarlarına giren birer kanser hücresi

gibidir. Bu kanser hücresi endüstri devrimi ile neşü nema bulmuş, teknoloji ve bilgi çağında ise insanların sınır tanımadan gelecek nesillerin ve canlıların hayatını tehlikeye düşürecek şekilde doğaya müdahale etmelerine sebebiyet vermiştir.

ABD’de milli park fikri, endüstri devrimine karşı doğal alanları korumak ve fabrika dumanlarıyla boğulan, boğuşan şehir insanların rahat nefes alabilecekleri ve Allah’ı bulabilecekleri huzurlu ve mutlu mekanlar yaratma düşüncesiyle ortaya çıkmıştır. John Muir, milli parkların özellikle endüstriyel dünyada bir gereklilik olduğuna Amerikalıları inandırmış ve o gerekliliği şöyle açıklamıştır: “Yaratıcının orman içindeki yollarında yürümek, insanların yaptığı karayollarında gitmek veya evde oturmaktan daha güvenlidir...Tüm iyileştirmelere rağmen hiçbir şehir ormanlar kadar güvenli değildir. İnsanlar hiçbir şey için gitmiyorlarsa; ormana/ doğaya güvenlik için gitsinler” (Muir, 1901, s.28). I. Rosevelt siyasi anlamda bu fikre arka çıkmış; Mather ise hem kişisel servetinden, hem de enerjisinden harcayarak milli parkları yaratmışlardır. ABD’deki milli parkların kullanım ve koruması ilgili denge her zaman tartışmalara neden olmuş, ilk başlarda kullanım daha çok ön plandayken daha sonraları bu denge ‘korumaya’ doğru kaymıştır.

ABD’deki yaşanan tecrübeler ışığında, Türkiye’deki milli parkların idaresi konusunda daha çok korumacı yaklaşımlar benimsenmelidir. Diğer taraftan; politika belirleme yetkisine sahip kesimlerin, iş dünyasının ve basın yayın mensuplarının milli parklardaki güzellikleri hissedebilecekleri, yaşayabilecekleri organizasyonlara ağırlık verilmelidir.

KAYNAKÇA

Acemoglu, D., Robinson, J. A. ve Woren, D. (2013). Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty, Crown Business, New York.

Albright, H. M. ve Albright, S.M. (1999). Creating the National Park Service: The Missing Years, University of Oklahoma Press, Norman.

Allaback, S. (2000). Mission 66 Visitor centers: The history of a building type, http://www.cr.nps.gov/history/online_books/allaback/index.htm (erişim tarihi 26 Haziran 2015).

Cronon, W. (1996). The trouble with wilderness: Or, getting back to the wrong nature. *Environmental History* 1(1), 7-28.

Dilsaver, L.M. (1994). America's national park system: the critical documents. Rowman and Littlefield publishers, London.

Duncan, D. (2009). The national parks: America's best idea: an illustrated history. Random House LLC, New York.

Foresta, R.A. (2013). America's national parks and their keepers. Routledge, Washington.

Glennon, R. J. (2009). Unquenchable: America's Water Crisis and What To Do About It. Island Press, Washington.

Güneş, G. (2011). Korunan Alanların Yönetiminde Yeni Bir Yaklaşım: Katılımcı Yönetim Planları, *Ekonomi Bilimleri Dergisi* 3 (1), 47-57.

Haines, A. L. (1968). Yellowstone National Park: Its Exploration and Establishment. US Department of Interior National Park Service, Washington.

Hampton, H. D. (1971). How the U.S. Cavalry Saved Our National Parks. Indiana University Press, Bloomington.

<http://iucn.org/about/>, (erişim tarihi 15 Şubat 2015).

<http://www.milliparklar.gov.tr/mp/mp.pdf>, (erişim tarihi 04 Kasım 2015).

<http://video.pbs.org/program/national-parks/>, (erişim tarihi 10 Şubat 2015).

<http://www.nps.gov/news/upload/NPS-Visitation-historic-and-top-10-2012.pdf>, (erişim tarihi 15 Şubat 2015).

<http://www.npca.org/exploring-our-parks/visitation.html>, (erişim tarihi 22 Nisan 2015).

Lee, R.F. (2001). The Antiquities Act of 1906. National Park Service, Department of Interior, Washington.

Mackintosh, B. (1991). The National Parks: Shaping the System. National Park Service, Washington.

Mackintosh, B. (1999). The National Park Service: A Brief History,

<http://www.cr.nps.gov/history/hisnps/NPSHistory/briefhistory.html> (erişim tarihi 12 Ocak 2015).

Mackintosh, B. (2000). Parks and People: Preserving Our Past for the Future,

http://cr.nps.gov/history/online_books/sontag/sontag1.html (erişim tarihi 12 Ocak 2015).

McPhee, J. (1971). Profiles-George Hartzog. The New Yorker 47(11), 45-48.

Muir, J. (1901). Our national parks. Houghton Mifflin, Boston.

Nash, R. (1970). The American invention of National Parks. American Quarterly 22(3), 726-735.

National Park Service .(1940). A Brief History of National Park Service. Washington: U.S. Department of Interior. http://www.cr.nps.gov/history/online_books/kieley/index.html (erişim tarihi 15 Şubat 2015).

National Park Service. (2004). National Park Service Administrative History: A guide. Washington: U.S. Department of Interior. <http://www.nps.gov/parkhistory/hisnps/NPSHistory/guide.pdf> (erişim tarihi 22 Şubat 2015).

National Park Service. (2014). Management Policies: The guide to managing the National Park System. <http://www.nps.gov/policy/mp/policies.html> (erişim tarihi 14 Temmuz 2014).

Rogers, P. (2012). San Francisco vote to study draining Hetch Hetchy Reservoir is defeated.

http://www.mercurynews.com/ci_21944305/san-francisco-vote-study-draining-hetch-hetchy-reservoir. (erişim tarihi 22 Mart 2015).

Runte, A. (1990). Yosemite: The Embattled Wilderness. University of Nebraska Press, Lincoln.

Runte, A. (1997). National parks: the American experience. University of Nebraska Press, Lincoln.

Sanger, G.P. (1868). Statues at Large, Treaties, and Proclamations of the United States Vol. XIV. Little, Brown and Company, Boston.

Sax, J. L. (1980). Mountains Without Handrails: Reflections on the National Parks. University of Michigan Press, Ann Arbor.

Schrepfer, S. (1980). Conflict in preservation The Sierra Club, save the Redwoods League and Redwood National Park. Journal of Forest History 24(April), 60-77.

Sellers, R.W. (1997). Preserving Nature in the National Parks: A History. Yale University Press, New Haven.

Sellers, R. W. (2007). A very large array: Early federal historic preservation- The Antiquities act, Mesa Verde and the National Park Service Act, Natural resources journal 47(spring), 267-328.

Taylor, C. F. (2002). The American Indian: The Indigenous People of North America. Courage Books, Philadelphia.

Türker, M. (2003) "Amerika Birleşik Devletleri Yönetim Sistemi." Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim. Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayınları, Ankara.

Weiner, T. (2013). A History of the FBI. Random House Trade, New York.



POLİS TEŞKİLATLANMASININ FARKLI ÜLKELERDEN ÖRNEKLERLE KARŞILAŞTIRILMASI

Murat DELİCE*

ÖZ

Bireylerin en temel ihtiyaçlardan birisinin güvenlik ihtiyacı olduğu açıktır ve tartışmasızdır. Güvenlik ihtiyacı gündelik hayatta polis eliyle giderilir. Bu nedenle bütün ülkelerde polis teşkilatlanması vardır. Ancak polis teşkilatlarının yapılanmaları birbirinden farklıdır. Bu farklılık ise ülkelerin tarihleri, kültürleri, siyasi yapıları ve insanların karakteristiği ile ilgilidir. Bu makalede, farklı ülkelerdeki polis teşkilatlanma örnekleri bir sistematik içinde kapsamlı olarak sunulmuştur. Ülkelerin polis teşkilatları, yerelden veya merkezden yönetilme kriteri ve ülkede birden çok kolluk birimi bulunup bulunmama kriteri dikkate alınarak altı farklı grup içerisinde incelenmiştir. İncelenen polis teşkilatlarının tarihleri, gelişim süreçleri ve uygulamaları analiz edilmiştir. Ülkelerin polis teşkilatlanması ve uygulaması için tercihleri polislerin güvenlik hizmetindeki başarılarında önemli bir etkidir. Bu nedenle bu makalede anlatılanların, Türk kolluk teşkilatlanmasını karşılaştırma ve değerlendirme şansı sağlamak, Türkiye'deki teşkilatlanmayı ve uygulamaları geliştirmek ve suçla daha etkin mücadele edebilmek açılarından yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Polis, Kolluk, Teşkilatlanma, Güvenlik, Karşılaştırma.

*Doç.Dr., Erzurum İl Emniyet Müdürlüğü Şube Müdürü, Emniyet Genel Müdürlüğü, muratdelicekos@yahoo.com

THE COMPARISON POLICE ORGANIZATIONS FROM DIFFERENT COUNTRIES

ABSTRACT

It is clear and indisputable that one of the individuals' major needs is safety. The need of safety is responded by police in daily life. Therefore, each of every country has a police organization. However, police organizations vary in terms of their structures. The differences among police organizations' structures are related to countries' history, cultures, politics and citizens' characteristics. This current study systemically presents comprehensive examples of police organizations' structures from different countries. Police organizations are classified in six groups depending on two criteria: whether the organizations' management is centralized or decentralized and whether there is more than one police organization in the country. In this regard, police organizations' history, structures and implementations are analyzed. Police organizations' structures and implementations are important factors affecting their success. That is why it is expected that this study can help the Turkish law enforcement organizations compare and assess themselves, improve their structures and implementations and build more effective crime fighting policies.

Keywords: Police, Law Enforcement, Organization, Safety, Comparison.

GİRİŞ

Polis, istisnasız her ülkede bulunan iç güvenlikten sorumlu meslek grubudur. Polisin görevleri hemen her ülkede büyük benzerlikler gösterse de polisin teşkilatlanması ülkeden ülkeye değişmektedir. Bir ülkenin polis teşkilatının yapısını o ülkenin tarihi, tecrübeleri, kültürü ve yönetim şekli belirlemektedir. Polisin teşkilatlanma şekli ise onun başarısını etkileyen önemli faktörlerden birisidir.

Türk Polis Teşkilatının da başarısı farklı platformlarda tartışma konusu olmaktadır. Türk Polis Teşkilatının yapısal, uygulamalara dayanan ve personelle ilgili farklı sorunların olduğu dile getirilmektedir. Polisiye hizmetlerdeki polis ve jandarma teşkilatları şeklindeki iki başlılık, polisin siyasetten fazlaca etkilenmesi, polisin zor kullanmada sınır aşımaları, bireysel hak ve hürriyetlerin ihlali, çalışma saat ve şartları bu sorunlardan bazılarıdır (Berksoy, 2013 Delice, 2014). Bu tür tartışmalara bir anlam ve derinlik katabilmek için farklı ülkelerdeki polis teşkilatlanmalarının ve teşkilatlanma tercihlerinin negatif ve pozitif yansımalarının bilinmesinde yarar vardır. Bu bağlamda, bu makalede bir birinden belirgin şekilde farklılaşan altı farklı polis teşkilatı yapılanması ve bunlara uygun farklı ülkelerden örnekler sunulacaktır. Dünya literatürü ile bir bütünlük sağlamak adına, makale boyunca kullanılan polis terimi kolluğun, yani iç güvenlikten sorumlu olan bütün örgütlerin karşılığı olacaktır.

Bu makalede tartışılan bilgilerin, dünyadaki farklı polis teşkilatlanmalarını anlamada ve bu çerçevede Türk Polis Teşkilatının yapılanmasını daha doğru bir zeminde değerlendirmede yarar sağlayacağı değerlendirilmektedir. Ayrıca, Türk Polis Teşkilatının yukarıda sayılan problemlerinin ve benzerlerinin çözülmesinde de bir katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

1. POLİSİN TANIMI VE GÖREVLERİ

Polis, toplumlarda normların uygulanmasını sağlayan profesyonel meslek grubudur (Çağlar, 1999). Polis kelimesi yunanca aslından türemiştir ve sağlık, güvenlik ve düzenden sorumlu olan bir grup insanı nitelemektedir (Fairchild ve Dammer, 2001). Romalılar polisi, otoriteyi temsil eden bir güç olarak tanımlamışlardır. Polisler, devlet tarafından hazırlanıp yayınlanmış kanunlara uyulmasını sağlayan ve denetleyen, parası devlet tarafından ödenen bireylerdir.

Polisin tarih sahnesine çıkış sürecine baktığımızda; ilkel veya gelişmiş fark etmez, bütün toplumlarda polis gibi resmi bir örgütlenme ile veya gayri resmi mekanizmalarla polisin görevi olan güvenliği ve düzeni sağlama, halkın mal ve canını koruma ve ortaya çıkan anlaşmazlıklara müdahale gibi fonksiyonların icra edildiği görülür (Çağlar, 1999). İlkel toplumlarda şefler, din görevlileri, arabulucular, akraba grupları, kabilenin kendisi, ailede en yaşlı erkek, baba, büyük erkek kardeş veya toplumun kendisi normların uygulanmasını denetlemişlerdir. Paranın icadı, mülkün ve mülk sahipliğinin artması, miras, profesyonelleşen meslek grupları toplumları daha karmaşık hale getirmiştir. Bu karmaşık ortamda normlar kanunlara, gayri resmi norm denetleyicileri de polisler dönüşmüşlerdir. Bu görevi polisin olmadığı yer ve zamanlarda bir dönem ordu yapmıştır. Özellikle Avrupa'da 19 yy.'da yaşanan hızlı toplumsal ve ekonomik değişimler profesyonel ve modern polis teşkilatlarının ortaya çıkmasını sağlayan ortamları hazırlamışlardır. Modern polisin ise yasallık, yapı ve fonksiyon olmak üzere üç belirgin özelliği vardır (Çağlar, 1999). Yasallık; polislerin görevlerini yapabilmeleri için meşru otorite tarafından kanunlarla yetkilendirilmiş olmalarını, yapı; görev tanımı belirli olan bir yapı altında polislerin teşkilatlanmış olmalarını ve son olarak fonksiyon; polislerin polis görevi dışında başka bir sorumluluklarının olmaması gerektirir.

Tüm toplumlarda polis, halkın hayatını yaşanabilir kılmayı hedefler (Fairchild ve Dammer, 2001). Bu hedefe ulaşmak için iç güvenliğin sağlanması gereklidir. Güvenlik, tehditlerin olmadığı bir ortamı niteler (Williams, 2013). Polisin sorumlu olduğu iç güvenlik açısından tehdit algısı tarihsel süreç içerisinde değişime uğramıştır. İnsanlığın ilk zamanlarında bireyin sadece canına yönelik tehditler güvenliğinin konusu olmuştur. Ancak yerleşik hayat yaygınlaşıp bireylerin taşınır ve taşınmaz malları arttıkça bireyin güvende olması için sadece canına yönelik tehditlerin olmaması yeterli olmamıştır. Bireyler can ve mallarına karşı tehditlerin olmadığı ortamlarda kendilerini güvende hissetmeye başlamışlardır. Günümüzde ise güvenli bir ortamdan bahsedebilmek için can ve malın yanında bireylerin değerlerine yönelik tehditlerin de olmaması gerektiği kabul edilmektedir (Cerrah, 2011). Özetle, polisin yaptığı güvenlik hizmeti bireylerin canını, malını ve değerlerini korumaya yöneliktir. Polisin varlığı bireylerin bir tehlikeye ve tehlide maruz kalmamaları, kendilerini güvende hissetmeleri, günlük işlerini kimseden korkmadan ve çekinmeden yapabilmeleri ve bireysel haklarını özgürce kullanabilmeleri için gereklidir. Güvensizlik, düzensizlik, tehdit, suç gibi

problemlerin olmadığı ortamlarda ise polise zaten ihtiyaç bulunmamaktadır (Goldstein, 2015).

Polisin güvenliği sağlamak için hangi görevleri üstlendiğine baktığımızda; Polis Vazife ve Salahiyetleri Kanununun birinci maddesi bu görevleri; kamu düzenini, şahısları, malları, konutları, sosyal ilişkileri ve namusu korumak ve halkın huzurunu sağlamak olarak sıralamaktadır. Bunların da ötesinde aynı madde polise, yardıma muhtaç olan her türlü bireye ve özellikle yardım isteyenlere yardımcı olmak görevini de yüklemiştir. Dünya geneline baktığımızda ise polise verilen görevlerin; suç önleme, suçluları tespit edip adalete teslim etme, toplantı ve gösteri yürüyüşlerini kontrol etme, kamuya hizmet etme ve iç güvenliğe yönelik tehditlerle mücadele etme olduğu görülmektedir (Fairchild ve Dammer, 2001).

Polise yüklenmiş bu görevleri Polis Vazife ve Salahiyetleri Kanununun ikinci maddesi önleyici görevler ve adli görevler olmak üzere gruplandırmıştır. Polisin önleyici görevleri suçun ortaya çıkmasını engelleyici faaliyetleri kapsamaktadır. Bunlar polisin sokaklarda resmi araç ve kıyafetlerle devriye gezmesi, trafik uygulaması yapması ve umuma açık yerlerde denetimler yapması gibi faaliyetlerdir. Polisin adli görevleri ise suç işlendikten sonra suçun aydınlatılması için yapılan faaliyetlerdir. Bunlara da olay yerinde parmak izi, ayak izi, suç aletleri vb. delillerin toplanması, şüpheli ve mağdurların ifadelerinin alınması, şüpheli ve hüküm giymişlerin yakalanması gibi faaliyetler örnek verilebilir.

Fairchild ve Dammer (2001) ise polisin görevlerini farklı bir bakış açısı ile suçla mücadele ve kamu düzenini sağlama olarak iki başlık altında gruplandırmıştır. Suçla mücadele fonksiyonu; polisin yasalar ve toplumun değerlerine uyarak toplumu suçlulara karşı korumasıdır. Bu fonksiyonun bir kısmı polisin önleyici hizmetleriyle suç işleme niyetinde olanlara gözdağı vermesi ve onları caydırmasıyla yapılır. Kamu düzenini sağlama fonksiyonu ise daha çok toplumsal olayların kontrolü ile ilgili bir görevdir.

Farklı ülkelerin polis teşkilatlarını inceleyen eserlere bakıldığında (Çevik, 2008; Fairchild ve Dammer, 2001; Reichel, 2005) ülkelerin polislere yüklediği görev ve sorumlulukların birbirine benzer olduğu görülmektedir. Ancak, bu görevleri gerçekleştirmek için ülkelerin polis teşkilatlanması ve polis uygulamaları farklılaşmaktadır. Ülkelerin polis teşkilatlanması ve uygulaması için tercihleri

polislerin güvenlik hizmetindeki başarılarında önemli bir etkindir. Bu nedenle küçülen dünyada polislerin daha başarılı olabilmeleri için birbirlerinden haberdar olup farklı ülkelerin polis teşkilatlanmalarını ve bunlara bağlı uygulamalarını öğrenmelerinde fayda vardır. Bu faydalar şöyle özetlenebilir: Öncelikle, Türk polis (kolluk) teşkilatlanmasını karşılaştırma ve değerlendirme şansı olacaktır. İkincisi, başka ülkelerdeki polis teşkilatlanması ve uygulamaları üzerine yapılan eleştirileri görmek Türkiye’deki eleştirileri daha anlamlı hale getirecektir. Üçüncüsü, Türkiye’deki teşkilatlanmayı ve uygulamaları geliştirmek için bir rehber sağlanmış olacaktır. Dördüncüsü, suçla mücadelede yarar sağladığı kadar polislere ait sorunların çözümünde de katkı sağlayacaktır.

2. FARKLI ÜLKELERDEN POLİS TEŞKİLATLANMASI ÖRNEKLERİ

Ülkelerin polis teşkilatlarının yapısı, ülkenin politik yapısı, yönetim şekli, tarihi ve kültürü ile doğrudan ilişkilidir. Ülkelerin politik yapısı, yönetim şekli, tarihi ve kültürü birbirinden çok farklı olduğu için polis teşkilatlanmaları da büyük farklılıklar göstermektedir. Hatta iki ülkenin politik yapısı ve yönetim şekli benzer olsa bile bu ülkelerin polis teşkilatlanması birbirinden farklı olabilmektedir. Bu kadar farklı yapıyı açık ve anlaşılır bir şekilde ortaya koyabilmek için bu yapıların sınıflandırılması zarureti bulunmaktadır. Bu makalede ülkelerin polis teşkilatlanmasının karşılaştırmasında Şekil 1’de gösterilen Reichel’in (2005) sınıflandırması kullanılacaktır. Bu sınıflandırma iki farklı kriter kullanılmıştır. Birincisi polis teşkilatının merkezden mi yoksa yerelden mi yönetildiğidir. İkincisi ise ülkede birden çok kolluk teşkilatı bulunup bulunmadığı ve varsa bu teşkilatlar arasında bir koordine olup olmadığıdır. Şekilde görüldüğü gibi bu iki kritere göre altı farklı polis teşkilatlanması grubu oluşturulmuş ve bu gruplara karşılık gelen bazı ülkelerin örnek olarak verilmiştir. Aynı gruba giren ülkelerin polis teşkilatlarının bile bu ülkeler arasındaki tarihi ve kültürel farklılıklardan dolayı birbirinden farklı olabileceği unutulmamalıdır. Aşağıda bu sınıflandırmaya uygun olarak farklı ülkelerin polis teşkilatlanmaları açıklanacaktır.

	Merkezi Yönetim	Yerinden Yönetim
Tek Teşkilat	Finlandiya, Gana, Güney Afrika, Güney Kore, İrlanda, İsrail, İsveç, Kırgızistan, , Liberya, Moğolistan, Nijerya, Norveç, Polonya, Suudi Arabistan	Japonya
Koordineli Birden Çok Teşkilat	Avusturya, Çin, Danimarka, Etiyopya, Fransa, Rusya	Almanya, Arjantin, Avustralya, Kanada, Hindistan, İngiltere
Koordinatesiz Birden Çok Teşkilat	Belçika, İtalya, İspanya, İsviçre, Türkiye	ABD, Brezilya, Meksika

Şekil 1. Polis Teşkilatlanmaları Sınıflandırması

2.1. Merkezden Yönetilen ve Tek Bir Kolluk Teşkilatının Bulunduğu Polis Teşkilatlanması

Polis teşkilatlanması açısından en sık rastlanan yöntem olduğu söylenebilir. Bu teşkilatlanma tipi ağırlıklı Güney Afrika polis teşkilatı olmak üzere Nijerya ve Suudi Arabistan örnekleri üzerinden anlatılacaktır.

Güney Afrika demokratik parlamenter bir cumhuriyettir ve nüfusu yaklaşık 50 milyondur (Vikipedi, 2015). Nüfusun yaklaşık yarısı Hristiyan'dır ve kalan yarısı da yerel dinlere mensuptur. Ülkenin üç ayrı başkenti vardır ve bu özelliği ile dünyada tektir. Ülkenin eski bir tarihi vardır. 16. yy'de alternatif deniz yollarının keşfi ve 19. yy'de ülkede zengin ve değerli madenlerin keşfi ile Hollanda, Almanya, Fransa ve İngiltere gibi ülkelerin bu ülkeye ilgisi artmış ve ülkeye yoğun bir beyaz göçü olmuştur. Beyazlar yönetimde de etkili olmuş ve ırkçı tavırlarla zencileri yönetimden uzak tutmuşlardır ve bu özellikle 1952'den sonra ülkede karışıklıklara neden olmuştur. Uzun mücadelelerden sonra 1993'te ırk ayrımı yapmayan bir anayasa yapılmış, 1994'de buna uygun ilk seçimler yapılmış ve Nelson Mandela başkan seçilmiştir. Anayasa 1997'de yenilenmiştir. Bu anayasa dünyada en ilerici anayasalardan birisidir (Akbaş ve Gözübenli, 2008). Yeni anayasadan sonra ülke yönetimi merkezileşmeye başlamıştır. Ancak ülke yönetimi halen il, bölge ve yerel yönetimlerden oluşmaktadır. Bunlar hem bağımsız hem de merkeze bağlı olarak

görev yapmaktadırlar.

Bu tarihi ve politik süreçten polis teşkilatı da etkilenmiştir. Ülkede ilk polis teşkilatlanması 1655’de Hollanda bekçilik sistemi ile başlamıştır. 1913’te ilk milli polis teşkilatı kurulmuştur. 1926’da ilk kez iç güvenlik polis birimlerine tamamen devredilmiştir. Ancak polisle askerin yakınlığı hep devam etmiştir. 1948’de milliyetçi partinin iş başına gelmesiyle polisin yetkileri artırılmıştır. Polis pek çok alanda yetkili olmuş, toplantı ve gösterilerde sert müdahaleler yapmıştır. Hatta bazı küçük yerleşim yerlerinde polis, savcıların yaptığı adli ve yargı işlemlerini yapar duruma gelmiştir (Akbaş ve Gözübenli, 2008).

1994’ten sonra Mandela’nın başa geçmesi ve ırk ayrımını kalkmasıyla polis teşkilatı da daha demokratik ve saygın yapılmak üzere yeniden şekillendirilmiştir. Polis teşkilatının ismi Güney Afrika polis Hizmetidir ki bu isim bile böyle bir mesaj vermek içindir. Ülkede 100 bin kişiye 317 polis düşmektedir (Wikipedia, 2015). Ancak bazı bölgelerde bu rakam 600’leri geçerken bazılarında ise 200’e kadar düşmektedir (Akbaş ve Gözübenli, 2008).

Polis teşkilatı bir genel müdürlük tarafından yönetilmektedir ve kamu güvenliği bakanına bağlıdır. Genel müdürün beş yardımcısı vardır ve bunların altlarında üç-dört adet daire başkanlığı bulunmaktadır. Ayrıca ülkedeki dokuz bölgede dokuz polis müdürlüğü vardır ve bunlar da doğrudan genel müdüre bağlıdırlar. Bölge müdürlüklerine bağlı olarak ise farklı sayılarda il müdürlükleri vardır. Bu illerin yürüttükleri rutin ve bilinen polislik hizmet ve uygulamaları bulunmaktadır (Akbaş ve Gözübenli, 2008).

Polislerin yetiştirilmesi için 1999’da bir eğitim birimi kurulmuştur. Bu birime alınan adaylar üç aşamadan geçerler. Birinci aşamada, altı ay süren temel ve taktiksel polis eğitimi bulunur. İkinci aşama staj niteliğinde olup yine altı aydır ve toplum hizmet merkezlerinde ve polis birimlerinde eğitim alırlar. Bir yıllık bu eğitimin ardından adaylar meslekte çalışırlarken de 12 ay ilave eğitim alırlar. İki yıllık bu eğitimi bitirenler asli memur olur ve dört yıl teşkilatta çalışmak zorundadırlar. Eğitimlerini tamamlayanlar polis merkezlerinde göreve başlarlar. Özel birimlere geçmek isteyenler bu birimlerin gerektirdiği eğitimleri alarak o birimlere geçebilirler (Akbaş ve Gözübenli, 2008).

Polis olmak isteyen adaylardan Güney Afrika’da yaşıyor olmaları, 18-30 yaş

aralığında olmaları, fiziki ve tıbbi testlerde başarılı olmaları, lise mezunu olmaları, İngilizceyi akıcı konuşmaları, en az bir yerel dil bilmeleri, sürücü belgisine sahip olmaları ve sabıka kayıtlarının olmaması istenir. Ayrıca bu adaylar parmak izlerinin alınmasını, geçmişlerinin araştırılmasını ve ülkenin her yerinde çalışmayı kabul etmelidirler (Akbaş ve Gözübenli, 2008).

Ülkedeki suçla mücadele politikalarına bakıldığında ise ülkenin çalkantılı tarihinin etkileri görülür. Ülkede ırkçılığın yapıldığı dönemlerde ülkedeki yüksek suç oranları dikkat çekicidir. Bu suçlarda büyük oranda siyahlar hem mağdur hem de fail durumundadırlar. Bunun nedenleri olarak ise siyahlara yönelik ayrımcılık politikası, baskılar, siyahların yaşadığı fakirlik ve eğitimsizlik gibi dezavantajlar ve siyahlara uygulanan sürgün benzeri uygulamalarla toplumsal bağların zayıflaması gibi nedenler gösterilmektedir (Akbaş ve Gözübenli, 2008). Yeni dönemde ise suçla mücadele için modern yöntemler denenmeye ve TDP uygulamalarına ağırlık verilmeye başlanmıştır. Bu kapsamda vatandaşlar suçla mücadele politikalarının üretilmesinde ve uygulanmasında polisle beraber aktif olarak çalışmaktadırlar.

Merkezden yönetilen bir diğer Afrika ülkesi Nijerya'dır. 1980'lere kadar ülkede yerel polisler de bulunmuştur, ancak bu tarihten sonra yerel polisler ulusal polisle birleşerek tek bir polis teşkilatı oluşturmuşlardır (Reichel, 2005). Yerel polisler 1960'lere kadar ülkeye hâkim olan İngiliz yönetiminin etkisiyle oluşmuştur. 1964'de ilk defa bir Nijeryalı polis gücünün başına geçmiştir. Merkezileşmeyi güçlendirmek için 1968'de polis okulları polis yetiştirmeye başlamıştır. Nijerya Polis Teşkilatı başkent Lagos'taki genel müdürlük tarafından yönetilir. Genel müdürün altı yardımcı farklı görevler yaparlar: Yönetim, operasyon, lojistik, istihbarat, eğitim ve Ar-Ge. Nijerya 12 yönetim bölgesine ayrılmıştır ve bu 12 bölgede 36 il polis müdürlüğü görev yapar. Güvenlik yaya ve oto devriyeleriyle sağlanır: Hırsızlığa, trafik kazalarına ve diğer suçlara karşı devriyeler vardır. Otoban devriyesi de vardır. Ülkede yüz bin kişiye 205 polis düşmektedir (Wikipedia, 2015).

Bu bölümde örnek gösterilecek bir diğer ülke Suudi Arabistan'dır. Ülkenin polis teşkilatı merkezden yönetilir, ancak İslami hükümlerle yönetilen bu ülkede polisin yapılanması farklıdır. Ülkedeki polis teşkilatı 1950'de şekillenmiştir. Krallığın olduğu ülkede polis içişleri bakanlığına bağlıdır. Polis teşkilatının adı Kamu Güvenliği Departmanıdır. Bu departman iki kısımdan oluşur: Genel polis ve özel polis. Genel polis rutin polislik işlemlerini yapar. Özel polis ise adli polislik

işlemlerini ve terörle mücadele, istihbarat ve organize suçlar gibi konularla ilgilenir. Polis sıkı bir merkezi yönetimle yönetilir. Ülke 14 emirlikten oluşur. Her bir emirlikte bir vali ve bunun altında da bir polis genel müdür vardır. Bu genel müdüre il müdürleri ve onlara da ilçe müdürleri bağlıdır. Emirliklerdeki valiler ise kamu güvenliği müsteşarına, o da içişleri bakanına bağlıdır. Suudi polisinde Mutava denilen 50 bin kişilik özel bir polis birliği vardır. Bu birliğin görevi Suudi halkının Kur'an'a uygun yaşayıp yaşamadığını denetlemektir. Bunun en bilinen örneği kadınlarının İslam'a aykırı giyiminin, araç kullanmasının ve marketlerden müzikle ilgili ürünlerin alış verişinin engellenmesidir. Ülkede şehir hayatı çok yaygın ve karmaşık değildir. Ülke nüfusu da 8 milyon civarında olduğundan toplumsal olaylara nadiren rastlanır. Bu nedenle toplumsal olayları kontrol birimine çok ihtiyaç duyulmaz. Ancak özellikle hac zamanında kalabalıkları kontrol etmek üzere kurulmuş özel bir birim vardır. Ülkede toplumsal olayların çok büyümesi durumunda ordu göreve çağrılır (Fairchild ve Dammer, 2001).

2.2. Yerinden Yönetilen ve Tek Bir Kolluk Teşkilatının Bulunduğu Polis Teşkilatlanması

Bu teşkilatlanma türünün bilenen tek örneği Japonya'dır. Japonya 6852 adadan oluşan bir adalar ülkesidir (Vikipedi, 2015). Yüzölçümü Türkiye'nin yaklaşık yarısı kadardır. Ülke nüfusu ise 130 milyon civarındadır. Yönetim şekli parlamenter demokrasidir. Ülkede kral da bulunur ancak rolü devletin sembolü olarak insanları birleştirici bir etki yapmaktır. Ülke 1947 anayasasına göre ülke yönetilmektedir. Parlamento temsilciler meclisi ve senatodan oluşur. Yürütme bakanlar kurulu ve başbakan vasıtasıyla yapılır. Japonya'da ilginç bir kamu yönetimi vardır. Federal görünümlü merkezi bir yönetim söz konusudur (Topçu ve Çevik, 2008). Ülkenin federal yönetime yakınlığı ABD'nin 2. Dünya Savaşı sonrası işgali ve neticesinde yönetim üzerindeki baskıları neticesinde olmuştur. Yönetim üç aşamalıdır: Merkez, iller ve yerel yönetimler. Ülkede 47 il vardır ve bunların valileri halk tarafından seçilir. Bu illerin üç tanesi Tokyo gibi metropoliten şehirlerdir.

Ülkenin çok eski bir tarihi vardır. 19. yy. ortalarına kadar Şogunlar ülke yönetiminde etkili olmuşlardır. Ülkeye 16. yy'dan sonra Portekiz, Hollanda, İngiltere gibi Batılılar gelmiş ve ülkeyi etkilemeye başlamışlardır. Ülkeye ateşli silahların girmesi ve Hristiyanlığın yaygınlaşması Şogunları rahatsız etmiş ve bu nedenle ülkeye yabancıların girişi yasaklanmıştır. 1868'de Meiji dönemiyle

beraber de ülkede bir restorasyon dönemi başlamış ve ülke batılılara tamamen açılmıştır (Topçu ve Çevik, 2008). 1945’de ülke 2. Dünya Savaşından ağır yara alıp çıkınca ve ABD işgaline uğrayınca ekonomik ve sosyal yönden sıkıntı ve çalkantılar yaşamıştır. 1952’de üretime hız verilmiş, 1956’da BM’ye girilmiş ve sonraki yıllardaki reformlarla ülke bir atılım yaparak bugünkü gelişmişlik düzeyine erişmiştir. Japonya yönetim sistemini oluştururken özellikle batılı ülkelerden yoğun olarak etkilenmiştir. Bu etkileşimleri “Batının bilimi, Doğunun ahlakı” değişimiyle tanımlamışlar ve “Batıyı öğrenirken Japon ruhunu koruyacağız” ilkesini benimsemişlerdir (Reichel, 2005). Bugün de aynı anlayış devam etmektedir.

Japonya suç oranlarının azlığı ile dikkat çeken bir ülkedir. Ülkede 100 bin kişi başına suç oranı 1955’de 1600 iken bu sayı 1975’de 1100’e düşmüş, ancak 2000 yılında 1925’e yükselmiştir (Reichel, 2005). Suç oranının en yüksek olduğu noktada bile bu ülke suçla mücadele açısından gelişmiş ülkelerin hepsinden daha iyi bir yerdedir. İşlenmiş suçların aydınlatma oranı da yaklaşık %90’dır ve bu rakam oldukça yüksektir. Ülkedeki hükümlü ve tutuklu sayıları da çok düşüktür. 100 bin kişi başına düşen mahkûm oranı 1955’de 90’dan 1975’de 40’a düşmüş ve bu oran günümüzde çok değişmemiştir. Bu oran ABD’de 702, Polonya’da 213, İngiltere’de 138, Kanada’da 116, Almanya’da 98, İsveç’te 73 iken Japonya’da 53’tür (Reichel, 2005). Ülkemizde 160 bin hükümlü ve tutuklu bulunduğu göre bu rakam Türkiye için yaklaşık 200 olarak hesaplanabilir.

Japonya’nın suçla mücadelede bu başarısında polis teşkilatının önemli bir payı olduğu kabul edilmektedir (Fairchild ve Dammer, 2001). 1868 Meiji Restorasyonu dönemi öncesi Japonya’da bir çeşit feodaller olan Şogunlar, aşiretler ve sıradan insanlar polislik hizmeti yapmışlar. 1868-1912 arası Meiji Restorasyonu döneminde ise tüm ülke Batı modeline göre yeniden inşa edilmiştir. Donanma İngiltere, ordu Fransa ve Almanya, eğitim Fransa, Almanya ve ABD, banka sistemi ABD modellidir (Reichel, 2005). Polis teşkilatı ise Fransa örnek alınarak ve merkezden yönetim şeklinde teşkilatlanmıştır. 2. Dünya Savaşı sonrası Japonya’yı işgal eden başta ABD olmak üzere güçler polisi yerelleşmeye zorlamıştır. 5000 nüfusun üzerinde olan yerleşim yerlerinde yerel polis teşkilatları kurulmuştur (1600 tane) (Fairchild ve Dammer, 2001). Daha küçük yerler Milli Kırsal Polise bağlamıştır. Bu süreçte, yerel polisin finansman problemi, siyasi baskılar ve çeteler gibi sorunlar ortaya çıkmıştır. 1951’de küçük teşkilatlara birleşme imkânı verilmiş

ve böylece %80 civarında polis teşkilatları başkalarıyla birleşmiştir. 1954'de çıkan yasayla yerel ve kırsal polis tek bir teşkilat altında toplanmış ve bu yıllardan sonra giderek merkezileşmiştir (Topçu ve Çevik, 2008).

Japon ulusal polis teşkilatı Tokyo'da konuşlanmıştır. Toplam personel sayısı 290 bin civarındadır. Bunların 30 bin kadarı sivil çalışandır. Resmi polisler içinde kadın polis oranı %10'dan fazladır. 100 bin kişi başına düşen polis sayısı ise 197'dir (Wikipedia, 2015). Teşkilat içinde üç ana örgütlenme vardır. Bunlar; Ulusal Güvenlik Komisyonu, Ulusal Polis Acentesi ve Bölgesel Polis Müdürlükleridir (Fairchild ve Dammer, 2001; Reichel, 2005; Topçu ve Çevik, 2008).

Ulusal Güvenlik Komisyonu: Başbakan'a doğrudan bağlıdır ve polisin bütün iş ve işlemlerinden sorumludur. Teşkilatın yönetimi buradan yapılır. Komisyon bir başkan ve beş üyeden oluşur. Başkan, başbakan tarafından atanan bakandır. Üyeler beş yıl için atanır ve en fazla iki üye aynı siyasi partiden olabilir. Bu komisyonun teşkil edilme amacı polisin tarafsızlığını sağlamaktır. Ancak komisyon, yaşlı ve tutucu insanlardan oluştuğu için eleştirilir ve bu nedenle polisler bu örgütün denetiminden kaçmak istemektedirler. Komisyonun altında polis genel müdürü ve yardımcıları vardır. Bunların altında da polis teşkilatının diğer yönetim ve uygulama birimleri bulunmaktadır. İllerde polisin yerel yönetildiğinin işareti olan İl Kamu Güvenliği Komisyonu vardır. Ancak bunların yetkileri sınırlıdır. Asıl yönetim merkezde Polis Genel Müdürlüğü eliyle yapılmaktadır.

Ulusal Polis Acentesi: Suç istatistiklerini tutar, lojistik destek sağlar, polis ekipmanlarını geliştirir ve eğitimleri takip eder. Bizdeki genel müdürlük yapılanmasına benzemektedir.

Bölgesel Polis Müdürlükleri: Ülke 7 bölgeye ayrılmıştır. Bu bölgelerde Tokyo Metro polisi ve 47 il polis teşkilatı vardır. İller kısmen özerktir. Bu illerde polis müdürleri polis operasyonlarını kontrol ederler. Bu bölgelerde kendi içerisinde karakolların bölgelerine ayrılmışlardır. 1200 civarında polis merkezi bulunur. Bunların dışında Japon polisinde barakalarda kalan ve toplumsal olaylara müdahale timleri (Çevik Kuvvet Birimleri) de ayrıca vardır. Bunlar Kidotai olarak isimlendirilirler. Sayıları 15 bin kadardır. Sokak görevine başlamadan önce yeni polisler burada değerlendirilir ve toplumsal olaylara müdahale için gerekli eğitimi alırlar. Bunlar ölümcül ve ateşli silah taşımaz ve kullanmazlar. Ancak kalkanları

vardır. Ayrıca bunlar çok disiplinlidirler.

Japonya'da radikal grupların olduğu, kirlilik gibi çevresel sorunların olduğu, son yıllarda özellikle şiddet suçlarında belirgin artışların olduğu ve polislerin bazı olumsuz davranışları nedeniyle eleştirilmeye başlandığı bilinmektedir (Reichel, 2005). Yine de Japonya diğer ülkelerle karşılaştırıldığında suç oranlarının azlığı ve suçla mücadeledeki başarısıyla tüm ülkeleri kendine hayran etmektedir. Ülke 1980 ve 1990'lı yıllardaki gösterdiği ekonomik atılımlarıyla da tüm dünyanın dikkatini çekmiştir. Bu başarıların ardında Japon kültürünün olduğu düşünülmektedir (Reichel, 2005; Topçu ve Çevik, 2008).

Japon kültürü disiplinli, etkili, barışçıl ve halkın işbirliği içinde hareket ettiği bir kültür olarak tanımlanmaktadır. Bu ülkeyi şekillendiren kültürel özellikler homojen toplum, kolektivizm ve hiyerarşi ve düzen özellikleridir (Reichel, 2005). Homojen toplum: Ülkenin %99'u Japon'dur. Millet olarak uyum ve birlik vardır. Japonlar inanç sistemleri içerisinde kendilerini büyük bir yapanın uyumlu bir parçası olarak görürler. Çocukluktan itibaren bu uyumun korunması öğütlenir. Uyumsuz davranışlar (suç) tüm topluma karşı gelmek gibi algılanır. Kolektivizm: Japonlar toplu olarak hareket eder ve buna önem verirler. Bireysellik kabul görmez. Kendini tanıtan birisi önce grubunu ön plana çıkarır, sonra kendisinin gruptaki rolünü söyler. Örneğin; ABD'de cezalandırılan çocuk eve veya odaya hapsedilir. Japonya'da çocuğun eve girmesi yasaklanır. Hiyerarşi ve düzen: Ülkede yasalara uymak ve düzeni korumak dayatılan bir zorunluluk değil, toplumu koruma adına bir görev olarak görülür. CAS kurumları da buna hizmet eden birimler olarak saygı görür.

Bu kültürel yapı içerisinde Japon polisinin başarısını öne çıkaran faktörleri ise olaylara polis sevk etme yöntemleri, halkla işbirliği içerisinde çalışma ve polisliğin bir iş olarak değil halka hizmet olarak yapılması sayılabilir (Reichel, 2005).

Olaylara Polis Sevki Yöntemi: Ülkede olaylara müdahale için iki yöntem vardır. Birincisi devriye polisleri, ikincisi ise mahallelere yayılmış hazır kuvvet Kobanlar ve Chuzaisholardır. Devriye polislerinin yaklaşık %20'si aktif çalışırken kalanlar Kobanlarda ve Chuzaisholarda bölgeleriyle ilgili bilgi toplarlar ve işyeri, cadde ve sokakları tanımaya çalışırlar. Sokaklarda devriye gezen polis oranı (%15)

olduğu düşüktür. Bu oran NY’de %27 ve Washington DC’de %43’tür (Reichel, 2005). Kobanlar şehirde ve Chuzaisho ise kırsalda teşkilatlanmıştır. Şehirlerde Kobanlar mahalle aralarında dağılmışlardır. Dört-beş sokak arayla bir Koban bulunabilir. Sayıları 6000 civarındadır ve Japon polis gücünün %40’ını oluştururlar (Fairchild ve Dammer, 2001). Kobanlar halk için birer toplum güvenlik merkezleri gibidirler. Bunlar bulundukları bölgede olan suç olaylarına ve kazalara ilk olarak müdahale eder, yardım eder, yakalama yapar ve kontrol altına alır. Halkı güvenlik ve suçlar hakkında bilgilendirerek daha dikkatli ve uyanık olmalarını sağlayarak suçları engeller. Ayrıca, yabancılara yardım eder, yol gösterir, buluntu çocuk ve eşyaları denetim altına alır ve başka konularda sakinlere yardım ederler. Kobanların kırsaldaki karşılıkları Chuzaishodur ve buralarda çalışanlara Chuzai-san denir (Fairchild ve Dammer, 2001). Bunlar toplumda saygın kişiler olarak bilinir. Bunlar aileleri ile beraber belirlenen yerlerde yaşarlar. Zamanlarını devriye gezerek ve sakinleri ziyaret ederek geçirirler. Bunların her yıl her sakini en az iki kez ziyaret zorunlulukları vardır. Bu yapıları polis yozlaşmasına ve görevi kötüye kullanmaya neden olmasın diye üç yılda bir görev yerleri değiştirilir. Bunlar toplumun içinde onların bir parçası gibi yaşarlar, ancak suça karşı uyanık olmak durumundadırlar ve bu durumu topluma da yansıtmaya çalışırlar. Bunların sayıları 8000 bin civarındadır (Topçu ve Çevik, 2008), ancak son yıllarda şehirleşme ve teknolojinin gelişimi ile beraber azalmaya başlamıştır. Japon polisini diğer polis ülkelerin polislerinden ayıran en belirgin özelliklerden birisi bu Kobanlar ve Chuzaisho uygulamasıdır. Bu uygulamalar pek çok ülkenin dikkatini çekmiş ve benzerleri uygulanmaya çalışılmıştır. ABD’de 1980’lerde ortaya çıkan ve sonrasında tüm dünyaya yayılan toplum destekli polislik uygulamasının da esin kaynağı gibi görünmektedir.

Halkla İşbirliği İçerisinde Çalışma: Ülkede çok eskilere dayanan güvenlik için devletle beraber çalışma geleneği vardır (Reichel, 2005). Günümüzde de bu devam etmektedir. Resmi veya gayri resmi güvenlik için halk polisle iç içe çalışmaktadır. Bu, halkın mahallelerde koruma grupları oluşturması, gençleri takip etmesi, devriye gezmeleri ve acil durumlarda polise yardım etmeleri şekillerinde olabilir. Japonlar polisleriyle gurur duyarlar (Fairchild ve Dammer, 2001). Ülkedeki suç oranlarının azlığını polislerinin başarısına bağlarlar. Polislerin halkla iyi ilişkiler kurmasının toplumun yapısının güçlü olmasına ve devamına katkıda bulunduğunu düşünürler.

Polisliğin Bir İş Olarak Değil Halka Hizmet Olarak Yapılması: Polis suçlarla mücadele eden profesyoneller değil toplum içinde toplumun iyiliği için çalışan hizmetkârlar olarak görülür. Bekçi değil, baba rolleri vardır. Omawari-san (asil gezginler) olarak isimlendirilirler (Reichel, 2005). ABD polisi, “ihtiyaç duyulunca çağrılan insanlar”, Japon polisi ise “ihtiyacınız var mı diye halka soran insanlar” olarak tanıtılır. Bu amaçla ülkede yılda iki kez ev ev dolaşılıp halka anket yapılır. Bunların sonucu kitap olarak Kobanlarda tutulur. Polis halka karşı kibar, saygılı, anlayışlı ve hoşgörülü davranır. Halk da polise güvenir, saygı duyar ve yardımcı olmaya çalışır. Meiji Restorasyonu dönemindeki polisler kendilerini toplumun koruyucuları olarak görürlerken 2. Dünya Savaşı sonrası süreçte günümüz Japon polisi toplumun hizmetçileri durumuna gelmiştir (Fairchild ve Dammer, 2001). Bu polisler suça mücadelenin yanında toplumun önderleri gibi başı dardaki kişilere danışmanlık yapar, ailelere çocukları yetiştirme ve terbiye etme konusunda tavsiyelerde bulunur, bekârlara evlilikle ilgili öğütler verirler. Alkoliklerin rehabilitasyonlarına katkı sağladıkları gibi yatırım ve birikim konusunda bile ekonomik öğütlerde bulunabilirler.

Ülkede polis eğitimi için üç tür okul vardır. Polis akademisi bir tanesidir. Yedi yönetim bölgesinde birer bölge polis okulu vardır ve 47 ilde de il polis okulları vardır. İlk basamak il polis okullarıdır ve polis olmak isteyenler buralarda eğitim görür (Topçu ve Çevik, 2008). Polis olmak isteyenler temiz bir sabıkaya sahip olmalı, liseyi bitirmiş olmalı ve ülke genelindeki yeterlilik sınavından yeterli bir puan almalıdır (Fairchild ve Dammer, 2001). Devamında fiziksel ve mülakat testlerinden başarılı olmalıdır. Başarılı lise mezunları polis okulunda bir yıl, üniversite mezunları ise 6 ay okurlar. Sonrasında adaylar bir yıllık bir alan tecrübesi yaşarlar. Devamında tekrar okula dönerek bir 6 ay daha eğitim görürler. Amir olmak isteyenler ise ilave eğitimler görmek zorundadırlar. Okuldan mezun olanlar öncelikli olarak Kobanlarda çalışırlar. Devamında diğer birimlere geçerler.

Japon polisinin ateşli silah kullanma yetkisi vardır ancak bu çok nadiren başvurulmuş bir yöntemdir (Topçu ve Çevik, 2008). 2. Dünya Savaşının etkileri nedeniyle toplumda genel olarak silaha karşı duruş vardır. Yine aynı nedenle Japon halkının silah taşıması da son derece sınırlandırılmıştır ki bu ortamda polisin silaha başvurma oranını azaltmaktadır.

2.3. Merkezden Yönetilen ve Koordineli Birden Çok Kolluk Teşkilatının Bulunduğu Polis Teşkilatlanması

Bu tip polis teşkilatlanması ağırlıklı olarak Fransa örneği üzerinden anlatılacaktır. Fransa örneğinin seçilmesindeki ana neden bu ülkenin polis (kolluk) teşkilatlanmasının Türkiye'ninki ile benzerlik göstermesidir. Bu bölümde ayrıca Çin ve Danimarka polis teşkilatları özet olarak anlatılacaktır.

Fransa bir Batı Avrupa ülkesidir. Ülke yüz ölçüm olarak Türkiye'den biraz daha küçüktür ve nüfusu yaklaşık 65 milyondur (Vikipedi, 2015). Ülke, kendine özgü bir yarı başkanlık sistemine sahiptir. Ülke 1789 ihtilalinden beri 15 anayasal rejim görmüştür. En son anayasa 1958 yılında yürürlüğe girmiş, bu da en sonuncusu 2007 de olmak üzere 18 defa değiştirilmiştir (Özdemir, 2008). Ülkedeki kamu yönetimi Türkiye'ye benzemektedir. Ülke dört bölgeye ve il diyebileceğimiz 100 yönetim bölgesine ayrılmıştır. İllerin başlarında birer vali vardır. Bunların da altında valiye bağlı kaymakamların yönettiği 339 ilçe bulunmaktadır (Özdemir, 2008).

Fransa'da polisin tarihi, 14. Lui'nin Paris'e bir polis generali atadığı 1666 yılından başlatılabilir (Reichel, 2005). Bu kurum ihtilaldan sonra kaldırılmıştır ve Napolyon bunun yerine Polis Bakanlığını getirmiştir. Napolyon'un polis teşkilatı daha çok casusluk faaliyetlerinde bulunmak için tasarlanmıştır ve sonraki yıllarda da bu ülkede polis diktatör rejimler için birer payanda olmuştur (Fairchild ve Dammer, 2001). 1884'de ise Fransa'da ilk defa yerel polisler kurulmuştur. 1941'de de kırsaldaki polislik hizmetleri için jandarma teşkilatı kurulmuştur. Günümüzde Fransa'da kırsalda jandarma ve şehirlerde ulusal polis faaliyet göstermektedir. İki teşkilat da merkezi hükümete sıkı sıkı bağlıdır ve kendi aralarında koordinelidir (Reichel, 2005). Yapılan onca reform çabalarına rağmen bu ülke polisinin baskıcı yapısı halen devam etmektedir (Fairchild ve Dammer, 2001). Almanya'da olduğu gibi Fransa'da da polis gücü ve yetkileri İngiltere'den tarihi olarak her zaman daha geniş ve yaygın olmuştur. Ülkede 100 bin kişiye 356 polis düşmektedir (Wikipedia, 2015).

Jandarma teşkilatı, ülkede daha önce polislik hizmetlerinden sorumlu olan askeri bir yapılanmanın devamıdır (Özdemir, 2008). Günümüzdeki halini 1720'de almaya başlamıştır. Jandarmanın askeri yapısı her geçen yıl biraz daha

yumuşatılarak sivilleştirilmeye çalışılmıştır. 2002 yılında yapılan düzenleme ile jandarma kısmen İçişleri bakanına bağlanmıştır. Buna bağlı olarak jandarmanın görev ve sorumluluk alanları illerde valiler ve ilçelerde kaymakamlar tarafından belirlenmektedir. Jandarma, polis bölgesindeki olaylar için vali emriyle takviye olarak çağrılabilir ve polis emrine verilebilir.

Fransız jandarması nüfusu 10 binden az olan yerlerde teşkilatlanır. Bu da ülke topraklarının yaklaşık %95'i ve nüfusun da %50'si anlamına gelmektedir (Reichel, 2005). Jandarma biri genel müdürlük olmak üzere 10 yönetim bölgesine ayrılmıştır. Jandarma uygulama olarak ikiye ayrılabilir (Fairchild ve Dammer, 2001): Birisi yerleşik jandarmadır ki bunlar sorumluluk bölgelerinde devriye, denetim, kamu düzeni sağlama ve suç araştırma (adli polislik), trafik düzenleme dâhil rutin polisiye işlemleri yaparlar. Bunların sayısı 100 binin üzerindedir. Diğeri mobil jandarmadır ki bunlar toplumsal olaylara müdahale için kurulmuştur. Ayrıca, kamu düzenine zarar verebilecek diğer olaylara da müdahale ederler. Örneğin doğal afet zamanlarında görev yaparlar. Bu ikisi dışında jandarmanın özel birlikleri de vardır. Deniz, kara ve hava ulaşımı ile ilgili operasyonlara katılan ve buralarla ilgili noktaların güvenliğini sağlayan ve VIP koruma yapan birimleri vardır (Fairchild ve Dammer, 2001).

Fransız ulusal polisinin sayısı ise 140 bin civarındadır. Nüfusu 10 binden fazla olan yerlerde teşkilatlanır (Reichel, 2005). Bunlar 9 farklı departman altında faaliyet gösterirler. Kamu düzeni, suç araştırma, istihbarat, bölgesel devriye ve denetimler, lojistik, eğitim, TDP ve insan kaynakları gibi birimleri vardır. Polise karşı şikâyetlerin araştırıldığı bir birim de vardır (Fairchild ve Dammer, 2001).

Fransa'daki kamu yönetimi yapısı polis yönetimine de yansımıştır. Poliste de ilçe, il ve bölge yapılanmaları vardır. Ancak polis yönetimi Türkiye'deki gibi ilde sadece yetkili bir il emniyet müdürünün olduğu bir yapı değildir. İllerde belirli birimlerden sorumlu müdürler vardır ve bunlar ilde bir müdür yerine merkezdeki müdürlere (daire başkanı gibi) bağlıdırlar (Özdemir, 2008). Polislerin işe alınması ve kariyer yönetimi ve ayrıca araç gereç teçhizatla ilgili iş ve işlemler polis yönetim müdürlüğü tarafından takip edilir. Buna uygun olarak bu müdürlük altında lojistik, idari ve mali işler ve insan kaynakları birimi bulunmaktadır. Eğitim ve geliştirme faaliyetleri ise polis eğitim müdürlüğü tarafından takip edilmektedir.

Ülkede önleyici polislik Kamu Güvenliği Merkezi Müdürlüğü tarafından yapılır. Ülkedeki polislerin yaklaşık yarısı bu birimde görevlidir (Özdemir, 2008). Adli polislerin sayısı ise yedi bin civarındadır. Ülkede polise bağlı Vatanın Gözetlenmesi isimli bir birim vardır ve günümüzde bu birim istihbarat çalışmaları ve güvenlik riski analizleri yaparlar. (Özdemir, 2008). Ayrıca bir de Genel İstihbarat Merkezi Müdürlüğü vardır ve bu jandarmayla beraber çalışır. Polise bağlı olan sınır güvenliği, göç ve kaçakçılıkla mücadele amaçlı kurulan Sınır Polisi Müdürlüğü de bulunmaktadır.

Fransız ulusal polisi kamu düzenini sağlamak ve toplumsal olaylara müdahale etmek için bu iş için tasarlanmış özel bir güvenlik birimini kullanır. Adı Cumhuriyetçi Güvenlik Şirketleridir (Fairchild ve Dammer, 2001). Bu birlik askerliğini burada yapmak isteyenlerden oluşur. Toplumsal olaylar dışında doğal afet, kurtarma ve diğer önemli olaylarda yardımcıdırlar (Özdemir, 2008). Jandarmada ise mobil jandarma birimleri bu işi yaparlar. İki birim de kamu düzeni sağlama ve toplumsal olayları kontrol etme konusunda eğitilmiş ve uzmanlaşmıştır.

Fransa'da iki kolluk teşkilatından başka son yıllarda, ülkede yerel polisliği de olanak tanınmıştır. Yerel yönetimler kendi polis teşkilatlarını kurabilmektedir ki bunlara belediye polisi denir (Fairchild ve Dammer, 2001). Bunların sayıları 10 bini çoktan aşmıştır. Bunlar düzen sağlama, suçu önleme, suça doğrudan müdahale ve gerekirse gözaltı işlemlerini yaparlar. Adli polislik yapmazlar. Yerel polisler yapılanma ve üniforma olarak ulusal polise benzerler (Reichel, 2005).

Polis ve jandarma işi alma ve eğitim işlemlerini ayrı ayrı yaparlar. Polis olmak için yazılı ve fiziki yeterlilik testleri vardır. Başarılı adaylar sekiz ay dokuz polis okulundan birisinde eğitim görürler. Devamında da dört aylık staj dönemi vardır. Daha sonrasında ise atandığı birime göre ilave hizmet içi eğitimler alırlar. Dedektif ve yönetici olmak isteyenler için ise daha farklı eğitimler uygulanır. Jandarmada ise eğitim askeri niteliktedir. Jandarmanın polise göre daha sıkı ve disiplinli eğitim aldığı kabul edilir (Fairchild ve Dammer, 2001).

Polisler için üç farklı yönetim düzeyinden veya rütbe grubundan bahsetmek mümkündür. Bunlar; kurmaylık ve üst düzey; orta kademe; ve alan yönetimi ve uygulayıcılardır (Özdemir, 2008). Üst düzeydeki kurmaylar bütün polisler üzerinde yetki sahibidirler. Bu rütbeye ulaşmak için ya dışarıdan ilgili bölümleri

tamamlamışlar arasından uygun görünenler ya da polis teşkilatından liyakatli görünenler olmak gerekir. Kurmay olmak isteyenler Polis Yüksek Okulunda iki yıl eğitim görürler. Okulu bitirebilmek için adayların güvenlik alanında yüksek lisans tezi hazırlamaları istenir. Bu yöneticilerin toplam sayısı iki bin civarındadır. Orta kademedeki yöneticiler ise üst düzey yöneticilerin emrinde onlara yardımcı olurlar. Bunların toplam sayısı da 20 bin kadardır. Bu rütbelere %70 civarında dışarıdan yüksekokul bitirmiş olanlar ve %30 oranında da polis teşkilatından liyakatli olanlar kabul edilir. Adaylar orta kademe amirlik okulunda teorik ve pratik olmak üzere 17 ay eğitim görürler (Özdemir, 2008).

Fransa'da Jandarma, ulusal ve yerel polisler tek bir otorite tarafından yönetilirler ve koordinelidirler. Bu durum bilgi paylaşımı ve faaliyetlerin hızlı ve etkili şekilde yürütülebilmesi için yarar sağlamaktadır. Ancak uygulamada sorunların yaşandığı da aşîkârdır. Ulusal polis ve jandarma arasında yetki paylaşımı, sorumluluk alma, alan çatışması gibi sorunlar yaşanmaktadır. Jandarma sorumluluk bölgelerinin polise devredilmesi işlemlerinde de sorunlar yaşanmaktadır. Jandarma bu konuda isteksiz davranmaktadır. Ulusal hükümetler de bu konuda bir baskı yapmamaktadır (Reichel, 2005).

Fransız polisinde dikkat çeken bir uygulama ülkede bir Ulusal Polis Ahlakı Kanunu bulunmasıdır (Özdemir, 2008). Merkezi Paris'te bulunan bir birim polislerin bu kanuna uyup uymadığını düzenli ve sürekli olarak denetlemektedir. Ayrıca iki bölgede de disiplin heyetleri mevcuttur.

Fransız polisiyle ilgili bir diğer ilginç bilgi Paris polisinin teşkilatlanmasıyla ilgilidir. Fransa yönetiminde Paris hep ayrıcalıklıdır ve farklı kurallara tabidir. Örgütlenmesi de buna paralel olarak farklıdır (Özdemir, 2008). Bu nedenle Paris için "devlet içinde devlet" denilir. Polis yönetimi de farklıdır. Diğer şehirlerde polisler valilere ve belediye başkanlarına bağlı iken Paris'te polis valiliği vardır ve bu vali Paris valisinden bağımsız çalışır. Direk içişleri bakanına bağlıdır. Diğer polis birimlerine göre Paris polis biriminin daha özerk olduğu söylenebilir.

Merkezden yönetilen ve kendi içerisinde koordineli bir den çok polis teşkilatının bulunduğu ülkelere bir diğer örnek Çin'dir. Çin polisinin geçmişî hukuksuzluklar ve katı uygulamalarla anılmaktadır (Fairchild ve Dammer, 2001). Bu hukuksuzluk dönemi 1976 yılında Mao'nun ölümüyle sona ermiştir. Bu tarihten

sonra polis daha modern ve demokratik olmaya başlamış ve 1995 yılında çıkartılan Polis Kanunu ile bu süreç biraz daha hızlanmış ve temellendirilmiştir. Ülkede polis, Halk Güvenliği Bakanlığına bağlıdır. Polis 23 ayrı bölgede teşkilatlanmıştır. Bunların altında ise 450 valilik ve 1904 polis birimi bulunmaktadır. Bakanlık genel olarak polislikten sorumlu olsa da polisin yönetim ve denetimi daha çok alttaki diğer yetkililer tarafından yapılmaktadır. Polis faaliyetleri beş birim altında yürütülür. En büyüğü %86'lık kesimi oluşturan Halk Güvenlik Polisidir. Bu polis üniformalıdır. Önleyici polislik dışında suç soruşturması, yangınla mücadele, sınır polisliği ve ulaşım denetimi de yapar. Polis olmak isteyen adaylardan 25 yaşında olmaları ve güçlü bir fiziğe sahip olmaları istenir. Ayrıca özel yetenekleri olması da tercih nedenidir. Çin polisinin eğitim konusunda oldukça istekli olduğu görülmektedir. 1980 yılında üniversite mezunu polislerin oranı %10 iken 1997 yılı verilerine göre bu oran %40'a yaklaşmıştır (Fairchild ve Dammer, 2001). Ülkede toplumsal bir olay olursa buna müdahale olayın meydana geldiği bölgedeki halk güvenlik polisi tarafından yapılır. Ancak olay büyük ve daha ciddi ise Çin Silahlı Polisleri de destek için çağrılabilir. Bu polis aslında ordunun bir parçasıdır. Ülkede polisin toplumsal olaylara müdahalesi eleştiri konusu olmuştur. Özellikle sosyal devrimlerden sonra polisle halk daha sık ve sert şekillerde karşılaşmaya başlamış ve polisler “Zalimler” olarak anılmışlardır. Sonraki yıllarda da toplumsal kalkışmalara ve olaylara karşı polisin sert tavrı devam etmiştir. Bunun en bilinen örneği Tiananmen meydanında 1989 yılında demokrasi ve özgürlük için gösteri yapan kişilere Kızıl Ordunun ateş açması sonucu 800'den fazla insan ölmüştür. Bu konuda uluslararası camianın baskılarına rağmen Çin hükümeti halen yaptıklarının doğruluğunu ve kamu düzenini sağlamak için yapılan gerekli olduğunu savunmaktadırlar (Fairchild ve Dammer, 2001). Ülkede yüz bin kişi başına düşen polis sayısı 120'dir (Wikipedia, 2015).

Bu bölümde örneklendirilebilecek son ülke Danimarka'dır. Danimarka polis teşkilatlanmasına ait dikkat çekici özellikleri şu şekilde özetlemek mümkündür (Gurulkan ve Kalkan, 2008): Danimarka'da diğer ülkelerin çoğundan farklı olarak polis içişleri bakanlığına değil adalet bakanlığına bağlıdır. Ülkede yaklaşık 10200 polis bulunmaktadır ve bunların %8'i kadındır. Polisler yönetim olarak Emniyet Genel müdürlüğüne bağlıdır ve 12 bölge müdürlüğünde polis hizmetleri yürütülür. Emniyet genel müdürü, yardımcıları ve bölge müdürleri hukukçular arasından seçilir. Bunların bazıları da fiilen savcıdır. Polisler rutin polislik görevleri

dışında pasaport ve sürücü belgesi verme silah ruhsatı verme gibi görevlerle de ilgilenirler. Ülkede önleyici polisliğe öncelik verilmektedir. Ülkede karakollar vardır ancak bunlar basit yapılardır, nezarethaneleri bile yoktur. Vatandaşın polisle ilgili ilk müracaat ettikleri yerler konumundadırlar. 07-23 saatleri arasında çalışırlar. Yakalananlar merkez polis binasına götürürler. Ülkede polisin adli yönü ağırlık kazanır ve hatta neredeyse savcı gibi çalışır. Bu nedenle ülkede polisin iki şapkası olduğu, polislik şapkasıyla suçluları yakaladığı ve savcı şapkasıyla fezleke hazırlayıp mahkemeye sevk ettiği ifade edilir. Polisin haklarına gelince; polis üç vardiya şeklinde, günde sekiz saat çalışmaktadır. Beş gün çalışan polisin iki gün izni bulunmaktadır. Senede 30 gün de senelik izinleri vardır. Sendikaya üye olabilmektedirler, gösteri yapabilmekte ancak grev yapamamaktadırlar. Ülkede tek bir polis okulu vardır ve süresi üç yıldır. Okula kabul edilenler polis sayılır ve maaş alırlar. Okul yatılı değildir ve bundaki amaç polis toplumdan soyutlamamak ve polis alt kültürü oluşumuna izin vermemektir. Ülkede yüz bin kişi başına düşen polis sayısı 371'dir (Wikipedia, 2015).

2.4. Yerinden Yönetilen ve Koordineli Birden Çok Kolluk Teşkilatının Bulunduğu Polis Teşkilatlanması

Bu teşkilatlanma örneği genellikle federal devlet yapılanmalarında görülmektedir. Bu tip polis teşkilatlanması örneği daha çok Almanya özelinde tartışılacaktır. Ayrıca, bu tip bir teşkilatlanmaya sahip olan Hindistan ve Arjantin ülkeleri de örnekendirilecektir.

Almanya Batı Avrupa'da hem Avrupa'nın hem de dünyanın en güçlü ve en zengin devletlerinden birisidir. Ülke yüzölçümü Türkiye'nin yarısı kadar olmasına rağmen nüfusu 80 milyonun üzerindedir (Vikipedi, 2015). Ülke, parlamenter temsili demokrasi ile yönetilen federal bir devlettir. Yönetim şekli 1949 yılında çıkarılan anayasa ile şekillenmiştir. Ülkede 16 eyalet bulunmaktadır ve bunların da kendilerine ait yönetimleri vardır. Ülke halklarının milattan önceki yıllara kadar götürülebilen eski bir tarihi vardır.

Polislik tarihi ise 16. yy'a kadar götürülebilmektedir. 19. yy'a gelindiğinde polislik hizmetlerini yürütenlerin daha çok eski askerlerden veya jandarma birliklerinden oluştuğu görülmektedir (Akar, Özer ve Demirci, 2008). 1936'dan sonra 2. Dünya Savaşı sonuna kadar Hitler döneminde polis teşkilatı merkezileşmiş

ve Nazi Partisinin yönetimine girerek Hitler'in politikalarının uygulanmasında önemli bir rol oynamıştır. Almanya'da 1933'de 200 bin olan polis sayısı 1945'de 1,5 milyona çıkmıştır (Fairchild ve Dammer, 2001). 2. Dünya Savaşı sonrası işgalci güçler (Belçika, Fransa ve ABD) polisin yerelleşmesi, demokratikleşmesi ve askeri yapıdan arındırılması için baskı yapmışlardır. Bu üç ülke kendi uygulamalarını Almanya'ya taşımışlardır. Böylece Alman polis yapılanması uyumsuz, uygunsuz ve etkisiz bir hal almıştır (Reichel, 2005). 1950'de yerel polisler etkisiz olduğu için eyalet polis teşkilatları kurulmuştur. 1975 en son Münih, kendi yerel polisini kaldırmıştır. Savaşın sonra ikiye ayrılan Almanya'da farklı teşkilatlanmalar görülmüştür, ancak 1989'dan sonraki birleşmede Doğu Almanya polisi Federal Almanya'nın polis güçlerine entegre olmuştur (Akar vd., 2008).

Almanya'da Hitler dönemi hariç polis hiçbir zaman merkezden yönetilmemiştir ve merkezi yönetim de zaten alman halkının kültür ve geleneklerine de uygun değildir (Akar vd., 2008). Günümüz Alman polis yapılanması oldukça karmaşıktır ve anlaşılması zordur. Ulusal çapta örgütlenmiş bir polis teşkilatı yoktur ve polislik hizmetleri eyaletlere bırakılmıştır. Almanya'daki 16 eyaletin her birinin kendi polis teşkilatı vardır. Bunlar kendi içişleri bakanlığı tarafından merkezi olarak yönetilir. Dolayısıyla Almanya'da yarı yerelleşmiş polis teşkilatlanmasından bahsetmek mümkündür (Fairchild ve Dammer, 2001). Ancak, eyalet polisleri federal düzeyde birbirleri ile koordinelidirler ve bunların yapılanmaları ve kıyafetleri birbirine benzerdir (Reichel, 2005).

Almanya'da esas polislik hizmetleri eyalet polisleri tarafından yapılıyor olsa da bunun dışında federal polisler de vardır. Federal polisler ABD'deki FBI'a benzerler ve içişleri bakanlığına bağlıdır (Reichel, 2005). Örneğin, sınır polisi federaldir. Ayrıca deniz ve hava ulaşımı gibi alanlarda da çalışırlar. Terörist eylem ve faaliyetlere karşı da bu federal güçler sorumludur (Fairchild ve Dammer, 2001). Federal içişlerine bakanlığına bağlı diğer polis birimi Federal Kriminal Polis Başkanlığıdır. Bu başkanlık suç istihbaratlarını toplar, değerlendirir, kriminal konularda teknik incelemeler yapar. Kaçakçılık, kara para aklama, uyuşturucu ticareti ile mücadele de bu birimin görevidir (Akar vd., 2008).

Genel polislik hizmetlerini yerine getiren eyalet polislerinin omurgasını ise üç tür polis yapılanması oluşturur. Bunlar; Schupo, Kripo ve Stand-by Polis'dir (Akar vd., 2008; Fairchild ve Dammer, 2001; Reichel, 2005). Schupo; üniformalıdır,

devriye gezer, önleyici polislik yapar ve olay yerine ilk gelen ve ilk müdahale eden ekiptir. Kripo; adli polislik yapar, sivil çalışır, suç soruşturması yapar, delilleri toplar, analiz ederler ve savcılar için suç dosyası hazırlar. Kripoya bağlı kriminal polis laboratuvarları da vardır. Stand-by Polis veya Bepo; Schupo'ya yardım eder. Asıl görevleri toplumsal olaylara müdahaledir. Buradaki polisler barakalarda yaşarlar ve toplumsal olayların kontrolü ve kamu düzenin sağlanmasında görev alırlar. Bu birimin genç polisleri yetiştirmek gibi de bir görevi vardır. Polis okullarında eğitim gören öğrenciler eğitimlerinin bir kısmını burada tamamlarlar.

Federal ve eyalet polisleri arasındaki iletişim ve iş birliğini artırmak için federal iç işleri bakanlığına bağlı özel bir yapılanma kurulmuştur. Bu yapı, koordinasyonu sağlamayı hedeflemektedir (Akar vd., 2008). Ayrıca eskiden beri federal ve eyalet polisleri uyuşturucu ile mücadele, kara para aklama, çocuk pornografisi, organize suçlar gibi konularda ortak çalışmak için platformlar kurmuşlardır. Bu iki polis birimi arasında bilgi alış verişi için de koordinasyon grupları oluşturulmuştur.

Polis alımı ve eğitimi ise eyaletlerin görevidir. Eyaletler arasında farklılık olsa da eğitimler genellikle iki-üç yıl civarındadır ve bu eğitimler uygulamayı ve teoriyi kapsar. Öğrenciler okuldayken maaş alırlar (Akar vd., 2008). Almanya'da polis olmak isteyen bir kişi genelde 16-17 gibi genç bir yaşta teşkilata katılır ve 2,5-3 yıl baraklarda kalarak temel eğitimleri alır. Bu eğitimin büyük bölümü toplumsal olaylara müdahale ve kontroldür. Ayrıca hukuk ve hukuk uygulaması dersleri de verilir. Bu eğitimin bir yılı tamamlanınca öğrenciler kendi eyaletlerinde veya ihtiyaç olması halinde başka eyaletlerde Bepo olarak kullanılabilirler (Fairchild ve Dammer, 2001). Toplumsal olaylara müdahale görevi olan Bepolar eğitimlerinde bu iş için gerekli teçhizat ve bilgi ile donatılırlar. Kalabalık kontrolü için ölümcül olmayan silahları ve bunların kullanım bilgilerini edinirler.

Alman polisinde birimler arası geçiş ve rütbe terfi eğitim ve tecrübeye dayanır. Üç yıllık temel eğitimi tamamlayanlar altı ay da sokak polisliği için eğitim alırlar. İki-üç yıl sokak polisliği yapmış olanlar (Shupo) ise iki-üç yıllık ilave bir eğitim döneminin ardından Kripo veya orta düzey yönetici olabilirler. Üst düzey yönetici olmak için ise orta düzey yöneticiler arasından en iyi %1'lik kısım seçilip merkezi polis akademisinde iki yıllık bir eğitimden geçirilir (Akar vd., 2008; Fairchild ve Dammer, 2001).

Diğer ülkelerle karşılaştırıldığında Alman polisinin katı ve askeri disiplinli bir eğitim sistemine sahip olduğu görülür. Bunun gerekçesi; “polisi zor şartlara ve her duruma hazırlamak ve onları polislik mesleğine alıştırmak” olarak ifade edilmektedir (Fairchild ve Dammer, 2001).

Alman polisinin çalışma şartları ve özlük haklarıyla ilgili şu özet bilgiler verilebilir (Akar vd., 2008): Alman polisleri haftada 40 saat çalışırlar. Günlük 4 grup bulunmaktadır. Bir grup istirahat ederken diğer üç grup yedi, sekiz ve dokuz saatlik üç ayrı grupta çalışırlar. Polislerin çalışma planları yıllık çıkarılır ve polisler bir yıl için hangi saatte çalışacaklarını bilirler ve çok önemli bir olay olmazsa bu çalışma düzeni değişmez. Polis maaşları çalışma durumuna, evlilik durumuna ve rütbe durumuna göre değişir. En alt rütbe ile en üst rütbe arasında maaş olarak üç kat fazlalık bulunmaktadır. Polisin 26 iş günü senelik izni vardır ve 40 yaşından sonra bu 30 güne çıkar. Emeklilik yaşı 60’tır. Polisin sendikası vardır ve sendikalar ücret, çalışma saatleri ve çalışma şartları konusunda çalışmalar yaparlar. Polisler için lojman ve servis hizmeti ise bulunmamaktadır.

Son olarak, Alman polisinin sahip olduğu şu prensip hatırlatılmalıdır (Akar, Özer ve Demirci, 2008): Polisin halkın hizmetinde olması ve bu hizmeti verilirken halkın güvenlik ve özgürlüğünün temini esastır. Bunu sağlayabilmek için mesleğe girişte polis-halk ilişkileriyle ilgili eğitimler yapılmaktadır. Polisin halka karşı anlayışlı, duyarlı ve güler yüzlü olması yolunda eğitimler verilmektedir. Bu eğitimler hizmet süresince de devam ettirilmektedir. Polisin uygulamaları ve davranışları da sıklıkla denetlenmektedir. Ayrıca, toplumsal olaylarda, durum ne olursa olsun askerin müdahalesi uygun görülmemektedir. Bu nedenle polis sayısının yeterli olması gerektiği öngörülür. Almanya’da yüz bin kişiye 296 polis düşer (Wikipedia, 2015).

Yerinden yönetilen ve birden çok koordineli polis teşkilatlarının bulunduğu bir diğer ülke Hindistan’dır. Hindistan polis teşkilatının dikkat çeken yönleri şunlardır: Polislerin çalışma şartları zordur ve ücretleri de düşüktür. Yeni başlayan memurun maaşı 70 dolar civarındadır. Yükselme olanakları da kısıtlıdır. Bu şartlar polisin yozlaşma iddialarının artmasına neden olmuştur. Son 40 yılda polis teşkilatına kadın polisler alınmaya başlanmıştır. Bunların sayısı giderek artmaktadır. Ancak yine de kadın polis oranı %2’yi geçmemektedir. Polislerin toplam sayısı ise bir milyon civarındadır. Polisler tüm ülkede benzer bir üniforma

giyerler ancak bereleri farklılaşır (Üçkuyu, 2008). Ülkede yüz bin kişiye 130 polis düşmektedir (Wikipedia, 2015).

Yerinden yönetilen ve birden çok koordineli polis teşkilatlarının bulunduğu bir diğer ülke Arjantin'dir. Ülkedeki polis yapılanması büyük oranda İspanyol ve az miktarda İngiliz ekolünden etkilenmiştir (Özer, 2008). Bununla beraber ABD etkisi de oldukça görünürdür. Ülkede 200 bine yakın polis bulunmaktadır ve bunların yaklaşık %11'i kadındır. Bu ülkenin polis teşkilatı federal polis, jandarma ve 24 eyaletin yerel polisinden oluşmaktadır. Federal polis ülkenin her yerinde federal kanunların uygulanmasından sorumlu olan polis birimidir. 35 bin civarında personeli vardır. İç güvenlik bakanlığına bağlıdır. En üstte genel müdürlük ve altlarında daireler ve bunların da altında operasyonel birimler şeklinde teşkilatlanmıştır. Eyalet polisleri sadece kendi bulundukları eyalet içerisinde yetki sahibidirler. Eyalet polisleri eyalet valisine bağlıdır. Valiler seçimle gelir. Eyalet polisinin şefini eyalet valisi atar. Eyalet polislerin tam sayısı bilinmese bile başkent Bounes Ayres'de yaklaşık 45 bin polis görev yapmaktadır. Jandarma teşkilatı 1936'da kurulmuştur. Kurulma amacı sınır güvenliğini sağlamak ve ülkenin kırsalında polisiye görevler yapmaktır. Ülkedeki polislerin toplam sayısı dikkate alındığında yüz bin kişiye 558 polis düşmektedir (Wikipedia, 2015). Ülkedeki bu üç teşkilatın görev ve sorumlulukları net değildir. Uyuşturucu ile mücadele, terörizm ve asayiş olaylarında alan ve sorumluluk çatışmaları yaşanabilmektedirler. Bunları önlemek için spesifik olaylarda bu güçlerin karışımından özel kuvvetler oluşturulması benimsenmiştir. Ülkede 1980 ve 2001 yılları arasında hem şiddet içeren hem de mala karşı suçlarda ciddi artışlar yaşanmıştır. Başkent Bounes Ayres'te 1990 ve 2001 yılları arasındaki suç artış oranının %115 olduğu rapor edilmektedir. Bunun nedenleri olarak ise siyasi çalkantılar ve 2001'deki ekonomik kriz gösterilmektedir. Bu suç artışlarına çözümler aranmış ve bundan dolayı polis teşkilatının parçalanmış yapısı eleştirilmiştir (Özer, 2008).

2.5. Merkezden Yönetilen ve Koordinesiz Birden Çok Kolluk Teşkilatının Bulunduğu Polis Teşkilatlanması

Bu bölümde merkezi bir yönetim yapısına sahip olan ve birden çok kolluk teşkilatının bulunduğu, ancak bu kolluk teşkilatları arasında bir koordinasyon olmayan ülkelere örnekler verilecektir. Ağırlıklı olarak İspanya örneği üzerinde durulacaktır. Ayrıca, Belçika ve İsviçre ülkeleri de tartışılacaktır. Ülkemizde

de merkezden yönetim anlayışı olduğu ve polis ve jandarma şeklinde iki ayrı genel kolluğun bulunduğu dikkate alınırsa Türkiye'nin de bu grupta olduğu açıktır. Ayrıca, polis ve jandarmanın yönetim şekilleri birbirinden farklıdır, insan kaynakları farklıdır ve bu iki teşkilat arasında uygulama birliği ve koordinasyon da bulunmamaktadır.

İspanya örneğine gelinecek olursa; ülke Akdeniz'e ve Atlas Okyanusuna kıyısını bulunan bir batı Avrupa ülkesidir. Yüzölçümü Türkiye'nin yaklaşık 2/3'ü kadardır. Ülke nüfusu 41 milyon civarındadır (Vikipeidi, 2015). Ülke çok eski bir tarihe sahiptir. Özellikle 16. y.y.'de İspanya dünyanın pek çok yerinde sömürgeler elde etmiş ve bu ülkeleri pek çok açıdan etkilemiştir. Dünyada şu an 200 milyondan fazla insanın ana dili İspanyolcadır. Ülkede 1936 yılında başlayan iç savaş üç yıl sürmüş ve bu savaş Franko tarafından bastırılmış ve Franko'nun tek adam rejimi 1975'e kadar sürmüştür. Sonrasında da ülke çalkantılı dönemler geçirmiştir. 1978 yılında kabul edilen anayasa ile Franko'nun etkileri silinmeye çalışılmış ve ülke sosyal demokratik bir hukuk devleti olarak tanımlanmış ve çoğulcu bir anlayış benimsenmiştir. Merkeziyetçilikten yerelliğe doğru geçilmiştir. Merkezi hükümet zayıflatılmış ülke 17 özerk bölgeye ve iki özerk şehre bölünmüştür. Toplamda 51 il ve 8000 civarında belediye bulunmaktadır. Merkezi hükümet sadece güvenlik hizmetlerinden ve devlet eliyle yürütülmesi gereken bazı hizmetlerden sorumlu kılınmıştır. Bizdeki gibi, illerde geniş yetkilerle donatılmış valiler yerine İspanya'da sınırlı yetkilerle donatılmış ve sadece polis gibi teşkilatların yönetiminden sorumlu olan valiler bulunmaktadır. Bu haliyle ülke hem federal hem de üniter devletin özelliklerini yansıtmaktadır (Çevik, Ünlü ve Sertkaya, 2008).

Ülkenin tarihinin eskiliği kadar polis tarihi de eskidir (Çevik vd., 2008): Ortaçağda şehir muhafızları polislik vazifesini yapmıştır. 1750'lerde Katalonya Mangaları isimli modern bir polis birimi kurulmuştur. 1782'de ise Madrid'de Polis Genel Başkanlığı kurulmuştur. 1824'te şehirlerde güvenlik ihtiyacı artınca Ulusal Krallık Polis Teşkilatı kurulmuştur. Bu yapı ülkedeki modern polis teşkilatlanmasının ilk örneği kabul edilir (Reichel, 2005). 1844'de polislerin uygulamaları kurallara bağlanmış ve şimdiki yapıya da temel oluşturan 126 polis teşkilatı kurulmuştur. Ülkedeki siyasi istikrarsızlık isyan ve askeri ayaklanmalara dönüşünce ismi Guardia Civil (Sivil Muhafız Birliği) olan jandarma benzeri bir teşkilat kurulmuştur. Bu teşkilatın amacı kırsalda eşkıyalığı önlemek, güvenliği

sağlamak ve yasaların uygulanmasına katkı yapmaktır. Franko döneminde polis askeri yapısını muhafaza etmiştir ve merkezden yönetilmiştir. Franko sonrası polisin sivilleşmesi için çalışmalar yapılmıştır. 1986 yılında çıkarılan kanunla hem polis hem de Sivil Muhafız Birliği bir çatı altında İçişleri Bakanlığına bağlanmıştır. Bütün kolluk birimlerinin Yüksek Polis Okuluna devam zorunluluğu da getirilmiştir.

Özetle, günümüzde İspanya’da üç tür kolluktan bahsetmek mümkündür (Reichel, 2005): Ulusal Polis Gücü, Sivil Muhafız Birliği ve yerel polis. Bunlar merkezi hükümet tarafından merkezden kontrol edilirler, ancak kendi aralarında bir koordinasyon bulunmamaktadır. Ulusal Polis Gücü İçişleri Bakanlığına bağlıdır, ancak Sivil Muhafız Birliği üzerinde savunma bakanlığının da yetkileri vardır. Yerel polisler ise belediyelere bağlı çalışırlar. Ülkede toplamda yaklaşık 250 bin polis bulunur ve yüz bin kişi başına düşen polis sayısı 533’tür (Wikipedia, 2015).

Sivil Muhafız Birliği en eski kolluk yapılanmasıdır. Aslında ordunun bir parçasıdır. Jandarmaya benzetilmektedir ve kırsal kesimdeki polislik hizmetlerini yürütür. Nüfusu 20 binin altındaki yerleşim yerlerinde hizmet verirler. Bunun dışında otobanlarda görev yapar, patlayıcıları denetler, kıyıları, limanları ve havaalanlarını kontrol ederler. Bu teşkilat iki bakanlığa bağlı olduğu için çatışmalar olmaktadır. Bu teşkilatın kurulmasında Franko’nun ve onun diktatörlüğünün etkisi vardır (Reichel, 2005). Bu teşkilatın varlığının bir gerekçesi olarak da Bask ve Katalan ayrılıkçı terörizmi gösterilmektedir.

Ulusal Polis Gücü yeni bir teşkilatlanmadır. Modern polisliği ve demokrasiyi temsil etmektedir (Reichel, 2005). Nüfusu 20 binin üzerinde olan yerlerde polislik hizmeti verir. Ayrıca kimlik ve pasaport da verir. Kumar ve uyuşturucuyla mücadele de bu teşkilatın işidir. Geçmişteki olumsuz tecrübelerden dolayı polis-halk ilişkisinin oldukça zayıf olduğu ve bu durumun suçun çözülmesini engellediği söylenebilir. Bunun dışında İspanya polisi kaynaklarını verimli dağıtamamakla ve kullanamamakla da eleştirilmektedir. Genç polislerin kırsal ve sorunlu bölgelerde göreve başlamaları da bir sorun başlığıdır.

Yerel Polis teşkilatları ise nüfusu 100’ün üzerinde olan mahallelerde bile kurabilmektedir. Üniformaları ve yapılanmaları farklılık göstermektedir. Silahsızdırlar. Halkı ve çevreyi korumak için devriye görevi yaparlar (Reichel, 2005). Trafik düzenlemesi, çevre temizliği, destek ve yardım hizmetleri, rehberlik

etmek, kamuya açık alanlarda düzeni sağlamak gibi görevleri de üstlenirler (Çevik vd., 2008).

Ulusal Polis Gücünün eğitimleri polis akademisinde tek merkezde yapılır. Burada adaylar 10 aylık bir eğitim görürler. Bu 10 ayın yaklaşık dört ayı teorik eğitimlerle, kalanı ise uygulamalı eğitimlerle geçirilir (Çevik vd., 2008). Bu 10 ay boyunca her ay bir sınav yapılır. Okulu başarıyla bitirenler yaklaşık bir yıllık stajyer polis olarak karakollara giderler. Buradaki uzman eğitimciler bir yıl boyunca bu stajyerleri hem eğitir, hem yönlendirir ve hem de denetler. Amir olmak için ise iki kaynak vardır. 2/3 oranında polis memurları arasından ve 1/3 oranında dört yıllık bir üniversiteyi bitirip amirlik sınavında başarılı olanlardan seçim yapılır. Bu adaylar iki yıl okulda eğitim gördükten sonra dokuz ay da staj yaparlar ve başarılı olanlar rütbeli polis olarak göreve başlarlar. Daha sonraki rütbelere geçmek için boş kadro durumuna göre sınavlarda başarılı olanlar beşer aylık eğitimler alarak üst rütbelere geçmektedirler. Orta düzey amir olmak isteyenler ise ilave iki yıllık bir eğitimden daha geçerler. Üst düzey amir olmak isteyenler ise yine yaklaşık iki yıl farklı düzeyde bir eğitimden geçerek bu kadrolara atanırlar.

Birden çok kolluk biriminin olduğu Türkiye, Portekiz, İtalya ve Fransa'da olduğu gibi İspanya'da da bu kolluk birimleri arasında koordinasyon, iletişim ve rekabet sorunları vardır (Çevik vd., 2008; Reichel, 2005). İspanya'da bu sorunun önemli nedenlerinden birisi Sivil Muhafız Birliğinin güçlü bir geçmişe sahip olmasıdır. Bu üç teşkilat arasındaki sorunları ise şu şekilde sıralamak mümkündür: (1) Yetki alanları net değildir. Bu da görev ve sorumluluk dağılımında sorunlara yol açmaktadır. Örneğin, uyuşturucu ve kaçakçılık suçlarında sıklıkla Sivil Muhafız Birliği ve Ulusal Polis gücü karşı karşıya gelmektedir. (2) Koordinasyon ve bilgi paylaşımı eksikliği vardır. Bu da polislik hizmetlerinin etkili yapılmasını engellemektedir. (3) Adli polislik açısından rol dağılımı yapılmadığından adliyeyle ilişkilerde karmaşa yaşanmaktadır. (4) İşe almak ve eğitim konusunda birlik olmadığından farklı standartlarda polislik yapılmaktadır. İki teşkilat arasındaki bu sorunları aşmak için içişleri bakanlığı altında farklı sekreterlikler ve komisyonlar oluşturulmuş ve bunlarla koordinasyonu ve iletişimi sağlamaya çalışmışlardır. Yaklaşık 20 yıldır bu gayretler devam ediyor olmasına rağmen halen sorunlar tam olarak aşılabilmiş değildir.

Merkezi bir yönetim yapısına sahip olan ve ülkede birden çok kolluk

teşkilatının bulunduğu, ancak bu kolluk teşkilatları arasında bir koordinasyon bulunmayan ülkelerden bir diğeri Belçika'dır. Belçika, Fransız sistemini örnek alarak kolluk yapılanmasını polis ve jandarma şeklindeki hayata geçirmiştir. Ancak bu yapılanma 1980'li yıllardan sonra sorunlarla karşılaşmaya başlamıştır. Jandarmanın militarist yapısı, halktan uzak ve halka karşı tavırları tartışma konusu olmuştur. 1991'de jandarma sivilleştirilmeye çalışılmıştır ancak bu çabalar yeterli olmamıştır. Ayrıca polis birimleri arasındaki rekabet, çatışma ve iletişim eksikliğe de tartışmanın bir diğer boyutudur. Bu ortamda 1990'lı yılların sonunda tek bir polis teşkilatı kurulması için çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalar tepkilere neden olmuş, yaşanan çatışmalarda içişleri ve adalet bakanları ve jandarma komutanı istifa etmiştir. 1998 yılında ise yapılan düzenlemeyle polis teşkilatları tek çatı altında toplanmıştır. Polis teşkilatı bir genel müdüre, o da savunma bakanlığına bağlanmıştır. Bu çatı altında ülke genelinde görev yapan federal polis ile 196 bölgede görev yapan yerel polisler bulunmaktadır. Federal polisin denetiminde adalet bakanlığı yetki sahibi olduğu gibi yerel polisin denetiminde de belediye başkanları, valililer, savcılar, polis meclisleri de yetki sahibidirler. (Çelik, Özer, Gökçek ve Hacırızlıoğlu, 2008). Belçika'daki polis sayısı 46 bin civarındadır ve ülkede yüz bin kişiye 421 polis düşmektedir (Wikipedia, 2015). Belçika etnik olarak heterojen bir yapıya sahiptir. Son dönemde ayrışmalar artmıştır. Ayrıca polisin halktan uzaklaşması ve halka iyi davranmaması gibi eleştiriler de artmıştır. Bu nedenle ülkede bu açılardan bir reforma gidilmiştir. Toplum destekli polislik ve halkla ilişkilere ağırlık verilmiştir. Ülkede polisliğin zor bir meslek olduğu kabul edilmektedir (Çelik vd., 2008).

Bu bölümde örneklendirilecek bir diğer ülke İsviçre'dir. İsviçre tek tarafsız ülke olarak bilinir. Avrupa birliğine üye değildir. Gayri safi milli hâsılası en yüksek olanlardan birisidir. Temsili değil doğrudan demokrasi işletilir. Ülkede 26 kanton vardır ve bunların kendilerine ait yönetim ve kanunları vardır. Ülke bir federasyondur. Polis teşkilatı da buna paralel olarak federal polis ve kanton polisleri olarak yapılmıştır. Federal polis pek çok benzeri gibi kantonlar arasında koordinasyon sağlar ve terörizm, uyuşturucu, insan kaçaklığı, yolsuzluk gibi suçlarla ilgilenir. Kantonlarda ise konuşulan dile göre polis teşkilatlanması farklılaşır. Almanca, İtalyanca ve Fransızca konuşulmasına göre farklı teşkilatlanmalar vardır ve bu teşkilatlanma konuşulan dilin ana ülkesine benzerlik gösterir. Bunların dışında güçlü otonomiye sahip yerleşim yerlerinde yerel polis

teşkilatları da bulunmaktadır. Polislerin maaşları ülkedeki ekonomik refaha paralel olarak yüksektir. Ülke, Avrupa’da neredeyse en yüksek göçmen oranına sahiptir. Dolayısıyla göçmen suçluluğu polisin uğraştığı konulardandır. Ülkede genel olarak suç oranları oldukça düşüktür. Ancak ülke kara para aklama suçuyla anılmaktadır. Ayrıca, uyuşturucu ticareti için de transit ülke konumundadır (Akdoğan ve Tombul, 2008).

2.6. Yerinden Yönetilen ve Koordinesiz Birden Çok Kolluk Teşkilatının Bulunduğu Polis Teşkilatlanması

Polis teşkilatlanmasının incelenecek son şekli; yerel yönetimin benimsendiği ülkelerdeki birbiriyle koordinesi bulunmayan birden çok kolluk teşkilatları olacaktır. Bu teşkilatlanma şeklinin en önde gelen örneği Amerika Birleşik Devletleri’dir (ABD). Bu teşkilatlanma tipine sahip Meksika, Brezilya gibi ülkeler de ABD’den etkilenecek polis teşkilatlanması açısından bu ülkeyi model almışlardır.

ABD yüz ölçüm olarak dünyanın en büyük ülkelerinden birisidir. Nüfusu 320 milyona yakındır (Vikipedi, 2015). Ülkenin de içinde bulunduğu Amerika kıtası 1492 yılında keşfedilmiş ve bu tarihten sonra ülkeye yoğun göçler yaşanmıştır. Ülkenin farklı bölgeleri Fransa, İspanya ve İngiltere’nin hâkimiyetinde kalmıştır ve 18. y.y. sonunda İngiltere ile yaşanan savaşların ardından ülke bağımsızlığını ilan etmiştir. 1861-1865 yılları arasında ülkede iç savaşlar yaşanmıştır. Ülke bir insan mozağıdır. Ülke nüfusu ağırlıklı olarak Avrupalı beyazlardan oluşsa da nüfus içerisinde Afrikalı Amerikalılar denilen zenciler (%13), Güney Amerikalılar (%12), Asyalılar (%4), Orta Doğulular (%1-2) ve yerli Amerikalılar da (%1) bulunmaktadır. Ülke federal bir cumhuriyettir. 50 eyalet ve bir özel yönetim bölgesinden (Washington, DC) oluşur. Şu anda ülke ekonomik, politik ve sosyal alanlarda en gelişmiş ülkelerden birisi olarak kabul edilmektedir.

ABD polisi de ülkenin bu siyasi ve sosyal yapısına uygun olarak şekillenmiştir. ABD polisinin tarihine bakılacak olursa; 1800’lü yıllardan itibaren polis yapılanmasının olduğu ve ülke polisin İngiliz sisteminden etkilendiği görülür. Kanunlarla polise görev verilmesi ilk olarak 1844 yılında olmuştur (Demirci ve Ülkemen, 2008). 1860’lardan sonra hem iç savaşın sona ermesi hem de yaşanan ekonomik gelişmelerle şehirler kalabalıklaşmış ve ciddi sosyal ve siyasi değişimler

yaşanmıştır. 1900'e gelindiğinde şehirlerin nüfusu eskiye göre dokuz kat artmıştır. Tüm bu gelişmeler şehirlerde kamu düzenin sağlamak ve suçu önlemek açısından sorunları doğurduğundan eyaletler resmi polis teşkilatlarını kurmaya başlamışlardır.

Lyman (2004) Amerika'daki polislik tarihini üç döneme ayırır (Demirci ve Ülkeme, 2008): Birincisi politik dönemdir ki 1840 ve 1920 yılları arasını kapsar. Bu dönem polisin siyasiler tarafından kullanıldığı ve onlarla yakın ve kirli ilişkiler içerisinde olduğu, yozlaşmanın arttığı, polisin rüşvet gibi yasa dışı uygulamalarla anıldığı bir dönem olmuştur. İkinci dönem 1920 ve 1970 yılları arasını kapsayan reform dönemidir. Bu dönemde polisin sorumluluk ve yetkilerini net olarak tanımlanmıştır. Polis üzerindeki bazı sosyal hizmetlerden arındırılmış ve sadece kamu düzenin sağlanması, suçların önlenmesi ve aydınlatılması görevlerini yapmaya başlamıştır. Polisin eğitime önem verilmiş ve polisin profesyonel ve uzman olmasına gayret edilmiştir. Sivil hakların teminat altına alınması polisin misyonlarından olmuştur. Son olarak bu dönemde polislik hizmetleri bilimsel olarak da incelenmeye ve bu hizmetlerinin niteliğinin artırılmasına çalışmıştır. Son dönem, 1970'lerde başlayıp günümüzde halan devam eden toplum destekli polislik dönemidir. Bu dönemde 1970'lerde Vietnam savaşının yol açtığı gerginlikleri yatıştırmak ve artan suç oranları ile daha etkili mücadele edebilmek için geliştirilmiştir. Polis kaynaklarının optimum düzeyde kullanılması ve halktan maksimum düzeyde destek alınması hedeflenmektedir. Halkla işbirliği ve halkın destek ve güvenin kazanmak hedeftir.

ABD de polis; savcılık, mahkeme ve infaz kurumlarını içine alan ceza adalet sistemi içerisinde çalışmaktadır. ABD'de 20 bin civarında polis teşkilatı bulunmakta ve bunlarda 1.200.000 civarında personel görev yapmaktadır (Wikipedia, 2015). Ülkede yüz bin kişi başına düşen polis sayısı 400'dür. Bu teşkilatların yıllık bütçesinin toplamı 50 milyardan fazladır (Demirci ve Ülkemen, 2008). Ülkede federal, eyalet ve yerel polis olmak üzere üç tip polis bulunmaktadır.

Federal polisler federal kanunların ve kongrenin kendilerine verdiği yetkiye göre hareket ederler. Bütün federal polisler aynı bakanlığa bağlı değildir. Bazıları adalet, bazıları hazine, bazıları savunma ve bazıları da iç işleri bakanlığına bağlıdır. Federal polis türlerine göre de yetki farklılıkları bulunmaktadır. Bununla birlikte federal polisler her polis gibi delil toplar, suçu araştırır ve mahkemeye sevk eder.

Federal polislerin sayısı ve ilgilendikleri suç türlerinin sayısı azdır. Federal polislerin en bilineni FBI'dır, ancak tek federal polis yapılanması FBI değildir. Uyuşturucuyla mücadele eden DEA ve suçluluğu kesinleşmiş şahıslar ve bunların mallarının müsadresiyle ilgilenen US Marshall'da bilinen federal polis yapılanmalarındandır. 1960 yıllarda eyalet sınırlarını aşan suçlar ve özellikle organize suçlar artmaya başlamıştır. Bu suçlarla etkili şekilde mücadele edebilmek için eyalet polisinin FBI yetkileri artırılmıştır ve bu tarihlerden sonra FBI daha etkin hale gelmiştir. FBI ile yerel polis arasındaki yetki ve sorumluluk çatışması her zaman devam etmiştir. Ancak 11 Eylül olaylarından sonra bilgi paylaşımının önemi daha net anlaşıldığından yerel ve federal polis arasında bilgi paylaşımını artırmak için yasalar çıkarılmış ve bu iki teşkilat birbirine daha yakınlaştırılmış ve ortak çalışmaları sağlanmıştır. Bu olaydan sonra FBI özellikle terörizmle mücadele görevine ağırlık vermiştir. FBI 56 merkezde 11 bin ajan ve 14 bin diğer çalışanlarla hizmet vermektedir. Beyaz yaka suçları, organize suçlar, terör suçları, uyuşturucu suçları gibi suçlarla mücadele ederler. İstihbarat toplama görevleri de vardır. FBI'ın kayıp şahıslar, araçlar, özel eşyaların kayıtlarını tuttukları bir veri tabanları da vardır ve tüm ülkeye hizmet eder. DEA ise uyuşturucu ile mücadele edebilmek için kurulmuştur ve ülke içinde 20 ve 49 ülkede 72 dış ofisiyle ve yaklaşık 4500 ajanla çalışmaktadır. İnterpol ile yüksek düzeyde bir işbirliği vardır. US Marshall servisinin görevleri ise suçluluğu kesinleşenlerin yakalanması ve varsa mallarının müsadere edilmesi, federal mahkeme görevlilerinin korunması, federal mahkûmların nakliyesi, tanıkların korunması ve aranan federal suçluların yakalanması şeklinde sıralanabilir (Demirci ve Ülkemen, 2008).

Eyalet polislerine gelince; bunların yapılanmaları eyaletten eyalete farklılık gösterse de bu polisler yerel polislerin kendi sınırlı bütçeleri ile yapamayacakları görevleri yaparlar. Organize suçlarla ilgilenen eyalet polisleri vardır. Otoyol kontrolleri genelde eyalet polisleri tarafından yapılır. Kriminal laboratuvarları da eyalet polisleri tarafından işletilirler. Eyalet polisliği Texas da sınır güvenliğine yardımcı olmak için ilk defa Texas Rangers olarak ortaya çıkmıştır ve sonradan hem yaygınlaşmış hem de işlevi değişmiştir. Ülkede toplam 26 otoyol devriye ve 23 eyalet polis birimi bulunmaktadır (Demirci ve Ülkemen, 2008).

Yerel polisler ise şehir polisi, ilçe polisi, mahalle polisi, üniversite polisi ve şerif gibi bazı farklı yapılanmalarla karşımıza çıkarlar. Bir tane yeminli polisi

bulunan çok küçük yerel polisler bulunduğu gibi büyük şehirlerde devasa teşkilatlar da vardır. En büyükleri NYPD olarak bilinir. Bunların içerisinde şerif sadece halk tarafından seçilerek iş başına gelir ve bunlar daha çok kırsal kesimlerde, hapisane nakil işlemlerinde ve tutuk evlerinde görev yaparlar (Demirci ve Ülkemen, 2008).

Polis, idari olarak yerel yönetimlere bağlıdır, ancak polis ülkenin her yerine hizmet götürmek ve mahkemelerin kararlarını uygulamak durumundadır. Bu karmaşık durum polisin görevi sırasında bazen sorunlara neden olabilmektedir. Amerikan vatandaşları hem federal yapıya hem de eyalete karşı sorumludur. Polis yerel olsa da vatandaşın bu iki tür sorumluluğunu da denetlemek durumundadır. Eyaletler arası polis ataması ve görevlendirmesi açısından farklar vardır. İllerin polis müdürleri atanır, ancak şerifler seçilerek gelir. Bazı polis teşkilatları üniformalı ve yeminli polis çalıştırırken ki bunları yetkileri ve maaşları daha fazladır bazıları yeminsiz polis de çalıştırmaktadır (Demirci ve Ülkemen, 2008).

ABD’de 20 bin civarında polis teşkilatı vardır ve her birinin eğitim ve işe alma süreçleri farklı olabilmektedir. Ancak genel olarak polis olmak isteyenlerin çok aşamalı sınav, polis akademisi, uygulamalı eğitim ve aday memurluk aşamalarından geçtiği söylenebilir. Alımlarda nüfus yoğunluğuna göre etnik ve ırki farklılıklara yer verilmektedir. Halkın polisliğe teşvik etmek için reklam, billboard ve fuar gibi araçlar kullanılmaktadır. Çok aşamalı sınavda yazılı sınav, beden eğitimi sınavı, psikolojik test, yalan makinesi gibi aşamalar bulunmaktadır. Polis akademisinde 97 gün süreyle 720 saat eğitim verilmektedir. Staj eğitimi denilebilecek Field Training Eğitiminde adaylar gerçek olaylarla karşılaşır ve performansları değerlendirilir. Bu eğitim 16 haftaya kadar sürebilmektedir. Bunun ardından 18 aylık aday memurluk dönemi vardır ve bu dönemi de başarı ile bitirenler asıl polis memuru olurlar (Demirci ve Ülkemen, 2008).

Rütbe terfii sistemi açısından da farklılıklar bulunmaktadır, ancak genel olarak sistem boşalan veya yeni ihdas edilen kadroların ilan edilmesi ve buralara müracaat için gerekli şartları sağlamış adayların yazılı ve sözlü sınavlarından geçirilmesi üzerine kuruludur. Adaylar arasında kıdemli olanlar avantajlı olarak değerlendirilirler. İl müdürleri ise bağlı bulundukları yerel yönetimin şekilmiş başkanı tarafından seçilir ve atanır (Demirci ve Ülkeme, 2008).

Polislerin günlük çalışma saatleri sekiz saattir ve bunun fazlasının çalışılması

durumunda fazla mesai ödenir. Bazı teşkilatlarda polisler işe alınırken sadece gece vardiyası için alınırlar ve bunlar sürekli gece çalışırlar. Polis maaşları bağlı bulunan yerel yönetimle yapılan pazarlık sonucu belirlenir. Maaş miktarını belirleme de bulunan yerin yaşam şartları etkilidir. NY'dekine daha fazla para ödenir. Kıdem arttıkça maaşlar da artar. Evli ve çocuklu olmaya ve rütbeye göre de maaşlar artar. Maaşın yanında sigorta ödemişi gibi yan gelirler de olabilir (Demirci ve Ülkeme, 2008).

Ülkede polisin suçla mücadele politikası zaman ve şartlara göre değişmiştir. 1970'lerden sonra toplum destekli polislik, problem odaklı polislik gibi uygulamalar yaygınlaşmıştır. Ayrıca teknolojinin gelişmesi, suç analizi uygulamalara ağırlık verilmesini ve analitik polislik uygulamalarının artmasını sağlamıştır. Günümüzde ABD'nin tüm polis teşkilatlarında TDP uygulamalarına ağırlık verilmektedir. 1994 yılında çıkarılan şiddet suçlarını kontrol ve güvenlik güçleri kanunu ile TDP fikri polis teşkilatlarında yaygın olarak vücut bulmuş ve hükümet desteği ile polis teşkilatlarına da 100 bin kişilik TDP kadrosu açılmıştır. Bu kapsamda mahalle bekçiliği, mahalle devriyesi, halk polis akademileri gibi programlar başlatılmıştır. TDP anlayışı gereği halkın güven ve saygısının kazanılmasına ve halkla polislik dışındaki faaliyetlerde de beraber olunmaya çalışılmaktadır. Ayrıca, polisin sadece suçlarla mücadele eden bir teşkilat görünümünden sıyrılmasına çalışılmaktadır (Demirci ve Ülkeme, 2008).

Yerel yönetimle yönetilen ve birbiriyle koordinesi bulunmayan birden çok kolluk teşkilatına sahip olan ülkelerden bir diğeri Meksika'dır. Meksika polisi, ABD kopyalanarak teşkilatlanmıştır. Federal, eyalet ve yerel polis olmak üzere üç tip polis yapılanması vardır. (1) Federal Polis: 31 eyalet yöneticisi altında örgütlenir. Hem şehir ve hem de kırsal alanda örgütlenmesi vardır. Birden çok eyaleti kapsayan ve ciddi suçların takibini yaparlar. Uyuşturucu, terör, silah kaçakçılığı, adam kaçırma ve organize suçlar bu kapsamdadır. (2) Eyalet Polisi: Adli polislik ve önleyici polislik olmak üzere iki bölümü vardır. Önleyici de kırsal ve şehirler olmak üzere ikiye ayrılır. Kırsal polis eğitimsizlik nedeniyle eleştirilmektedir. Transit polis denen bir birim olaylara ilk müdahale eder, gözaltı yapar ve adli polise olayı devreder. Trafik düzenlemesi de yapar. (3) Yerel (Metropolitan) polis ise küçük olaylarda kendisi işlem yapar, büyük olaylarda ilk aşamadan sonra adli polise devreder. Bu polis teşkilatları birbirinden bağımsız ve koordinesizdir (Reichel, 2005). Ülkede 2500

civarında belediye vardır ve bunların 2000 tanesinin yerel polis teşkilatı vardır. Ülkede toplamda 3 binden fazla polis teşkilatı vardır ve toplam polis sayısı 400 bin civarındadır. Buna göre ülkede yüz bin kişiye 366 polis düşmektedir (Wikipedia, 2015). Ülke polisi daha çok yolsuzluk, yetersizlik, etkisizlik, hazırsızlık ve güvenilir olmama gibi olumsuz niteliklerle tanımlanmaktadır. Bu sorunların nedeni olarak; yetersiz eğitim, yetersiz donanım ve kötü yönetim gösterilmektedir. Çözüm olarak ise; polislerin daha hesap verebilir, daha profesyonel olmaları için çalışılmaktadır. Bunun bir ayağı da merkezi bir yapılanma olarak görülmektedir (Reichel, 2005). Polis adaylığı için bir eğitim şartı koşulmamaktadır ve polislerin çoğu ilkokul mezunudur. Ortalama polis eğitimi de 4,5 aydır.

Yerel yönetimle yönetilen ve birbiriyle koordinesi bulunmayan birden çok kolluk teşkilatına sahip olan ülkelerden örnek gösterilebilecek bir diğer ülke Brezilya'dır. Bu ülke polisinin yapılanmasında da ABD etkileri görülür. Ülke siyasi olarak çalkantılı dönemler yaşamıştır. 1500'li yıllarda Avrupalılarla tanışan ülke sömürge dönemi ve sonrasında darbe dönemleri yaşamıştır. Toprak dağılımı adaletsiz olduğu için sosyal problemler hiçbir zaman eksik olmamaktadır. Ülke topraklarının yaklaşık %45'i ülke nüfusunun %1'inin elindedir. Günümüzde ülkede federal eyalet ve belediye polisi olmak üzere üç tür polis teşkilatı vardır. Federal polis eyalet polislerinden daha küçüktür ve adalet bakanlığına bağlıdır. Doğrudan bakanın atadığı bir genel müdür tarafından yönetilir. Eyalet polisi ülkede polis denince akla gelen teşkilattır. Sivil ve askeri olmak üzere iki türü vardır. Askeri polis jandarma birlikleridir ve eyaletten eyalete rütbeleri ve yetkileri değişebilmektedir. Bunlar genel olarak önleyici hizmetlerden ve kamu düzeninden sorumludur. Sivil polisler ise suçların araştırılması ve aydınlatılması görevlerini yaparlar. Ülkede 350 bin civarında askeri polis ve 70 bin civarında da sivil polis görev yapmaktadır ve ülkede yüz bin kişiye 282 polis düşmektedir (Wikipedia, 2015). Belediye polisleri yeni oluşum halinde olan bir teşkilatlanmadır ve sadece birkaç şehirde görev yapmaktadır. Trafik hizmetlerine ve bazı önemli binaların korunması işine bakarlar. Poliste askeri yapılanmanın izleri görülür. Dört yıllık askeri polis akademilerinden mezun olanlar teğmen rütbesiyle göreve başlamaktadırlar. Akademiden altı aylık eğitim alanla ise rütbesiz polis olarak göreve başlarlar. Polis olmak isteyenler genelde toplumun alt kesimlerinden olanlardır ki bunların çoğunun ailelerinin gelir ve eğitim düzeyi düşüktür. Ülkede polis halk tarafından pek sevilmez. Şiddet yanlısı ve organize suçlara bulaşmış insanlar olarak görülürler. Polisin en önemli

sorunlarından bir tanesi orantısız güç kullanmasıdır. Yapılan bir araştırmada ülkede 1995 yılında 358 kişinin polis tarafından öldürüldüğü ve yıllık 100 den fazla kişinin polis tarafından öldürüldüğü bulunmuştur. Polisin orantısız güç uygulamasını önlemek için hata yapan memurlar görevden uzaklaştırılmıştır. Bunların yıllık sayısının 200 kadar olduğu tahmin edilmektedir (Hekim ve Demirci, 2008).

SONUÇ

Bireylerin en temel ihtiyaçlardan birisinin güvenlik ihtiyacı olduğu açıktır ve tartışmasızdır. Maslow beş basamaklı ihtiyaçlar piramidinde güvenlik ihtiyacını hava, su ve gıda gibi yaşamın devamı için gerekli ihtiyaçlardan hemen sonra, ikinci basamakta sıralamıştır. Bireyin güvenlik ihtiyacı gündelik hayatta polis eliyle giderilir. Bu nedenle bütün ülkelerde polis teşkilatlanması vardır. Ancak polis teşkilatlarının yapılanmaları birbirinden farklıdır. Bu farklılık ise ülkelerin tarihleri, kültürleri, siyasi yapıları ve insan mozaiği ile ilgilidir. Bu makalede, farklı ülkelerdeki polis teşkilatlanma örnekleri bir sistematik içinde kapsamlı olarak sunulmuştur.

Yukarıda anlatılanlardan ülkelerin polis tarihlerinin birbirine benzediği görülmektedir. Genel olarak, 19. y.y'a kadar ordu eliyle yürütülen polisiye hizmetler bu tarihten sonra yavaş yavaş ayrı bir kanunla düzenlemiş ve işi sadece polislik olan profesyonel polis teşkilatları vasıtasıyla yürütülmeye başlanmıştır. Bu modern teşkilatlarının oluşumunda genelde Batılı ülkelerin örnek alındığı görülmektedir. Japonya'da Meiji Restorasyonu döneminde Fransa örnek alındığı gibi ülkemizde de 1845'de Sultan Abdülmecit tarafından kurulan modern polis teşkilatı Fransa örnek alınarak yapılanmıştır (Göksu vd., 2008). Amerika kıtasındaki ülkeler de polis teşkilatlarını şekillendirirken, Brezilya ve Meksika'da görüldüğü gibi, ABD'den etkilenmişlerdir. Polis teşkilatlarının oluşmasında Güney Afrika ve Nijerya örneklerinde olduğu gibi sömürge güçlerinin etkileri de açıkça görülmektedir. Ayrıca, savaşlarda yenilen ülkelerde de işgalci güçler, Almanya ve Japonya örneklerinde görüldüğü gibi, polis teşkilatlanmalarını etkilemişlerdir. Rejim değişiklikleri de polis teşkilatlarının yapılarını derinden etkilemiştir. Çin örneğinde görüldüğü gibi, 1949'daki ihtilaldan sonra polis teşkilatı komünist rejimin ilkeleri doğrultusunda şekillenmiştir. Suudi Arabistan'da da yürürlükte olan İslami rejim etkisiyle oluşturulmuş Mutava isimli özel polis birliklerinin varlığı dikkat çekmektedir. Diktatörlük rejimleri de Hitler ve Franko örneklerinde olduğu

gibi polis teşkilatını kendi amaçları doğrultusunda şekillendirmiş ve kullanmışlardır. Bir kurama göre polislik bir üst yapı kurumudur ve siyasi düşünceye göre şekillenir, çoğu zaman da siyasilerin bir üstünlük ve baskı aracıdır (Koca, 2013). Dolayısıyla bu risk her zaman için geçerlidir.

Siyasi etkiler dışında sosyal ve ekonomik değişimlerin de polis teşkilatlarının yapısını etkilediği yukarıda anlatılan örneklerden anlaşılmaktadır. Örneğin, İngiltere’de modern polisliğin ilk ortaya çıkışı sanayi devrimi sonunda artan işgücü talebi neticesinde şehirlerin kalabalıklaşmasıyla ortaya çıkan güvenlik ihtiyacı nedeniyle (Özeren ve Cinoğlu, 2008). Benzer gelişmeler ABD’de 1900’lü yıllarda yaşanmış ve polis teşkilatında köklü değişikliklere gidilmiştir. Arjantin’de de yaşanan ekonomik kriz nedeniyle suçların arttığı görülmüş ve buna uygun düzenlemelere gidilmiştir.

Ülkelerin polis teşkilatlarının ağırlıklı olarak içişleri bakanlıklarına bağlı olduğu görülmektedir. Danimarka gibi bazı ülkelerde polis teşkilatları adalet bakanlıklarına bağlanmıştır. Askeri polislerin bulunduğu ülkelerde ise bu askeri polislerin hem içişleri bakanlığına hem de savunma bakanlığına bağlı olduğu görülmektedir. Ancak polislerin teşkilatlanma yapısı ne olursa olsun yürütülen hizmetlerin benzer olduğunu, hizmetlerin genel olarak önleyici ve adli hizmetler şeklinde ayrıldıklarını ve toplumsal olaylara müdahale için ayrı birlikler oluşturduklarını söylemek mümkündür. Toplumsal olaylara müdahale için ayrılan birliklerin genelde genç polislerden oluştuğu ve bunların özel olarak eğitildiği de dikkat çekmektedir. ABD ve İngiltere’de ise toplumsal olaylar için ayrı birlikler yoktur; bu ülkelerde bir olay durumunda sokak polisleri toplumsal olaylara müdahale için görevlendirilirler. İster suçla mücadele, isterse toplumsal olaylara müdahale olsun, her iki durumda da polislerin aldıkları eğitimlerle işlerini yaparken uygulayacakları yöntem, halkın beklentilerine, kullanacakları gücün miktarına ve görevin önceliklerine kendilerinin karar verebilmeleri beklenmektedir (Fairchild ve Dammer, 2001).

Ülkelerin polis teşkilatlanmasında dikkat çeken en önemli farklılardan birisi merkezden veya yerel yönetim tercihidir. Bu tercihin, ülkenin yönetim yapısına paralel olduğu görülmektedir. Almanya, Avustralya ve ABD gibi ülkeler federal yapıda olduklarından polis teşkilatları da buna uygun şekillenmiştir. Japonya’da ise 2. Dünya Savaşındaki ABD işgali ile yerelleşme görülmüş, ancak

sonradan Japonya tekrardan merkezi yapıya kaymaya başlamıştır. Nijerya da son dönemde yerel polis uygulamasına son vererek merkezi olarak yönetilen bir polis teşkilatına sahip olmuştur. Yerel yönetimin olduğu ülkelerde çok fazla polis teşkilatı olması ve bunların koordinesizliği eleştiri konusu olmaktadır. Örneğin ABD'deki 20 bini aşkın polis teşkilatı yönetim ve sorumluluk açısından çatışma nedenidir. Ayrıca Arjantin'de yerel polis yönetimi eleştirilmektedir. Meksika polisinin ciddi sorunlarının bir kaynağı olarak da fazla dağınık yerel yönetim yapısı gösterilmektedir. Bunun tersine Fransa ve İspanya gibi ülkelerde ise polis yönetiminde yerelliğe doğru kayış gözlenmektedir.

Polis teşkilatlanmalarının yapılanmalarını ve uygulamalarını etkileyen bir diğer etken ülkedeki etnik yapıların çeşitliliğidir. Etnik yapı çeşitlendikçe hem ülke yönetimi federal yapıya ve yerel yönetime daha çok yaklaşmaktadır hem de polis yönetimi zorlaşmaktadır. Japon polisinin başarısı bir ölçüde ülkede yaşayanların %99 oranında Japon olmasına bağlanmaktadır. Benzer olarak Norveç'te nüfus homojen olduğundan polisliğin kolay bir meslek olduğu belirtilmektedir. Aksine, pek çok ülkeden göç alan ve ülkede 160 dilin konuşulduğu Avustralya'da polislik hizmetlerinde bir standart sağlanamamaktadır. Etnik farklılıkların bulunduğu Belçika'da polisler halkla etkili iletişim kurmakta zorlanmaktadırlar. Etnik çeşitliliği artıran önemli bir etken göçtür ve sık göç alan İsviçre gibi ülkelerde suç sayıları ve çeşitliliğinin arttığı rapor edilmiştir. Ayrıca, İsviçre'nin 26 kantonunun verileri kullanılarak yapılan bir araştırmada vatandaşlar arasında benzerlikler arttıkça, yani homojen toplumlarda suçları önlemek için polisin daha az çaba harcadığı tespit edilmiştir (Kümmerli, 2011). Etnik yapı çeşitliliği polis halk ilişkilerini de olumsuz etkileyen bir faktördür. ABD gibi ülkeler bu soruna çözüm olabilmek için ülkedeki etnik yapıların ve diğer farklı grupların nüfustaki oranları kadar polis teşkilatında bu gruplara kadro ayırmıştır.

Ülkelerin polis teşkilatlanmaları ile ilgili dikkat çeken bir diğer konu sivil ve askeri polis ayrımıdır. Bu uygulama daha çok ülkemizin de içinde bulunduğu Portekiz, İtalya ve Fransa gibi Akdeniz ülkelerinde görülmektedir. İspanya, askeri polisine bir gerekçe olarak ayrılıkçı ETA terör örgütünü göstermektedir. Bu ülkelerde daha çok kırsalda görev yapan bu askeri polislerin etkinlikleri ve etkileri zamanla azaltılmış ve sivilleştirilmeye çalışılmışlardır. Belçika askeri polisini tamamen kaldırmıştır. Avrupa Birliği Schengen müktesebatı da polislik görevinin

siviller tarafından yapılmasını ve sınırların denetim ve gözetiminden sorumlu bir sivil örgütün askeri polis yerine kurulmasını şart koşmuştur (Berksoy, 2013). Az etkin veya çok etkin fark etmez; sivil ve askeri polis ayrımı olan bu ülkelerde teşkilatlar arasında koordinasyon, iletişim ve rekabet sorunları bildirilmektedir.

Dikkat çekici bir ayrıntı olarak; Paris, Tokyo ve Seul gibi bazı başkentlerde polisin diğer şehirlerden farklı şekilde teşkilatlandığı görülmektedir. Bu başkentlerin polis müdürleri diğer müdürler gibi emniyet genel müdürüne değil doğrudan bakana bağlı görev yaparlar. Örneğin, Paris'te polis valiliği vardır ve bu vali Paris valisinden bağımsız çalışır. Ayrıca, Paris polisi diğer şehirlerin polislerine göre daha özerktir ve farklı kurallara göre çalışır.

Poliste işe almaya baktığımızda, ülkelerin genel olarak 18 yaşını doldurmuş, temiz bir geçmişe sahip olan, yeterli fiziksel ve sağlık şartlarına sahip vatandaşlarını yazılı ve sözlü sınava tabii tutarak polis adayı olarak seçtiklerini görmekteyiz. Çoğu ülkede bu adaylar yaklaşık iki yıllık bir eğitimden geçmektedir. Dikkat çekici olarak bu eğitimler süre olarak birbirine denk üç aşamadan oluşmaktadır: Birinci aşamada okullarda teorik eğitim alan öğrenciler ikinci aşamada alanda uygulamalı eğitimler almaktadırlar. Üçüncü aşamada adaylar tekrardan okula dönerek ikinci aşamada gördükleri üzerinden eğitimlerini tamamlamaktadırlar. Bazı ülkelerde aday memurluk süresince de gözetmenler eşliğinde eğitimler devam etmektedir.

Rütbe terfiine gelince, doğrudan polis amiri yetiştiren az sayıda ülkeler olmakla beraber, pek çok ülke polis amirlerini memurlar arasından seçmektedir. Ülkemizle karşılaştırıldığında burada dikkat çekici olan husus, alt orta ve üst kademe amirliklere geçişte görülen sınav ve eğitim şartlarının ağırlığıdır. Her bir aşamada amir adayları yaklaşık iki sene süren uzun eğitim sürelerinden ve zor sınavlardan başarıyla geçmek durumundadırlar.

Ülkelerin polis sayılarının değerlendirmesi ülkelerde yüz bin kişi başına düşen toplam polis sayı dikkate alınarak yapılmaktadır. Wikipedia'ya (2015) göre Birleşmiş Milletlerin bu konudaki kriteri yüz bin kişi başına 222 polis düşüyor olmasıdır. Bu sayının üstü, ülkede polis sayının fazla olduğu anlamına gelebilir, ancak ülkelerin ortalaması 300'dür. Askeri, sivil, federal, eyalet ve yerel tüm polis sayıları dikkate alınarak yapılan hesaplamalarda ülkelerde nüfus başına düşen polis sayılarının birbirinden farklı olduğu görülmektedir (Wikipedia, 2015). Yukarıda

örneklendiren ülkelerde yüz bin kişi başına düşen polis sayıları şu şekildedir: Çin 120, Hindistan 130, Japonya 197, Nijerya 205, İsviçre 221, İngiltere, 237, Brezilya 282, Almanya 296, Güney Afrika 317, Hollanda 328, Meksika 366, Danimarka 371, ABD 401, İspanya 533. Bu sayılar önemlidir, çünkü bu sayılar polislerin ne kadar verimli çalıştıklarının bir göstergesidir. Örneğin, ABD Japonya'nın iki katı polisle polislik hizmeti vermektedir, buna rağmen Japonya'nın daha başarılı olduğu görülmektedir. Türkiye'de polis teşkilatında kabaca 250 bin ve jandarmada da bir o kadar personel olduğu (Göksu vd., 2008) ve ülke nüfusunun yaklaşık 80 milyon olduğu kabul edilirse; ülkemizde 100 bin kişiye düşen polis sayısı 625 olarak bulunur ki bu sayı yukarıdaki ülkelerin hepsinden çok daha fazladır.

Son olarak, ülkelerin polis teşkilatlarının son dönem politikalarına ve uygulamalarına bakıldığında; hemen hemen tamamının eskiye oranla çok daha fazla demokratik, insan haklarına ve özgürlüklerine çok daha fazla saygılı bir yaklaşım benimsediklerini görmek mümkündür. Ayrıca son dönemde ülkelerin polis teşkilatlarında halkla işbirliğini ve iletişimi ön plana çıkaran ve halkın polis hakkındaki düşüncelerinin önemseyen, onların saygı ve güvenini kazanmayı hedefleyen uygulamalar da yaygın olarak görülmektedir. Polisin sevilmediği ülkelerde ise polis-halk ilişkisinin zayıf olduğu ve polisin sert tutum ve davranışları görülmektedir. Örneğin, Brezilya'da polis halk tarafından sevilmemektedir ve bunun önemli nedenlerinden bir tanesi ülkede polisin orantısız güç kullanmasını nedeniyle yılda 100 kişi hayatını kaybetmesidir (Hekim ve Demirci, 2008). Günümüzün değişen ve zorlu şartlarında her kurum kadar polis teşkilatının da daha yüksek düzeyde bir başarı elde edebilmesi için haklın desteğine ve anlayışına ihtiyacı vardır. Bunun için polis teşkilatları halkla ilişkileri kullanmalı, bununla beraber halkla ilişkilerin uzun ve sürekli bir süreç olduğunun farkında olmalı ve kolay sonuçlar beklememelidirler (Karaman, Tuncay ve Durmaz, 2004).

Polisin daha demokratik bir yapıya doğru evrilmesi çok olumludur. Bununla beraber demokratik toplumlarda polisin işinin biraz daha zor olduğu unutulmamalıdır (Fairchild ve Dammer, 2001). Demokratik polislerden hem hükümetlerin taleplerini yerine getirmesi hem de halkın özgürlüklerine saygı gösterilmesi beklenir. Bu durumda polis halkla hükümet arasında sıkışmış durumdadır. Demokratik olmayan Çin ve Suudi Arabistan gibi ülkelerde polisin sadece hükümetlerin istediklerini yerine getirmesi yeterlidir.

Sonuç olarak, farklı ülkelerde farklı yapılanmalarla polis teşkilatları güvenlik hizmeti verme çabasındadırlar. Türk Polis Teşkilatı da aynı çabanın içerisinde. Bununla beraber her polis teşkilatı gibi Türk Polis Teşkilatı da değişim ve dönüşümler yaşamaktadır. Bu değişim ve dönüşümün olumlu olması ve gelişmeye yol açması için bunların planlı ve programlı olması gereklidir. Bu plan ve program için ise başka ülkelerin polis teşkilatlanmalarını ve uygulamalarını inceleyip analiz etmek en akılcı yollardan birisi olacaktır. Bu makale buna hizmet etmeyi amaçlamıştır. Türk Polis Teşkilatı hangi değişim peşinde olursa olsun verimliliği ve etkinliği hedeflemelidir ve değişimlerin mutlaka sonuç odaklı olması gereklidir.

KAYNAKÇA

- Akar, E., Özer, A. ve Demirci, B. (2008). Almanya. Çevik, H. H. (Ed) içinde, Karşılaştırmalı Polis Yönetimi, 7-24. Ankara: EGM Yayınları.
- Akbaş, H. ve Gözübenli, M. (2008). Güney Afrika. Çevik, H. H. (Ed) içinde, Karşılaştırmalı Polis Yönetimi, 171-184. Ankara: EGM Yayınları.
- Akdoğan, H. ve Tombul, F. (2008). İsviçre. Çevik, H. H. (Ed) içinde, Karşılaştırmalı Polis Yönetimi, 269-278. Ankara: EGM Yayınları.
- Berksoy, B. (2013). Türkiye’de Ordu, Polis ve İstihbarat Teşkilatları: Yakın Dönem Gelişmeler ve Reform İhtiyaçları. İstanbul: TESEV yayınları.
- Cerrah, İ. (2011). Demokratik Toplumlarda İçgüvenlik. Ankara: Polis Akademisi Yayınları.
- Çağlar, A. (1999). Polis ve Polisliğin Ortaya Çıkışı: Sosyolojik bir inceleme. Polis Bilimleri Dergisi, 1(4), 123-132.
- Çevik, H. H. (Ed) (2008). Karşılaştırmalı Polis Yönetimi. Ankara: EGM Yayınları.
- Çevik, H. H., Özer, M., Gökçek, C. ve Hacıfazlıoğlu, T. (2008). Belçika. Çevik, H. H. (Ed) içinde, Karşılaştırmalı Polis Yönetimi, 75-86. Ankara: EGM Yayınları.
- Çevik, H. H., Ünlü, E. ve Sertkaya, C. (2008). İspanya. Çevik, H. H. (Ed) içinde, Karşılaştırmalı Polis Yönetimi, 237-256. Ankara: EGM Yayınları.
- Delice, M. (2014). Polisin Sorunları Nedir? Polis Nasıl Motive Edilir. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Demirci, S. ve Ülkemen, S. (2008). Amerika Birleşik Devletleri. Çevik, H. H. (Ed) içinde, Karşılaştırmalı Polis Yönetimi, 25-46. Ankara: EGM Yayınları.
- Fairchild, E. and Dammer, H. R. (2001). Comparative Criminal Justice Systems (2nd Ed.). Belmont, CA USA: Wadsworth/Thomson Learning.
- Goldstein, H. (2015). Problem Odaklı Polislik. Altıntop, S. (Ed) içinde, Güvenlik ve Suçla Mücadele: Klasik ve Çağdaş Metinler. Ankara: Siyasal Kitapevi.
- Göksu, T., Sözen, S. ve Çevik, H. H. (2008). Türkiye. Çevik, Hasan Hüseyin (Ed)

- içinde, Karşılaştırmalı Polis Yönetimi, 407-436. Ankara: EGM Yayınları.
- Gurulkan, Ö. ve Kalkan, H. (2008). Danimarka. Çevik, H. H. (Ed) içinde, Karşılaştırmalı Polis Yönetimi, 109-118. Ankara: EGM Yayınları.
- Hekim, H. ve Demirci S. (2008). Brezilya. Çevik, H. H. (Ed) içinde, Karşılaştırmalı Polis Yönetimi, 87-96. Ankara: EGM Yayınları.
- Karaman, R., Tuncay, S. ve Durmaz M. (2004). Bir Kamu Kurumu Olarak Polis Teşkilatında Halkla ilişkilerin Önemi. Yönetim ve Ekonomi, 11(2), 115-127.
- Koca, E. (2013). "Suçsuz Yere Polislik": Artvin'de Polis-Halk İlişkisi Üzerine Etnografik Bir İnceleme. Amme İdaresi Dergisi, 46(4), 157-184.
- Kümmerli, R. (2011). A Test of Evolutionary Policing Theory with Data from Human Societies. Plos One, 6(9), 1-7.
- Özdemir, A. (2008). Fransa. Çevik, H. H. (Ed) içinde, Karşılaştırmalı Polis Yönetimi, 141-160. Ankara: EGM Yayınları.
- Özer, M. (2008). Arjantin. Çevik, H. H. (Ed) içinde, Karşılaştırmalı Polis Yönetimi, 47-54. Ankara: EGM Yayınları.
- Özeren, S. ve Cinoğlu, H. (2008). İngiltere. Çevik, H. H. (Ed) içinde, Karşılaştırmalı Polis Yönetimi, 217-236. Ankara: EGM Yayınları.
- Reichel, P. L. (2005). Comparative Criminal Justice Systems (4rd ed.). New Jersey: Prentice Hall.
- Topçu, M. ve Çevik, H. H. (2008). Japonya. Çevik, H. H. (Ed) içinde, Karşılaştırmalı Polis Yönetimi, 295-314. Ankara: EGM Yayınları.
- Üçkuyu, M. (2008). Hindistan. Çevik, H. H. (Ed) içinde, Karşılaştırmalı Polis Yönetimi, 195-206. Ankara: EGM Yayınları.
- Vikipedi (2015). Güney Afrika Cumhuriyeti. http://tr.wikipedia.org/wiki/G%C3%BCney_Afrika_Cumhuriyeti, (Erişim Tarihi: 01.05.2015).
- Wikipedia (2015). List of countries and dependencies by number of police officers. http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_and_dependencies_by_number_of_police_officers, (Erişim Tarihi: 18.05.2015).
- Williams, P. D. (Ed.) (2013). Security Studies: An introduction (2. Baskı). Newyork: Routledge Taylor & Francis Group.



İL YÖNETİM SİSTEMİ BAĞLAMINDA TÜRKİYE’DE PLANLAMA ÖRGÜTLENMESİ VE YEREL YATIRIM PLANLAMA PROJESİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Yahya Can DURA*

Coşkun KARAKOÇ*

ÖZ

Kalkınma ve iyi yönetim aracı olarak planlamanın Türkiye uygulaması, yerel ayağı eksik bir örnek olarak kalmıştır. Anayasal sınırlar ve yetişmiş insan gücü açığı, yerelde planlama örgütlenmesini zorlaştıran ve mevcut yapıların işleyişini de bozan hususların başında gelmektedir. Türk Kamu Yönetimi, planlama ve koordinasyon ekseninde değerlendirildiğinde, geçmişte birçok farklı politikayı ve bu politikaların hayata geçirilmesine aracılık eden yapıyı bünyesinde barındırmaktadır. Bu yapıların birçoğu ise amacına ulaşamayarak, yerel düzeyde bir entropi durumuna yol açmaktadır.

Günümüzde ise bölge odaklı ve yerel kodlara sahip bir planlama yaklaşımı benimsenmektedir. Özellikle Türkiye için Avrupa Birliği’nin benimsediği bölge politikalarıyla uyumlu bir kalkınma politikası izlenmesi zorunluluğu vardır. Dolayısıyla yerel düzeyde, hem mahalli idarelerin hem de merkezin temsilcisi taşra kuruluşlarının, halk katılımını sağlayarak, planlama aksiyonlarını hayata geçirmesi ve bu yönde sinerji oluşturmaları bir gereklilik olarak görülmektedir. Bunun için çok katmanlı yönetim hayata geçirilmeli, süreci yönetecek otorite ve bu otoritenin kurumsal yapısı netleştirilmelidir. Ayrıca yerel düzeyde insan kaynaklarının güçlendirilmesine ve kurumların katılımcı planlama süreçlerine uyumuna ilişkin düzenli olarak programlar yürütülmelidir. Bu noktada, İçişleri Bakanlığı’nca uygulanan Yerel Yatırım Planlama Projesinde olduğu gibi, AB’nin proje bazlı hibe kaynaklarından azami ölçüde yararlanılması, yerel ölçekte planlama örgütlenmesinin sağlıklı bir şekilde kurulmasını hızlandırıcı etki yaratacaktır.

Anahtar Kelimeler: Planlama, Yatırım, Valilik, Yerel Yatırım Planlama Projesi, Katılımcılık.

*İl Planlama Uzmanı, İçişleri Bakanlığı, y.can.dura@icisleri.gov.tr

**İl Planlama Uzmanı, İçişleri Bakanlığı, coskun.karakoc@icisleri.gov.tr

THE ORGANIZATION OF PLANNING IN TURKEY IN THE CONTEXT OF PROVINCE MANAGEMENT SYSTEM AND THE EVALUATION OF LOCAL INVESTMENT PLANNING PROJECT

ABSTRACT

Turkey's practice in planning which is instrument of development and good management has remained missing local insight. Constitutional limits and lack of competent human resources are the major elements that make organization in local planning difficult and ruin the functioning of structures at hand. Turkish Public Administration, when evaluated in terms of planning and coordination, has a combination of structures of past policies and the role of intermediary that facilitates realization of these policies. A large number of these policies have failed to achieve their goals and caused a state of entropy at local level.

Today, a region focused planning approach with local codes is accepted. It is necessary especially for Turkey to follow a development policy in line with the European Union's regional policies. Thus at local level, public administrations and central administration's representative local bodies are required to facilitate public engagement, realize planning actions and create synergy to this effect. Therefore, multi-layer administration should be implemented; the authority responsible from managing the procedure and its structure should be clarified. Additionally regular programs should be carried out targeting the empowerment of human resources at local level and adaptation of institutions to collaborative planning procedure. At this point, as the Local Investment Planning Project implemented by Ministry of Interior demonstrates, it will be amplifying to benefit from the EU's project based grant resources and to establish a well-functioning planning organization at local level.

Keywords: Planning, Investment, Governorship, Local Investment Planning Project, Participation.

GİRİŞ

Toplumsal yaşamda, siyasette ve ekonomide yaşanan dönüşüm, devletin rolünün yeniden tanımlanmasına neden olmuştur. Planlama da bir anlamda dönüşüm geçirerek günümüzde farklı bir görünüm kazanmıştır. Planlama, bir yönetim aracı ve kalkınma problemlerine bir çözüm olarak ortaya çıkmış ve günümüze kadar gelişimini sürdürmüştür. Merkezi ve yerel yönleriyle kapsamlı bir süreç olan kalkınmanın en önemli araçlarından biri kuşkusuz “planlama”dır. Ancak, planlama pratiği, geçmişte ağırlıklı olarak, merkezi yönüyle öne çıkmış, politik ve toplumsal şartlara bağlı olarak uygulanmış ve özellikle yerel ayağı ihmal edilmiş olan örnekler ortaya koymuştur. Oysa yatırımlar, bölgenin kendine özgü koşulları ve ihtiyaçları göz önünde bulundurularak hayata geçirilmelidir. Başka bir deyişle planlama, merkezi ve yerel düzeyde birbirini bütünler bir şekilde yapılmalıdır. Bu ise, yerelde sağlıklı bir şekilde örgütlenmiş kurumsal yapıların mevcudiyetini gerektirmektedir.

Günümüzde benimsenen farklı planlama paradigmalarının ortak noktası daha fazla yerellik özelliğiyle ifade edilebilir. Planlamada yerellik ise katılımcılık kavramıyla özdeşleştirilmiştir. Buradaki katılımcılık, karar süreçlerinde çok daha fazla aktör olması değildir yalnızca. Daha fazla göz, daha fazla akıl, daha fazla kurum ve nihayet daha rasyonel bir planlama anlamına gelen katılımcılık, çok daha fazla veri, bilgi ve deneyim de demektir ki bunlar rasyonel planlama sürecinin beslediği ana damarlardır.

Bu yeni yaklaşımda planlama; dinamik bir toplumsal yapı, yöneten-yönetilen kesimler arasında iletişim eksenli bir ilişkiyi ifade etmekte, toplumun bütününe yayılan etkiler yaratabilmektedir. Oysa yerel kodlara sahip olmayan bir merkezi planlama tek seslidir ve yere ilişkin yeterli bilgiye de sahip değildir. Salt merkezi bir planlama anlayışı, yerini, bütün toplum kesimlerinin temsilinin mümkün olduğu bir planlama anlayışına bırakmalı, planlamada yatay ilişkiler güçlendirilmelidir. Yerel bilgi ancak bu yolla planlama sürecine dâhil olabilir. Ancak bu sayede güç bölünmüş ve gücün tek elde toplanması engellenmiş olur.

Türkiye’de planlama, merkezi düzeyde gerçekleştirilmekte, yerel koşullar ve ihtiyaçlar yeterince dikkate alınmamaktadır. Neredeyse yarım asırlık bu politika tercihinin bir sonucu olarak planlamanın yerelde hayata geçirilmesini ve yerel

aktörlerin de bu süreçte rol almasını mümkün kılabilcek bir yerel kurumsal yapı oluşturulamamıştır. Ancak son on yıllık süreç içerisinde bu anlayışın değişmekte olduğuna da şahitlik edilmektedir. Kalkınma ajansları, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve son olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının (YİKOB) kuruluşu şeklinde ortaya çıkan gelişmeler planlamanın yerele taşınması ve kararların yerelden alınarak, uygulanması noktasında radikal adımlar olarak düşünülmelidir.

Bu süreçte bir denge unsuru olarak, yerelde devletin ve hükümetin temsilcileri valilerin planlama, koordinasyon ve yatırım kararları sürecindeki etkinliğinin artırılması, yerel kararlar ile merkezi politikaların uyumlaştırılması açısından büyük önem arz etmektedir. Bu noktada valilerin illerde üstlendikleri-üstlenecekleri görevlerde, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının yürüttükleri faaliyetlerin kapsamına hâkim olabileceği bir kurumsal yapılanmaya ihtiyaç vardır. Kurumsal ve sektörel izleme/değerlendirmelerin gerçekleştirildiği, faaliyetlerin il ve bölgesel fayda düzeyinin analiz edilebileceği, adeta o ile yönelik valilere, klasik ast-üst ilişkilerinin dışında, danışmanlık-raportörlük yapabilecek kalifikasyona sahip il uzmanlarından oluşan yapılara gereksinim duyulmaktadır.

Çalışmada bu problem ve ihtiyaçlara, fikir düzeyinde tasarımı yapılarak, hayata geçirilen ve geline aşamada faaliyetleri devam etmekte olan Yerel Yatırım Planlama Projesi özelinde bakılmaya çalışılacaktır. İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı çatısı altında yürütülen söz konusu projenin yerel düzeyde planlama açmazına ilişkin nasıl bir modelleme önerisi getirebileceği, kamu bürokrasisinde herkesin yakındığı ve fakat düzeltilmesi/iyileştirilmesi noktasında inisiyatif kullanılmayan bir alana yönelik ne gibi katkılar sağlayabileceği hususları tartışılmaktadır.

Bu bağlamda ilk olarak, Türkiye’de il yönetim sistemi merkez ve taşra örgütlenmesi açısından analiz edilerek, kalkınma eksenli bağlamında değerlendirilmiştir. Daha sonra bu sistem, planlama sorunsalı bağlamında incelenmiş ve yerel ölçekte planlama örgütlenmesinde mevcut durum ile problem noktaları ortaya konulmuştur. Son olarak, tartışılan tüm bu konulara yönelik paydaş algıları merkezi ve yerel ölçekte sunulularak, İçişleri Bakanlığı’nca uygulanmakta olan yerel yatırım planlama projesinin içeriği ve önemi hakkında genel bir bilgilendirme yapılmıştır.

1. TÜRKİYE’DE İL YÖNETİM SİSTEMİ VE KAMU YÖNETİMİNE İLİŞKİN ANAYASAL İLKELER TEMELİNDE MERKEZ-TAŞRA ÖRGÜTLENMESİ

Yönetim sürecinin önemli bir aşaması olarak örgütlenme, bir kurumun amacına ulaşmak için kimin, nerede, hangi kaynakları kullanacağını ve hangi yapıların oluşturulacağını belirlemesidir. Örgütler, belirli amaçlara ulaşmak üzere kurulmuş toplumsal sistemlerdir. Onlara gerçek niteliklerini kazandıran da bu amaçlarıdır. Devletleri bir örgüt olarak kabul edersek, devletin amacı onu oluşturan toplumun ortak ihtiyaçlarını giderme, bireysel olarak varlığını sürdürme, huzur ve güvenini tesis ederek, refah içerisinde yaşamasını sağlamaktır (Karakoç vd., 2008, s. 132).

Örgütlenme, amaca ulaşmak için gerekli olan kaynakları belirli bir sistemle bir araya getirerek, yetki ve sorumlulukların tam olarak belirlenmesine katkı sağlar. Bu sayede iş akım süreçleri tam olarak belirlenerek, amaca daha hızlı ulaşma ve faaliyet alanında uzmanlaşma sağlanır. Toplumsal ve bireysel ihtiyaçların çokluğu, kaynakların ise kıtlığı düşünüldüğünde etkin bir örgütlenme devlet açısından kaçınılmaz bir durumdur (Karakoç vd., 2008, s. 133).

Örgütlenmenin statik ve dinamik iki yönü vardır. Statik yön, örgütün asıl amacına uygun bir şekilde düzenlenmesidir. Kurulma aşamasında uzun yıllar düşünülerek örgütün temel amacı, çevresi, kaynakları ve kuruluş gerekçesi yeterli düzeyde irdelenmelidir. Dinamik yön ise farklı birçok alanda meydana gelen değişimlerdir. Değişimlere ayak uyduramayan örgütler zamanla işleyemez ya da amacına uygun iş yapamaz hâle gelir (Tortop vd. 1993, s 73).

Örgütler kararların alınış biçimlerine göre dikey, dikey ve kurmay, komite tipi örgütler olarak gruplandırılır (Tortop vd. 1993, s 74). Bu çerçevede, Türk Kamu Yönetimini inceleyecek olursak, bakılacak olan temel düzenleme, 1982 Anayasası olacaktır. İdare sistemimizin örgütlenişine ilişkin ilkeler Anayasanın IV üncü bölümünde düzenlemiş olup, 123’üncü madde “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” hükmünü havidir. Bu hükümle, kamu yönetiminin merkezden ve yerinden yönetim şeklinde örgütleneceği belirtilmektedir. 126’ncı maddede ise “İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır” hükmü getirilerek, kamu yönetiminin temel ilke olarak merkezden

yönetim ilkelerine göre, ancak hizmetlerin gereği olarak da yetki genişliği ilkesiyle yetkinin taşraya devrini öngören, bir yönetim yaklaşımı benimsemiştir. Yönetimsel açıdan 1982 Anayasası karar alma konusunda yetkinin tamamen merkezde toplanması suretiyle salt merkeziyetçi bir yaklaşımı ya da yetkinin yerele devriyle yerinden yönetim ilkelerini değil, yetki genişliği ilkesiyle merkeziyetçi yaklaşımın yumuşatılmış bir şeklini öngörmektedir. Bununla birlikte 1982 Anayasasının 127’nci maddesinde müşterek mahalli ihtiyaçların gereksinimlerin doğduğu yerde giderilmesi amacıyla mahalli idareler düzenlenmektedir. Anayasal düzenleme incelendiğinde temelde dikey bir devlet örgütlenmesi yapısının olduğu görülmektedir. Dikey örgütlenmenin yanında bir anlamda yatay örgütlenme olarak ifade edebileceğimiz yerel yönetim yapıları da mevcuttur.

Türkiye’de merkezi yönetim, kamu hizmetlerinin çeşitliliğine göre kurulmuş bakanlıklar ve bakanlıklar arasında koordinasyonu sağlayan başbakanlık şeklinde örgütlenmiştir. Bakanlıkların örgütlenmesi 27.09.1984 tarih ve 3046 sayılı “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13.12.1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun”la düzenlenmektedir.

Bu kanunun Bakanlıkların Kurulması başlıklı 3’üncü maddesinde, “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatında şu esaslara uyulur” denilmektedir (www.mevzuat.gov.tr Erişim Tarihi: 09.03.2015). Buna göre:

- İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür. Teşkilatlanmada görev ve yetkilerin tespitinde bu bütünlük bozulamaz;
- Bakanlıkların kuruluş ve teşkilatlanmalarında etkili bir idare, iş bölümü, kontrol ve koordinasyonun sağlanması esastır;
- Aynı ve benzer hizmet veya görevlerin tek bir bakanlık tarafından veya sorumluluğunda yürütülmesi, atıl kapasite ve kaynak israfının önlenmesi esastır.

Bu ilkelere bakıldığında, kuruluşun görevleriyle bir bütün olduğu, görevleri doğrultusunda bir örgütlenmenin olacağı, etkin bir iş bölümü ve koordinasyonun

gözetileceği, atıl kapasite ve kaynak israfının önlenmesinin göz önünde bulundurulacağı belirtilmektedir.

Aynı Kanunun 5’inci maddesi bakanlıkların, merkez teşkilatı, ihtiyaca göre kurulan taşra ve yurt dışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşlardan meydana geleceğini belirtmektedir.

Bakanlıkların merkez teşkilatı, bakanlığın sorumlu olduğu hizmetlerin yürütülmesi, bu hizmetlerle ilgili amaç ve politika tayini, planlama, kaynakları düzenleme ve sağlama, koordinasyon, gözetim ve takip, idareyi geliştirme ve denetim/danışma gibi görevleri yerine getiren birimlerden oluşmaktadır (Günday, 2002, s. 347).

Bakanlığın kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek ve yürütmekte oldukları hizmetleri vatandaşlara sunmakla ve tüm ülke düzeyinde yürütmekle görevli bakanlık taşra teşkilatları ise ihtiyaca göre şu kuruluşların tamamından veya birkaçından meydana gelecek şekilde düzenlenir (3046 Sayılı Kanun, Madde 8):

- İl valisine bağlı il kuruluşları,
- Kaymakama bağlı ilçe kuruluşları,
- Doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşları.

3046 sayılı Kanunun 17’nci maddesinde taşra teşkilatının kurulmasında bazı esaslar ve istisnalar getirilmektedir. Bu kapsamda bölge, il ve ilçe kuruluşlarının görev ve hizmet alanlarının sosyo-ekonomik özelliklerine, nüfus ve coğrafi durumuna, görev ve hizmetlerin niteliklerine ve ihtiyaca göre farklı tip ve statüde kurulabileceği, bakanlıkların ve bağlı kuruluşların, bölge, il ve ilçelerde, bakanlık veya bağlı kuruluşu temsil edecek şekilde tek bir taşra teşkilatı kurmalarının esas olduğu hüküm altına alınmaktadır.

Merkezi idarenin bir uzantısı olarak değerlendirebileceğimiz taşra teşkilatı, nicelik olarak çokluğuna bakılmaksızın aslında bağlı olduğu idarenin yani tek bir bütünün parçasıdır (Günday, 2002, s. 192). Taşra teşkilatına yönelik bu düzenlemeler ise hizmetlerin vatandaşa sunulmasının bu teşkilatlar aracılığıyla olduğunu gösteriyor. Vatandaşa sunulan kamu hizmetlerinin çeşitliliği ve kurumların çokluğu düşünüldüğünde, hizmetlerin sunulması ve kamu

kaynaklarının birbirlerini tamamlayacak hizmetlere dönüşmesini sağlama ihtiyacı ortaya çıkmaktadır.

Merkezi idarenin bir parçası olan ve sadece coğrafi olarak ondan ayrı bulunan taşra uzantılarının merkezle olan münasebetleri, diğer kurumlarla olan ilişkileri ve yerel düzeyde yürüttükleri faaliyetler itibariyle eşgüdümün sağlanması ihtiyacı ise etkin bir il yönetiminin (il genel ve il özel idaresi) varlığını gerekli kılmaktadır. İl yönetimi bağlamında ise başat iki alan kendisini hissettirmektedir. Birincisi güvenlik diğeri ise kalkınma aksiyonlarıdır. Çalışmanın ikinci bölümünde konu evreni itibariyle il yönetim sistemi, kalkınma eksenı bağlamında ele alınmaktadır.

2. TÜRK İDARİ YAPILANMASINDA İL YÖNETİM SİSTEMİNİN KALKINMA EKSENİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 1'inci maddesinde; Türkiye'nin, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, illerin ilçelere ve ilçelerin de bucaklara bölüneceği belirtilmektedir.

“Vali, il idare şube başkanları ve il idare kurulu”ndan müteşekkıl olan ve yetki genişliğı ilkesine dayanan il idaresinin başı validir. Yetki genişliğı, merkezi yönetimin yetkilerinin bir bölümünün, yine merkezin denetimi altında, taşradaki bazı yüksek görevlilere aktarılmasıdır. Vali, bu yetkiyi kullanacak kişı olarak belirlenmiştir.

Burada yetki genişliğı ilkesine ayrı bir parantez açılması gerekmektedir. Zira yerel düzeyde karar alma ve planlama aksiyonlarının güçlendirilmesi biraz da bu ilke üzerinden işleyebilecek bir süreçtir.

Merkezi yönetimin kamu hizmetlerinin görülmesinde yerel gereksinimleri arzu edilen ölçüde dikkate almıyor olması, yerel katılım ve demokrasinin de bu yönde aksaması gibi durumlar yetki genişliğı ilkesiyle çözülmeye çalışılmaktadır. Merkezi yönetimin yumuşatılmış bir şekli olan yetki genişliğı ilkesinde il yönetiminin başında olan valiler, belirli konularda merkez adına ve bizatihi onun yerine geçerek, karar verebilmektedir. Bu ilke, etkin ve verimli bir kamu yönetimi için kamu hizmetlerinin ve bu bağlamda kamu yatırımlarının yerinde ve o yönenin

ihtiyaçları temelinde, süratle görülmesi için öngörülen ara çözümdür (Derdiman, 1995, s. 66-77).

Uygulamada il düzeyinde yapılacak hizmetlere ilişkin kararların önemli bir bölümü doğrudan merkezden ve/veya merkezin görüşü alınarak hayata geçirilmektedir. İl idare şube başkanları, temsil ettikleri kuruluşun merkezi yönetimiyle sürekli bir temas ve pazarlık içerisinde olmak durumunda kalmakta, ilde gerçekleştirilecek çalışmalar için vaktinin önemli bir kısmını merkezde yaptığı görüşmelerle geçirmektedir. Bu, yatırımların ve hizmetlerin başlama sürelerini uzatmakta, zaman içerisinde ihtiyaç önceliklerinin değişmesi nedeniyle, kaynak israfına neden olabilmektedir (Derdiman, 1995, s. 77).

Günümüzde merkezi yönetim, tek başına yapan ve yaptıran aktör özelliğini kaybetmeye başlamıştır. Yönetişim ve aktif yurttaşlık yaklaşımları, yerel yönetimlerin, sivil toplum kuruluşlarının ve özel sektör ile diğer tüm paydaşların ortak amaçlar üzerinden birlikteliğini sağlamaya başlamış, yöneten ve yönetilenler arasındaki boşluk önemli ölçüde kapanmıştır (Ökmen, 2014, s.14).

Yerel demokrasinin güçlendiği böyle bir siyasi ortamda, merkezi yönetim ile yerel yönetim paradigmalarının ildeki ağırlıklarının bir denge mekanizmasıyla belirlenmesi çabalarında en kritik konu “yetki genişliği ilkesinin yeniden tanımlanması ve yapılandırılması” olacaktır. Bu noktada valinin yerinde ve yerel ihtiyaçlar temelinde alacağı kararlar üzerindeki hiyerarşik yetkilerin kullanılmasının daha nesnel esaslara ve kabul edilebilir nedenlere dayandırılması, ilde birden fazla ili içerisine alan kurumsal yapıların oluşturulmasından uzak durulması, yerel sakinlerle diyalog kanallarının açılması ve halkın sürekli olarak hizmet ve yatırımlar konusunda bilgilendirilmesi (Derdiman, 1995, s. 79) gibi bir takım müdahale ve uygulamalarla yetki genişliği ilkesinin yerelleşme eğilimlerini destekleyici yönde etkinliğinin artabileceği düşünülebilir.

Devlet tüzel kişiliğini temsil eden ve yetki genişliği ilkesi çerçevesinde il yönetiminin başında olan valiler, aynı zamanda hem hükümetin hem de bakanlıkların idari ve politik anlamda yürütme aracıdır (5442 Sayılı Kanun, Madde 9). Valiye verilen bu yetki, aslında bu makama, merkezi düzeyde alınan tüm kararların taşrada uygulanması, kurumlararası koordinasyonun ve faaliyetler arasındaki uyumun sağlanması sorumluluğunu yüklemektedir. Bu kapsamda da

valiler; ilin genel idaresinden her bakana karşı ayrı ayrı sorumludur. Bakanlar, bakanlıklarına ait işleri için valilere re'sen emir ve talimat verebilirler.

Buradan da anlaşılacağı üzere, valiler, her bakanlığın taşra teşkilatını yetki genişliği ilkesi gereğince yönetmekte, birbirleriyle olan iletişim ve koordinasyonunu sağlamaktadır. Valiler, hükümet ve bakanlıkların aldığı kararların yerelde uygulanmasını sağlamaktan ve kurumların etkin ve verimli bir şekilde çalışmasından birinci derecede sorumludur.

İl idaresinin başında bulunan valiler, tüm bakanlıkları temsil etmeleri ve bu bakanlıkların faaliyetlerinin merkezi yönetim dışında yerel ölçekte hayata geçirilmesi sürecinin birinci düzeydeki aktörleri olması dolayısıyla, esasen ilin kalkınması, iktisadi ve sosyal anlamda gelişmesine yönelik tüm çalışmaların odak noktasında yer almaktadır. Örgütler, amaçlarıyla vardır. Devlet de bir örgüttür. Devleti oluşturan genel idare teşkilatının varlık nedeni insandır. Son aşamada insanın huzuru, güveni, refahı ve gelişmesi tüm devlet teşkilatının ortak bir misyonudur. Valilere ve Türkiye'deki il idaresi sistemine de bu çerçeveden bakılmasının ve söz konusu yapıların amaç fonksiyonlarına öncelikli olarak kalkınma, refah ve insani gelişme parametrelerinin konulmasının doğru bir yaklaşım olacağı değerlendirilmektedir.

Bu kapsamda ilgili mevzuat ve cari sistem incelendiğinde, yukarıda yapılan değerlendirmelere referans olabilecek birçok hüküm ve uygulamayı görmek mümkündür: 5442 sayılı Kanunun 24'üncü maddesi "Vali, yılda dört defadan az olmamak üzere lüzum gördüğü zamanlarda idarede birliğin sağlanması, işlerin gözden geçirilerek düzenlenmesi, teşkilatın ahenkli çalışması için gereken tedbirlerin alınmasını görüşmek ve kararlaştırmak amacıyla idare şube başkanlarını heyet halinde toplar. Bu toplantıda alınan kararların yürütülmesi bütün idare şubeleri için mecburidir. Bu görüşmelerde istihsalın artırılması, ticaret ve ulaştırma işlerinin kolaylaştırılması ve geliştirilmesi, çiftçinin kalkındırılması, umumi refahın sağlanması gibi konular üzerinde gerekli tedbirler planlaştırılır. Bu toplantılara kaymakamlar ve belediye ve ticaret ve ziraat odası başkanlarıyla diğer memur ve ilgililer çağrılabilir." hükmünü havidir. 25'inci maddede "Valiler, ilin yönetim, ekonomi, sağlık ve sosyal yardım, kültür ve bayındırlık işleriyle ilgili hizmetlerin ahenkli olarak yürütülmesi için alınması gereken en uygun tedbirler görüşülmek üzere kaymakamları yılda bir defa toplantıya çağırır. İşler, önemlerine

ve eldeki imkanlara göre sıralanarak programlanır ve ilçeye düşen vazifeler ayrılır ve bir yıl önceki programın uygulama neticeleri gözden geçirilir.”, 26’nci maddede ise “Valiler,...İlin idari, mali, ekonomik, kültürel, sağlık ve sosyal durumu ve Hükümetçe alınmış bulunan karar ve tedbirlerin sonuçları ve bunların halk üzerindeki etkileri hakkında yıl sonunda veya lüzum gördükleri sair zamanlarda ilgili Bakanlıklara rapor verirler.” hükmü getirilmiştir.

Yukarıda ifade edilen kanun hükümlerinin lafzı ve ruhu, ildeki tüm sektörlerin dönemsel olarak izlenmesi, gerektiğinde tedbirler alınması, bunlara yönelik planların yapılması, hizmetler arasında eşgüdümün sağlanması ve merkezi politika ve kararların yerel ölçekte uygulama sonuçlarının izlenmesine yönelik görevlerin valilik makamının uhdesine bırakıldığını söylemektedir. Açık bir şekilde belirtildiği üzere, ilin ekonomik gelişmesi ve kalkınması ile idarenin düzenli işlemesine yönelik görevler valiye verilmiştir.

Ancak, valinin yılda dört defa toplantı yaparak ilin ekonomik gelişmesini ve kalkınmasını hatta idarenin düzenli işlemesini sağlayamayacağı açıktır. Ekonomik ve sosyal kalkınma, yerel özellikler dikkate alınarak yapılacak kapsamlı analiz ve planlama çalışmalarıyla mümkündür. Bu ise ildeki tüm sektörlerle ve kurumlara bir dış göz olarak bakabilecek, objektif-tarafsız değerlendirme yapabilme niteliğini haiz valilik planlama birimleri ve bölgeyi-kenti iyi bilen il uzmanlarıyla gerçekleştirilebilir. Kuşkusuz bu kurumsal yapıların varlığı bile tek başına yeterli olmayacaktır. Yapılacak analiz ve planlara, yerel halkın katılımını sağlayacak mevzuat düzenlemeleri hayata geçirilmelidir. Zira o bölgenin ihtiyacını en iyi bilenler orada yaşayanlar, yani alınacak karar ve yatırımlardan etkilenecek kişilerdir. Teknik anlamda en iyi planlama, uzmanlarca yapılabilir fakat o yatırım, hizmetin muhataplarının beklentisi doğrultusunda hazırlanması durumunda amacına ulaşacaktır. Bu nedenle yatırımdan etkilenecek tüm tarafların, özellikle de son yararlanıcıların karar almaya katılımını sağlayacak olan bir planlama ve kurumsallaşma mekanizmanın varlığı büyük anlam ifade etmektedir.

Valinin şahsında ve ona yüklenen görevler temelinde hayat bulan valilik müessesinin ilin ekonomik ve sosyal kalkınmasına yönelik aktif ve etkin bir rol oynayabilmesinin bazı şartları yukarıda açıklanmaya çalışılmıştır. Bununla eş derecede önemli bir diğer konu ise valilerin konum ve statüleridir.

Valiler istisnai memurlar olup, politik karar süreçleri neticesinde atamaları yapılıp, aynı saiklerle görevden alınmaktadır. Görev sürelerine ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Ayrıca görevlendirilecekleri kente ilişkin bir kalkınma hedefi ya da programları olmadığı gibi yaptıkları faaliyet ve yatırımların sonucuna ilişkin bir sorumlulukları da yoktur.

Bu açığı kapatmak için vali adaylarından/taleplilerinden, görev yapmak istedikleri kente ilişkin merkezi politika ve programlar ile kalkınma planı perspektifiyle uyumlaştırılmış bir vizyon/hedef sunması ve bu hedefi belirli bir süre sonunda¹ gerçekleştirmesi istenmelidir. Buna yönelik yapılacak bir düzenleme, kalkınmanın yerelde hayata geçirilebilmesini ve bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının azaltılarak, tabandan tavana bir gelişme ivmesini mümkün kılacaktır. Üstelik bununla, valilerin görev yapacakları illerde etkin ve profesyonel bir planlama birimine ve uzmanlara ihtiyaç duyacakları ve sürekli bu yapıyla çalışacakları bir kurumsallaşma ortamı da sağlanmış olacaktır.

3. TÜRKİYE’DE İL YÖNETİMİ SİSTEMİNİN PLANLAMA PRATİĞİ VE MEVCUT DURUM

Türkiye’de il yönetimi (ve valilik) sistemi içerisinde planlama görevlerine ilişkin tarihsel bir değerlendirme yapabilmek için öncelikle 1960’ların planlı kalkınma döneminin atmosferini ve hayata geçirilmeye çalışılan sistemi ana hatlarıyla özetlemek yararlı olacaktır.

1960 sonrasında Türkiye’de planlı kalkınma dönemine geçilmiş ve bu amaçla Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuştur. Planlı kalkınmanın ülke sathında hayata geçirilebilmesi için, bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarında, DPT’ye yardımcı olacak ve süreci birlikte yürütecek birimlere ihtiyaç duyulmuştur. Bu kapsamda, 1968 Yılı Programı’nı yürürlüğe koyan bakanlar kurulu kararında bütün kamu kuruluşlarında “Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Birimleri (APK)” kurulması öngörülmüştür (Ercan, 1997, s. 16-17).

Diğer bakanlıklarda olduğu gibi, İçişleri Bakanlığı da bu doğrultuda, APK birimleri oluşturulması için çeşitli çalışmalar yapmıştır. Fakat İçişleri Bakanlığı diğer kurumlardan farklı olarak taşra teşkilatı ve yerel yönetimlerle olan ilişkilerinden

¹Valilerin görev sürelerinin yasama döneminin dışında/üzerinde ve hedeflerin gerçekleştirilmesini sağlayacak şekilde belirlenmesi bir seçenek olarak tartışılmalıdır.

dolayı APK birimine yeni boyutlar kazandırarak, yerel düzeyde planlamaya yönelik bir kurumsallaşma çabası içerisine de girmiştir.

Özellikle il ölçeğindeki planlama çalışmalarının aşağıdan yukarıya yönelik seyreden sürecinin mekânsal yansımına (Beyhan, 2009, s. 100) örnek bir kurum olarak verilebilecek İçişleri Bakanlığı’nda merkezi ve yerel düzeyde planlamaya yönelik kurumsallaşma çabalarının 1970-1991 dönemi itibariyle son derece hareketli bir tarihsel seyri vardır. Bu dönem içerisinde APK Genel Müdürlüğü, APK Kurulu Başkanlığı, İl APK Müdürlüğü, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri, İl Planlama Uzmanlığı ve İlçe Planlama Uzmanlığı şeklinde birçok farklı düzenleme yapılmıştır. Bunlardan bir kısmı çok kısa süre hayatta kalmış, bir kısmı hiç hayata geçirilememiş, bir kısmı ise aksak bir şekilde de olsa günümüze kadar varlığını korumuştur.

2005 yılına kadar İçişleri Bakanlığı’nda APK Kurulu Başkanlığı, yerel ölçekte ise valilik sistemi içerisinde İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri (İPKM) ile İl Planlama Uzmanlığı kariyeri varlığını bir bütün olarak korumuştur. Ancak, APK Kurulu Başkanlığı kamu yönetiminde reform çalışmaları çerçevesinde çıkarılan 21.12.2005 tarih ve 5436 sayılı kanunun 17’nci maddesi gereğince kaldırılmış, yerine Strateji Geliştirme Başkanlığı kurulmuştur. Bu gelişme İçişleri Bakanlığı için yerel düzeyde planlama örgütlenmesinin merkez ayağının ortadan kalkması sonucunu da beraberinde getirmiştir.

2005-2012 döneminde ise valiliklerde İPKM’ler ile il planlama uzmanlığı kariyeri devam ederken, 6360 sayılı Kanunla 30 büyükşehirde il özel idareleri kapatılmış, mevzuatta İçişleri Bakanlığı’nın taşra teşkilatı olarak düzenlenen ancak uygulamada valilikler bünyesinde değerlendirilen Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur.

Burada planlama örgütlenmesi açısından valilik sistemi içerisindeki iki yapının üzerinde özellikle durulması gerekmektedir. Bunlar, İPKM’ler ve il planlama uzmanlığı kariyeridir.

İPKM’ler ilk olarak 1981 yılında İçişleri Bakanlığı APK Genel Müdürlüklerinin taşra teşkilatı olarak kurulmuşlardır. Ancak 3046 sayılı yasa gereğince taşra teşkilatı olmaktan çıkarılmıştır. 1988 yılında ise yayınlanan “İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kurulu, Görev ve Çalışma Yönetmeliği” gereğince

yeniden düzenlenmiştir. 21 Şubat 1991 tarihinde bakanlık onayıyla yürürlüğe giren “İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönergesi” ile müdürlüğün görevleri ayrıntılı olarak belirlenmiştir.

Bu müdürlüklerinin kuruluş sürecinde fikir ve eylem düzeyinde aktif olarak yer almış olan Prof. Dr. Tayfur Özşen, il düzeyinde bir planlamanın ve buna yönelik kurumsal yapılanmanın neden gerekli olduğuna ilişkin gerekçeleri şu şekilde ortaya koymuştur: Ulusal plan ve programların il düzeyinde etkin olarak uygulanması, bunun için yerel ölçekte mikro planlamaya yönelik envanter çalışmaları yürütülmesi (Özşen, 1988, s.169), hazırlık-uygulama ve izleme-değerlendirme aşamalarından oluşan genel planlama sürecinin, il yönetimi açısından planlama, koordinasyon ve izleme şekline dönüştürülerek, il ve ilçe düzeyinde yerine getirilmesi gereken görevleri planlama, koordinasyon, izleme ve örgütlenme olarak sınıflandırmak ve bu kapsamda il düzeyinde yürütülecek planlama çalışmalarını rasyonel kılmak (Beyhan, 2009, s. 100).

Yerel düzeyde planlama pratiği ve nitelikli personel ihtiyacının karşılanması çabası açısından bir diğer önemli gelişme de valilikler bünyesinde il planlama uzmanlığı kariyerinin hayata geçirilmesi çalışmalarıdır.

Türk kamu yönetiminde son dönemde yaygınlaşarak artan uzmanlaşmaya dayalı personel yaklaşımının, Bakanlık düzeyindeki ilk örneklerinden biri olan İl Planlama Uzmanlığı kariyeri İçişleri Bakanlığı’nda yaklaşık 30 yıllık bir geçmişe sahiptir.

8 Kasım 1988 tarihli ve 19983 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan “3152 ve 2451 Sayılı Kanunlarla 190, 231 ve 308 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin (KHK 340)” 2 nci Maddesi ile İl Planlama Uzmanlığı mesleği oluşturulmuştur.

Söz konusu KHK’nın genel gerekçesi ve madde gerekçesi İl Planlama Uzmanlığı mesleğinin oluşturulma ihtiyacını ve statüsünün ne olacağına ilişkin hususları net bir şekilde ortaya koymaktadır. Bu düzenlemelerde İl Planlama Uzmanlarının öncelikle Valiler olmak üzere Mülki İdare Amirlerine uzmanlık düzeyinde yardımcı olmak/danışmanlık yapmak üzere istihdam edileceği, bu yönüyle arada başka bir idari kademe olmaksızın aslında doğrudan Valilere/Mülki İdare Amirlerine bağlı olarak görev yapmaları gerektiği ifade edilmektedir.

Günümüzde İçişleri Bakanlığı merkez birimlerinde ve Valiliklerde görev yapan İl Planlama Uzman ve Uzman Yardımcıları, ağırlıklı olarak plan ve program uygulamalarında çalıştırılmaktadır (İçişleri Bakanlığı Planlama Uzmanlığı Yönetmeliği, <http://www.strateji.gov.tr/yonetmelikler>, Erişim Tarihi: 22.06.2015). İl Planlama Uzmanlığı kadrolarının uzun yıllar İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyükşehirlerin dışında her bir il için bir uzman ve bir uzman yardımcısı şeklinde oluşturulduğu görülmektedir. Ancak, geline aşamada, 6360 sayılı Kanun’a ve bu Kanun’da değişiklik yapılmasını öngören 6447 sayılı Kanun’a ekli sayılı kadro cetvellerinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının (YİKOB) ihtiyacını karşılamak amacıyla 300’er adet İl Planlama Uzmanı ve Uzman Yardımcısı kadrosu ihdas edilmiştir. Bu kadrolar 30 Büyükşehir için Valilik İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerine il ölçeği dikkate alınarak dağıtılmış olup, henüz kadroların doldurulması yönünde bir idari işlem yapılmamıştır.

İçişleri Bakanlığı İl Planlama Uzmanlığı kariyerini genel olarak değerlendirdiğimizde bu kariyerin çeyrek asırlık mazisine rağmen etkin bir konuma bir türlü gelemediğini ifade edebiliriz. Yetki, görev ve sorumlulukların net bir şekilde tanımlanmamış olması, kaymakamlığa dayalı kariyer meslek yapısı düşünüldüğünde geri planda kalması, İçişleri Bakanlığı Planlama Uzmanlığı Yönetmeliğinde öngörülen eğitim programlarının bir sistem içerisinde düzenli olarak gerçekleştirilmiyor olması ve özlük haklarında yaşanan sıkıntılar ile yükselme koşulları gibi durumlar İl Planlama Uzmanlığı mesleğinin kurumsallaşmasının önündeki en önemli engeller olarak sayılabilir.

4. YEREL DÜZEYDE PLANLAMA ÖRGÜTLENMESİNİN SORUNLU YÖNLERİ

1960’lı ve 70’li yılların “ulusal kalkınmayla uyumlaştırılmış bölgesel kalkınma” perspektifinin 1990’lı yıllardan sonra yerini “yeni bölgecilik” paradigmasına bıraktığı, yerellik ve rekabet kavramlarının öne çıkarak, kalkınmanın ulus-altı ölçeğe indirildiği bir süreç başlamıştır. Yerel ve bölge kavramları kamusal alanın dışında değerlendirilerek, metalaştırılmıştır (Eşiyok, 2014, s 245). Bu yaklaşım altında bölge olgusu, ulus-devlete ilişkin işlev ve yetkilerin devredileceği-pay edileceği yeni bir yönetsel-politik-coğrafi ve kültürel bir kavrama evrilmiştir. Bu yüzdendir ki bölgeselleşme eğilimleri aslında ulus-altı

bir örgütlenmeyi bünyesinde barındırmaktadır (Bayramoğlu, 2005, s. 37-38).

Subsidiarite/Yerellik kavramının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na girmesiyle başlayan bu yeni süreç, hemen sonrasında AB mevzuatında konuya yapılan atıflarla genel bir politika olarak benimsenmiştir. Yerellik kavramı iktisadi etkinlik temelinde yönetim aksiyonlarının mekânsal olarak dengeli bir şekilde yaygınlaştırılması anlamında farklı yönetim faaliyetlerinin en uygun alt düzey idari kademede gördürülmesini amaçlamaktadır. Böylece hizmette halka yakınlık ilkesi realize edilmeye çalışılmıştır (Sayın, 2005, s. 267-268). Avrupa Birliği açısından yerellik ilkesinin genel amacı, daha üst ölçekli bir otorite ve/veya merkezi otorite ile ilişkilerde yerel yönetimlere/alt düzeydeki otoritelere bağımsızlıklarının garanti edilmesidir (Fact Sheets on the European Union, 2015, s. 2). Böylece güç ağırlıklı olarak yukarıda toplanmamış, aşağıya da teşmil edilmiştir. Bu durumda idarenin bütünlüğü ilkesi ortadan kalkmakta, genel yetkiler yasal bir takım düzenlemelerle yerele devredilmektedir (Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007, s. 30).

Kamu politikaları açısından esas niyet, yeni bölgecilik yaklaşımı temelinde, yerelleşme ve rekabet odaklıdır ancak mevcut anayasal sınırlar ve idari örgütlenme biçimi düşünüldüğünde Türkiye'de yeni bölgecilik yaklaşımının sağlam bir kurumsal yapıya kavuşturulmasının oldukça zor olduğu ve hatta mümkün olmadığı görülmektedir. Kuşkusuz bu kısıtlayıcı çerçeveyi aşabilmek için siyasi otorite ve teknokratlar tarafından bütüncül değil fakat eklektik politikalar da uygulanmıyor değildir. Bu uygulama örnekleri kalkınma ajansları pratiği kapsamında bu alt bölümün sonunda ayrıntılı olarak açıklanmaktadır.

Yeni bölgecilik yaklaşımlarının yerelleşme boyutu, politika belirleme ve uygulama süreçlerinde “katılım” aracını kutsallaştırarak, paydaş kültürünü önelemektedir.

Kamu politikalarının ülke düzeyinde beklenen sonuçları doğurmasının ön koşulu, uygulama ve tasarım süreçlerinde paydaşların doğru olarak belirlenmesidir. Önemli olan merkezi veya yerel herhangi bir yönetim yaklaşımı belirlemek değildir. Önemli olan yönetimin farklı kademelerindeki kamu paydaşları arasındaki kapasiteyi ve eşgüdümü güçlendirmek, başka bir ifadeyle çok katmanlı yönetim yaklaşımını hayata geçirmektir. Farklı idari düzeydeki kamu aktörleri arasındaki ilişkiyi karakterize eden bu yönetim yaklaşımı, politika

yapma otoritesini, sorumlulukları, kalkınmayı ve çeşitli idari ve bölgesel yürütme çabalarını içermektedir (Charbit, 2014, s.28-30).

Çözüm, çok katmanlı yönetim yaklaşımında görülmektedir ve fakat bu yaklaşımın da hayata geçirilmesinde bazı açıklar ve zorluklar bulunmaktadır. Kamu politikası stratejilerinin yerel düzeyde uygulanmasındaki bu açık ve zorluklar 7 başlıkta sınıflandırılmaktadır (Charbit, 2014, s.31):

- Bilgi açığı (farklı paydaşlar arasında bilgi asimetrisi durumunun varlığı),
- Kapasite açığı (yerel aktörlerin teknik bilgi ve altyapı eksikliği),
- Mali açık (mali kaynakların yetersizliği),
- Politika açığı (yerel düzeyde çok yönlü-sistemik yaklaşımlar oluşturacak ve politik liderlik-bağlılığı gerçekleştirecek mekanizmalara duyulan ihtiyaç),
- İdari açık (idari sınırlar ve işlevsel bölgeler arasındaki uyumsuzluk),
- Objektif açık (farklı yerel aktörler bağlamında ortak hedefler belirlemede yaşanan sıkıntılar ile farklı sektör ve alanlar arasında sinerji oluşturma zorlukları),
- Sorumluluk açığı (vatandaş katılımını artırıcı araçların sınırlı olması, yerel dürüstlük kavramını güçlendirici ve kurumsal kaliteyi ölçebilecek araçların yokluğu).

Kuşkusuz bu açıkları önlemenin de birçok yolu vardır. Yerel kurumlara yönelik kapasite artırıcı programlar uygulanması, il ve bölge düzeyinde etkin bir envanter sisteminin ve ortak veri paylaşımı altyapısının oluşturulması, yerele özgü mali kaynakların geliştirilmesi, yetki genişliği ilkesinin sınırlarının genişletilmesi, tüm yerel paydaşların sahibi olduğu il ve bölge planlarının hayata geçirilmesi, farklı kurul ve konsey yapılanmalarıyla katılımcılığın önünün açılması gibi çeşitli vasıtalarla iyileştirici etkiler yaratılabilmektedir.

Bölge ve il düzeyinde planlama ve koordinasyona ilişkin Türkiye’deki örgütlenme modeli ise çok katmanlı yönetim yaklaşımını içermemekte, mevcut durumuyla çok başlı ve dağınık bir özellik göstermektedir. Valiye bağlı il planlama ve koordinasyon müdürlükleri, valinin başkanlığında toplanan il koordinasyon kurulları ve yönetim kurulu başkanlığını yine valilerin üstlendiği kalkınma

ajansları ile bu yapının en üst organı olan kalkınma kurulları mevcut yapının öne çıkan kurumlarıdır. Bununla birlikte yereldeki her kamu idaresi de bağlı olduğu merkezi idaresiyle eşgüdüm içerisinde kendi planlama çalışmalarını ve yatırım programlama sürecini yürütebilmektedir (Dura, 2014, s. 344).

Mevcut durumda yerel planlama ve programlama süreçlerinde tek başlı ve bütüncül bir yapının söz konusu olmadığı ifade edilebilir (Dura, 2014, s. 345).

- Birden çok aktör ve kurul, sağlıklı bir eşgüdümden ve organizasyonel yapıdan yoksun bir şekilde hizmet üretmeye çalışmaktadır.

- Alınan yatırım kararlarında, kurumlararası yatay ilişkiler kurulamamakta, kentin gelişme vizyonu belirlenemediği için, sağlıklı hedeflemeler yapılamamaktadır.

- Cari yapı, kaynakların belirli bir amaca yönelik bütüncül şekilde kanalize edilmesini engellemektedir.

- Bu yapılar arasında görev çakışmaları ve yetki karmaşası, bağlayıcılık noktalarında da büyük sorunlar yaşanabilmektedir.

Yerel yapılara bakıldığında, kente yönelik güncel, analize ve çıkarım yapmaya imkân sağlayan bir veri bankasının bulunduğunu da söylemek mümkün değildir. Bu husus, özellikle merkezi ve yerel düzeyde alınacak yatırım kararlarının yani mikro planlamanın sağlıklı bir şekilde hayata geçirilmesini ve ulusal planların yerel ölçekte etkili bir biçimde uygulanmasını engelleyen bir durumdur.

Son olarak, kurumlararası eşgüdüm konusunda valilerin, ilin planlı gelişimi ve sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyinin yükseltilmesi çalışmalarındaki liderlik rollerini etkin bir şekilde sürdürebilmelerini sağlayacak bir kurumsal örgütlenmeye/danışmanlık birimine ve personel yapısına sahip olmadıkları söylenebilir. Bu durumda, yerelde kurumlararası eşgüdüm sağlanamamakta, planlama ve yatırım kararları merkezi idare tarafından doğrudan alınmaktadır. Bunların taşra teşkilatlanması olan birimler ise sadece uygulayıcı konumda kalmaktadır.

Konunun yerel yönetimler boyutu ise çok daha farklı özellikler göstermektedir. Belediyelerin faaliyetleri ve yatırımları kendi örgütlenmesi

ve karar süreçleri itibariyle gerçekleşmektedir. Valilerin/Valilik makamının söz konusu süreçlere denge unsuru olarak katılımı benzer nedenlerle etkin bir şekilde sağlanamamaktadır. Kanundan gelen yetkiler tam anlamıyla hayata geçirilememektedir (Dura, 2015, s. 6).

Burada yine bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresi yapılanmasına da ayrı bir başlık açmakta fayda vardır. Bilindiği üzere genel idare teşkilatının taşra uzantısı olan “il”, aynı zamanda bir yerel yönetim olarak merkezi idarenin dışında yer almaktadır. Yani burada iki farklı “il” kavramı söz konusudur; merkezi idarenin taşra örgütü olan il ve yerel yönetim olarak il. Bu iki kavramı birbirinden ayırmak için de yerel yönetim olarak il; “il özel idaresi” şeklinde tanımlanmaktadır. İlkinde, ilin esas görevi, genel idarenin ülke çapında yürütmekte olduğu hizmetlerin illerde de yürütülmesini sağlamak iken, ikincisinde ilin sınırları içerisindeki tüm insanların ortak ihtiyaçlarının yine yerinde karşılanması, faaliyetlerin o ilde yürütülmesidir (Günday, 2002, s. 406-407).

İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı halk tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişiliği bulunan İl özel idareleri, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla il sınırları içinde hemen hemen tüm sektörlerdeki hizmet ve ihtiyaçları, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunmakla sorumlu ve görevlidir. Hizmetlerin diğer mahallî idareler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik koordinasyon il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olan vali tarafından sağlanır. Hizmet sunumunda ise engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanması zorunludur (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu).

Ağırlıklı olarak il genel idaresinin ele alındığı bu çalışmada neden il özel idaresi konusuna girildiği yönünde bir soru akla gelebilir: Mevzuat ve kurumsal yapı açısından mevcut il özel idaresi modelinin, bu çalışmaya konu yerel yatırım planlama projesiyle örtüşen noktaları olduğu söylenebilir. Her ne kadar son dönem politik tercihleri il özel idarelerinin kapatılması (büyükşehirlerde) yönünde gelişmiş olsa da bu yapıların halk temsili (il genel meclisleri), vali aracılığıyla merkezi yönetimin de yer aldığı yapısal durumu, katılımcılık, çok sektörlü görev alanı, stratejik planlama görevleri, programlama çalışmaları, bütçe imkânları ve dezavantajlı kesimleri dikkate alan hizmet sunum süreçleri gibi nitelikleri, il

ölçeğinde etkin çalışabilecek bir katılımcı yatırım/planlama birimi için güzel bir örnek teşkil etmektedir.

Bu kapsamda il özel idaresi yapılanmasının planlama ve koordinasyon yönündeki fonksiyonlarının geliştirilmesi, mali/personel yapısının güçlendirilmesi ve merkezi yönetim ile bunların taşra uzantıları arasında dikey ve yatay ilişki kanallarının kurulması durumunda, mümkünse farklı bir adla tüm illerde örgütlenmesi bir seçenek olarak tartışılabilir.

Bölge ve il düzeyinde planlama ve koordinasyona ilişkin bir diğer cari örgütlenme örneği de kalkınma ajanslarıdır. Ajanslar daha ziyade özel sektör-girişimci-yatırımcı odaklı çalışan yapılardır ve bu yönleriyle bir ayağı eksik “kalkınma” kurumları olmaktadır. Peki, bu neden böyledir? Kuruluşlarına ve işleyişlerine ilişkin birincil ve ikincil mevzuat düzenlemeleriyle ajanslara doğrudan ne planlama ne de izleme görevi verilmiştir. Ajanslar tarafından hazırlanan bölgesel gelişme planları 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 8’inci maddesine istinaden Kalkınma Bakanlığı (DPT Müsteşarlığı) tarafından onaylanarak yürürlüğe girmektedir. Bu planların uygulamasının izlenmesi görevini de, 5449 sayılı Kanun yine Kalkınma Bakanlığına (DPT Müsteşarlığı) vermiştir. Ajanslara verilen esas görev, plan kapsamında olsun olmasın proje izlemektir. Bu projeler ise, kamu yatırımlarını kapsamamaktadır (Yazgı, 2014, s.5).

Yukarıdaki açıklamalar ışığında aslında kalkınma ajanslarının iki noktaya odaklandığı görülmektedir: Bölge planları ve hibe şeklindeki proje destekleri.

26 farklı “Düzy II Bölgesi” itibariyle farklı ajanslar tarafından çalışılan ve yayınlanan bölge planlarının, her bir bölge için farklı ekipler, öncelikler, dönemler, bakış açıları ve ihtiyaçlar temelinde yapılması nedeniyle tamamlayıcılık özelliğine sahip olmadığını ve bir bölgenin diğer bir bölgenin iktisadi ve sosyal potansiyelini dikkate almadığını görüyoruz. Bu durum sektörel tercihlerin doğru şekilde tanımlanmasını ve yatırım kararlarının rasyonel şekilde alınmasını engellemektedir. Burada Düzy II Bölgeleri kapsamında hazırlanan bölge planlarını ulusal plan ve programlarla ilişkilendiren “ulusal nitelikli bölge planlarına” büyük ihtiyaç olduğu ifade edilebilir (Eşiyok, 2014, s. 246). Ayrıca, bölgesel planlamanın mekânsal planlamadan ayrı düşünölemeyeceği, iyi bir şehirleşme ve altyapı politikası olmaksızın yığılma ve dağılma hareketlerinin kontrol edilemeyeceği

(Yazgı, 2014, s. 301) ve dolayısıyla hazırlanan bölge planları ile mekân planları ve bunları hazırlayan otoriteler arasında mutlaka sıkı ve kurala dayalı ilişkiler tesis edilmesi gerektiği unutulmamalıdır.

Kalkınma ajanslarınca sunulan hibe şeklindeki proje destekleri ise ağırlıklı olarak sosyal kalkınmaya yönelik olup, mikro proje niteliği taşıyan küçük projelere yöneliktir. Özel işletmeler, sivil toplum kuruluşları, kamu kurum ve kuruluşları, meslek kuruluşları, yerel yönetimler ile diğer gerçek ve tüzel kişilerin projelerine mali destek sağlanmaktadır. Bu yönüyle bakıldığında ilin-bölgenin bütününe ilgilendiren yatırım projeleri kalkınma ajanslarının faaliyet alanı dışında kalmakta, sadece sosyal kalkınma odaklı küçük çaplı projelere destek sağlanmaktadır.

Yerele ilişkin yatırım kararlarında ve kamu altyapı yatırımlarının planlanmasında ajansların rol alabilmesi için hiyerarşiye tabi taşra kuruluşları ve seçimle iş başına gelen mahalli idare yönetimleri adına, bu kuruluşların objektif şekilde karar verebilmesi gerekir. Bu ise İş Kanunu hükümlerine tabi personel çalıştıran, özerk bir yapısı bulunan ajanslar için bir otorite konumuna gelme anlamı taşımaktadır. Böyle bir konum ise yetki devri ve teknokrat bir bakışa ihtiyaç duyacaktır. Türkiye’nin mevcut idari yapılanmasında bunun kolay olmayacağı açıktır (Yazgı, 2014, s. 302).

Genel olarak değerlendirirsek, ajansların fikri altyapısına, kullandığı araçlara, kaynak miktarına, yetki, görev ve idari yapısına bakıldığında tek başına planlamanın yerel ayağını oluşturmaları mümkün değildir. Ancak, faaliyete geçmeleriyle birlikte yerelde katılımcılığı teşvik etmesi, bölgesel geriliklere ve ihtiyaçlara dikkat çekmesi, yerel araştırma raporları üretmesi gibi yönleriyle planlama-programlama süreçlerinde yerel kapasitenin artırılmasına katkı sağlamış olan ajansların, bu yönüyle yeni bir planlama yapılanmasının özel sektör ayağı için önemli bir altyapı teşkil edebileceği söylenebilir.

Son olarak belirli bir bölgede birden fazla ile özgülünmüş olup, buradaki yatırımların gerektirdiği araştırma, planlama, programlama, projelendirme, izleme ve değerlendirme ile koordinasyon hizmetlerinin yerine getirilmesi suretiyle, bölgenin kalkınmasını hızlandırmak amacıyla kurulan bölge kalkınma idareleri de bir yerel aktör olarak değerlendirilmelidir.

Bütün bu yapılara ve bunların faaliyet pratiğine toplu olarak bakıldığında

benzer işleri yapan veya yapamayan, örgütlenme şekilleri farklı ve fakat yapmaya çalıştıkları iş aynı olan birden fazla kurumun mevcut olduğu görülmektedir. Bu durum yerelde planlama ve koordinasyon alanında yaşanan bir kurumsal kargaşa vakası olarak adlandırılabilir. Cari yapı ve düzenlemeler sürekli olarak “bir kurum ve plan-program enflasyonu problemi” yaratmaktadır. Aralarında öze ilişkin benzerlikler bulunmasına rağmen, birbirlerinin yaptıkları çalışmalardan haberdar olmayan ve tamamlayıcılık özelliğinden uzak böyle bir yapının sürdürülebilir bir durum olmadığı tüm çıplaklığıyla ortadadır.

5. KURUMSAL ALGI VE YEREL YATIRIM PLANLAMA PROJESİ

Çalışmanın buraya kadar olan bölümlerinde Türkiye’de il yönetim sisteminin örgütlenmesi, bu sistemin kalkınma ve planlama bağlamında değerlendirilmesine yönelik teorik tartışmalar ve mevcut durum üzerinde değerlendirmeler yapılmıştır.

Kuşkusuz, örgütlerin kuruluş amaçları doğrultusunda etkin olarak çalışıp çalışmadığı ve bu amaçlara yönelik gerekli kaynakları temin edip edemediği sorunsalı, kurumsal yapıların ortaya koyduğu kamu hizmetleri ve bu hizmetlere yönelik vatandaş memnuniyetiyle ölçülebilecek bir konudur. Ayrıca sistem içerisinde bu görevleri ifa eden kamu görevlilerinin, bizzat bu hizmetlerin başarısına/başarısızlığına ilişkin öznel değerlendirmeleri de örgütlerin işleyişine ve geleceğine ilişkin anlamlı bilgiler sunabilmektedir.

Bu bölümde, merkezi ve yerel düzeyde farklı karar alıcı ve uzman personelin yerel düzeyde planlama örgütlenmesine ilişkin algıları ve kamu yatırımlarının merkezi ya da yerelden planlanmasının etkileri, yapılan özgün bir çalışmanın sonuçları nakledilerek, tartışılacaktır. Nihayet, bu algıların neticesinde ortaya çıkan sorun alanlarına yönelik tasarlanmış ve hâlihazırda uygulanmakta olan Yerel Yatırım Planlama Projesi ile ilgili bilgiler sunulmaktadır.

5.1. Kurumsal Algının Ölçülmesi Çalışmaları

Yerel Yatırım Planlama Projesinin tasarım ve uygulama olmak üzere farklı aşamalarında ve farklı düzeylerde anket çalışmaları yapılmıştır. Bu çalışmalarla yerel düzeyde planlamaya yönelik merkezi ve kurumsal algı ölçülmeye, sorunlar ve çözüm önerileri katılımcı bir anlayışla ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Bu kapsamda yapılan ilk anket 2009 yılında, ikinci anket ise merkezi ve yerel kuruluşlar ayrı ayrı olmak üzere 2015 yılında gerçekleştirilmiştir. Dönemler, konuya ilişkin değişen-farklılaşan bireysel ve kurumsal algıların ve mevcut durumun ölçülmesine büyük imkân tanımakta, bu yönüyle anket sonuçları arasında bir karşılaştırma yapabilmeyi de kolaylaştırmaktadır.

5.1.1. 2009 Yılında Gerçekleştirilen Anket Çalışması²

Metodoloji: Anketin hedef kitlesi, 81 İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü’nde görev yapan idareci, uzman ve uzman yardımcılarıdır. Hedef kitleyi oluşturan 155 kişi, düzenlenen soru kâğıtlarını ortak bir çalışma sonucunda yanıtlamışlardır. Doğrudan cevaplı soru kâğıtları yöntemi uygulanmış olup, sorular postayla gönderilmiş ve cevaplar yine posta yoluyla alınmıştır.

Hedef kitleye farklı soru türleri hazırlanarak, toplamda 38 soru yöneltilmiştir. Soruların oluşturulması sürecinde “yanıtların serbestlik derecesi” göz önüne alınarak ağırlıklı olarak “kapalı soru” (Evet-Hayır) türü kullanılmış olup, çalışmada “açık soru”lara da yer verilmiştir. Soruların oluşturulması sürecinde “yanıtların mahiyeti” çerçevesinde ağırlıklı olarak “eylem soruları” yöneltilerek, sorgulanan kişiye bir işi yapıp yapmadığı, yaptıysa/yapmadıysa bunun nedenleri-gerekçeleri sorulmuştur.

Sorular sade bir dille ve kolay anlaşılır şekilde kaleme alınmıştır. Bazı sorular şahsileştirilerek yöneltilmiş olup, bu soru tipleriyle “realitenin” doğrudan uygulayıcılar tarafından ortaya konulması amaçlanmıştır. Sorular hazırlanırken çapraz sorgulama yöntemi benimsenmiştir. Bu sayede “düzeltici sınama” yapabilme imkânı elde edilmiştir.

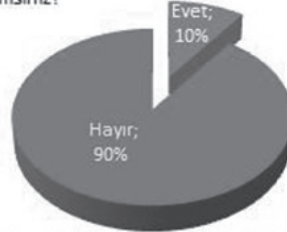
² İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yerel Planlama Birimleri Anket Çalışması, Hazırlayanlar: Yahya Can Dura, Coşkun Karakoç ve Ömer Yıldırım, Ankara, 2009.

Tablo 1. Seçilmiş Soru ve Cevaplar (2009 Yılı)

- Biriminizin personel sayısının iş yükünüzle orantılı olduğunu düşünüyor musunuz?



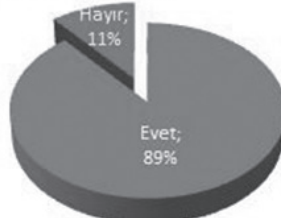
- Biriminizde yürütülen iş ve işlemlerin gerektirdiği nitelikte insan gücüne sahip misiniz?



- Biriminize mevzuatla verilmiş görevlerin tam olarak yerine getirildiğini düşünüyor musunuz?



- Yeni gelişmeler ve ihtiyaçlar doğrultusunda tabi olunan mevzuatta değişiklik yapılması gerektiğini düşünüyor musunuz?



- İl yatırım tekliflerinin yerelde-yerel ihtiyaçlar doğrultusunda hazırlandığını düşünüyor musunuz?



- Biriminiz il yatırım tekliflerinin hazırlanması sürecinde doğrudan görev alıyor mu?



- Bakanlar Kurulu Kararlarıyla il planlama ve koordinasyon müdürlüklerine verilen yatırımları izleme ve koordinasyon görevlerinin sağlıklı bir şekilde yerine getirildiğini düşünüyor musunuz?



- İl koordinasyon kurullarının etkin çalıştığını düşünüyor musunuz?



Tablo 1 (Devam)

- İl yatırım teklifleri “il koordinasyon kurulu” kararları ve valilik görüşleri doğrultusunda mı oluşturuluyor?



- Yatırım programının hazırlanması aşamasında biriminiz ile “yatırımcı kamu kurum ve kuruluşları” ortak çalışmalar yapabiliyor mu?



- İl yatırım tekliflerinin farklı sektörlerde birbirlerini bütünler şekilde, bir uyum içinde hazırlandığını düşünüyor musunuz?



Anket Sonuçlarının Değerlendirilmesi: Türkiye çapında İPKM’lerde görevli yönetici ve uzman personele yönelik gerçekleştirilen ve toplamda 155 kişi tarafından yanıtlanan anket çalışmasının sonuçları kurumsal yapı, personel durumu, mevzuat ve yerel yatırım planlaması yönünden değerlendirildiğinde

2009 yılı itibarıyla;

- İPKM’lerin çalışma alanı ve teknolojik kapasite açısından sıkıntılar yaşadığı,

- Beşeri kapasitenin hem nicel hem de nitel yönlerden yetersiz olduğu,

- Mevzuatın yeni gelişmeler ve yaklaşımlar karşısında güncelliğini yitirdiği,

- Yatırım tekliflerinin yerel ihtiyaçları karşılamaktan uzak olduğu,

- İPKM’lerin yerel yatırım tekliflerinin hazırlanması sürecinde aktif rol alamadığı,

- Valiliklerce, yatırımların izlenmesi ve koordinasyonu görevlerinin sağlıklı bir şekilde yerine getirilemediği,

- İl koordinasyon kurullarının etkin bir şekilde işlemediği ve yatırım tekliflerinin bu kurulun kararları ve valilik görüşleri çerçevesinde hazırlanması ortamının oluşturulamadığı,

- Yatırım planlama süreçlerinde yönetişimin ve kurumlararası işbirliğinin tesis edilemediği ve bu nedenle yatırımların birbirlerini tamamlayıcılık özelliğini yitirdiği yönünde sonuçlarla karşılaşılmıştır.

5.1.2. 2015 Yılında Gerçekleştirilen Yerel Düzeyde Anket Çalışması³

Metodoloji: Anket çalışması Yerel Yatırım Planlama Projesi internet sitesi üzerinden çevrimiçi uygulanmıştır. Ankete katılım, gönderilen elektronik bağlantı ve şifre yoluyla sağlanmış, anket içeriğini oluşturan sorulara bilgisayar ortamında çevrimiçi olarak yanıt verilmiştir.

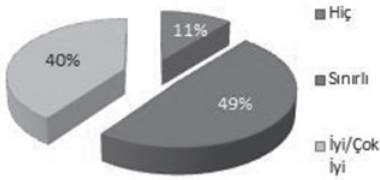
Yerel düzeyde uygulanan anket, 81 İl Valiliğinden Vali Yardımcıları, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürleri, İl Planlama Uzman ve Uzman Yardımcıları ile pilot illerdeki Kalkınma Ajansı yönetici ve uzman personeline yönelik uygulanmıştır.

³ Bu alt bölüm, Yerel Yatırım Planlama Projesi anket çalışması ve sonuç raporundaki verilerden faydalanılarak hazırlanmıştır.

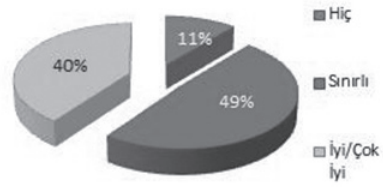
Hazırlayanlar: Yerel Yatırım Planlama Projesi Teknik Destek Ekibi Lideri Sadun Emrealp, Kilit Uzmanlar Metehan Gültaş, M. Sinan Özden ve Sezin Üskent ile Proje Sorumlusu/Yararlanıcı Kurum Uzmanı Yahya Can Dura.

Tablo 2. Seçilmiş Soru ve Cevaplar (2015) (Yerel Aktörler)

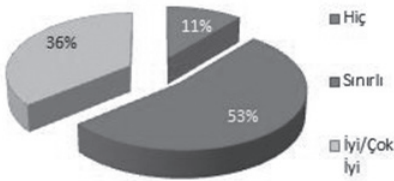
- Katılımcı yatırım planlaması hakkında genel bilgi ve beceri düzeyiniz



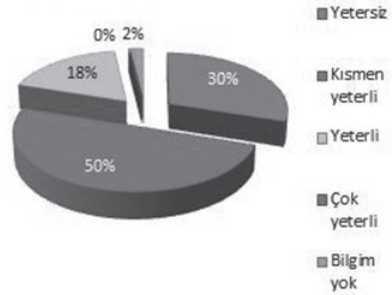
- Yerel yatırım önceliklerinin tespiti ve mevcut durum analizi konularındaki bilgi düzeyiniz



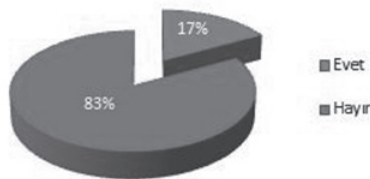
- Proje-yatırım geliştirme ve uygulaması konularındaki bilgi düzeyiniz



- İlinizde yatırım planlamasının ne kadar etkili olduğunu düşünüyorsunuz?

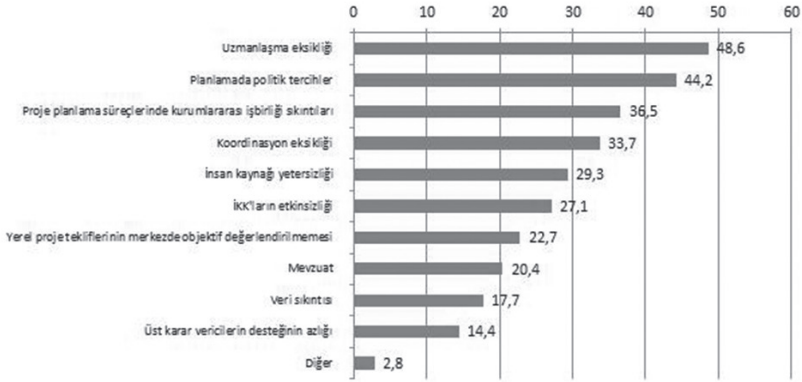


- Yerel düzeyde yatırım planlaması deneyiminiz oldu mu?

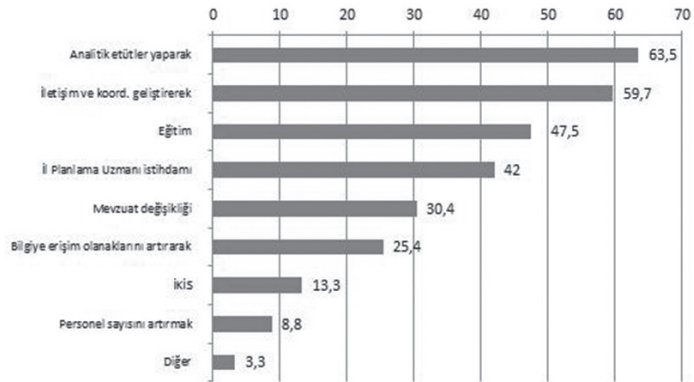


Tablo 2 (Devam)

- Sizce katılımcı yerel yatırım planlamasının hayata geçirilmesindeki engeller/zorluklar nelerdir? (Lütfen en önemli gördüğünüz en fazla 3 seçeneği işaretleyiniz.)



- Sizce kurumunuzda yatırım planlamasına ilişkin çalışmaların etkinliği nasıl geliştirilebilir? (Lütfen en önemli gördüğünüz en fazla 3 seçeneği işaretleyiniz.)



Anket Sonuçlarının Değerlendirilmesi: Türkiye çapında 81 il valiliğinde görevli vali yardımcılar, il planlama ve koordinasyon müdürleri ve il planlama uzman ve uzman yardımcılar ile pilot il kalkınma ajanslarından yönetici ve uzmanlarına yönelik gerçekleştirilen ve toplamda 180 kişi tarafından yanıtlanan anket çalışmasının sonuçları değerlendirildiğinde;

2015 yılı itibariyle;

- İllerde plan ve program uygulamalarında görevli olan, yatırım planlaması ve koordinasyonu görevlerini yürüten yönetici ve uzman personelin katılımcı yatırım planlaması ile yerel yatırım önceliklerinin tespiti konularındaki bilgi ve beceri düzeylerinin yeterli olmadığı,

- Koordinasyon, izleme ve değerlendirme, sorun analizleri ve İl Koordinasyon ve İzleme Sistemi (İKİS) konuları dışında özellikle fizibilite, yatırım süreçlerinin yönetimi, sektörel analizler, yatırım değerlendirmesi, nüfus analizleri ve mekânsal analiz gibi konularda önemli ölçüde eğitim ihtiyacının bulunduğu,

- Görev yaptıkları iller itibariyle yerel yatırım planlamasının büyük oranda yetersiz veya kısmen yeterli olduğu (%80) ve üstelik %83 oranında yerel yatırım planlaması deneyimlerinin de olmadığı görülmektedir.

- Yerel yatırım planlamasının hayata geçirilmesindeki en önemli engellerin ise uzman personel eksikliği, planlama süreçlerindeki politik tercihlerin etkisi, işbirliği ve koordinasyon eksiklikleri olduğu, bu durumun önlenmesinin yollarını ise yerel düzeyde analitik etütlere önem verilmesinde, kurumlararası iletişim ve koordinasyon kanallarının güçlendirilmesinde, eğitim ve il planlama uzmanları istihdamında görmektedirler.

5.1.3. 2015 Yılında Gerçekleştirilen Merkezi Düzeyde Anket Çalışması⁴

Metodoloji: Anket çalışması Yerel Yatırım Planlama Projesi internet sitesi üzerinden çevrimiçi uygulanmıştır. Ankete katılım, gönderilen elektronik bağlantı ve şifre yoluyla sağlanmış, anket içeriğini oluşturan sorulara bilgisayar ortamında çevrimiçi olarak yanıt verilmiştir.

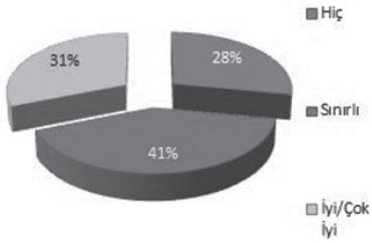
Merkezi düzeyde uygulanan anket, İçişleri Bakanlığı ve diğer merkezi kamu kurumların yönetici ve uzman personeline yönelik yapılmıştır.

⁴ Bu alt bölüm, Yerel Yatırım Planlama Projesi anket çalışması ve sonuç raporundaki verilerden faydalanılarak hazırlanmıştır.

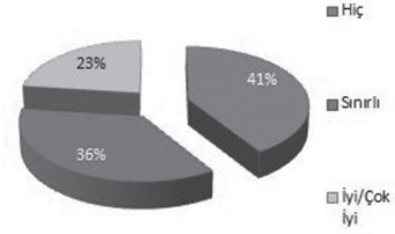
Hazırlayanlar: Yerel Yatırım Planlama Projesi Teknik Destek Ekibi Lideri Sadun Emrealp, Kilit Uzmanlar Metehan Gültaş, M. Sinan Özden ve Sezin Üskent ile Proje Sorumlusu/Yararlanıcı Kurum Uzmanı Yahya Can Dura.

Tablo 3. Seçilmiş Soru ve Cevaplar (2015) (Merkez Aktörler)

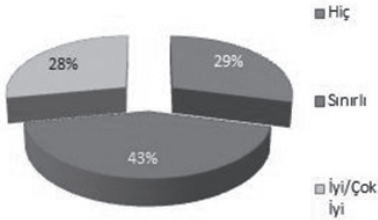
- Katılımcı yatırım planlaması hakkında genel bilgi ve beceri düzeyiniz



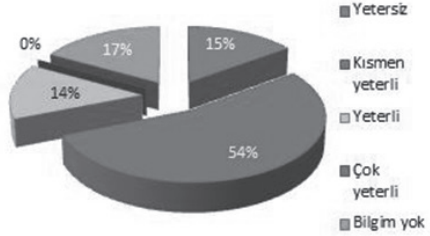
- Yerel yatırım önceliklerinin tespiti / mevcut durum analizi konularındaki bilgi düzeyiniz



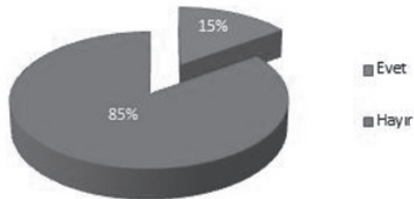
- Proje/yatırım geliştirme ve uygulama konularındaki bilgi düzeyiniz



- Alınan yatırım kararlarının yerelin ihtiyaçlarına cevap vermesi açısından, hali hazırdaki yerel yatırım planlaması sürecinin ne kadar etkili olduğunu düşünüyorsunuz?

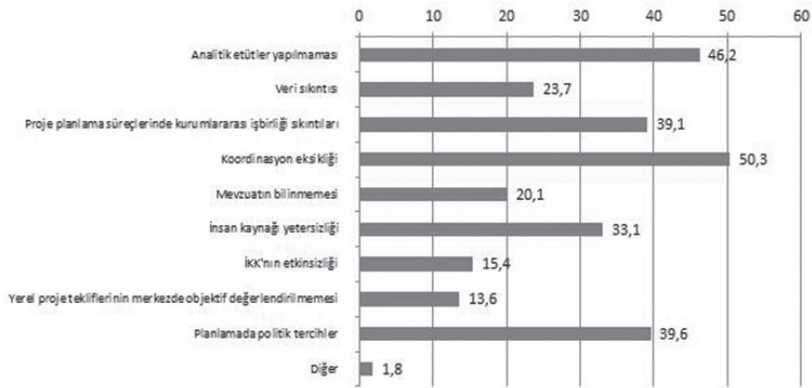


- Yerel düzeyde yatırım planlaması deneyiminiz oldu mu?

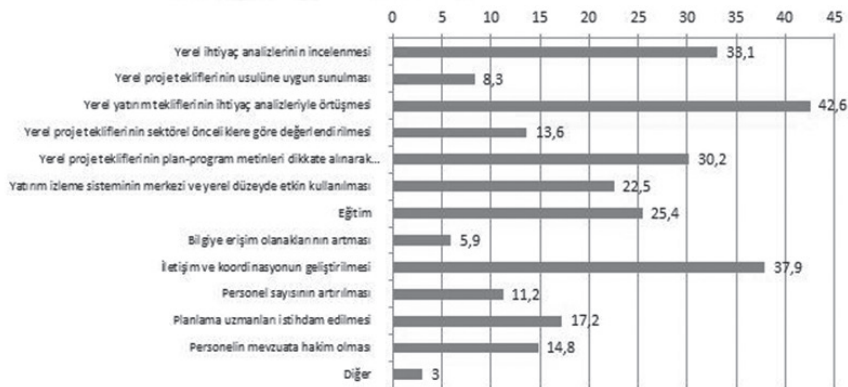


Tablo 3. (Devam)

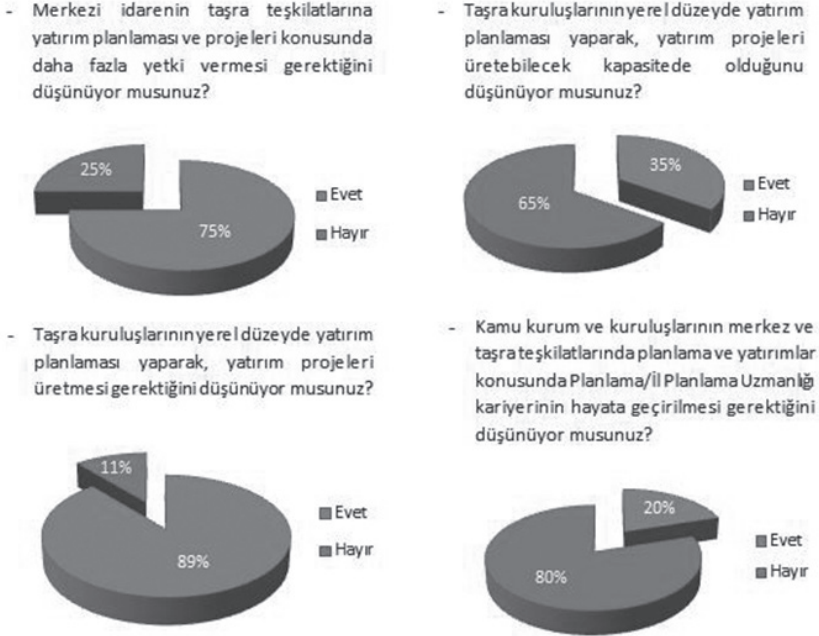
- Sizce katılımcı yerel yatırım planlamasının hayata geçirilmesindeki engeller/zorluklar nelerdir? (Lütfen en önemli gördüğünüz en fazla 3 seçeneği işaretleyiniz.)



- Kurumunuzda, planlanan yatırımların yerelin ihtiyaçlarına daha iyi karşılık vermesi için aşağıdakilerden hangilerinin olması gerektiğini düşünüyorsunuz? (Lütfen en önemli gördüğünüz en fazla 3 seçeneği işaretleyiniz.)



Tablo 3. (Devam)



Anket Sonuçlarının Değerlendirilmesi: İçişleri Bakanlığı ile diğer merkezi kamu kurum ve kuruluşlarının üst düzey yöneticileri ve yatırım planlaması süreçlerinde görevli uzmanlarına yönelik gerçekleştirilen ve toplamda 168 kişi tarafından yanıtlanan anket çalışmasının sonuçları değerlendirildiğinde;

2015 yılı itibarıyla;

- Merkezi kamu kurum ve kuruluşlarının plan ve program uygulamalarında görevli olan, yatırım planlaması ve koordinasyon işlerini yürüten yönetici ve uzman personelin katılımcı yatırım planlaması ile yerel yatırım önceliklerinin tespiti konularındaki bilgi ve beceri düzeylerinin yeterli olmadığı, üstelik yerel düzeyde gerçekleştirilen anket sonuçları ile karşılaştığımızda bu bilgi düzeyinin yerele göre çok daha düşük seviyede kaldığı,

- Proje hazırlama, proje uygulama, izleme ve değerlendirme, GZFT (Güçlü-Zayıf Yönler, Fırsat ve Tehditler), ihtiyaç ve paydaş analizleri konuları dışında özellikle İl Koordinasyon İzleme Sistemi (İKİS), yatırım planlaması süreçleri

ve takvimi, yatırım planlamasında katılımcı yöntemler ve yatırım planlaması hakkındaki mevzuat gibi konularda önemli ölçüde eğitim ihtiyacının bulunduğu,

- Görev yaptıkları kurum itibarıyla yerel yatırım planlamasının büyük oranda yetersiz veya kısmen yeterli olduğu (%69) ve üstelik %85 oranında yerel yatırım planlaması deneyimlerinin de olmadığı görülmektedir.

- Yerel yatırım planlamasının hayata geçirilmesindeki en önemli engellerin ise koordinasyon eksikliği, analitik etütlerin yapılmaması, planlama süreçlerindeki politik tercihlerin etkisi, kurumlararası işbirliği sıkıntıları olduğu sonuçlarına ulaşılmıştır. Bu durumun önlenmesinin yollarını ise yerel yatırım tekliflerinin ihtiyaç analizleriyle örtüşmesinde, kurumlararası iletişim ve koordinasyon kanallarının güçlendirilmesinde, yerel ihtiyaç analizlerinin incelenmesinde ve yerel proje tekliflerinin üst politika metinleriyle uyumunun sağlanmış olmasında görmektedirler.

- Merkezi kamu kurum ve kuruluşlar, taşra teşkilatlarına yatırım planlaması ve projeleri konusunda daha fazla yetki verilmesi gerektiğini (%75) düşünmektedir. Yine bu kuruluşlar, bir yandan taşra kuruluşlarının bu noktadaki mevcut kapasitesinin düşük olduğunu (%65) ifade etmekte, öte yandan yerel düzeyde yatırım planlaması yapmalarını ve yatırım projeleri üretmeleri gerektiğini (%89) söylemektedir.

- Merkezi kamu kurum ve kuruluşları, büyük bir mutabakatla, hem merkezde hem de taşra uzantılarında planlama/il planlama uzmanlığı kariyerinin hayata geçirilmesi gerektiğini ifade etmiştir (%80).

Bu anket çalışmaları göstermektedir ki, yerel ölçekte kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım planlaması ve koordinasyon konularındaki bilgi düzeyinin geliştirilmesine ihtiyaç vardır. Ayrıca eğitim ihtiyacı ve uzmanlaşma yönünde adımlar atılması gerektiği şeklindeki tespitler de ulaşılan ortak sonuçlar arasında yer almaktadır.

Son 6 yıllık dönem içerisinde yürütülen farklı proje ve çalışmaların ise bu sıkıntıları tam olarak gideremediği, planlamaya yönelik kurumsal kapasitenin il ölçeğinde istenilen düzeyde geliştirilemediği ve geline aşamada farklı planlama aktörlerinin yeknesaklaştırılarak, tek bir kurumsal otoritenin sağlanamadığı

gerçeğiyle karşı karşıya olunduğu ifade edilebilir.

Anket çalışmalarında da gün yüzüne çıkan bu problemlili alanlarda yeni bir model önerisinin deneyimlenebileceği, yerel düzeyde kurumlararası eşgüdümün güçlendirebileceği ve beşeri kaynakların kalifikasyonunu yükseltebilecek faaliyetleri bünyesinde barındıran bir proje olarak nitelendirebileceğimiz Yerel Yatırım Planlama Projesinin önemli etkiler yapacağını söylemek yanlış olmayacaktır.

5.2. Yerel Yatırım Planlama Projesi

Teorik çerçevede yapılan tartışmalar, vakaa sorunlar ve algılar üzerine değerlendirmeler kendi içerisinde pek tabidir ki anlamlıdır ve fakat tek başına yeterli olduğunu söylemek de bir o kadar zordur. Esasen tüm bunlar aksiyonunun olgunlaşması ve mükemmelleştirilmesi için bir ön koşuldur. Bu nedenle çalışmanın, bir proje örneği üzerinden farklı bir boyutta da değerlendirilmesinin anlamlı olacağı değerlendirilmiştir.

Türkiye'nin Avrupa Birliği sürecinde son yıllarda hızlandırdığı topluluk uyum çalışmalarının bir yansıması olarak "bölgesel ve yerel kalkınma" eğilimlerinin güçlenmekte olduğu gözlemlenmektedir. Uyum süreci bir yandan yerel aktörlere çok farklı ve teknik görevler yüklemekte bir yandan da yerelde kurumsal kapasitenin artırılmasını öngörmektedir.

Yereldeki yatırım ve planlama aktörlerinin bilinç düzeyinin artırılması ve yerel kapasitenin tesis edilmesi noktasında bu yeni süreçte İçişleri Bakanlığı ile Kalkınma Bakanlığına çok önemli görevler yüklenmektedir.

İşte bu ihtiyaç ve gerekliliklerin bir sonucu olarak İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan bir AB Projesi uygulamaya konulmuştur: Yerel Yatırım Planlama Projesi.

Çalışmanın bu aşamasında söz konusu projenin Türkiye'nin yerel ve bölgesel kalkınma hedefleri için ne anlam ifade ettiği, AB uyum sürecine ne gibi katkılar sağlayacağı ve içerdiği faaliyetlerle yerelde kurumsal kapasitenin artırılmasına nasıl bir fayda sağlayacağı hususlarına değinilmiştir.

5.2.1. Proje Fikrinin Ortaya Çıkışı, Ön Hazırlıklar ve Projenin Onuncu Kalkınma Planıyla Kesişen Yönleri

Planlama ve politika belirleme süreçlerinde, merkez ve taşra örgütlenmesi bağlamında, yetki düzeylerinin ve sınırlarının belirlenmesi konusu Türk İdari Yapılanmasında temel problem alanlarından biri olmuştur. Özellikle planlama faaliyetlerinin yerel ölçekte nasıl, ne şekilde ve hangi yapılar kullanılarak gerçekleştirilmesi gerektiği hususunda hep bir ikilem yaşanmıştır. Bunun sonucunda çok başlı, yetki karmaşası yaşanan, mevzuatın etkin bir biçimde uygulanmadığı ve eşgüdümünden yoksun bir “sistem” gerçeğiyle yüz yüze kalınmıştır.

Bu problemleri yapıyı ve bunu çözmeye dönük hedefleri ise özellikle Kalkınma Bakanlığı tarafından çalışılan farklı üst politika metinlerinde sıklıkla görmek mümkündür. Yerel Yatırım Planlama Projesinin fikri anlamda gelişiminin başlangıç noktası da söz konusu temel politika belgelerinin konuya müteallik çarpıcı vizyonudur.

Ulusal program, orta vadeli program ve yılı programlarında yer alan ilgili hedefler, öncelikler ve gelişme eksenleri bu projenin varlık nedenini oluşturan önemli gerekçeler olmuştur.

Tüm bu politika belgelerinin konumuzla ilişkili ortak hedef noktalarının ise yerelde planlama ve koordinasyona yönelik kapasite eksikliklerinin giderilmesi, yatırımların yerel düzeyde planlanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi süreçlerinde etkinliğin mutlaka sağlanması yönünde politikalar geliştirilmesi, kurumlararası eşgüdümün tesisi ve beşeri kapasitenin yükseltilerek, karar süreçlerinde katılımcılığın artırılmasının önemi üzerinde duruluyor olması olarak özetlenebilir. Ayrıca, valiliklerin ve planlama birimlerinin kapasite artışının ve reorganizasyonunun da üzerinde önemle durulduğu ifade edilebilir.

Yerel yatırım planlamasına yönelik bir projenin üstüne kurulacağı bu uygun zemin ise Avrupa Birliği Genel Sekreterliği’nin (ABGS), kamu kurum ve kuruluşlarından katılım öncesi mali yardım aracı olan IPA’nın birinci bileşeninin 2010 yılı programlaması için “proje önerileri” istemesine yönelik resmi yazısıyla tam olarak örtüşmüştür.

Bu çerçevede özellikle 2008 Yılı Ulusal Programında İçişleri Bakanlığı'nın sorumlu kuruluş olarak yer aldığı; "İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin yetki ve kapasitelerinin artırılarak il düzeyindeki planlama, programlama, koordinasyon ve izleme kapasitelerinin güçlendirilmesi ve İl Koordinasyon Kurullarının daha etkin çalışmasının sağlanması" hedefine yönelik olarak İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığınca bir proje teklifi hazırlanması kararlaştırılmıştır.

Proje fikrinin Bakanlık üst yönetimiyle paylaşılması ve İçişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Katılım Müzakereleri Yönlendirme Kurulu'nun onayını müteakip proje tanımlama belgesi, ABGS ve Avrupa Komisyonunun görüşlerine açılmıştır. Proje teklifi sektör uzmanları, mali işbirliği komitesi ve Avrupa Komisyonu yetkililerince incelenmiş ve doğrudan kabul edilen proje önerisi olarak, IPA 1 bileşeni 2010 yılı programlamasına alınmıştır.

Projenin "ihtiyaç analizi", "boşluk analizleri" ve "proje fişi" aşamalarında ihtiyaç duyulacağı düşüncesiyle 81 il valiliğine bir anket formu yollanmıştır. Proje kapsamında valiliklere gönderilen anket formlarının proje sorumluları tarafından değerlendirilmesi neticesinde "İl Planlama Birimleri Gözüyle Yerel Planlama Kapasitesi" konulu bir anket sonuç raporu elde edilmiştir.

Projenin sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi için strateji geliştirme başkanlığı bünyesinde bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Projenin yararlanıcılarından olan DPT (bundan sonra Kalkınma Bakanlığı olarak belirtilecektir) ile proje kapsamında işbirliği yapılması amacıyla bir dizi görüşme yapılmıştır. Projenin yürütülmesi çalışmalarında koordinasyonu sağlamak, projenin amacı doğrultusunda başarılı sonuçlar alınmasını temin etmek için uygulama öncesi koşulları oluşturmak ve en etkin uygulamayı gerçekleştirmek üzere Kalkınma Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı arasında danışma ve çalışma grupları şeklinde işbirliği kanalları kurulmuştur.

Ön hazırlık çalışmalarının ardından hazırlanan proje fişi, AB tarafından kabul edilerek, 2011 yılı IPA I. Paketine alınmıştır. Projenin yer aldığı 2011 yılı Ulusal Programına ilişkin Finansman Anlaşması ise 2011/2530 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ekinde, 23 Aralık 2011 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak, kabul süreci tamamlanmıştır.

Yukarıda hazırlık ve onay süreci özetlenmeye çalışılan Yerel Yatırım

Planlama Projesinin AB kaynaklarıyla fonlanabilmesinin arkasında aslında projenin amaçlarının birliğin bölgesel kalkınma politikalarıyla büyük oranda örtüşüyor olması yatmaktadır.

AB’nin bölgesel kalkınma yaklaşımları temelinde Türkiye’deki mevcut yerel ve bölgesel kalkınma politikaları perspektifini özetleyen iki temel nokta vardır: Yerelin ve bölgelerin verimliliğini artırmak, gelişmişlik farklılıklarını azaltmak. Bölgesel gelişme politikalarının bu iki temel amacının gerçekleştirilebilmesi için ise merkezi düzeydeki politikaların daha uyumlu ve etkin hale getirilmesine, yerel dinamiklere ve içsel potansiyele dayalı gelişme ortamının oluşturulmasına ve yerel düzeyde kurumsal kapasitenin artırılmasına ağırlık verileceği belirtilmektedir.

Bölgesel gelişme politikalarının temel bileşenlerini ise üçe ayırmak mümkündür;

- Bölgesel gelişme politikasının merkezi düzeyde etkinleştirilmesi,
- Yerel dinamiklere ve içsel potansiyele dayalı gelişmenin sağlanması,
- Yerel düzeyde kurumsal kapasitenin artırılması.

Türkiye’de kalkınma sorunsalına yerel ve bölge odaklı bakış açısı ise 10. Kalkınma Planının aşağıda yer alan temel amaç ve hedeflerinde somutlaşmıştır: “Kalkınma hedeflerine tam olarak ulaşılabilmesi, kalkınmanın sürdürülebilir olması ve refahın yaygınlaştırılması, insanların bulundukları mekânlarda yaşam kalitesinin ve yaşanabilirlik standartlarının çevreye duyarlı bir şekilde yükseltilmesi halinde mümkün olacaktır. Bu çerçevede, şehirlerin ve kırsal alanların kendine özgü koşul ve niteliklerine göre, daha iyi iş fırsatlarını ve yaşam ortamlarını sunabilir hale gelmesi Onuncu Kalkınma Planının temel amaçları arasındadır. Bu doğrultuda, ülke genelinde sosyo-ekonomik uyumun güçlendirilmesi ve topyekûn kalkınmanın sağlanması için bölgesel gelişmişlik farkları azaltılacak, bölge ve şehirlerin potansiyelleri değerlendirilerek ve ekonomik tabanları genişletilerek rekabet güçleri geliştirilecektir. Yerleşimlerde temel yaşam kalitesi standartları oluşturulacak, düşük gelirli bölge ve şehirler başta olmak üzere ulaştırma, lojistik ve iletişim altyapısı iyileştirilerek piyasalara ve kamu hizmetlerine erişim kolaylaştırılacaktır. Gelişmiş bölge ve şehirlerin küresel ekonomiyle bütünleşmesi güçlendirilecektir.” (Onuncu Kalkınma Planı, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/>

KalkinmaPlanlari.aspx Erişim Tarihi: 22.06.2015, s. 28)

Kalkınma planının amaçlarına ulaşılabilmesi noktasında ise önceliklendirilen reform alanları için belirlenen 25 farklı öncelikli dönüşüm programı, YPK kararını müteakiben uygulamaya konulmuştur.

Bunlardan “Yerelde Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi Programının” amaç ve hedefleri, uygulamakta olduğumuz Yerel Yatırım Planlama Projesinin öncelikleriyle uyumlu ve tamamlayıcı bir özellik göstermektedir.

Söz konusu programda; yerel düzeydeki teknik ve beşeri kapasite eksikliğinin yerel hizmetlerin kalite ve verimliliğini olumsuz etkilediği, yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarının genişlemesi ve özellikle büyükşehir belediyesi sayısının artması ve görev alanlarının kırsal alanları da içerecek şekilde genişlemesinin yerel kurumsal kapasitenin geliştirilmesi ihtiyacını artırdığı vurgulanmaktadır. Bununla beraber yerel ve bölgesel politikaların belirlenmesinde kamu, özel sektör ve STK’ların ortak fikir ve çözüm üretmelerinin amaçlandığı yönetim mekanizmalarının ağırlığının artmakta olduğu, ancak farklı nedenlerle yerelin katılım düzeyinin yetersiz kaldığı, yerel sorun ve önceliklerin merkezi kurumların politikalarına yansıtılması güçleştiği ifade edilmektedir. Bu noktalardan hareketle, “yerel düzeyde kurumsal kapasitenin, katılımcılığın ve yönetişimin geliştirilmesi” programın amacı, “merkezi idarelerin taşra teşkilatları, büyükşehir belediyeleri başta olmak üzere mahalli idareler, üniversiteler, meslek kuruluşları ve STK’lar” ise hedef kitlesi olarak belirlenmiştir (Yerelde Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi Programı Eylem Planı, <http://odop.kalkinma.gov.tr>, Erişim Tarihi: 22.06.2015, s. 1).

Yerel hizmet sunumunda verimliliğin artırılması, hedef grubundaki idare ve kuruluşların insan kaynakları yönetimi strateji ve uygulamalarının güçlendirilmesi, proje yönetimi kapasitelerinin artırılması ve en önemlisi yerel düzeyde politika oluşturma ve uygulama süreçlerine meslek örgütleri de dâhil olmak üzere STK’ların ve üniversitelerin katkısının artırılması ise alt hedefler olarak yer almaktadır (Yerelde Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi Programı Eylem Planı, <http://odop.kalkinma.gov.tr>, Erişim Tarihi: 22.06.2015, s. 1).

Söz konusu amaç ve hedeflerden hareketle, yereli planlamaya dâhil edecek, yerinde-yerel ihtiyaçlardan beslenen planların hayata geçirilmesine

katkı sağlayacak, yerel kapasiteyi artıracak ve valilik karargâhlarını uzmanlaşma yönünde güçlendirecek bir projenin varlığının hayatiyeti açıkça görülebilmektedir. Yerel yatırım planlaması projesi ise bu ihtiyaçlara en azından başlangıç düzeyinde cevap verebilecek değerli bir ilk adım çabası olarak değerlendirilmelidir.

5.2.2. Yerel Yatırım Planlama Projesinin Amaç ve Hedefleri

Kamu yatırımlarının yerelden ve yerel ihtiyaçlar gözetilerek planlanması ve koordinasyonunu sağlayarak, yatırımların etkinliğini artırıp yerel kalkınmaya ve bölgesel gelişmişlik farklılıkların giderilmesine katkı sağlamak projenin amacını ifade etmektedir. Kamu hizmetlerinin iyi işleyen ve etkili bir hale getirilmesi ve yerel düzeydeki kamu yatırımlarının planlanmasında ve programlanmasında etkinliğin ve verimliliğin sağlanması amacıyla kamu yönetimi modernizasyonunun sürdürülmesi de projenin bir diğer vechesini oluşturmaktadır.

Projenin bu amaçlar dizgesini gerçekleştirebilmesi için de kamu yatırımlarının yerelden hazırlanması, izlenmesi ve uygulanmasını koordine etmekle görevli İPKM’lerin planlama ve proje hazırlama altyapısını güçlendirerek, yerelde eksik olan planlama kapasitesinin ve kültürünün oluşturulması ve kurumların yerelde yatırım planlaması sürecinde ortak çalışma yeteneğinin yükseltilmesinin sağlanması hedeflenmiştir.

Bu amaçtan hareketle projenin çözüme kavuşturmaya odaklandığı temel sorunlar ise;

- Yatırım planlaması ve proje hazırlama konularında yerelde bir kapasite eksikliğinin varlığı,
- Yatırımların merkezden planlanması ve ortaya çıkan koordinasyon eksikliği nedeniyle kamu kaynaklarının verimsiz kullanılması,
- Yatırımların planlanması sürecinde, yerel ihtiyaçların arzu edilen ölçüde dikkate alınamaması,
- Yerindelik ilkesinin hayata geçirilememesi,
- Mevcut işleyişin yerelde planlama kültürünün oluşmasını engellemesi,
- Yerel ölçekte yapılan yatırımların birbirlerini tamamlar nitelikten

uzaklaşması olarak belirlenmiştir.

Bu kapsamda;

- Yerel aktörler arasında etkin koordinasyon kanalları açmak, bu yönde yerelde kapasite artırma ve farkındalık yaratma çalışmaları yürütmek,

- Yerel ölçekte yatırım planlaması sürecinde farklı aktörlerin görev ve sorumluluklarını netleştirmek ve bu sorumluluklar temelinde karar süreçlerine etkin biçimde katılımlarını sağlamak,

- Planlama ve yatırım kararlarına ilişkin süreç için katılımcı bir model örneği geliştirmek,

- Yerel aktörlerin yatırım planlama süreçlerine katılımının sağlanması için gerekli model yapıların oluşturulması ve bunların işleyişinin belirlenen pilot illerde yatırım planlama süreçleri bağlamında test edilmesi,

- Yeni bir yerel yatırım planlama modeli önerisi oluşturulması hedeflenmektedir.

Türkiye'deki kamu yönetimi modernizasyonu temel alınarak tasarlanan yerel yatırım planlama projesinde, kalkınma üst amacına yönelmiş olan farklı politika, plan ve programların yerel düzeyde de etkin biçimde uygulanması ana odak noktalarından biridir. Projeye yerel kamu yatırımlarının planlanması ve programlanmasına yönelik yeni bir yaklaşım getirilmekte olup, özellikle mikro projelerin tasarlanması süreçlerinde tabandan tavana eğilim gösteren bir yaklaşım test edilmektedir (Yerel Yatırım Planlama Projesi Başlangıç Raporu, 2014).

Projenin özellik gösteren bir diğer yönü ise mikro planlama çalışmalarının yerel kurumlar özelinde hayata geçirilmesine yönelik faaliyetlerin kurgulanmış olmasıdır. Bu çerçevede pilot illerde valilikler koordinasyonunda farklı sektörlerin kurum temsilcileri, sivil toplum kuruluşları ve diğer aktörlerden müteşekkil yapıların uzun soluklu çalışmalarıyla ilin ihtiyaçlarından beslenen ve o yörenin insanların emekleriyle hazırlanmış ve önceliklendirilmiş mikro yatırım projeleri üretilecektir. Bunun öncesinde ise yine aynı yapılar kente yönelik yatırım önerilerinin rasyonel biçimde hazırlanabilmesi için durum analizi (tarihsel süreci de içeren) ve sektörel analiz çalışmaları yaparak, yatırım teklifi önceliklerini rasyonel ve bilimsel kriterler temelinde belirlemeye çalışacaktır.

Projeyle yerel ölçekte mikro yatırımların, gerçekleştirilecek araştırma ve analizlere göre, farklı kesimlerin temsil edildiği profesyonel/uzmanlaşmış yapılarla ve kurumlararası etkin bir koordinasyon içinde ve katılımı güçlendirerek planlanmasının hayati bir önem arz etmekte olduğu hususu ilk kez tartışmaya açılmaktadır.

Merkezine katılımcılığı ve yönetişimi almış bir proje olarak yerel yatırım planlama projesi, paydaşları itibariyle de özgün bir proje örneği çizmektedir. Projenin kapsamı, yürütülecek faaliyetlerin niteliği ve beklenen çıktılara ulaşılabilmesi bağlamında merkezi ve yerel paydaşlar, geniş bir yelpazede ve titizlikle belirlenmiştir. Geniş bir paydaş yapısını haiz böyle bir projenin faaliyetlerinin de tüm paydaşları doğru zamanlarda ve doğru noktalarda içerecek şekilde kurgulanması gerekliliği kuşkusuz içerisinde bazı sıkıntıları barındırabilecek bir süreçtir. Hâl böyle iken, yerel yatırım planlama projesi, mantıksal kurgusunu bu sorunsalın aşılması yönünde oluşturmuştur. Bu çerçevede, faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve farklı aktörlerin mümkün olduğunca kesişen alanlarda bir araya getirilmesi tercihi, projenin ana stratejisini oluşturmuştur.

Proje faaliyetleri, iki temel bileşen çatısı altında belirlenmiştir:

- Bileşen 1. Yerel yatırım planlama sürecinde yer alan aktörlerin kurumsal kapasitesinin artması
- Bileşen 2. Yerel aktörlerin yatırım planlama süreçlerine açıkça tanımlanmış görevlerle etkin katılımı

Yerel yatırım planlama projesi kapsamında yürütülecek faaliyetler sonucunda Türkiye’de yerel planlama ve koordinasyon alanında aşağıda sıralanan konularda iyileştirici bir fayda yaratılmaya çalışılacaktır:

1. Merkezi kamu kurum ve kuruluşlar açısından yerel planlamaya yönelik farkındalığın artırılması,
2. Yerel planlama noktasında taşra kuruluşlarının farkındalığının artırılması ve taşra teşkilatı personelinin kalifikasyonunun yükseltilmesi,
3. Yerel düzeyde çok aktörlü ve sektörlü yapıların birlikte çalışma yapabilme kapasitelerinin test edilmesi,

4. Yerel karar alma süreçlerinde sivil toplum katılımcılığının güçlendirilmesi,

5. Mevzuatta yer almasına rağmen içi tam olarak doldurulamayan il yatırım programının yerel ihtiyaçlar doğrultusunda ve yerinde hazırlanarak, İl Koordinasyon Kurullarında görüşülmesinin sağlanması,

6. Hazırlanacak il yatırım programlarının ulusal düzeyde yatırım programına proje teklifi olarak sunulması,

7. Yerel planlama ve koordinasyon süreçlerinde organizasyonel yapının revizyonuna ilişkin model önerileri geliştirmek ve bunları hazırlanacak kapsamlı mevzuat taslakları ile hayata geçirmek.

Kuşkusuz projeler, belirli bir alan-konu kapsamında, vakaa sorunların çözülmesi için tek başına yeterli değildir. Bu gerçek yukarıda özet olarak sunulmaya çalışılan Yerel Yatırım Planlama Projesi için de pek tabiki geçerlidir. Projeyle sorunlu alanlara, karar alıcıların ve uygulayıcıların dikkatlerini çekmek, farkındalık yaratmak, kurumlararası eşgüdüm yeteneklerini yükseltmek ve süreç içerisinde gündeme gelebilecek bir takım yeni model ve yapılara ilişkin insan kaynaklarının kalifikasyonunu güçlendirmek amaçlanmıştır. Bu yönüyle Yerel Yatırım Planlama Projesinin Türkiye’de il yönetim sisteminin yerel planlama pratiğinde karşılaşılan sorunların çözümüne yönelik önemli bir adım niteliğini bünyesinde taşıdığı ve projeye bu yönden bakılmasının doğru olacağı ifade edilebilir.

SONUÇ

Kalkınma, kıt olan kaynakların doğru yerde ve doğru zamanda kullanılmasıyla mümkündür. Bunun için etkin bir planlama faaliyetinin yürütülmesi gerekmektedir. Etkin bir planlama faaliyeti ise merkezi ve yerel bakış açılarının bir potada eritilmesiyle gerçekleşebilir.

Türkiye merkezi bakış açısıyla planlama pratiğinde oldukça deneyimlidir. Ancak sadece bu bakış açısıyla planlama, uygulama açısından yerel örgütlenmenin sağlıklı bir şekilde oluşturulmaması durumunda amacına ulaşamayacaktır. Ulusal planların yerel düzeyde uygulanması ve tüm kurumların belirlenen hedefler doğrultusunda çalışmasını sağlayacak bir sistemin oluşturulması ise kurumlar üstü devasa bir yapıya ihtiyaç duyar. Herhangi bir bakanlık bunu elbette yapabilir

ancak münhasıran planlamaya yönelik bir taşra teşkilatının oluşturulması ve diğer bakanlıklar üzerinde bir denetim yetkisinin varlığı halinde bu mümkün olabilir. Bu durumda ise hem kamu yönetimi ilkelerine ters bir durum söz konusu olacak hem de planlama süreçleri ortak çalışma kültürü ve katılımcı bir anlayıştan uzaklaşacaktır.

Diğer tarafta ise yerel planlama tercihi vardır. Yerel planlamanın hayata geçirilmesi durumunda, mevcut kurumsal yapıların ve il yönetimi sisteminin yapısal olarak değişmesi gerekecektir. Böyle bir durumda ise il yönetiminin merkezden tamamen bağımsız hareket etmesi gerekir ki bu idari bir otonomi anlamına gelir. İdari otonomi tartışmaları başladığında ise yeni ve tek planlama aktörü belediyeler olacaktır. Bu taktirde planlamaya bölgesel bakış açısı daha da daralacak, kaynak dağılımı tartışmaları başlayacak, ulusal kalkınma hedefleri ile yerel kalkınma hedeflerinin uyumlaştırılması problemleri hâsıl olacaktır.

Tüm bu bakış açılarından sonra diyebiliriz ki, tam merkeziyetçi bir yaklaşım ya da katı bir yerelleşme yerine her ikisini uyumlaştıran bir seçenek geliştirmek zorundayız. Yerel kaynakları, potansiyeli ve yerel ihtiyaçları en iyi orada yaşayanlar bilir, dolayısıyla ihtiyaç analizleri çalışmalarına ve proje seçimi aşamasına yerel aktörleri de dâhil etmeliyiz. Merkezi düzeyde çalışılan ulusal hedefler, bölgesel/yerel ihtiyaçlar doğrultusunda belirlendiği taktirde gerçekçi ve ulaşılabilir olacaktır. Merkezi düzeyde ise insan kaynaklarının kapasitesi güçlüdür, beşeri kaynaklar farklı vizyon/bakış açılarına sahip olabilmektedirler. Yerele bir dış göz olarak bakarak, daha objektif kararlar verebilirler. O halde merkezin de bu süreçte yer alması hayati önemi haizdir.

Peki cari sistemde neler değiştirilerek bu uyum sağlanabilir?

- Valilik ve genel olarak il yönetim sistemi yeniden ele alınmalı, amaç fonksiyonlarına kalkınma, refah ve insani gelişme parametreleri konulmalı, vali atamalarında taleplilerden görev yapmak istedikleri kente ilişkin Ülke politikaları ve plan perspektifleriyle uyumlaştırılmış bir vizyon/hedef sunması ve bu hedefi belirli bir süre sonunda gerçekleştirmesi istenmeli,

- Yetki genişliği ilkesi yeniden tanımlanmalı ve bu ilkenin yerelleşme eğilimlerini destekleyici yönde etkinliği artırılmalı,

- İl özel idareleri modeli bir takım yapısal ve yetkisel revizyonlarla yeniden ele alınmalı, mümkünse bu kurumların farklı bir adla tüm illerde örgütlenmesi bir seçenek olarak tartışılmalı,

- Planlamaya yönelik cari yapılar için sosyal entropi tespiti yapılmalıdır. Bu kapsamda kurumsal kargaşaya bir son verilmeli, işlevini kaybetmiş, imaj sorunları olan yapılar reorganize edilmeli, benzer yapılar birleştirilerek, tek bir otorite olarak belirlenmeli,

- Yerel düzeydeki “kurul” enflasyonuna son verilmeli,

- Yerelde daha proaktif bir planlama ve kalkınma için yerel yöneticilerin bu konuda yetki ve sorumlulukları artırılmalı, ilçe ve mahalle düzeyinde katılımı mümkün kılacak araçlar geliştirilmelidir.

Bölgesel gelişme ve yapısal araçların koordinasyonuna ilişkin AB üyesi ülkelerdeki yaklaşım ve uygulamaların da önemli referans noktaları ihtiva ettiğini söyleyebiliriz.

Kamu yönetiminin modernizasyonuna ve hizmet alanları itibariyle reform niteliği taşıyan uygulamaların hayata geçirilmesine, buna ilişkin kurumsal uyum süreçlerinin hızlandırılmasına, yerel düzeyde insan kaynaklarının kapasitesinin yükseltilmesine, kurumlararası sinerji sağlanmasına ve mevzuat değişiklik tekliflerinin hazırlanmasına yönelik çalışmalar AB’nin proje bazlı hibe kaynaklarını kullanarak çok daha hızlı bir şekilde gerçekleştirilebilmektedir.

Çalışmamızda ele alınan yerel düzeyde planlama ve koordinasyon sorunsalı da AB ve Türkiye Cumhuriyeti tarafından ortaklaşa finanse edilen ve ikinci bölümde ayrıntılı bir şekilde anlatmaya çalıştığımız yerel yatırım planlama projesiyle ilişkilendirilmiştir. Kuşkusuz projeler, sorunları ortadan kaldıran ve ideal yapılara bizleri tek seferde ulaştıracak sihirli değnekler değildir fakat yine bu sorunlara çeşitli kesimlerin dikkatini çekecek, farkındalık sağlayacak ve ilk adımın atılmasına yardımcı olacak önemli araçlardır. Yerel yatırım planlaması projesine de bu yönüyle bakılmasının uygun olacağı kanaatini taşıyoruz.

Aslında önemli olan bir zihniyet değişikliğidir. Oluşturulan sistem ne olursa olsun bunu uygulayacak/veya uygulayamayacak olan insanlardır. Sistem ve insan faktörü her zaman birarada düşünülmeli, birbirlerini bütünleyici olmalıdır.

Zira herhangi bir sistem değişikliği beraberinde insan faktörünün uyumunu da zorunlu kılmaktadır. Unutulmamalıdır ki sistemler de insanlar gibi canlıdır ve çevresiyle birlikte değişime uğrar, o yüzden sürekli güncellenmesi ve yenilenmesi gerekir.

Bir gerçeklik olarak, yaşam, dengenin ve uyumun en mükemmel resmini sunar. Kuşkusuz “uçlar” da yaşamdan gelen bir gerçekliktir fakat aynı zamanda birer istisnadır. Sentez ise zor olandır ama ideal olan ve insanlığı başarıya götüren de pek tabiki onun ta kendisidir.

KAYNAKÇA

Bayramoğlu Sonay (2005), “Türkiye’de Bölgesel Politikaların Gelişimi”, Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir? İçinde, Menaf Turan (Ed.), Paragraf Yayınevi, Ankara.

Beyhan, Burak (2009), Türkiye’deki İlk İl Gelişme Planı Girişimi: Mersin İl Gelişme Planı, Planlama, 3-4.

Charbit Claire (2014). İdarecinin Sesi Dergisi, Temmuz-Ağustos-Eylül, 28-33.

Derdiman R. Cengiz (1995). Amme İdaresi Dergisi, Cilt 28, Sayı 4, 65-80.

Dura, Yahya Can ve Cihan Dura (2014). “Planlamada Yerel Kavramı ve Yeni Bir Planlama Modeli Üzerine”, Prof. Dr. Tayfur ÖZŞEN Anısına 70. Yaş Armağanı, YAYED ve Mülkiyeliler Birliği, Ankara.

Dura Yahya Can, Coşkun Karakoç ve Ömer Yıldırım (2009). İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yerel Planlama Birimleri Anket Çalışması (Yayınlanmamış).

Dura Yahya Can, Coşkun Karakoç ve Ömer Yıldırım (2009). Yerelde Planlama, Koordinasyon ve Proje Hazırlama Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi, İdarecinin Sesi Dergisi, Kasım-Aralık, 42-47.

Dura Yahya Can (2008). İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri ve İl Planlama Uzmanlığı: İş ve İşlemler, Sorunlar ve Öneriler, <http://ipuder.org/mesleki-calismalar> (Erişim Tarihi: 22.06.2015).

Dura Yahya Can (2014). Yerelde Planlamaya Yönelik Yeni Bir Kurumsallaşma Modeli: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları, <http://ipuder.org/mesleki-calismalar/483-yerelde-planlamaya-yoenelik-yeni-bir-kurumsallama-modeli-ykob.html> (Erişim Tarihi: 22.06.2015).

Emrealp Sadun, Metehan Gültaş, M. Sinan Özden, Sezin Üskent ve Yahya Can Dura (2015), Yerel Yatırım Planlama Projesi Anket Çalışması ve Sonuç Raporu.

Ercan, Erdal (1997), İl Planlama Birimlerinin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Stratejilerin Geliştirilmesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tez, Isparta.

European Parliament The Principle Of Subsidiarity, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.2.2.pdf (Erişim Tarihi: 15.10.2015)

Günday Metin (2002). İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık.

İçişleri Bakanlığı Planlama Uzmanlığı Yönetmeliği, <http://www.strateji.gov.tr/yonetmelikler>, (Erişim Tarihi: 22.06.2015)

İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönergesi (1991), İçişleri Bakanlığı, APK Kurulu Başkanlığı, Yayın No: Genel 444, APK 30, Ankara.

İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 22.06.2015)

Karakoç Coşkun, Yahya Can Dura, Ahmet Koçköprü ve Selen Görgün (2008). İçişleri Bakanlığında Kariyere Dayalı Uzmanlaşma ve Yeni Bir Model Önerisi”, Türk İdare Dergisi (TİD), Sayı 458.

Onuncu Kalkınma Planı, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx> (Erişim Tarihi: 22.06.2015)

Ökmen Mustafa (2014). Değişen Yönetim Paradigması ve Karar Mekanizmalarına Katılım, İdarecinin Sesi Dergisi, Temmuz-Ağustos-Eylül, 14-17.

Özşen Tayfur (1988), İl ve İlçe Düzeyinde Planlama, Koordinasyon ve İzleme, içinde Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama, Sevinç Matbaası, Ankara, 145-246.

Sayın Deniz (2005), Hizmette Yerellik ve Bölgecilik, Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir? İçinde, Menaf Turan (Ed.), Paragraf Yayınevi, Ankara.

Tortop, Nuri Prof. Dr., Prof. Dr. Eyüp G. İSBİR, ve Doç. Dr. Burhan AYKAÇ (1993). Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları.

Ulusal Program (2008). <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42260>, (Erişim Tarihi: 22.06.2015)

Yazgı Erdem (2014). Kalkınma Ajansları Türkiye’yi Kalkındırır mı?, Prof. Dr. Tayfur ÖZŞEN Anısına 70. Yaş Armağanı, YAYED ve Mülkiyeliler Birliği, Ankara.

Yerelde Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi Programı Eylem Planı, <http://odop.kalkinma.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 22.06.2015).

Yerel Yatırım Planlama Projesi Başlangıç Raporu (Yayınlanmamış), Ankara, 26.12.2014.

Zeyrekli Sedef ve Rengül Ekizceleroğlu (2007), Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 16, Sayı 3, Temmuz, 29-48.

_____ T.C. Anayasası

_____ 340 sayılı KHK

_____ 3046 Sayılı Kanun

_____ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

_____ 5442 sayılı Kanun

_____ 6360 sayılı Kanun

_____ 6447 sayılı Kanun



YEREL YÖNETİM MERKEZİ YÖNETİM İLİŞKİLERİNDE GELİR BÖLÜŞÜMÜ SORUNU VE TÜRKİYE’DEKİ SON DURUMUN DEĞERLENDİRİLMESİ

M.Akif ÖZER*

Öz

Günümüzde tüm gelişmiş ülkelerde merkezi yönetim yerel yönetim ilişkilerinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönünde bir eğilim görülmektedir. Yerel yönetimler eskiye göre daha güçlü bir şekilde kamu yönetiminin önemli ve vazgeçilmez birimleri haline gelmişlerdir. Bu birimler; bir yandan yerel halkın günlük ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik hizmetleri sunarlarken, diğer taraftan ülke kalkınması açısından büyük öneme sahip olan eğitim, sağlık ve altyapı gibi pek çok önemli görevi de yerine getirmektedirler. Hızlı kentleşme, nüfus artışı ve göç sonucu kentli nüfusun artan hizmet taleplerinin yanı sıra teknolojik gelişme ile ortaya çıkan nüfusun yeni hizmet talepleri de yerel yönetimlerce karşılanmaktadır. Bu nedenlerle yerel yönetimlerin özerk ve güçlü olması büyük önem taşımaktadır. Merkezi yönetimler yerel yönetimlerin bu hizmetleri etkin bir şekilde yerine getirmelerini sağlamak için, merkezi yönetim bütçesinden yeterli kaynakları aktarmak zorundadırlar. Bu zorunluluğu sağlamak için rasyonel gelir bölüşümü uygulamaları geliştirilmelidir. Bu çalışmada Türkiye uygulamaları özelinde gelir bölüşümü konusu ele alınacak ve son düzenlemeler değerlendirilecektir.

Anahtar kelimeler: Merkezi Yönetim, Yerel Yönetim, Yerel Özerklik, Yerellik, Gelir Bölüşümü

*Prof.Dr., Gazi Üniversitesi, akifozer@yahoo.com

THE ISSUE OF REVENUE SHARING IN LOCAL GOVERNMENT CENTRAL GOVERNMENT RELATIONS AND EVALUATION OF RECENT CASE IN TURKEY

ABSTRACT

Today there has been a trend for strengthening of local governance in central government and local government relations in all developed countries. Local governments become an important and indispensable units of public administration more strongly according to old. On the one hand, while providing services to meet the everyday needs of the local population, on the other hand, many important tasks as well as education, health, infrastructure, which have great importance for the country's development are carried out by these units. Rapid urbanization, population growth and migration as a result of increasing demand for urban services as the population, new service demands of the population associated with technological development are also met by local governments. For these reasons, It is of great importance to be autonomous and strong local management. Central governments must pass adequate resources from the central government budget to ensure the fulfillment of these services effectively by local government. To achieve this compulsory, rational income distribution practices should be developed. In this study, revenue sharing subject will be discussed and final regulations will be evaluated in Turkey practices particular.

Keywords: Central Government, Local Government, Local Autonomy, Locality, Revenue Sharing

GİRİŞ

Bilindiği gibi günümüzde güçlü yerel yönetimler için ulusal ekonomik politikalar çerçevesinde, bu kuruluşlara yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri mali kaynakların sağlanması gerekmektedir. Ayrıca sağlanan bu kaynakların, anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olması oldukça önemlidir. Bu kapsamda mali bakımdan daha zayıf olan yerel yönetimlerin korunması, mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme tedbirlerinin alınması¹ gerekliliği yerel yönetimlerde gelir bölüşümü sorununu oldukça önemli hale getirmiştir.

Bugün dünyada yerel yönetimlerin toplam kamu gelirleri içindeki payının %30-60 arasında olduğu görülmektedir. Bu pay İskandinav ülkelerinde %60, Japonya’da %65, Orta Avrupa ve birçok Avrupa ülkesinde %30-50 arasındadır. Türkiye’de ise bu rakam % 10-15 arasındadır. Yine yerel yönetimlerin hizmet üretimi içindeki payı gelişmiş ülkelerde %30-60 arasında iken Türkiye’de bu oran %15’dir.² Dolayısıyla Türkiye’de yerel yönetimlere daha fazla pay aktarılmasını sağlayacak gelir bölüşümü mekanizmalarının devreye girmesi gerekmektedir.

Kamusal hizmetler, merkezi yönetim yanında, yerel yönetimlerin de dâhil olduğu çeşitli hizmet birimleri tarafından yürütülür. Bu hizmetlerin gerçekleştirilmesinde ülke sınırları içinde yer alan mevcut kaynaklardan yararlanılır. Bu kapsamda, merkezi yönetimin yanında, yerel yönetim birimleri de kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi açısından kamu ekonomisi üretici birimleri arasında yer alır.³ Bu açıdan baktığımızda yerel yönetimlerin ekonomik açıdan güçlenmesini hizmet ve kaynak yönünden analiz edebiliriz. Günümüzde yerel ortak ihtiyaçların giderilmesi amacıyla yerel yönetim birimleri tarafından sunulan hizmetlerin etkinlikle sunumu önemlidir. Hizmet yönünden etkinlik açısından, hizmetin yöre halkının tamamına sunumunun sağlanması ve aynı miktar ve kalitede sunumu önemlidir. Belirli bir bölgede yaşayan bireylerin hizmetten eşit faydalanması mali yapı ile yakından bağlantılıdır. Hizmet sunumunda kaynak yeterliliğine sahip olan birimlerde hizmetin bireylere eşit oranda ve kalitede sunumu da mümkün olabilecektir. Bunun yolu ise ekonomisi güçlü yerel yönetimlerden geçmektedir. Bu kapsamda hem merkezi yönetim hem de yerel yönetim için iyi bir kamu mali yönetim sisteminin aşamaları (bu aşamalar günümüzde merkez-yerel yönetim ilişkilerinde yereli ekonomik açıdan

güçlendirmede en etkili faktörler olmuştur) şu şekilde belirtilebilir:⁴

– Makro mali disiplinin sağlanması: Bunun için yukardan aşağıya bütçeleme anlayışının en önemli aracı olan harcamalara gelir imkânları ile uyumlu tavanlar koyma uygulaması, yerel yönetim bütçe hazırlık ve uygulamasında da geçerli kılınmalıdır.

– Kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması: Bu aşamada stratejik plan kapsamında parasal kaynakları belirlenmiş yerel yönetim biriminde, bu kaynakların nereye harcanacağına ilişkin öncelikler saptanmalıdır.

– Kaynakların etkin, verimli ve ekonomik kullanımı: Yerel yönetimler belli bir bütçe sınırı içinde öncelikleri belirlenmiş bütçelerini, performansa dayalı olarak hazırlamalıdır.

– Kaynakların kullanımının denetimi ve hesap verebilirlik: Bu süreç; yerel yönetimin meclisten aldığı yetki doğrultusunda kaynaklarını usulüne uygun, etkin ve verimli kullanması konusunda, bütçenin yasal, performans ve toplumsal denetim ilkelerine uygunluğunu sağlar.

Söz konusu bu hususların gerekleri yerine getirildiğinde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gelirin nasıl harcanacağı sorunu en rasyonel şekilde çözülebilecektir. Çalışmada bunun için yapılması gerekenleri analiz etmeye çalışacağız. Bu kapsamda birinci bölümde yerel yönetim merkezi yönetim ilişkilerinin ekonomik yönünü özellikle yatay ve dikey ilişkiler bağlamında ele alacağız. İkinci bölümde ise yerel mali özerklik ve mali tevzin hususunu gelir bölüşüm açısından analiz edeceğiz. Üçüncü bölümde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın gelir bölüşümüne bakışını değerlendirdikten sonra son bölümde bu konuda yaşanan tikanıkları aşmak için Türkiye'de son yasal düzenlemelerde neler yapıldığını tartışacağız.

1. YEREL-MERKEZİ YÖNETİM İLİŞKİLERİNDE EKONOMİK BOYUT

Günümüzde yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki gelir bölüşümü sık tartışılan konulardan birisi haline gelmiştir. Bu konu genellikle çeşitli harcamalar ve vergilerin yönetim kademeleri arasında nasıl dağıtılacağı, idareler arası transferlerin nasıl düzenleneceği ve yerel yönetimlerin borçlanma yetkisi ve sınırlarının nasıl olacağıyla, başka bir deyişle hangi gelirin hangi

idarece hangi sınırlar dâhilinde toplanacağı, harcamaların hangi yönetim birimince gerçekleştirileceği, gelir ve harcamalar arasındaki dengesizliklerin nasıl giderileceği ve borçlanma yetkisi ve sınırları ile ilgilenmektedir.⁵ Bu hususlar artık yerel yönetimlerin ekonomik boyutunun temel inceleme konuları olmuştur. Çalışmamızın bu kısmında öncelikle ekonomik ilişkilerin yönü ve zorunluluğu hakkında bilgiler verelim.

1.1. İlişkilerin Ekonomik Yönü ve Zorunluluğu

Yönetim alanında yaşanan hızlı değişim süreci merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ekonomik ilişkileri zorunlu hale getirmiştir. Öncelikle kamu düzeninin korunması ve kurumlar arası çekişmelerin önlenmek istenmesi buna yol açmıştır. Toplum ihtiyaçlarının karşılanması bazı hizmetlerin üretilmesini ve hizmet üretim masraflarını karşılayacak gelirlerin toplanmasını gerektirmektedir. Ancak çoğu zaman hangi görevi kimin yapacağı ya da hangi hizmeti hangi kurumun vereceği, bunlarla ilgili gelirleri kimin toplayacağı kanunlarda açıkça belirtmemekte bu da kurumlar arası çekişmelere yol açmaktadır.

Artık merkezi yönetim yerel yönetim ilişkilerinde kaynak kullanımında etkinlik sağlanması zorunlu hale gelmiştir. Üniter-tekçi devlet yapılarında merkezi idare, yerel yönetimlerin hizmet sunumundaki üstünlüklerini göz ardı etmekte, kamu hizmetlerini merkezileştirme eğiliminde olmaktadır. Ayrıca, görevin kim tarafından yerine getirileceğinin önceden belirlenmemesi durumunda, aynı görev hem merkezi idare, hem de yerel yönetim tarafından gerçekleştirilebilmektedir. Bu durum kaynakların etkin olarak kullanılmasını engellemektedir.⁶ Sonuçta ciddi finansman sorunları yaşanmaktadır.

Günümüzde geçerli olan yeni kamu yönetimi anlayışında kaynaklar etkin kullanılırken kamu hizmetleri de etkin sunulmalıdır. Kamusal malların üretiminde temel etkinlik kuralı, özel mallarda olduğu gibi marjinal sosyal faydanın marjinal sosyal maliyete eşit olduğu noktada üretim miktarının belirlenmesidir. Yerel hizmetler ölçek olarak daha sınırlı bir alanda sunulmaktadır. Böylece, malın tüketicisi ile malın sunulduğu alanda yaşayan kişiler aynı olmaktadır.⁷ Bu nedenle artık yeni yönetim anlayışında etkinlik zorunlu temel koşul olmuştur. Bölgelerarası eşitsizliklerin giderilmesi gereği de yerel yönetimlerin ekonomik olarak güçlü

olmasını gerektirmektedir. Çoğunlukla coğrafi ve tarihsel faktörlerin sebep olduğu bölgelerarası eşitsizlikleri gidermek için kaynakların bölüştürülmesinde hem yatay, hem dikey adaletin gerçekleştirilmesi zorunludur. Esasında kamusal mallardan eşit miktarda fayda sağlayan iki bireyin aynı miktarda vergi vermesi yatay adaleti, kamusal mallardan daha fazla marjinal fayda elde eden bireyin daha çok vergi vermesi ise dikey adaleti ifade etmektedir. Eşitlere eşit muameleyi yansıtan yatay adalet, örneğin belediyeler arasında eşitliğin sağlanmasına;⁸ farklılara farklı muameleyi yansıtan dikey adalet ise, örneğin il özel idareleri, belediye ve köyleri bir ayırım yapılmak suretiyle eşitliğin sağlanmasını gerektirir.⁹ Bu süreçte bölgesel dengesizliklerin azalması için stratejik hareket edilmelidir.

Merkezi yönetim yerel yönetimler arasında adil gelir bölüşümü, aynı kaynaktan gelir sağlamanın da zorunlu bir sonucudur. Bilindiği gibi merkezi yönetimler ve yerel yönetimler ifa ettikleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği harcamalarını karşılayacak kamu gelirlerini, tek bir kaynak olan milli gelirden elde ederler. Aynı kaynaktan gelir sağlama zorunluluğu kaynak bölüşümünün düzenlenmesini merkezi ve yerel yönetimler açısından zaruri kılar. Yerel yönetimler idari vesayet yolu ile merkezi yönetimin denetimine tabi olup, kendilerine izin verilen sınırları aşarak kaynak yaratamazlar. Bu durumda görevlerini ifa edebilmeleri için milli gelirden yeterince pay almak zorundadırlar. Aksi halde hizmetlerini gelirlerine göre kısıtlamak zorunda kalacaklardır.¹⁰ Ancak kamusal mal ve hizmetlerin yerel düzeyde sunumunda etkinliği azaltıcı dışsalılık, ölçek ekonomisi ve idari/uyum maliyetleri gibi birçok neden bulunmaktadır. Yönetim alanı, kamusal malların maliyet ve faydaları, harcamaların finansmanına katılmayan bireyleri de kapsayacak şekilde büyük değilse, dışsalılıklar söz konusudur. Fayda taşmaları durumunda bölge dışındaki yerleşiklere dağıtılan faydalar dikkate alınmaz. Bu durumda bu gibi hizmetler eksik üretilir.¹¹ Yani burada dışsalılık bir üretim ya da tüketim faaliyetinin başka bir fayda ya da maliyet fonksiyonunu etkilemesidir. Yani yerel fayda ya da maliyetler, komşu yönetimlere veya ulusal düzeye kadar taşmaktadır.¹² Bunun yanında ölçek ekonomileri durumunda da, bazı kamusal malların sağlanması (örneğin toplu ulaşım, bölge düzeyinde su ve kanalizasyon hizmeti gibi) küçük ölçekteki nüfus yoğunluğunda daha yüksek maliyetle gerçekleştirilir. Buna idari ve uyum maliyetleri de eklenince¹³ yerel yönetimlerin etkin hizmet sunması güçleşir. Bu güçlükleri yenebilmek için ekonomik ilişkilerde yatay ve dikey boyutları çok iyi analiz etmek gerekmektedir.

1.2. Ekonomik İlişkilerde Yatay ve Dikey Boyut

Uygulamada yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki ilişkiler; kuruluşlarının kendi bünyelerinde yatay yani yönetim düzeylerinin kendi içinde ve dikey yani yönetim düzeyleri arasında farklı boyutlarda gerçekleşmektedir.

Yatay mali ilişkiler aynı düzeydeki yönetim kademeleri arasında görülür. İdareler arasında gelir ve harcamalar konusunda tam bir paylaşım yapılsa da çoğu durumda kaynak dağılımındaki eşitsizlikler nedeniyle bölgelerarası dengesizlikler ortaya çıkmaktadır. Zengin doğal kaynaklara ve yaygın iktisadi teşebbüslere sahip olan bölgeler daha yüksek düzeyde gelir elde ederken, söz konusu özellikleri taşımayan bölgeler düşük gelir düzeyi ile yetinmek zorunda kalmaktadır. Bölgelerarası gelir düzeyinde ortaya çıkan bu farklılık hizmetlere de yansımaktadır. Geliri yüksek olan bölgelerde yaşayanlar daha yüksek kalitede hizmetlerden yararlanırken, geliri az olan bölgelerde yaşayanlar ise düşük hizmet kalitesiyle yetinmek zorunda kalmaktadır.¹⁴ Literatürde yatay eşitsizlik; aynı yönetim düzeyindeki yönetim birimleri arasında görev ve hizmet sorumluluklarına göre sağlanan mali kaynaklar arasındaki eşitsizliği ifade eder. Bütün bölgeleri aynı oranda geliştirmiş bir ülkede bütün yönetim seviyelerine görev ve sorumluluklarıyla orantılı kaynak sağlanması koşuluyla, yatay eşitsizlik söz konusu değildir. Ancak gelişmiş ülkeler de dahil olmak üzere, hemen her ülkede bölgeler ve şehirler arasında ekonomik, sosyal, çevresel vb., faktörlerden kaynaklanan gelişmişlik ve gelir farklılıkları vardır. Gelişmişlik farklılıkları; eğitim, sağlık, alt yapı hizmetleri, işgücü arzı, mal ve hizmet sunumu gibi özel ve kamu hizmetlerinin seviyesi ve kalitesinde; gelir farklılıkları ise kişi başına düşen ortalama gelir farklılıklarında kendini gösterir.¹⁵

İdareler arası bu dengesizlikleri aşmak için, yatay mali ilişkilerin düzenlenmesi ve yerel yönetimlerin gelir ve görevleri arasında bir denge sağlanması gerekmektedir. Bu çerçevede düşük gelirli idarelere aktarılacak kaynaklarla bölgeler arası kamu hizmeti dengesizlikleri giderilebilir.¹⁶ Bu süreçte yatay eşitleme dediğimiz, yerel yönetim birimlerinin kişi başına düşen gelirler ile harcama ihtiyaçları arasındaki farklılıkların giderilmesi yöntemine de başvurulabilir. Yani ulusal düzeyde kamu kaynaklarının yerel yönetim birimleri arasında görev ve sorumlulukları ile orantılı olarak paylaşılması sağlanır.

Yatay eşitsizlik sorununun çözümünde başvurulabilecek en önemli araç; merkezi yönetim kaynaklarından yapılacak transferlerdir. Bu transferler şartlı veya şartsız olabilir. Her iki durumda da transferlerin paylaşımında kullanılacak nüfus, gelişmişlik, hizmet alanı ve ihtiyacı, hizmet sunulan nüfus, öz gelir yaratma imkânları gibi ölçütler kullanılarak oluşturulacak denkleme göre transferlerin paylaştırılmasıyla yatay eşitsizlik sorunu giderilebilmektedir.¹⁷

Yerel yönetimler maliyesinde kuruluşların kendi içinde gerçekleşen ilişkilerin yanında bir de dikey yani yönetim düzeyleri arasında farklı boyutlarda da ilişkiler söz konusudur. Dikey mali ilişkiler, federal yapılı devletlerde, federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler, üniter yapılı devletlerde ise merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri ifade eder ve gelirlerin paylaşımını esas alır. Dikey mali ilişkilerin ortaya çıkmasında en önemli neden vergi kaynaklarının merkezi idare tarafından etkin olarak yönetilmesine karşın, hizmet sunumunda yerel yönetimlerin üstün olmasıdır. Günümüzde yerel yönetimler birçok alt yapı yatırımlarını merkezi yönetimden daha az maliyetle yerine getirebilmektedir. Buna karşılık, başta gelir vergisi olmak üzere harcama, gümrük ve kurumlar vergileri merkezi idarece etkin olarak yönetilmektedir. Bu nedenle, federal devletlerde federe devlet ve eyaletler; üniter devletlerde ise merkezi otorite, kendilerinden daha alt kademelerdeki yönetim birimlerine oranla daha fazla kaynağa ve kaynak oluşturabilme becerisine sahip olmaktadır. Kaynakları sınırlı olan idareler çoğu zaman kendilerine verilen görevleri etkin olarak sunamamakta; bu ise kamu hizmeti arzında yetersizliğe ve merkezi otoriteye bağımlılığa yol açmaktadır.¹⁸

Günümüzde dikey mali ilişkilerde en çok dikey eşitsizlikten bahsedilir. Bu durum merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve sorumluluklara göre ulusal mali kaynakların paylaşımı ve gelir yaratma imkânları arasındaki dengesizliği ifade eder. Eğer merkezi yönetim alt kademe birimlerine daha fazla görev ve sorumluluk devrederken, bunları karşılayacak mali kaynaklar devretmiyor veya sağlamıyorsa, yetki ve sorumlulukları artan alt yönetim birimleri görev ve sorumluluklarını gereği gibi yerine getiremezler. İdeal olarak dikey eşitsizlik, bir yönetim seviyesinin sorumlu olduğu kamu hizmetlerinin uygun miktar ve kalitede sunulabilmesi için gerekli maliyet ile sağlanan gelirlerin karşılaştırılması suretiyle ölçülür.¹⁹

Bu tür dikey eşitsizlik durumu yerel yönetimlerin etkin hizmet sunmasını olumsuz etkilediği için, merkezi yönetim karşı karşıya kaldığı dikey eşitsizlik durumlarına karşı sürekli çözüm yolları ararlar. Öncelikli olarak da dikey eşitsizlikleri gidermek için dikey eşitleme yöntemlerine başvururlar. Burada temel hedef yerel yönetimlerin yürüttükleri hizmetlerin maliyeti ile doğrudan gelir kaynaklarından sağladıkları gelirler arasında farkın kapatılmasıdır. Dikey mali eşitleme sürecinde, bir ülkede yönetim yapısının her kademesinde yürütülecek kamu hizmetleri ile bu hizmetlerin yürütülmesini sağlayacak kamu kaynakları arasında denge kurulması için uğraşılır. Bunun için ilk aşamada, bir ülkede hangi kamu hizmetlerinin hangi yönetim düzeyinde yürütüleceğinin çok açık bir analizi yapılır. İkinci aşamada, farklı yönetim seviyelerinde yürütülecek kamu hizmetleri için gerekli harcama ihtiyacı belirlenir. Üçüncü aşamada ise, devlet tarafından kullanılabilir mali kaynaklar, paylaşım esas alınacak havuz belirlenir. Son aşamada havuzda toplanan kaynağın, yönetim seviyeleri arasında nasıl dağıtılacağına ilişkin bir formül geliştirilir.²⁰ Bu süreçler tamamlandığında yerel yönetimlere nispeten daha adil gelir transferi sağlanacaktır.

2. YEREL MALİ ÖZERKLİK, MALİ TEVZİN VE GELİR BÖLÜŞÜMÜ

Genel olarak gelişmiş birçok ülkede merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gelir bölüşümü sorunları mali özerklik ve mali tevzin etrafında şekillenmektedir. Çünkü gelir bölüşümünde kıstaslar, ülkedeki yerel yönetimlerin özerklikleri ile doğru orantılıdır. Özerk yerel yönetimler kurumsallaşmışsa, buna göre mali tevzin mekanizmaları oluşturulmakta, yerel yönetimlerin görevlerini daha iyi yerine getirebilmeleri için yeterli gelir kaynaklarının tahsis edilmesi yoluna gidilmektedir. Şimdi bu hususları biraz daha ayrıntılı inceleyelim.

2.1. Yerel Mali Özerklik ve Önemi

Literatürde yerel özerkliğin mali boyutu, yerel yönetimlerin merkezi yönetimle olan ilişkisini konu edinmektedir. Buna göre, yerel yönetimlerin özerkliğinden bahsedebilmek için; merkezi ve yerel yönetimlerin temel fonksiyonlarının ayrılması, yerel yönetimlerin mali durumlarını güçlendirici

önlemlerin alınması ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin sınırlı düzeylere indirilmesi gerekmektedir.²¹ Bunların yanında en önemlisi ise yerel yönetimlere, görev alanına giren konularda doğrudan görevli olmaları yanında, bu görevleri yerine getirecek yeterli ve düzenli mali kaynakların da sağlanması gerekmektedir.²² Bu kapsamda yerel mali özerklik en kısa şekliyle belli sınırlar dâhilinde merkezi yönetimden yerel yönetimlere finansal kaynakların tahsisi konusunda karar verme ve vergi toplama yetkisinin tanınması olarak tanımlanabilir. Yani burada yerel yönetimlerin yasal düzenlemeler çerçevesinde ayrı gelir kaynaklarına sahip olmaları ve kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmeleri söz konusudur.²³ Mali özerklik, sadece yerel yönetimlerin vergi toplamasını ya da yerel vergilerin oran ve matrahını merkezi yönetimin müdahalesinden uzak belirlemesini değil, aynı zamanda harç ve ücretlerini de kendisinin belirleyebilmesini ifade etmektedir. Mali özerklik ayrıca, yerel yönetimlerin harcamalarını ve bunların önceliğini belirleyebilmesini ve bütçesini merkezi yönetimden uzak olarak düzenleyebilmesini de belirtmektedir.²⁴

Uygulamada yerel yönetimlerin mali açıdan zayıf olması yerel yönetimlerce yürütülen bazı girişimlerin devlet tarafından engellenmesine veya yavaşlatılmasına sebep olabilmektedir. Nitekim mali kaynakları yetersiz olan yerel yönetimler kendi hizmet alanlarına giren bazı görevleri merkezi yönetime devretme eğilimine girebilmektedirler. Buna göre, yerel yönetimleri daha üretken kılacak gelir kaynağı olan verginin hangi makamın yetki alanına girdiği önem kazanmaktadır. Yerel yönetimlere kendi yerel kaynaklarını yaratabilme hak ve yetkisini sağlama hususunda vergilendirme yetkisinin devri önem kazanmaktadır.²⁵

Yerel mali özerklik esasen, yerel yönetimlerin bağımsız karar alabilmeleri için gerekli koşulların varlığı halinde önem kazanmaktadır. Bu koşullar; mali kaynakların ağırlıklı olarak öz gelirlerden oluşması, öz gelirlerin oranlarının belirlenebilmesi, belirli bir koşula bağlı kalmaksızın merkezi yönetimden yerele tranfer yapılması ve yerel yönetimlerin gelirlerini serbestçe harçayabilmeleri olarak belirtilebilir. Bu şekilde mali özerkliğin gerçekleştirilmesi için şu hususlara dikkat edilmelidir:

– Mali özerklik, öncelikle gelir ve harcama boyutlarıyla birlikte ele alınmalıdır.

– Yönetim gelirleri harcamalara göre belirlemelidir. Harcamaların belirlenmesinde hizmetlerden yararlananlar tarafından finansmanın sağlandığı harcama kaynak ilişkisi kurulmalıdır.

– Yerel yönetimlere kanuni alt ve üst sınırlar içinde vergilendirme yetkisi tanınmalıdır.

– Merkezi yönetim kendi koyduğu mali özerklik kurallarını koruyabilmelidir.

– Mali özerklik kapsamında oluşturulan sistem basit ve anlaşılır olmalıdır.

– Yönetimler arası vergilendirme yetkisinin devri mali özerkliğin amacına uygun olmalıdır.²⁶

Bu hususların yanında; mali şeffaflık düzeyinin yetersizliği, yerel yönetim vergilerinin belirlenmesinde bilgi eksikliği ve yetersiz planlamaya dayalı mevzuattan kaynaklanan karmaşıklık, yerel yönetimlerin vergi toplama konusundaki kapasite eksikliği, merkezi yönetimin gelir transferlerine aşırı bağımlılığı, yerel yönetimlerin hangi oranda ve ne tür vergileri topladığına ilişkin merkezi idare ile koordinasyon eksikliğinin ortaya çıkabilmesi, mali özerkliğin önemli ölçüde zedeleyebilmektedir.

Görüldüğü gibi uygulamada merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisinin önemli bir boyutunu mali konular oluşturmaktadır. Yerel özerkliğin genel olarak idari ve mali özerklik olmak üzere iki yönünün olduğu düşünüldüğünde söz konusu yönetimler arasındaki ilişkiler açısından mali konuların önemi çok daha net bir şekilde anlaşılabilir. Mali özerkliğin önemi seçilmiş üyelerden oluşan karar organlarına sahip olan yerel yönetimlerin, kanunlarla kendilerine yüklenen görevleri ve karar organları aracılığıyla aldıkları kararları, ancak gerekli mali araçlarla donatılmaları durumunda yürütebilecek olmalarından kaynaklanmaktadır.²⁷

Mali açıdan özerk diyebileceğimiz yerel yönetimler, merkezi yönetime muhtaç olmadan, kendilerine verilen görev ve sorumluluklarını yerine getirebilecek kadar serbestçe harcayabilecekleri yeterli gelir kaynaklarına sahip kuruluşlardır.²⁸ Doğaldır ki bu kuruluşların varlığını sürdürebilmesi ve görevlerini yerine getirebilmesi için düzenli mali kaynaklara sahip olabilmeleri gerekmektedir. Ancak pek çok ülkede merkezi yönetim, verimli ve gelir artışına

karşı duyarlı gelir kaynaklarını kendi elinde toplamaktadır. Yerel yönetimlere ise, vergi matrahı dar, toplanması zor, esneklikten yoksun, verimliliği düşük ve yerel hizmetleri karşılamada yetersiz kalan gelir kaynaklarını bırakmaktadır. Yerel yönetimlerin yetersiz gelir kaynaklarına sahip olmaları, bu birimlerin görevlerini yerine getirmelerinde aksamalara yol açarken, aynı zamanda merkezi yönetim tarafından aktarılabilecek kaynaklara bağımlı olmalarına neden olmaktadır. Bu durum yerel yönetimlerin kendi organları aracılığıyla aldıkları kararları uygulayabilme ve merkezi yönetimden bağımsız olarak davranabilme yeteneklerini de önemli ölçüde sınırlamaktadır. Oysa her biri uygulamalı birer siyaset okulu olarak nitelendirilen ve demokrasinin en geniş ölçekte uygulanabilmesine olanak tanıyan yerel yönetimlerin varlıklarını sürdürebilmeleri yeterli ve sürekli mali kaynaklara sahip olabilmelerine bağlıdır. Bu sayede kamu hizmetlerinin yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamadaki başarısı artabilecek, ulusal ve yerel ölçekte etkin ve verimli kaynak kullanımı da sağlanmış olacaktır. Ayrıca, yerel nitelikteki ihtiyaçların halka en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesiyle hizmet sunumunda yerel halkın denetimine olanak sağlanarak kaynakların daha etkin kullanımı söz konusu olacaktır.²⁹

Bu şekilde mali özerklik sağlandığında, yerel yönetim hizmetleri merkezin müdahalesi olmaksızın yöre halkının önceliklerine göre belirleneceğinden, bireyler kendi istediklerine uygun hizmetleri sunan ve daha fazla sorumluluk üstlenen idarenin sınırları içerisinde yerleşmek isteyeceklerdir. Bu da, yerel yönetimleri birbirleri ve merkezi yönetimle daha kaliteli, fayda ve taleplere daha uygun hizmet üretme yarısına sokacaktır. Yerel yönetimlerin birbirleri ve merkezi yönetim ile olan rekabeti, kaynakların etkin dağılımı sonucunu da getireceğinden, toplum refahı bundan olumlu etkilenecektir.³⁰ Sonuçta mali özerklikten hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler yararlanmış olacaklardır.

Bu kapsamda mali özerkliğin dört temel koşulu olduğunu söyleyebiliriz. Bunlar;³¹

– Mali kaynakların çoğunluğunun öz gelirlerden oluşması: Yerel yönetimler mali kaynaklarının çoğunluğunu özgürce, kapsam, vergi matrahı ve oranlarını belirleyebildikleri ve toplayabildikleri kaynaklar olarak ifade edilebilecek olan öz gelirlerden oluşması, mali özerkliğin en temel koşuludur. Çünkü yerel vergiyle ilgili hususları, ayrıntılı şekilde merkezi yönetimin planlaması yerel yönetimlerin

özerkliğini azaltırken, bununla ilgili bazı konuların yerele bırakılması yerel özerkliği güçlendirir.

– Öz gelirlerin oranlarını belirleyebilme: Yerel vergi, harç ve hizmet karşılıkları gibi gelirlerden oluşan öz gelirlerin oranlarını yerel yönetimler belirleyebilmelidir. Özerkliği gerçekleştirmenin, merkezi yönetimin aşırı baskısından ve denetiminden kurtarmanın vazgeçilmez bir koşuludur. Çünkü yerel yönetimlerin zaman içinde artan ihtiyaçlarını karşılayabilmeleri ancak aynı paralelde gelirlerinin artmasıyla mümkün olabilir.

– Merkezi yönetim yardımlarının şartsız verilmesi: Yerel yönetimlere diğer gelirlerine rağmen, yurt çapında yerel yönetimler arasında eşitliği sağlamak için yardım yapılması gerekmektedir. Ancak yapılacak yardımın şekli, özerkliği yakından ilgilendirmekte ve etkilemektedir. Yardımların, harcama yerleri belli edilerek verilmesi, özellikle öz kaynakları yetersiz olan yerel yönetimler, merkezi yönetim isteklerine uymak zorunda kalmaktadır ki, bu durum mali özerkliğe önemli bir engel oluşturmaktadır.

– Gelirlerini serbestçe harcayabilme: Yerel yönetimlerin ellerindeki mevcut mali kaynakları, kentsel sorunlar karşısında, ihtiyaca göre harcayabilme yetkisinin olmasıdır. Bu ise yerel yönetimlerin kendi içinde mali yönetim süreçlerini çok daha etkili bir şekle getirmeleri ve geliştirmelerine bağlıdır. Aksi halde, yerel yönetimlerin gelirlerinin çoğunluğunu, oranlarını belirleyebildiği öz kaynaklar oluştursa bile, merkezi yönetimin aşırı denetimi nedeniyle, bunları harcamakta serbestliklerinin olmaması, yerel özerkliklerinin gerçekleşmesini engeller.

2.2. Mali Tevzin ve Gelir Bölüşümü

İster siyasi, ister idari açıdan ele alınsın, yerel yönetimlerin önemli bir özelliği, kendilerine verilen sorumlulukları yerine getirecek mali kapasiteye sahip olmalarının gerekliliğidir. Aksi halde bu birimlerin varlık nedeni ortadan kalkar. Bu mali kapasite, yerel yönetim biriminin kendi gelir kaynakları olabileceği gibi, merkezden aktarılan kaynaklar da olabilir. Dolayısıyla merkezi yönetim ile yerel yönetim açısından gelirlerin paylaşımı yani mali tevzin ve bölgeler arasında mali açıdan farklılıkları giderecek gelir dağıtım sistemleri (mali denkleştirme)

oldukça önemlidir.³² Doğaldır ki yerel yönetim birimlerinin görevlerini yerine getirebilmeleri, yapmaları gereken hizmetlerin gerektirdiği harcamayı yapabilecek mali kaynaklara sahip olmalarına bağlıdır. Merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında mali fonksiyonların bölüşümü de hizmet-mali yapı bakımından önemli bir unsurdur. Mali fonksiyonların yönetim birimleri itibariyle bölüşülmesi, harcamaların doğru şekillenmesine olanak vermesi bakımından önemlidir. Harcamaların doğru şekillenmesinin ise kaynak tasarrufunda önemli bir payı olacağı açıktır.³³

Literatürde bu süreci şekillendiren en önemli araçlardan birisi olarak mali tevzin kabul edilir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki gelirlerin, giderlerin ve görevlerin paylaşılmasında bu süreç çok önemlidir. Mali tevzini dar ve geniş anlamda iki şekilde tanımlayabiliriz: Dar anlamda mali tevzin, kamu gelirlerinin merkezi ve federe devletler ile yerel yönetimler arasında bölüşülmesi ile ilgili ilişkilerin düzenlenmesi ve bu idarelerin vergi koyma yetkilerinin sınırlarının ve kapsamının belirlenmesidir. Geniş anlamda mali tevzinden ise, merkezi ve federe devletler ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerden doğan bütün idari ve mali sorunların çözümü anlaşılmaktadır.³⁴ Bu yönüyle mali tevzin kamu tüzel kişileri arasında (devlet, il, belediye gibi) bir taraftan hizmetlerin ve dolayısıyla bunun sonucu ortaya çıkan giderleri, diğer taraftan bu hizmetlerin gerektirdiği gelirlerin paylaşımını ifade etmektedir. Bu anlamda mali tevzin, gider ve gelir paylaşımını ifade eden iki yönlü bir kavramdır. Hizmetler gelire tabi olduğundan, gelir bölüşümünün sağlanmasıyla idareler arası ilişkilerin düzenlenmesi sorununa çözüm bulabilir. Bu nedenle önemli olan öncelikle gelirlerin paylaşılmasıdır.³⁵

Mali tevzin terimi ilk defa 1. Dünya Savaşı sonrasını takip eden yıllarda (1922) Albert Hansel'in bu konuya ait bir eserinde kullanılmış, böylece mali literatüre girmiş ve 1923 yılında vergilerin devlet ile diğer amme idareleri arasında bölüşülmesine ait olan bir kanuna "mali tevzin kanunu" adı verilmiştir.³⁶ Bir yandan hizmetlerin dolayısıyla bunların gerektirdiği harcamaların, öbür yandan da bu giderleri karşılayan gelirlerin, belirli esaslar kapsamında sistematik bir tarzda bölüşülmesini ifade eden kavram, hem merkezle yerel yönetimler hem de yerel yönetimlerin kendi arasında görev bölüşümünü içerdiği kadar gelir bölüşümünü de içerir.³⁷ Bu yönüyle oldukça geniş kapsamlıdır.

Görevlerin bölüşümünün gerekliliği: Yerel yönetimlerin farklı yönetsel

birimler altında aynı topluma hizmet sunmakla görevli olması idareler arası görev ve gelir bölüşümünü gerekli kılmaktadır. Hangi görevlerin merkezi yönetimin başkent örgütü ve taşra teşkilatı tarafından yerine getirileceği hangi görevlerin yerel yönetimlere bırakılacağı ülkelerin kendi özgül koşullarına bağlı olarak değişebilmektedir. Siyasal, toplumsal, ekonomik yapı, tarihsel birikim görevlerin merkezi veya yerel nitelikte mi olacağı konusunda belirleyicidir.³⁸ Genel olarak yerel yönetimlerin yetkileri; yer, konu ve biçim yönünden sınırlandırılmıştır. Yer olarak sınırlandırılmıştır çünkü bu kuruluşlar ancak kuruldukları coğrafi sınırlar içinde çalışma yapabilirler. Yetkilerini kendi sınırları içinde kullanabilirler. Yerel yönetim kuruluşlarının yetkileri konu olarak da sınırlandırılmıştır. Hangi görevlerin bu kuruluşlarca yapılabileceği, kendi özel kanunlarda belirtilmiştir. Biçim yönünden sınırlandırmada ise, yerel yönetimler devletin çıkardığı yasalarda yazılı kurallara, yetkilerini ve görevlerini yaparken yasalarda yazılı usul ve formalitelere uymakla yükümlüdürler.³⁹ Görev bölüşümü yapılmazsa merkez ile yerel yönetimler arasında hangi görevlerin hangi birimler tarafından üstlenileceği belirsizleşir.

Merkezi yönetimler ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesinin ilk aşamasını oluşturan hizmet bölüşümünde gerçekleştirilmesi gereken husus, kamusal ve yarı kamusal hizmetlerden hangilerinin merkezi yönetim, hangilerinin yerel yönetimler tarafından görüleceğinin belirlenmesidir. Türkiye’de kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüşümü konusu 1982 Anayasası ile yerel yönetimler için belirlenen "il, belediye ve köy halkının yerel müşterek ihtiyaçlarına" ilişkin hizmetler olup, bunun diğer ihtiyaçlardan nasıl ayrılacağı konusunda Anayasa’da bir ifade bulunmamaktadır. Hizmetlerin bölüşümünde ekonomik unsur önemli bir etkidir. Hizmetin en ekonomik ve etkin biçimde hangi idare tarafından görüleceği önemlidir. Asıl olan hizmetin halka en yararlı, ucuz ve çabuk biçimde hangi kuruluş tarafından sunulacağıdır.⁴⁰ AB bu soruna “subsidiarity” (hizmette halka yakınlık) ilkesini kurucu ilke yaparak ve öncelikle hizmet/görev dağılımında halka en yakın birimler olarak yerel yönetimlerin görevli olması gerektiğini belirterek çözüm bulmuştur.

Gelir bölüşümünün zorunluluğu: Gerek diğer gelişmiş ülkelerde gerekse de Türkiye’de yerel yönetimlerin sürekli gündemde olmalarına rağmen ideal bir yapıya kavuşturulamamaları, hem yerel yönetimlerin karşı karşıya kaldıkları

sorunların artmasına hem de modern anlamda fonksiyonel bir yapının kurulamamasına neden olmuştur. Bugün gelişmiş ya da gelişmekte olan pek çok ülkede yerel yönetimlerin öneminin hızla artmasına karşın, merkezi yönetimler mali kaynaklar yönünden yerel yönetimler karşısında önemli bir gücü elinde bulundurmakta ve yerel yönetimler kaynak sıkıntısı ile karşı karşıya kalmaktadır. Oysa yerel yönetimler, yerel özellik taşıyan çok sayıda kamu hizmetini etkin ve yerel halkın tercihlerine uygun olarak yerine getirmelerinin yanı sıra, demokrasiyi kurumsallaştırmanın da bir aracıdır. Her biri demokrasi okulu olarak görülen yerel yönetimler, yeterli gelir kaynaklarına sahip olabildikleri takdirde, kendilerinden beklenen fonksiyonları arzulanan düzeyde yerine getirebileceklerdir.⁴¹ Bu nedenle günümüzde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gelir bölüşümünün zorunluluğu hem kabul görmüş hem de çok önem atfedilir hale gelmiştir.

Daha önce de belirttiğimiz gibi yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında mali ilişkiler ülkenin devlet sistemi çerçevesinde şekillenmektedir. Devlet sisteminin üniter-federal olmasına göre merkezi yönetimin yerel yönetimlere uygun göreceği miktarda gelir transferinde bulunduğu “gelir paylaşımından” yerel yönetimlerin gelir toplayacağı kaynağı bağımsız bir biçimde belirleyebildiği “bağımsız vergilendirme yetkisi” sistemine kadar uzanan geniş bir yelpazede gelir paylaşım modelleri bulunmaktadır.⁴² Bu durum merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki görev bölüşümünün, gelir bölüşümünü de doğal bir sonuç olarak gündeme getirmesinden kaynaklanmaktadır.

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki gelir bölüşümünün şekillenmesinde, ülkenin politik ve yönetsel geleneği, ekonomik gelişmişlik seviyesi ve devletin sahip olduğu kaynaklar gibi faktörler de belirleyici olmaktadır. Bu bağlamda, gelir bölüşümü açısından çok farklı yöntemler ve uygulamalar ortaya çıkabilmektedir. Bununla birlikte, genel bir değerlendirme yapıldığında, çok köklü bir yerel yönetim geleneğine sahip ülkelerde, diğer ülkelerle kıyaslandığında, yerel yönetimlerin mali özerkliğinin de yüksek olduğunu söylemek mümkündür.⁴³ Ancak burada kamu hizmetleri ve kamu gelirleri merkezi idare ile yerel yönetimler arasında paylaştırılırken, idari ve mali paylaşım kurullarına uymak gerekmektedir. Bir kısım ortak ihtiyaçlarının temini görevi yerel yönetimlere verildiğine göre, bu görevin yerine getirilmesine imkân verecek, gelir kaynaklarının da onlara sağlanması yani mali kaynakların merkezi idare ile bu idareler arasında

paylaştırılması ve doğal olarak böyle bir paylaşırma işleminin de belirli kurallara bağlanması gerekmektedir.⁴⁴

Günümüzde dünyadaki yerel yönetimlerin hemen hemen hepsinde az ya da çok mali kaynak sorunu bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin kaynakları ile başarıları arasında doğrudan ilişki olduğu da açıktır. Türkiye’de yerel yönetimler kaynaklarını kullanırken ekonomik faktörlerden çok, siyasal faktörün etkisinde kalmaktadırlar. Bu nedenle de hizmet önceliklerini gerçekçi ve toplumsal talepleri dikkate alamamakta, kaynakları rasyonel kullanamamaktadırlar. Oysa güçlü ve başarılı yerel yönetimlerin kurulması, iyi işleyen bir yerel demokrasinin önkoşulu olarak kabul edilebilir. İskandinav ülkelerinde yerel yönetim gelirlerinin ulusal gelire oranları %20 ile %30 arasında değişmektedir.⁴⁵ Buna karşılık birçok gelişmekte olan ülkede yerel yönetimlerin kendilerine ait gelirleri sınırlıdır. Çoğu zaman kendileri yeterli kaynaklara sahip olmayan merkezi yönetimler en fazla gelir getirici vergileri kendilerine ayırmışlardır. Buna karşılık en önemli yerel vergi de emlak vergisidir.⁴⁶ Yerel yönetimler, gelirlerinin yaklaşık yarısını, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paydan karşılamaktadırlar. Ayrıca merkezi yönetim, yerel yönetimlerin borçlanma ve yatırım politikalarında onaylama, izin verme gibi yetkileri nedeniyle onların finansman ve yatırım politikalarını her zaman etkileyebilmektedirler.⁴⁷

Tüm bu gerçekler karşısında yerel yönetimlerin, görevlerini yapabilmek ve kendilerine yüklenen hizmetleri yerine getirebilmek için harcamalarda bulunma zorunlulukları da açık bir gerçek olarak karşımızda durmaktadır. Doğaldır ki bu harcamalarını karşılayabilmek için yeterli miktarda gelire ihtiyaçları olacaktır. Bu nedenle hizmetten doğan gider, merkezi ve yerel yönetimler arasında bölüşüldüğüne göre, gelirlerin de bölüşülmesi gerekmektedir.⁴⁸ Mevzuatla belirlenecek görevlerin yerine getirilmesi için gerekli harcamalar bu şekilde finanse edilir. Ancak yerel yönetimlere sağlanacak gelirin, bu idarelerin görmek zorunda oldukları hizmetlerin gerektirdiği harcamaları karşılayacak seviyede olmalıdır.⁴⁹ Bunun yanında bölgeler arasındaki gelir farklılıklarını göz önünde tutmak ve bölüşümü bu farklılıkları telafi edecek biçimde düzenlemek zaruridir. Çünkü bu eşitsizlik yerel yönetimlerin kontrolünde olan bir husus değildir. Coğrafi, hatta bazen tarihsel sebeplerden doğan bölgelerarası farklılıklar karşısında yerel yönetimlerin bizzat yapabilecekleri bir şey yoktur. Merkezi yönetimler ile

yerel yönetimler arasındaki gelir bölüşümü, belli ve kesin kurallara bağlanmış olmayıp bu uygulamalar aşağıdaki nedenlerden dolayı ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir⁵⁰:

– Gelir bölüşümünü üniter bir devlet ile federal bir devlette aynı esaslara göre düzenleme imkânı yoktur. Federal devlet ile yerel yönetimler arasında yer alan federe devletlerin ayrı anayasalara ve bazı vergileme yetkilerine sahip oluşları bu ülkeler için farklı yöntemlerin geliştirilmesini zorunlu kılar.

– Paylaşılacak gelirin kaynağını oluşturan milli gelir seviyesinin ülkelerin gelişmişlik derecelerine göre büyük farklılıklar gösterir.

– Merkeziyetçiliğin güçlü olduğu ülkelerde gelirler de merkezileşmektedir. Bu süreçte gelir bölüşümü, toplanan gelirler üzerinde değişik yöntemlerle pay verilmesi ile bazı düzensiz bağışlarda bulunulması esasına dayanır. İdari yönden kuvvetli bir yerinden yönetim geleneğinin mevcut olduğu ülkelerde ise, bu geleneğin etkisiyle yerel yönetimler daha tatminkâr gelir kaynaklarına sahip olurlar.

3. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI'NA GÖRE GELİR BÖLÜŞÜMÜ

Türkiye'deki mali özerkliği ve gelir bölüşümü sorununu değerlendirebilmek için imzaladığımız ancak çekince koyduğumuz Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer alan hükümlere bakmak gerekir. Bilindiği gibi özerkliğin siyasi, idari ve mali olmak üzere belli başlı üç boyutu bulunmaktadır. Siyasi özerklik, yerel toplumun kendini ilgilendiren konularda yasa çıkarma yetkisine sahip olmasını ifade eder. Üniter devlet olan Türkiye için bu durum söz konusu değildir.

İdari özerklik, özerk kuruluşların karar organlarını seçimle iş başına getirebilmelerini, kendi organları aracılığı ile serbestçe karar alabilmelerini, işlerini dışarıdan herhangi bir karışma olmaksızın kendi organları aracılığıyla yerine getirebilmelerini ve tüzel kişilik sahibi olmalarını ifade eder. Bu noktada yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmeleri, bu organların serbestçe karar verip uygulayabilmeleri ve yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe haiz olmaları idari özerkliğin ön koşulları olarak kabul edilmektedir. Mali özerklik ise,

özerk kuruluşların merkezi yönetime bağımlı olmadan kendilerine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirebilmelerini, ayrı mal varlığına ve gelir kaynaklarına sahip olabilmelerini ve kanunların belirlediği sınırlar içerisinde kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmelerini öngörür.⁵¹ Türkiye’de son dönem reformlarla kurulmaya çalışılan sistemde yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğe sahip olmaları için çaba harcandığı rahatlıkla söylenebilir.

Günümüzde yerel yönetimlerin kendilerine has mal varlığına ve gelir kaynaklarına sahip olabilmelerini, kanunların öngördüğü esaslar çerçevesinde kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmelerini öngören mali özerklik, yerel özerkliğin en önemli koşulunu oluşturmaktadır. Türkiye’de yerel yönetimlerin mali yapısı incelendiğinde, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanamadığı ve yerel yönetimlerin mali açıdan merkezî yönetime önemli ölçüde bağımlı olduğu görülmektedir. Gelir kaynakları öz gelirler, merkezî yönetim yardımları ve borçlanma gelirlerinden oluşan yerel yönetimlerimizin öz gelir kaynakları sınırlı ve verimsiz kaynaklardan oluşmaktadır.

Bu kuruluşların en önemli gelir kaynağını merkezî yönetim yardımlarının oluşturduğu söylenebilir. Merkezî yönetim yardımları Türkiye’de tamamlayıcı bir finansman kaynağı olmayıp, adeta yerel yönetimlerin temel finansman kaynağı haline gelmiştir. Merkezî yönetim tarafından genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar ise yerel yönetim hizmetleri için gerekli olan finansman kaynağının büyük çoğunluğunu oluşturmaktadır. Merkezî yönetim tarafından verilen bu paylar, yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin yarısından fazlasını oluşturur. Bu durumda mali kaynaklarını kendi ihtiyaçlarına göre ayarlayamayan, sadece devletin verdiği yardımlarla yetinen yerel yönetimlerimizin kendi çalışmalarını yürütmekte tam bir serbestiye sahip olduğu söylenemez.⁵² Bu nedenle de Türkiye’de yerel yönetimlerin mali sisteminin yerelliğe uygun olmadığı yorumları sıklıkla yapılmaktadır. Bu sistemde; yerel yönetimlerin ücret ve harç tarifelerini bile Bakanlar Kurulu’nun kararına bırakan bir anlayış hâkimdir. Yerel yönetimlerin gelir türleri, tüm ülke için sabit miktar ve oranlarda, merkezi idarelerce kararlaştırılmaktadır. Yerel yönetimlere, kendi koşul ve özelliklerine göre gelirlerini geliştirme olanağı tanınmamıştır. Bugünkü mali kaynakları kendilerine verilen sorumluluklarla orantılı değildir.⁵³ Bu durumda yerel yönetimlerimizin gerçek anlamda mali özerkliğe kavuşarak etkin hizmet sunmalarının sağlanabilmesi için

rasyonel bir gelir bölüşümüne ihtiyaç vardır.

Bu konuda Türkiye’yi itekleyen? en önemli düzenleme çekince konarak imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’dır. Bilindiği gibi bu şart, yerel yönetimleri siyasi, idari, ekonomik ve mali yönden güvence altına alan ve bu yönetimlerin gelişimine katkı sağlayan hukuksal bir düzenlemedir. İmzalayan ülkeler, Şartta belirtilen ilkeleri yerine getirmek zorundadır.⁵⁴ Yapılacak düzenlemelerde, yerel yönetimlerin geniş bir özerkliğe sahip olmasına, yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin anayasa ile belirlenmesine, bu yetkilerin merkezi idare tarafından zayıflatılmamasına, yerel yönetimlerin kendi iç örgütlenmesini oluşturmalarına, gerekli mali kaynaklara sahip olunmasına, atanan değil seçilen organlardan oluşmasına ve ademi merkeziyetçilik anlayışının sağlanmasına dikkat etmekle yükümlüdürler.⁵⁵ Bu yönüyle Şartın içeriği Avrupa Birliği’nin yerel yönetim modeli konusunda da önemli ipuçları sunmaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın birinci bölümde, özerk yerel yönetim kurumunun dayandığı başlıca ilkeler yer almakta, özerk yerel yönetimin anayasal ve yasal bir temele oturtulması gereği vurgulanmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin görev ve yetki alanlarının belirlenmesinde uyulacak kıstaslar belirtilmektedir. Şart’ın ikinci bölümü, sözleşmeyi onaylayan devletlerin yükümlülük ve sorumluluklarıyla ilgili kurulları içermektedir. Şart’ın son bölümü ise, uygulama ve yürürlük koşulları ile ilgili kuralları kapsamaktadır.⁵⁶

Şartın 3. maddesi hizmette halka yakınlık-yerellik (Subsidiarity) ilkesini tanımlamaktadır. Buna göre, kamusal sorumluluklar, genellikle ve tercihan, halka en yakın yönetimlerce yerine getirilmesi ve görevin bir başka yönetime verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile etkinlik ve ekonominin gereklerinin göz önünde bulundurulması gerektiği belirtilmektedir.⁵⁷ Görev bölüşümü ile ilgili olarak, Şartın 4. maddesi ise, yerel yönetimlerin görev alanlarının türlü sektörleri ilgilendiren yasalarla ya da yeniden merkezileşme girişimleriyle sınırlandırılmasına izin verilmemesi gerektiğini belirtmektedir.⁵⁸ Şartın 4. maddesinin 3. fıkrası, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev dağılımı için çeşitli ölçütler getirmiştir. Bunlar arasında en önemlisi, görevlerin niteliği ve sınırlarıdır. Bu genel ölçütler, genelde nesnel unsurlar olarak kabul edilmektedir. Ayrıca iki tane de özel unsur bulunmaktadır. Bunlar ise etkinlik ve ekonomi şeklinde açıklanmaktadır. Kamu politikalarının değerlendirilmesinde, bu unsurların tespiti önemli zorluklar

şeklinde kabul edilmektedir.⁵⁹ Özerklik Şartı’nın 5. maddesi yerel yönetimlere merkezi ya da bölgesel yönetimlerce yetki devredilmesi durumunda, yerel yönetimler, bu yetkileri yerel koşullara uydurarak kullanmakta olabildiği ölçüde büyük takdir hakkına sahip olacakları şeklinde⁶⁰ ifadelere yer verilmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın mali ilkeleri içeren 9. maddesinde ise; “ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacağı, yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacağı, yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümünün oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacağı, yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmesinin ve esneklik taşımasının gerektiği, mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınması, bu yöntemlerin ve önlemlerin yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmaması ve yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılması gerektiği, mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibelerin belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşınamaması, verilen hibelerin yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine hâle getirmemesi, yerel yönetimlerin, sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebilecekleri”⁶¹ hususları belirtilerek yerel yönetimlerin sahip oldukları mali kaynakların, yerel özerklik bakımından taşınması gerektiği özellikler vurgulanmıştır.

Bu yönüyle Şart, demokrasinin gelişmesinde ve yönetiminde etkinlik sağlanmasında temel bir konuma sahip olan yerel yönetimlerinin haklarının korunabilmesi için bir güvence oluşturmaktadır. Çünkü Şart, taraf olan ülkeleri, yerel yönetimlerin siyasal, yönetsel ve mali yönlerden bağımsızlıklarını güvence altına almaya zorlamaktadır.⁶²

Yukarıda da belirttiğimiz gibi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bazı hükümleri, Türkiye tarafından çekince konularak kabul edilmiştir. Bu maddeler arasında merkez-yerel arasında görev ve gelir bölüşümü ile ilgili olan maddeleri şu şekilde belirtebiliriz:⁶³

– Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde kendilerine olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır. (md.4/6)

– Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik göstermelidir. (md.9/4)

– Yeniden dağıtılan mali kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda kendilerine danışılacaktır.(md.9/6)

– Yerel yönetimlere yapılan hibeler, yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerini zedelememelidir. (md.9/7)

Türkiye'nin çekince koyduğu maddelerden biri yerel makamlara amaçlı yardım yapılmamasını öngören maddedir. Çünkü ülkemizde yerel yönetim maliyesinde fonlar ve bakanlık yardımları oldukça önemlidir. Şart'ın 9. maddesinin 3. fıkrası ile yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümünün oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacağını hükme bağlamıştır.⁶⁴

Türkiye'de belediyeler, sadece kanunla konulmuş bulunan ve tahsiline kendilerinin yetkili kılındığı vergi ve harçları tahsil edebilirler. Bu yükümlülükler dışında belediyeler herhangi bir şekilde kendi organlarının kararları ile vergi, harç ve benzeri mali yükümlülükler koyamamaktadırlar. Belediyeler kanun ile kendilerine tanınmış yetki dışında vergi ve harçların oran ve miktarını değiştiremezler, vergi ve harçlar için ayrıca ücret tarifi belirleyemezler.⁶⁵

Görüldüğü gibi, Şartta yer alan bir paragrafta çekince konması o hükmün Türkiye'de hiç uygulanmadığı anlamını taşımamaktadır. Başlangıçta bazı endişelerle çekince konan maddeler; ülkede demokrasinin gelişmesi ve söz konusu endişelerin yok olmasıyla ilgili mevzuatta yerlerini almışlardır. Böylelikle

Türkiye, yerel yönetimlerin giderek daha özerk ve daha güçlü olduğu ve dolayısıyla demokrasinin halk tarafından benimsenip hayata geçirildiği bir ülke haline gelmeye başlamıştır. Zamanla bu gelişmelerin süreklilik kazanmasıyla ilgili alanlarda demokratik olgunluğa ulaşılabacaktır.

4. SON YASAL DÜZENLEMELERDE ÜLKEMİZDE GELİR BÖLÜŞÜMÜ

Türkiye’de merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında gelir bölüşümünü düzenleyen en son düzenleme 2012 yılında 6360 sayılı yasa ile yapılmıştır. Büyükşehir belediye sayısını 30’a çıkaran yasanın bu belediyeler lehine getirdiği düzenlemelerle, son yıllarda özellikle gelir bölüşümü alanında yaşanan tikanıkları aşma yolunda önemli bir adım atılmıştır.

6360 sayılı yasa ile Büyükşehir belediyelerinin en önemli gelirlerinin genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden aldıkları pay olduğu pekiştirilmiştir. Bu kapsamda en önemli gelir büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 6’sıdır. Bu payın yüzde 60’ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan yüzde 40’lık kısmının yüzde 70’i nüfusa, yüzde 30’u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılır. Bunun yanında genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 4,50’si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılır. Ayrılan bu payın yüzde 30’u da büyükşehir belediye payı olarak ayrılır. Paylar, Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplanır. Maliye Bakanlığı büyükşehir belediye paylarını belirlenen esaslara göre paylaştırarak bu belediyelere doğrudan, aktarır.

Bu payların yanında ayrıca 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda düzenlenen ve belediyelerin öz gelirlerini oluşturan çevre temizlik vergisi, büyükşehir belediyelerinin olduğu yerlerde ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmekte ve bundan büyükşehir belediyelerine pay verilmektedir. Büyükşehir belediyelerinin olduğu yerlerde büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilen katı atıklara ilişkin Çevre Temizlik Vergisi’nin %20’si sadece çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyükşehir belediyelerine tahsilâtı izleyen ayın 15. günü akşamına kadar aktarılması gerekmektedir.⁶⁶

Büyükşehir belediyeleri, 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girene kadar 3239 sayılı kanunla belediyelere bırakılmış olan emlak vergisinden de pay almışlardır. Ancak 5393 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte emlak vergisi gelirlerinden büyükşehir belediyelerine pay verme usulüne son verilmiştir.⁶⁷

6360 sayılı yasanın getirdiği en önemli düzenleme yerel yönetimlerin paylarının yeniden düzenlenmesi ve doğal olarak bölüşüm ilişkilerine yapılan müdahaledir. Yeni düzenleme ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 1.50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4.50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0.5'i il özel idarelerine aktarılmaktadır.⁶⁸ Yine özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının yüzde 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılmaktadır.⁶⁹ Bu yüzde 6'lık büyükşehir belediye payının yüzde 60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine aktarılırken, kalan yüzde 40'lık kısmının yüzde 70'i nüfusa, yüzde 30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmaktadır.⁷⁰

Önceki uygulamada Türkiye genelinde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinin % 1,15'i İl Özel İdare payı olarak ayrılmakta idi. Bu kanunla artık İl Özel İdarelerinin genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından aldıkları pay % 0,5'e düşürülmüştür. (51 İl Özel İdaresi için). Artık Türkiye genelinde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinin %4,50'si büyükşehir sınırları içindeki ilçe payı olarak ayrılacaktır. İller Bankası bu payın %10'unu yüzölçümüne, %90'ını nüfusa göre hesaplayarak ilçe payını belirleyecektir. Kanunda genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılacak payların nüfus yanında yüzölçümüne göre de verilecek olması önemli bir gelişmedir.

Muhasebat Genel Müdürlüğü 2015 verilerine göre (www.muhasebat.gov.tr) 2014 yılında büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay, bir önceki yıla göre 13.9 milyar TL'den 19.9 milyar TL'ye çıkmıştır. İl belediyelerinin aldıkları pay ise 3.2 milyar TL'den 2.4 milyar TL'ye düşmüştür.

Buradan en çok dikkat çeken husus gerek pay oranındaki artış gerekse büyükşehir sayısı ve sınırlarının genişlemesinin etkisiyle büyükşehir belediyelerine genel bütçeden aktarılacak payın miktarında 6 milyar TL'yi aşan bir artış olmasıdır. Bakanlar Kurulu'nun kendisine verilen yetkiyi kullanması durumunda büyükşehir

belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı pay daha da artırılabilir. Genel bütçe vergi gelirlerinden il özel idareleri ve belediyelere pay verilmesine dair mevcut düzenlemeye göre Bakanlar Kurulu, gerek büyükşehir ilçe belediyesi payı oranını, gerekse büyükşehir belediyesi sınırlarında toplanan genel bütçe vergi gelirlerinden alınan pay oranını iki katına kadar artırmaya veya kanuni haddine kadar indirmeye yetkilidir.⁷¹ Bakanlar Kurulu’nun bu yetkisini kullanması durumunda; 6360 sayılı yasanın getirdiği yeni paylaşım oranlarıyla özellikle büyükşehir belediyelerinin gelirlerinde büyük artışlar olmasıyla nüfus ve alan olarak genişleyen bu kuruluşların yeni hizmet alanlarında yeni görevleri yapabilme kapasiteleri de artırılabilir. Bu durum, Anayasa’da yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynağı tahsis etme zorunluluğunu da gerçekleştirme sürecinde siyasi iktidara ortam hazırlayacaktır.

Son dönemde belediyelere önemli bir gelir kaynağı da denkleştirme ödeneği ile verilmiştir. Devlet, ekonomik, sosyal ve siyasal sebeplerle belediyelere yardım etmektedir. Ancak 5779 sayılı Kanun, yerel yönetimlere yardım amacıyla bakanlıkların, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla bir ödenek konulamayacağını hükme bağlamıştır. Bunun yerine denkleştirme ödeneğini getirmiştir.⁷² 6360 sayılı yasa ile getirilen son düzenlemeye göre kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000’e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak konulacaktır. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, Mart ve Temmuz aylarında iki eşit taksit hâlinde dağıtılmak üzere, İbank A.Ş. hesabına aktaracak, İbank A.Ş., hesabına aktarılan ödeneğin yüzde 65’ini eşit şekilde, yüzde 35’ini ise nüfus esasına göre belediyelere dağıtacaktır.⁷³ Genel bütçe vergi gelirlerinden verilen pay ve denkleştirme ödeneği dışında belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için il özel idarelerine şartlı olarak verilen bağış ve yardımlar da bu kuruluşlar için önemli bir gelir kaynağıdır. Bu yardımlar merkezi yönetim bütçesi dışındaki kurum ve kuruluşlardan da olabilmektedir. İl özel idaresi Kanunu’nun 42.maddesi gelirleri düzenlerken, il özel idarelerine genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlar tarafından sağlanan ödenekleri de saymıştır. 5302 sayılı yasa ile bakanlıkların yapacağı hizmet ve yatırımlar için il özel idarelerinin bütçelerine kaynak aktarabilmesinin önü açılmıştır. 2012 yılında yapılan yeni düzenleme ile 6360 sayılı Kanun çerçevesinde yapılacak olan ilk yerel seçimlerden itibaren geçerli olmak üzere (Mart 2014) genel bütçe vergi gelirlerinden il özel idarelerine aktarılan payın oranı da % 0,5’e çekilmiştir.

SONUÇ

Çalışmada genel olarak ele aldığımız gibi yerel yönetimlerin özerkliğinde en önemli hususların başında mali konular, bunların başında da gelir ve gelirlerin paylaşımı konusu gelmektedir. Yerel özerkliği güçlendirmek için ne kadar kararlı olunursa olunsun, yerel yönetimlere ne kadar görev bırakılsa da bu görevleri yerine getirebilmek için gerekli gelir kaynakları tahsis edilmez ise, yerel yönetimlerin bu görevleri hakkıyla yerine getirmesi mümkün olmaz. Yerel yönetimlere yeterli gelir kaynakları tahsis edilmesi ise yerellik ilkesine olan inanç ile doğru orantılıdır. Eğer yerellik ilkesine kamuoyunda inanç tamsa, bu durum kolaylıkla kamuoyu baskısına dönüşebilecek ve daha kolay gerçekleşecek yasal düzenlemelerle yerel yönetimlerin gelirlerinin artırılmasının önü açılabilir.

Bilindiği gibi yerellik ilkesinin temel hedefi yerel yönetimlerin yetkilerini korumaktır. Bu süreçte üst birimlerin, alt düzey üzerindeki ve kendi sorumluluğundaki görevlerinin yerine getirilmesini desteklemek ve tamamlamak şeklinde dayanışmacı davranması yani rekabet teşvik edilmelidir. Merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında yetki ve gelir bölüşümü de rasyonel düzenlenmelidir.

Böylesine önemli fonksiyonları olan yerellik, gelişmiş ülkeler için çok önemli bir unsur olarak değerlendirilmektedir.⁷⁴ Bu ülkelerin çoğunda ilkenin yaygınlaştırılması için alınması gereken tedbirler; kentsel altyapı yatırımlarının önceliklerinin, kent gerçeklerinin ve yerel eğilimlerin dikkate alınarak belirlenmesi, finansman yönetiminde ve işletmecilikte büyük ölçüde yerel kaynaklara dayanılması, kaynakların etkili kullanılması için insan gücü plânlaması, proje değerlendirmesi ve bütçeleme ilkelerine sıkı sıkıya uyulması, kentsel büyümeyi yerel kaynaklarla ilişkilendirmek ve sunulacak kent hizmetlerini gerçekleştirilebilir akılcı bir plân çerçevesinde yapmak, şeklinde sıralanmaktadır. Bunlar sağlandığında, yerel yönetimlerin güçlü gelir kaynaklarına sahip olacağı açıktır.

Yerellik ilkesi AB ile tam üyelik görüşmelerini sürdüren Türkiye açısından da büyük önem taşımaktadır. AB çerçevesinde yerellik ilkesinden beklenen, Birlik ve üye devletler arasında görev ve yetki paylaşımını belirlemektir. Fakat bunun yanında mümkün olduğunca yurttışa yakın karar alınmasını sağlamak, üye devletlerin ulusal kimliklerini güvence altına almak ve yurttışlarca Avrupa'nın bütünleşme sürecinin benimsenmesini sağlamak için de çaba harcanmaktadır. AB

çerçevesinde ilkenin uygulanması ülkelerin sosyo ekonomik yapıları ve yönetim işleyişleri ile yakından ilgilidir.⁷⁵

Bu nedenle AB, aday ülkelerden yerellik ilkesinin tam olarak uygulanabilmesine dönük uygulamalar beklemektedir. Türkiye ile ilgili her yıl yayınlanan ilerleme raporları ve diğer belgelerde sürekli olarak Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na konan çekincelerin kaldırılması istenmektedir. Türkiye açısından bu çekinceler arasında en önemli olanı, kanaatimizce “yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları tahsis edilir” hükmüdür. Ülke olarak yerel yönetimlere bu şekilde gelir kaynakları sunabilmek için ulusal gelir düzeyinin yükselmesi, yerel yönetimlere olan güvenin artması, merkezi yönetim olarak yerel yönetimlerin etkin ve verimli harcama yapabilmelerini destekleyecek ve denetleyecek etkin bir sistem kurulması gerekmektedir.

2012 yılında çıkarılan ve 2014 yerel seçimler sonrası uygulanmaya başlanan 6360 sayılı yasa yerel yönetimlere ayrılan gelirleri nispeten artırmıştır. Bu yasa Türkiye’de büyükşehir belediye sayısını 30’a çıkartmış ve ülke nüfusunun 60 milyondan fazlasının büyükşehirlerde yaşıyor olmasına hukuki zemin hazırlamıştır. Yeni düzenleme ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 1.50’si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4.50’si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0.5’i il özel idarelerine aktarılmaya başlanmıştır.

Bunun yanında 30 ilde (büyükşehirde) genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının yüzde 6’sı büyükşehir payı olarak ayrılmaktadır. Büyükşehir belediyeleri, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30’unu da almaktadır. Geçmiş dönem uygulamalarına göre yerele aktarılan gelirlerde önemli artışlara yol açacak bu uygulamaların artarak ve kararlıca devam ettirilmesi gerekmektedir. Çünkü artık başta AB ülkeleri olmak üzere tüm dünyada hizmetler subsidiarity ilkesi gereği halka yakın birimler tarafından sunulmaktadır.

Türkiye bu süreçte ölçek ekonomisini de dikkate alarak büyükşehir belediye sayısını artırarak katılmıştır. Yakın zamanda ise kalan tüm il özel idarelerinin bütünşehir (mülki sınırların belediye sınırları ile eşitlenip, yerel özerkliğin güçlü bir şekilde uygulandığı model) belediyelerine dönüştürülmesiyle yerelleşme sürecinde önemli adımlar atılabilecektir. Bunlar sağlandığında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na konulan çekinceler kolaylıkla kaldırılabilir.

KAYNAKÇA

Açıkgöz, Zekeriya (2013). “Bir Yerel Yönetim Reformu Olan İl Özel İdaresi Kanunu İle Getirilen Yenilikler”, Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar ve Tartışmalar, Ed. K. Özden, Seçkin Yay., Ankara.

Aktaş, Ahmet (2011). “Belediyelerin Mali Yapısı ve Bütçeleme Süreci”, Dış Denetim, Nisan-Haziran.

Aykaç, Burhan (1999). “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları”, Gazi Ün. İİBF Der., C.1, S.1.

Ayyıldız, Yaşar (2012). “Türkiye’de Mahalli İdareler Vergi Gelirlerinin Gelişim Trendi”, Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi, C.1, S.2.

Bali, Besim B. (2007). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Borçlanmasına Mali Özerklik Perspektifinden Bir Bakış”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II, Ed. H. Özgür-M. Kösecik, Nobel Yay., Ankara.

Bülbül, Duran (2006). Yerel Yönetimler Maliyesi, Gazi Kitabevi, Ankara.

CDLR (Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi) (1995). Hizmette yerellik (Subsidiyarite) ilkesinin tanımı ve sınırları, MİGM Yay., Ankara.

Çalışkan, Abdülkerim - İsa Sağbaş (2005). “Türkiye’de Yerel Yönetimler Maliyesi: Genel Bir Bakış”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform, Ed. H.Özgür - M.Kösecik, Nobel Yay., Ankara, Eylül.

Çetinkaya, Özhan (2011). Mahalli İdareler Maliyesi, 2. Baskı, Ekin Yay., İstanbul.

Çoker, Ziya (1995). Yönetimde Yeniden Yapılanma, Kırsal Yörede Yeni Bir Yönetim Modeli, 20 Mayıs Vakfı, Ankara.

Demircan, Esra (2009). “Yerel Yönetimler Yerelleşmiyor mu? Mali Yapı Üzerine Bir Değerlendirme”, SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, S.16.

Egeli, Haluk - Funda Diril (2012). Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi”, Sayıştay Dergisi, Sayı 84, Ocak-Mart.

Eryılmaz, Bilal (2012). Kamu Yönetimi, Umuttepe Yay., 5. Baskı, Kocaeli.

Halligan, John (1997). “New Public Sector Models”, J.E. Lane (Ed.), Public Sector Reform Rationale, Trends-Problems, Sage, England.

İzci, Ferit - Menaf Turan (2013). “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi Ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.18, S.1.

Karakılıç, Yusuf (2013). Yeni Yerel Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler, Seçkin Yay., Ankara.

Karaman, Z. Toprak (1995). “Küreselleşmede Yönetimin Etkisi”, Türk İdare Der., Y.67, S. 409, Aralık.

Keleş, Ruşen (1995). “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.4, S.6, Kasım.

Kestane, Doğan (1996). İller Bankası ve Yerel Yönetimlerle İlişkileri, Araştırma Raporu, Maliye Bakanlığı BÜMKO, Ankara.

Nadaroğlu, Halil (1978). Mahalli İdareler, Felsefesi, Ekonomisi, Uygulaması, Sermet Matbaası, İstanbul.

Putten, Han Van (1990). “Altmış Yıllık Bir Perspektif İçinde Üçüncü Dünya Ülkelerinde Yerel Yönetim”, Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Bildiri ve Tartışmalar, İULA –EMME, Ankara.

Rohr, John A. (1996). “What a difference a state makes?, Gary L. Wamsley (Ed.), Refounding Democratic Public Administration, Modern Paradoxes, Post Modern Challenges, Sage, USA.

Sakınç, Süreyya (2012). Yerel Yönetimler Maliyesi, 3. Baskı, Orion, Ankara.

Sarioğlu, Fatih (2008). “Yeni Anayasa Tartışmaları Çerçevesinde Yerel Vergilendirme Yetkisinin Ekonomi Politikası”, Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim: İç Denetimden Stratejik Plana Yeni Arayışlar”, 1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Sakarya Ün., İİBF, Sakarya.

Sobacı, M. Zahid (2012). “Yönetişim Çağında Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkisi: Yeniden Yapılandırılan Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”, Yerel ve Kentsel Politikalar, Ed. M. Akif Çukurçayır - Ayşe Tekel,

Çizgi Kitabevi, Konya.

Şengül, Ramazan (2011). Yerel Yönetimler, Umuttepe Yay., Kocaeli.

TEPAV (2013). “6360 Sayılı Yasaya Göre Belediyelerin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Paylar”,http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1354287682-Alacaklari_Paylar.pdf, 20.07.2013.

TEPAV (2013). “Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi” <http://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/3243>, 20.07.2013.

Tortop, Nuri (1996). Mahalli İdareler Maliyesi, TODAİE, Ankara.

Ulusoy, Ahmet - Tekin Akdemir (2012). “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik, Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, Balıkesir Ün. Sosyal Bilimler Der., C.12, S.21.

Ulusoy, Ahmet - Tekin Akdemir (2013). Mahalli İdareler, Teori-Uygulama-Maliye, Seçkin Yay., Ankara.

Yayman, Derya (2013). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı”, Akademik Bakış Der., S.34, Şubat.

Yılmaz, Hakan - F. Emil-B. Kerimoğlu (2012). Yerel Yönetimler Maliyesi, Mali Hizmetler Derneği, No:10, Ankara.

Yüksel, Fatih (2005). “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I:Reform, Ed. H. Özgür - M. Kösecik, Nobel Yay., Ankara, Eylül.

DİP NOTLAR

1 Hakan Yılmaz - F. Emil-B. Kerimoğlu; Yerel Yönetimler Maliyesi, Mali Hizmetler Derneği, Yay. No:10, Ankara, 2012, s.43.

2 Derya Yayman; “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı”, Akademik Bakış Der., S.34, Şubat 2013, s.5.

3 Esra Demircan; “Yerel Yönetimler Yerelleşmiyor mu? Mali Yapı Üzerine Bir Değerlendirme”, SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, S.16, 2009, s.340-341.

- 4 Hakan Yılmaz - F. Emil-B. Kerimoğlu; a.g.e., s.101-102.
- 5 Ahmet Ulusoy - Tekin Akdemir; Mahalli İdareler, Teori-Uygulama-Maliye, Seçkin Yay., Ankara, 2013, s.72.
- 6 Aynı Kaynak; s.72-76.
- 7 Özhan Çetinkaya; Mahalli İdareler Maliyesi, 2. Baskı, Ekin Yay., İstanbul, 2011, s.153.
- 8 Doğan Kestane; İller Bankası ve Yerel Yönetimlerle İlişkileri, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, 1996, <http://www.mud.org.tr/uploads/yuklemeler/DKestane.pdf> (29.11.2015), s.22.
- 9 Halil Nadaroğlu; Mahalli İdareler, Felsefesi, Ekonomisi, Uygulaması, Sermet Matbası, İstanbul, 1978, s.68-74.
- 10 Yaşar Ayyıldız; “Türkiye’de Mahalli İdareler Vergi Gelirlerinin Gelişim Trendi”, Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi, C.1, S.2, 2012, s.9-10.
- 11 Süreyya Sakinç; Yerel Yönetimler Maliyesi, 3. Baskı, Orion, Ankara, 2012, s.147.
- 12 Abdülkerim Çalışkan - İsa Sağbaş; “Türkiye’de Yerel Yönetimler Maliyesi: Genel Bir Bakış”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform, Ed.H.Özgür-M. Kösecik, Nobel Yay., Ankara, Eylül 2005, s.326.
- 13 Süreyya Sakinç; a.g.e., s.147.
- 14 Aynı Kaynak; s.77-78.
- 15 Hakan Yılmaz-F. Emil-B. Kerimoğlu; a.g.e., s.80.
- 16 Ahmet Ulusoy-Tekin Akdemir; a.g.e., s.77-78.
- 17 Hakan Yılmaz-F. Emil-B. Kerimoğlu; a.g.e., s.101-102, s.81.
- 18 Aynı Kaynak; s.81.
- 19 Aynı Kaynak; s.77.
- 20 Aynı Kaynak; s.78.
- 21 Ahmet Ulusoy - Tekin Akdemir; “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik, Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, Balıkesir Ün. Sosyal Bilimler Der., C.12, S.21, s.263.
- 22 Duran Bülbül; Yerel Yönetimler Maliyesi, Gazi Kitabevi, Ankara, 2006, s.109.
- 23 Haluk Egeli - Funda Diril; “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi”, Sayıştay Dergisi, Sayı 84, Ocak-Mart 2012, s.27-28.

- 24 Ahmet Ulusoy - Tekin Akdemir; a.g.m., s.264-265.
- 25 Haluk Egeli - Funda Diril; a.g.m., s.27-28.
- 26 Aynı Kaynak; s.27-28.
- 27 M. Zahid Sobacı; “Yönetişim Çağında Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkisi: Yeniden Yapılandırılan Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”, Yerel ve Kentsel Politikalar, Ed. M.Akif Çukurçayır-Ayşe Tekel, Çizgi Kitabevi, Konya, 2012, s.315.
- 28 Yaşar Ayyıldız; “Türkiye’de Mahalli İdareler Vergi Gelirlerinin Gelişim Trendi”, Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi, C.1, S.2, 2012, s.7-8.
- 29 Ahmet Ulusoy - Tekin Akdemir; a.g.m., s.264-265.
- 30 Aynı Kaynak; s.264-265.
- 31 Fatih Yüksel; “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I:Reform, Ed.H.Özgür-M.Kösecik, Nobel Yay., Ankara, Eylül 2005, s.284-285.
- 32 Hakan Yılmaz - F. Emil - B. Kerimoğlu; a.g.e., s.21.
- 33 Esra Demircan; a.g.m., s.340-341.
- 34 Fatih Yüksel; “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I:Reform, Ed.H.Özgür - M.Kösecik, Nobel Yay., Ankara, Eylül 2005, s.284-285.
- 35 Ahmet Ulusoy - Tekin Akdemir; a.g.e., s.71.
- 36 Duran Bülbül; a.g.e., s.23.
- 37 Yaşar Ayyıldız; a.g.m., s.7.
- 38 Ramazan Şengül; Yerel Yönetimler, Umuttepe Yay., Kocaeli, 2011, s.2.
- 39 Nuri Tortop; Mahalli İdareler Maliyesi, TODAİE, Ankara, 1996, s.4.
- 40 Doğan Kestane; İller Bankası ve Yerel Yönetimlerle İlişkileri, Arş.Rap.Maliye Bakanlığı, Ankara, 1996, s.22-25.
- 41 Ahmet Ulusoy - Tekin Akdemir; a.g.m., s.260.
- 42 Fatih Sarioğlu “Yeni Anayasa Tartışmaları Çerçevesinde Yerel Vergilendirme Yetkisinin Ekonomi Politikası”, Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim: İç Denetimden Stratejik Plana Yeni Arayışlar”, 1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Sakarya Ün., İİBF, Sakarya, 2008, s.99.

- 43 M. Zahid Sobacı; a.g.m., s.315.
- 44 Duran Bülbül; a.g.e., s.21.
- 45 Burhan Aykaç; “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları”, Gazi Ün. İİBF Der., C.1, S.1, 1999, s.8.
- 46 Han Van Putten; “Altmış Yıllık Bir Perspektif İçinde Üçüncü Dünya Ülkelerinde Yerel Yönetim”, Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Bildiri ve Tartışmalar, İULA –EMME, Ankara, 1990, s.266.
- 47 Bilal Eryılmaz; Kamu Yönetimi, Umuttepe Yay., 5. Baskı, Kocaeli, 2012, s.226.
- 48 Doğan Kestane; a.g.e., s.22-25.
- 49 Ramazan Şengül; a.g.e., s.169.
- 50 Doğan Kestane; a.g.e., s.22-25.
- 51 Ahmet Ulusoy - Tekin Akdemir; a.g.m., s.263.
- 52 Yaşar Ayyıldız; a.g.m., s.9-10.
- 53 Ziya Çoker; Yönetimde Yeniden Yapılanma, Kırsal Yörede Yeni Bir Yönetim Modeli, 20 Mayıs Vakfı, 1995, s.81.
- 54 Besim B. Bali; “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Borçlanmasına Mali Özerklik Perspektifinden Bir Bakış”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II, Ed. H.Özgür-M. Kösecik, Nobel Yay., Ankara, 2007, s.565.
- 55 Yusuf Karakılıç; a.g.m., s.47.
- 56 Ruşen Keleş; “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.4, S.6, Kasım 1995, s.4.
- 57 Aynı Kaynak; s.4-5.
- 58 Aynı Kaynak; s.8.
- 59 CDLR (Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi); Hizmette yerellik (Subsidiyarite) ilkesinin tanımı ve sınırları, MİGM Yay., Ankara, 1995, s.9.
- 60 Ruşen Keleş; “Yerel Yönetimler....a.g.m., s.12.
- 61 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Madde 9.
- 62 Ruşen Keleş; “Yerel Yönetimler....a.g.m., s.12.
- 63 Z. Toprak Karaman; “Küreselleşmede Yönetimin Etkisi”, Türk İdare Der., Y.67, S. 409, Aralık, 1995, s.47.

64 Zekeriya Açıkgöz; “Bir Yerel Yönetim Reformu Olan İl Özel İdaresi Kanunu İle Getirilen Yenilikler”, Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar ve Tartışmalar, Ed. K. Özden, Seçkin Yay., Ankara, 2013, s.57.

65 Yaşar Ayyıldız; a.g.m., s.8-9.

66 Ahmet Ulusoy - Tekin Akdemir; a.g.e., s.328.

67 Aynı Kaynak; s.328.

68TEPAV; “Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi” <http://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/3243>, 20.07.2013, s.1.

69 TEPAV; “6360 Sayılı Yasaya Göre Belediyelerin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Paylar”, http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1354287682-Alacaklari_Paylar.pdf, 20.07.2013, s.1.

70 Ferit İzci - Menaf Turan; a.g.m., s.135

71 Ahmet Ulusoy - Tekin Akdemir; a.g.e., s.327.

72 Bilal Eryılmaz; a.g.e., s.203.

73 Ahmet Aktaş; “Belediyelerin Mali Yapısı ve Bütçeleme Süreci”, Dış Denetim, Nisan-Haziran 2011, s.92-103.

74 John Halligan; “New Public Sector Models”, J.E. LANE (Ed.), Public Sector Reform Rationale, Trends-Problems, Sage, England, 1997, s.25.

75 John A. Rohr; “What a difference a state makes?”, Gary L. Wamsley (Ed.), Refounding Democratic Public Administration, Modern Paradoxes, Post Modern Challenges, Sage, USA, 1996, s.128.

TÜRK AFET YÖNETİM SİSTEMİNDE RİSK ODAKLI YÖNETİMİN ÖNEMİ

Ahmet YAZILITAŞ*

ÖZ

Risk odaklı afet yönetim sistemi gelişmiş ülkeler tarafından uygulanan bir afet yönetim şeklidir. Bu sistem afetlere neden olabilecek riskleri tanımlamayı, bu riskleri ortadan kaldırmayı veya meydana geldiğinde en az zararla karşılayabilmeyi kapsayan bir süreci ifade etmektedir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından 2009 yılında kabul edilen 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ile afet yönetiminde köklü bir değişime gidilmiştir. Bu yasa ile afet yönetiminde güçlü bir kurumsal yapı oluşturulmuştur. Afetlere müdahale ve hayatın normalleşmesi konusunda önceki uygulamalarla kıyaslanamayacak derecede bir başarı sağlanmıştır. Ancak, risk odaklı bir afet yönetim sistemini kurma konusunda tam olarak başarılı bir değişim sağlanamamıştır.

Bu çalışma ile Türk Afet Yönetim sistemi üzerine genel bir değerlendirme yapılarak mevcut sistem içerisinde risk odaklı afet yönetim sisteminin önemi değerlendirilmiştir. Değerlendirme sonucunda afet risk yönetiminin etkin ve etkili uygulanabilmesi için yapılması gerekenler tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Afet, AFAD, Risk Yönetimi, Afet Yönetimi.

* Dr., Gündül İlçe Emniyet Müdürü, Emniyet Genel Müdürlüğü, ayazilitas@egm.gov.tr

THE IMPORTANCE OF RISK-BASED MANAGEMENT IN TURKISH DISASTER MANAGEMENT SYSTEM

ABSTRACT

The disaster risk management which is currently applied by many developed countries can be defined as a modern disaster management system. This involves processes to identify and eliminate such risks.

The Grand National Assembly of Turkey (TBMM) Law No. 5902 “The law on the Organization and Duties of Disaster and Emergency Management Presidency” was enacted in 2009. This new law caused fundamental changes in the disaster management of Turkey. The new system has been great success in responding to disasters and stabilizing daily life in comparison to the previous system. However there has not been sufficient progress in achieving a necessary risk-based management system yet.

In this study, a comprehensive assessment of the Turkish Disaster Management System including the importance of a risk-based disaster management was made. The necessary measures to be taken to implement such a system are further discussed.

Keywords: *Disaster, AFAD, Risk Management, Disaster Management.*

GİRİŞ

Son yüzyılda dünyada sürekli ve hızlı şekilde meydana gelen değişimler ve bu değişimlerin oluşturduğu olumsuz şartlar afetleri hayatın bir parçası haline getirmiştir. Bu değişimlerin kaynağını; geçen yüzyılda meydana gelen iki büyük dünya savaşı, bölgesel savaşlar, ağır ekonomik krizler, terör olayları, büyük toplumsal hareketler, göç hareketleri gibi insan kaynaklı nedenler ve doğanın en büyük yıkıcı gücünü oluşturan depremler, sel ve kasırga felaketleri, büyük yangınlar, gelişen teknolojiye kaynaklı çevre felaketleri gibi nedenler oluşturmaktadır.

Dünyada meydana gelen afetlerin tamamının istatistiksel olarak tutulup kaydedilmesinin imkânsızlığı ile birlikte bazı kâr amacı gütmeyen kuruluşlar (Uluslararası Kalkınma Ofisi, Dünya Sağlık Organizasyonu, Afetlerin Epidemiyolojisi Araştırma Merkezi... vb.) tarafından doğa kaynaklı afetlerin istatistiki verileri ülkeler bazında tutulmakta ve değerlendirilmektedir. Bu kuruluşların kaydettiği verilere bakıldığında 1900 yılından 2013 yılına kadar yaklaşık 20.400 doğa kaynaklı afet olayının meydana geldiği tespit edilmiştir. 2013 yılının ilk altı ayında dünya üzerinde toplam 357 afet olayı meydana gelmiş, yaklaşık 9.655 kişi ölmüştür. Ekonomik kaybın ise tahminen 157 milyar dolar olduğu raporlanmıştır (Ersoy, 2013:1). 2002-2014 yılları arasında Avrupa Birliği sınırları içerisinde meydana gelen afet olaylarında yaklaşık 80.000 kişi hayatını kaybetmiş ve 100 milyar avro ekonomik kayıp meydana gelmiştir (ec.europa.eu, 2015a).

Türkiye'nin yakın tarihinde ise iki büyük doğa kaynaklı afet olayı yaşanmıştır. Bu afetler 1999 yılında meydana gelen Marmara depremleri ve 2011 yılında meydana gelen Van depremidir. Marmara depremlerinde; 18.433 kişi hayatını kaybetmiş, 48.901 kişi yaralanırken (Ergünay, 2007:2), 26.704 konut ve 4.493 işyeri ağır, 37.825 konut ve 6.950 işyeri orta, 40.944 konut ve 5.635 işyeri hafif ölçekte hasar görmüştür (Gündüz v.d., 2007:87). Van depreminde ise; 644 kişi hayatını kaybetmiş, 1966 kişi yaralanmış, 48.689 bina yıkılmış/ağır hasar görmüştür. 73.058 binanın ise az hasar gördüğü tespit edilmiştir (AFAD, 2014:10).

Doğa kaynaklı afetlerin yanı sıra, 13.05.2014 tarihinde Manisa ili Soma ilçesinde kömür maden işletmesinde 301 maden işçisinin ölümü ile sonuçlanan maden kazası, yakın tarihimizde meydana gelen en acı insan kaynaklı afet örneğidir (TMMOB, 2014:5). 2013 Mayıs ayında İstanbul'da Gezi Parkı protesto eylemleri

olarak başlayan, ülke geneline yayılan ve günlerce devam eden toplumsal eylemler insan kaynaklı meydana gelen afetlere örnek olarak verilebilir. Bu olaylarda meydana gelen ekonomik tahribat yaklaşık 140 milyon liradır. Olaylar esnasında 1'i polis 4 vatandaş yaşamını yitirmiş, 45 ambulans, 90 belediye otobüsü, 214 özel araç ve 240 polis aracı tahrip edilmiş, 58 kamu binası ve 337 işyeri zarar görmüştür (NTV, 2015). İnsan kaynaklı meydana gelen afet olaylarının en acı örneklerinden olan ve Türkiye Cumhuriyeti tarihinin en büyük terör saldırısı olarak literatüre geçen, 10 Ekim 2015 tarihinde Ankara ilinde meydana gelen patlamada 102 kişi hayatını kaybetmiştir (Milliyet, 2015).

Afet olaylarının meydana getirdiği can ve mal kayıplarının yanında ekonomik kayıplar da ayrı bir önem taşımaktadır. Doğa kaynaklı afetlerin ekonomi üzerindeki etkilerine bakıldığında gayri safi milli hasılanın % 3'ü oranında doğrudan ekonomik kayıp oluşturmaktadırlar. Doğrudan kayıpların yanında üretim kaybı, işsizlik, iş gücü kaybı gibi dolaylı ekonomik kayıplarla birlikte yıllık toplam gayri safi milli hasılanın % 4-5'i kadar ekonomik kayıp meydana gelmektedir (Özel İhtisas Komisyon Raporu, 2014:9). Doğa kaynaklı afetlere diğer afetlerde (insan ve teknoloji kaynaklı afetler) meydana gelen ekonomik kayıplar eklendiğinde bu olumsuz durum daha da büyüyecektir. Ülkemizde 2011 yılında sadece depremlerin açtığı ekonomik zarar 1.744 milyar dolardır. 2006-2009 yıllarında sel ve su baskınlarının neden olduğu ekonomik zarar ise yaklaşık 867 milyon dolardır (Ersoy, 2013:3).

Ülkemizde afet yönetimine bakış açısı yakın tarihe kadar sadece afet sonrası yaraları sarma ve zararı giderme anlayışına dayalı reaktif bir yapıya sahip idi. 2009 yılında çıkarılan 5902 Sayılı "Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının (AFAD) Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun" ve devamında yapılan yasal ve yapısal çalışmalarla bu anlayış değiştirilmeye çalışılmıştır. Ancak, şu ana kadar yapılan çalışmalar ve yaşanan afet olayları karşısında sergilenen yönetim şeklinin gelişmiş ülkelerin afet yönetim sistemleri ile karşılaştırıldığında başarılı olduğu söylenemez. Geçmişle karşılaştırıldığında afete müdahale ve afet sonrası yönetimde etkinliğin arttığı görülmektedir. Özellikle Van depremi sonrası AFAD birimlerinin hızlı ve etkin müdahalesi geçmişteki afetlerle kıyaslanamayacak kadar başarılı olmuştur (AFAD, 2014:10).

Gelişmiş ülkelerin afet yönetim sistemlerine bakıldığında ise risk odaklı

afet yönetim sisteminin uygulandığı görülmektedir. Örneğin ülkemiz gibi deprem kuşağında olan Japonya’da afet yönetimi 1960 yılına kadar klasik afet yönetim sistemi olan afet sonrası yaraları sarma ve maddi yardımda bulunma şeklinde idi. 1961 yılında çıkarılan ve 1997 yılında güncellenen “Afetlere Karşı Önlemler Temel Kanunu” ile risk odaklı afet yönetim sistemine geçiş yapmıştır. Bu sistemin organizasyon yapısında biri daimi diğeri ise afet dönemlerinde olmak üzeri iki ayrı birim bulunmaktadır. Daimi olan birimde görev alan kurumlar tarafından “Afetleri Önleme Temel Planı” oluşturulmakta ve uygulanmaktadır. Temel planda afet öncesinde, esnasında ve sonrasında kimin nerede, ne yapması gerektiği, koordinasyonun nasıl sağlanacağı konuları en ince ayrıntısına kadar hazırlanmakta ve uygulanmaktadır. Afet esnasında görev alan “Acil Durum Merkezi” ise plan çerçevesinde ilgili kurumlar ve kişilerle etkin ve etkili bir koordinasyon sağlamaktadır (acilafet.org., 2015). Japonya yapmış olduğu bu çalışmalar sonucunda başarısını yaşamış olduğu afetlerde göstermiştir. Örneğin; 2003 yılında meydana gelen ve büyüklükleri 7.6 ve 7.8 olan depremlerde can kaybı birkaç kişi ile sınırlı kalmıştır (Demirci ve Karakuyu, 2004: 69).

Afetlerin meydana geliş nedenleri ister doğa kaynaklı olsun ister insan kaynaklı afetler olsun dünya var oldukça insanoğlunun her an karşılaşacağı olaylardır. Onun bu özelliği karşısında insanoğlunun yapması gereken çaresizce kaderini beklemek olmamalıdır. Elbette doğa kaynaklı afetleri önlemek imkânsızdır. Ancak öncesinde yapılacak çalışmalar ile zararları azaltılabilir ve can kayıplarının önüne geçilebilir. Bu nedenle her seferinde maddi ve manevi çok ağır sonuçlar doğuran afet olayları karşısında yapılması gerekenler risk odaklı bir yönetim sürecini kapsamalıdır.

Bu çalışmada öncelikle ülkemizdeki afet yönetimi ile ilgili genel durum değerlendirilmeye çalışılmıştır. Geçmişten günümüze kadar uygulanan afet yönetim şekilleri üzerine bir değerlendirme yapılmıştır. Sonrasında 2009 yılında kabul edilen 5902 sayılı AFAD hakkındaki kanun ile yaşanan değişim incelenmiştir. Risk odaklı bir afet yönetim sisteminin AFAD tarafından uygulanan sistem içerisindeki yeri araştırılmıştır. Sonrasında risk odaklı afet yönetiminin nasıl olması gerektiği konusunda metodolojik bir yaklaşım ortaya konulmaya çalışılmıştır.

1. TÜRK AFET YÖNETİMİ ÜZERİNE GENEL DEĞERLENDİRME

Ülkelerin afet yönetim sistemleri yaşadıkları afetlerin çeşitlerine göre şekillenmektedir. Ülkeler sıklıkla yaşamış olduğu veya afetin oluşturduğu olumsuz etkilerin derecesine göre geliştirdikleri mücadele yönetimleri ile afet yönetim sistemlerini geliştirmişlerdir. Ülkemiz deprem kuşağında olan bir ülke olduğundan afet yönetim sistemi çoğunlukla depremle mücadele üzerine kurulmuştur. Bununla birlikte diğer doğa kaynaklı ve insan kaynaklı afetlerde önemli bir yere sahiptir.

Ülkemizde afet yönetimi konusunda yazılı kaynaklar incelendiğinde arşivlerde kayıtlı en eski afet olayı, 14 Eylül 1509 tarihinde İstanbul'da meydana gelen ve 13 bin insanın ölmesi, 109 cami ile 1047 yapının yıkılması ile sonuçlanan İstanbul depremidir. Bu deprem sonrasında dönemin padişahı II. Beyazıt tarafından çıkarılan fermanla evi yıkılan ailelere 20' şer altın verilmiştir. Yine bu fermanla İstanbul'un yeniden imarı için, 50 bin ustanın ve yaşları 14-60 arası olan erkeklerin inşaat işlerinde çalışmaları emredilmiştir. Ayrıca deniz kenarında dolgu zemin üzerine ev yapılması yasaklanmış ve ahşap karkas ev yapımı teşvik edilmiştir (TBMM, 1999:12). Bu fermanla afet yönetimi ağırlıklı olarak afet sonrası yaraları sarma ve zararı devlet eliyle karşılamaya yöneliktir. Dolgu malzeme üzerine ev yapımının yasaklanması ve depremde taş evlerin büyük can kayıplarına neden olmasından dolayı ahşap ev yapımının teşvik edilmesi kısmen afet öncesi bir yönetim anlayışının göstergesi olabilir.

Erzincan ilinde 26 Aralık 1939 tarihinde meydana gelen ve 33.000 kişinin öldüğü, 100.000 kişinin yaralandığı, 117.000 civarında binanın yıkıldığı ve hasara uğradığı deprem Cumhuriyet döneminin en büyük afetlerindendir (Ergünay, 2010:69). Bu afet sonrası ülkede meydana gelen ve büyük zarara neden olan afetler incelendiğinde; 1946 yılında Muş ili Varto ilçesinde meydana gelen deprem, 1999 yılında meydana gelen Marmara depremleri ve 2011 yılında meydana gelen Van depremi ülkemizde maddi ve manevi kayıplara neden olan büyük afetlerdendir (yerbilimleri.com, 2015).

Türkiye'nin afet yönetim sistemini değerlendirebilmek için Cumhuriyet döneminde yapılan düzenlemelerin incelenmesi yerinde olacaktır. 1939 Erzincan depremi sonrasında 1940 yılında 3773 Sayılı "Erzincan'da ve Erzincan

Depreminden Müteessir Olan Mıntıklarda Zarar Görenlere Yapılacak Yapılar Hakkında Kanun” çıkartılmıştır. Bu düzenleme afet sonrası yaraları sarmaya yöneliktir. 18 Temmuz 1944 tarihinde 4623 Sayılı “Yersarsıntılarında Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun” çıkartılmıştır. Bu yasa merkezi yönetime ilk defa deprem öncesi yapılması gerekenler hakkında görevler vermiştir. Ayrıca, bu yasa ile “Deprem Bölgeleri Haritaları” oluşturulmuştur. 1945 yılında “Türkiye Yersarsıntısı Bölgeleri Yapı Yönetmeliği” çıkarılmıştır. Bu düzenlemeler klasik afet yönetim anlayışından farklı olarak afet öncesi önleyici düzenlemeler olarak kabul edilebilir. Bu düzenlemelerden sonra sırasıyla; 1956 yılında 6785 sayılı (1985 yılında 3194 sayılı kanunla yeniden düzenlenmiştir) “İmar Kanunu”, 1958 yılında 7116 sayılı “İmar ve İskan Vekaleti Kuruluş ve Vazifeleri Hakkında Kanun”, 1958 yılında 7126 sayılı “Sivil Müdafaa Kanunu” çıkartılmıştır. 1959 yılında çıkarılan 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun” afet yönetiminde önemli bir yere sahiptir. Bu yasayı önemli kılan; afet zararlarını azaltmayı amaçlayan daha önceki yasaları tek bir yasa haline getirmesidir. Bu yasa ile ilk defa afetler için genel bütçeden ayrılan kaynağın yanı sıra “Afet Fonu” oluşturulmuştur. 1992 yılında Erzincan ilinde meydana gelen deprem sonrasında 3838 sayılı “Erzincan, Gümüşhane ve Tunceli İllerinde Vuku Bulan Deprem Afeti ile Şırnak ve Çukurca’da Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Kanun” çıkartılmıştır. Bu yasadan sonra 4123 sayılı “Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun” çıkartılmıştır. Bu düzenlemeler de daha önce çıkartılanlar gibi deprem sonrası yaraları sarmaya yöneliktir (Aktel, 2010:170-171). 1999 yılında meydana gelen Marmara Depremlerinden sonraki yaklaşık bir yıllık süreçte 38 kanun ve kanun hükmünde kararname, 28 kararname, 6 yönetmelik, 17 tebliğ ve 9 genelge yürürlüğe konulmuştur (Öztürk, 2003: 52). Yapılan düzenlemelerin neredeyse tamamı klasik afet yönetim sürecinde afet sonrası yaraları sarmaya yönelik düzenlemelerdir.

Ülkemizin kalkınma politikalarını belirleyen ve 1963 yılından itibaren düzenlenen beş yıllık kalkınma planları olarak adlandırılan planlar incelendiğinde çağdaş anlamda afet yönetimi olarak bilinen afet öncesi, esnası ve sonrasında yapılması gerekenleri içeren risk odaklı afet yönetim anlayışına 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1996-2000) “Bölgesel Gelişme ile Konut” başlıkları altında yer verilmiş ve afet öncesi zararları azaltmaya yönelik yasal düzenlemelere ihtiyaç

olduğu vurgulanmıştır. 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2001-2005) "Doğal Afet" başlığı altında mevcut durum analiz edilerek yapılması gereken düzenlemelere yer vermiştir. 9. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2007-2013) afet konusuna sadece iki yerde yer verilmiştir. 10. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda afet konusu "Afet Yönetimi" başlığı altında mevcut durum analiz edilerek risk odaklı bir afet yönetimi anlayışına kapsamlı şekilde yer verilmiştir (kalkinma.gov.tr, 2015).

Ülkemizde afet yönetimini ilk defa klasik afet yönetim anlayışından farklı olarak ele alan doküman 1997 tarihli "Afetlerde Meydana Gelen Can ve Mal Kaybını En Aza İndirmek İçin Alınması Gereken Tedbirlerin Belirlenmesi" başlıklı 20. Dönem Meclis Araştırma Raporudur. Bu rapor afetler konusunda geniş bir değerlendirme yapmakta ve afet zararlarının azaltılması için yapılması gerekenler hakkında önerilerde bulunmaktadır. Bu raporun daha önce yapılan çalışmalara nispeten çok kapsamlı, sorun odaklı ve stratejik bir belge niteliğinde olduğu kabul edilir (TBMM, 2015). Ancak, ekonomik sorunlar gerekçe gösterilerek bu raporla ilgili herhangi bir iyileştirici düzenleme yapılmamıştır. O dönemde Japonya Uluslararası Yardım Teşkilatı (JICA)'nın desteği ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı bünyesinde "Deprem Zararlarının Azaltılması Araştırma Merkezi" kurulmuştur (DPT, 2000:13).

Yukarıda Türkiye'nin afet yönetimi ile ilgili yapmış olduğu yasal ve yapısal düzenlemeler değerlendirildiğinde klasik afet yönetim şeklinin hakim olduğu görülmektedir. Geçen yüzyılın ikinci yarısında hakim olan bu afet yönetimi, II. Dünya Savaşı ve sonrasında ortaya çıkan soğuk savaş sürecinde aktif olarak görev alan sivil savunma ve korunma birimlerince sağlanmaya çalışılmıştır. Klasik afet yönetim sisteminin de temelini oluşturan bu birimlerin amacı savaş tehlikesi karşısında sivil halkın korunmasıydı (Özmen ve Özden, 2013:6). Bu dönem içerisinde hazırlanan birkaç araştırma raporunda ve beş yıllık kalkınma planlarında çağdaş afet yönetim tarzı olan risk odaklı ve afet öncesi yönetime önem verilmesini vurgulayan çalışmalar hazırlanmış ise de uygulamaya geçirilmemiştir. Klasik afet yönetim anlayışının hakim olduğu bu dönemde ülkemizde maddi ve manevi birçok zararlar meydana gelmiştir.

2. 5902 SAYILI KANUN SONRASI AFET YÖNETİMİ

Ülkemizde 1999 yılında meydana gelen Marmara depremlerinde yaşanan başarısızlık ve yetersizliklerden dolayı klasik anlayışla afet yönetiminin yapılamayacağı anlaşılmıştır. Marmara depremleri, doğrusal politikaların büyük afetlerin karmaşık ve kaotik şartları içerisinde görev alan birimler arasında koordinasyonun sağlanmasında başarısız olduğunu göstermiştir. Bununla birlikte ideal sayılabilecek kanunlar ve düzenlemeler yapılarak kurumlara sorumluluk vermekle etkin bir afet yönetiminin yapılamayacağı da ortaya çıkmıştır (Çorbacioğlu ve Kapucu, 2005:68). Bu depremler sonrasında oluşan ihtiyaçlar ve kamuoyu baskısı sonucunda afet yönetiminde radikal sayılabilecek çalışmalar başlatılmıştır. Bu çalışmaların neticesinde 2009 yılında 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” çıkartılmıştır. Bu kanunun çıkarılmasındaki gerekçe olarak; afet, deprem ve acil durum gerektiren olayların meydana gelmesinden önce önleme, zarar azaltma, hazırlık, acil durum sırasında yapılacak müdahale ve acil durum sonrasında gerçekleştirilecek çalışmaların merkezden yürütülmesidir (TBMM, 2008). Önceki yıllarda çıkarılan kanunlar birden fazla bakanlığa ve birime afet yönetimi ile ilgili görevler verirken, bu kanun çok başlılığı ortadan kaldırarak yönetimi tek merkezde toplamayı amaçlamıştır.

Kanun ile Başbakanlığa doğrudan bağlı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD)” kurulmuştur. Bu birimin doğrudan başbakanlığa bağlı olması yönetimin diğer birimler üzerindeki gücünü arttırmıştır. 2011 yılında meydana gelen Van depreminde ilk sınavını veren bu birimin olaylara müdahale şekli ve süresi 1999 Marmara depremleri ile kıyaslanamayacak derecede etkin ve etkili olmuştur (2011 Van Depremi, 2014:10) Bu depremde, AFAD’ın klasik yönetim anlayışı çerçevesinde yerine getirdiği müdahale ve müdahale sonrası iyileştirme çalışmalarındaki yönetim tarzı eskiyle karşılaştırıldığında pozitif manada bir değişim geçirmiştir.

5902 Sayılı Kanunun 8.maddesinde “Planlama ve Zarar Azaltma Dairesi Başkanlığı” altında düzenlenen görevler doğrudan risk odaklı afet yönetim tarzının benimsediği ilkelere işaret etmektedir. Madde içeriğinde yer alan;

- “...ülke düzeyinde uygulanacak afet ve acil durum müdahale, risk yönetimi ve zarar azaltma planlarını yapmak veya yaptırmak,

- *Muhtemel afet ve acil durum bölgelerini tespit etmek ve önleyici tedbirleri ilan etmek,*
- *Zarara uğraması muhtemel yerlerin plan, proje ve imar esaslarını belirlemek, afet ve acil durumlar hakkında halkı bilgilendirme, bilinçlendirme ve eğitim çalışmaları yapmak,*
- *Eğitim faaliyetleri ve tatbikatları yapmak veya yaptırmak,*
- *Sigorta hizmetlerinin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılmasını sağlamak... ”*

ifadeleri afet yönetiminde çağdaş bir anlayışın benimsendiğini göstermektedir. Kadioğlu'nun (2008:19) da ifade ettiği gibi afet öncesi yapılacak önleme çalışmalarının temelinde afet riskini en aza indirmek, afet meydana geldiğinde ise etkin ve etkili şekilde müdahale ederek en az hasar ve kayıpla afeti yönetmek vardır. Bununla birlikte Çorbacioğlu ve Kapucu'nun (2005:68) da belirttiği gibi ideal kanunlar ve düzenlemeler yapmakla etkin bir afet yönetimine sahip olunmamaktadır. Bu kapsamda 5902 sayılı yasa ile kurulan AFAD'ın kuruluşundan bugüne kadar yapmış olduğu çalışmaların incelenmesinde yarar vardır.

2009 yılında çıkarılan 5902 sayılı kanunun gerekçelerinin başında “afet, deprem ve acil durum gerektiren olayların meydana gelmesinden önce önleme, zarar azaltma, hazırlık...” (TBMM, 2008) gelmektedir. Bu gerekçeler modern, risk odaklı bir afet yönetiminin de temelini oluşturmaktadır. Bu kapsamda kurumun risk odaklı bir afet yönetimini uygulamaya geçirebilmesi için birinci adım; geçmişte yaşanmış afetler ile ilgili bir veri deposunu oluşturması gerekmektedir. Yukarıda da belirtildiği gibi Türkiye’de klasik afet yönetiminin uygulandığı dönemde afet yönetiminde çok başlılık vardı. Afetlerle ilgili veriler birden çok kurumun arşivleri incelenerek temin ediliyordu. 2011 yılında 5902 sayılı yasaya eklenen 13/B maddesi ile bu veri tabanını oluşturulması görevi AFAD’a verilmiştir. Bu konu ile ilgili geliştirilen Türkiye Afet Bilgi Bankası (TABB) 2015 yılında faaliyete geçirilmiştir (AFAD, 2015a). Yine 2015 yılında başlatılan “Bütünleşik Afet Tehlike Haritalarının Hazırlanması” projesi (AFAD, 2015b) de risk odaklı bir afet yönetiminin temel unsurunu oluşturmaktadır.

Risk odaklı afet yönetim sistemine geçebilmenin ikinci adımı; oluşturulan veri bankası analizinden hazırlanacak strateji belgeleri, risk azaltma raporları ve

planlarıdır. AFAD tarafından 2012 yılında hazırlanan 2013-2023 Stratejik Plan'da yer alan "Risk Odaklı Bütünleşik Afet Yönetim Sistemini Kurmak" başlıklı amaç altında; 2013 yılında 2 adet ulusal plan ve risk azaltma faaliyetlerinde % 20 artış, 2014 yılında planlanan 3 adet ulusal plan ve risk azaltma faaliyetlerinde % 20 artış, 2015 yılında 4 adet ulusal plan ve risk azaltma faaliyetlerinde % 20 artış, 2016 ve sonrasında yalnızca risk azaltma faaliyetlerinde % 20 artış hedeflenmiştir (Stratejik Plan, 2012).

Risk odaklı afet yönetim sistemine geçişte diğer önemli adımlar ise afette görev alacak kurum içi ve kurum dışı personelin istihdamı ve eğitimi ile vatandaşların bilinçlendirilmesidir. 5902 sayılı yasanın "Personel ve Mali Hükümler" başlıklı dördüncü bölümünde personelin atama ve istihdamı düzenlenmiştir. Yasa ile kaldırılan Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nde çalışan personelden durumu uygun olanların AFAD kadrolarına geçişi yapılmıştır. Böylece daha önceki sistemde görev alan personelin birçoğu yeni kuruma geçiş yapmıştır. Personelin eğitimi konusu ise AFAD bünyesinde bulunan Afet ve Acil Durum Eğitim Merkezi tarafından yürütülmektedir. Verilen eğitim başlıkları incelendiğinde afet konusunda farkındalık oluşturacak birçok eğitimin verildiği görülmektedir. Çalışmanın temel konusunu oluşturan risk konusu ise Temel Afet Bilinci, Temel Kimyasal Biyolojik Radyasyon ve Nükleer (KBRN) eğitimi ve Sivil Savunma Uzman/ Amir Eğitimleri içerisinde yer alan konulardandır. Diğer kurumlardan görev alacak personelin belirlenmesi herhangi bir şarta bağlı kalmaksızın talep edilen unvan ve sayıda personelin yazılı olarak bildirilmesi ile yapılmaktadır. Görevlendirilen personelin sadece belirli bir kısmı görevlendirildiği alanla ilgili eğitime tabi tutulmaktadır. Kamuoyunun bilinçlendirilmesi ile ilgili AFAD tarafından broşür, afiş ve haritalar hazırlanmıştır.

Modern bir afet yönetim sistemini kurmak amacıyla kurulan yeni kurumun (AFAD) başarılı bir değişim yönetimi gerçekleştirebilmesi, değişim unsurlarının tamamında olumlu yönde bir değişimin gerçekleştirilmesiyle olacaktır. Kurum tarafından hazırlanan stratejik plan hedefleri ve hazırlıkları risk odaklı afet yönetimine geçiş için önemli birer adım olmakla birlikte yeterli olduğu söylenemez. Dünyada meydana gelen değişimleri yakalayabilme ve olabilecek her türlü tehlikelere karşı hazırlıklı olmak aynı zamanda hızlı olmayı gerektirmektedir

3. AFET RİSK YÖNETİMİ

“Risk yönetimi” kavramının literatürde ilk defa finans ve özel sektörlerde kullanıldığı bilinmektedir (Yazılıtaş ve Kadayıfçı, 2011:221). Risk yönetimi geniş bir süreci ifade etmektedir. Bu süreç, riskleri tanımlamayla başlayan, riskleri değerlendirmeyi, sorumlu kişi ve birimlerin belirlenmesini, risklerin transferi için belirlenen yöntemleri, uygulanmasını, gözlem ve değerlendirilmesini içeren bir süreçtir (Derici vd., 2007:153). Risk odaklı afet yönetimi ise riskleri değerlendirmeyi, afeti önlemeyi, hafifletmeyi ve sonrasında afete hazırlığı içeren yönetim anlayışıdır (Garatwa ve Bollin, 2002:21). Yapılan tanımlardan da anlaşılacağı gibi afet risk yönetimi sürekli devam eden bir döngüyü ifade eder.

Afet olayları karşısında insanoğlunun çaresizliği, devletleri ve milletleri ortak çözümler ve mücadele yolları aramaya yönlendirmiştir. 1990 yılı sonrasında Birleşmiş Milletler (BM) öncülüğünde afet politikaları konusunda radikal değişim ve uygulamalar yaşanmıştır. Bu tarihe kadar BM’nin afetlerle ilgili çalışmaları dayanışma, afet sonrası yardım ve mali destek sağlama gibi etkinlikleri kapsamaktaydı. Bu yaklaşım tarzının uzun dönemde büyük maliyetler getirmesi ve devletlerin temkinli davranmamaları değişimde önemli bir neden olmuştur. BM 1989-2000 yılları arasını “Doğal Afetleri Azaltma On Yılı” ilan etmiştir. Sonrasında yapılan Yokohama Konferansı (1994) ile “Afetleri Azaltma Uluslararası Stratejisi” ile yeni bir yapı oluşturulmuştur (Balamir, 2011). O dönemde bu çalışma kapsamında ülkemizde afetlerden sorumlu ulusal kurum olarak Bayındırlık ve İskân Bakanlığı görevlendirilmiştir. Bakanlığın çalışmaları neticesinde Türkiye’deki afet yönetim sisteminin iyileştirilmesine yönelik bir ulusal program hazırlanmış ve Resmi Gazete’de (Sayı:22939) yayımlanmıştır. Ancak afet yönetiminin geliştirilmesine yönelik oldukça kapsamlı hazırlanan bu çalışmaya yeterince önem verilmemesi ve etkin adımların atılmaması nedeniyle sonuçlandırılmamıştır (Akdağ, 2002:38).

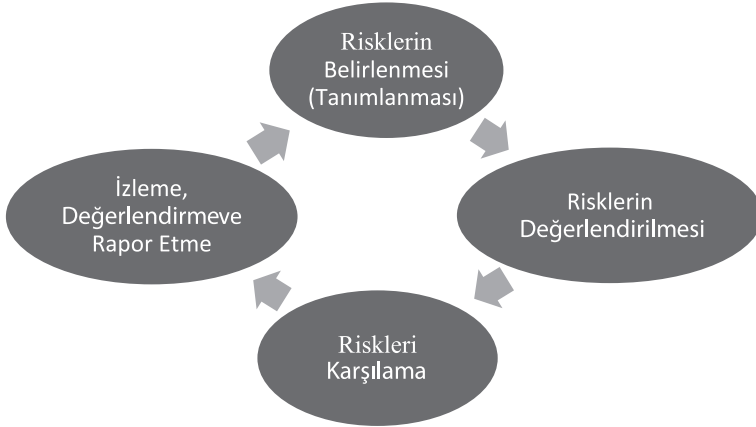
Yukarıda verilen örneklerle ve yapılan çalışmalara rağmen afet yönetiminde riski ortadan kaldırma veya transfer etme yöntemleri geliştirilmediğinden ve riskler önlenemediğinden 1999 yılında ülkemizde meydana gelen 7.4 büyüklüğündeki Marmara depreminde yaklaşık 18.433 kişi hayatını kaybetmiştir (Ergünay, 2007:2). Buna karşın ülkemiz gibi deprem kuşağında olan, ancak modern afet yönetim sistemine sahip Japonya’da 2003 yılında meydana gelen ve büyüklükleri 7.6 ve 7.8 olan depremlerde can kaybı birkaç kişi ile sınırlı kalmıştır (Demirci ve Karakuyu,

2004: 69). Bu iki durum arasındaki fark risk odaklı afet yönetiminin zorunluluğunu çok açık şekilde ortaya koymaktadır.

3.1. Afet Risk Yönetim Süreci

BM tarafından 1989-2000 yılları arası ilan edilen “Doğal Afetleri Azaltma On Yılı” sonrasında ülkeler afetlerle mücadelede strateji değişikliğine giderek afet sonrası tepkisel tedbirlerden entegre afet risk yönetimine geçmişlerdir (Garatwa ve Bollin, 2002:21). Bu yeni dönemde geliştirilen yöntemlerle risk odaklı afet yönetimine geçilmiştir.

Döngüsel bir süreci ifade eden risk yönetim süreci Şekil 1’de çıkarılmıştır (Yazılıtaş ve Kadayıfçı, 2011:228).



Şekil 1. Risk Yönetim Süreci

Risk yönetim süreci afet risk yönetim sürecine uyarlandığında; öncelikle afete neden olabilecek riskler belirlenir, belirlenen riskler değerlendirilerek derecelendirilir, riskleri karşılamak için yöntemler geliştirilir ve uygulanır, son olarak yönetim sonucunda değerlendirme raporu hazırlanır. Bu süreç gelişen ve değişen şartlarda yenilenerek güncellenir.

3.1.1. Afet Risklerinin Belirlenmesi (Tanımlanması)

Afet risk yönetiminde olası risklerin belirlenmesi sürecin ana unsurunu oluşturur. Risklerin belirlenmesinde en önemli veri kaynağı arşivlerdir. Geçmişte yaşanmış afetlerle ilgili kayıtlar olası afetler konusunda bilgi verir. Bununla birlikte

teknolojinin gelişmesi ile ortaya çıkan coğrafi bilgi sistemlerinin kullanımı da riskleri belirlemede önemli bir destek sağlayıcıdır.

Bilişim teknolojilerinin gelişimi sonucunda ortaya çıkan coğrafi bilgi sistemleri, kullanıcılarına yeryüzüne ait her türlü verinin depolanmasını, bunların mekan ile ilişkilerinin ortaya konulmasını, analiz imkanı tanınması ve tüm bunları grafik, şekil, tablo... v.b. şekilde sunulmasını sağlar (Demirci ve Karakuyu, 2004:8). Karar verici konumunda olan yöneticiler bu kaynaklardan elde ettikleri veriler doğrultusunda planlama yaparak etkin ve etkili bir yönetim sergileyebilirler.

3.1.2. Risklerin Değerlendirilmesi

Risk değerlendirme, doğa olaylarının, kazaların veya insan kaynaklı olayların (tehlikelerin) toplum üzerindeki etkilerinin tanımlanması ile başlar (OECD, 2012:25). Afet risk yönetiminde de oluşabilecek afetler ve bunların toplum üzerindeki etkileri tanımlanır. Sonrasında tanımlanan risklerin derecelendirilmesi yapılır. Risklerin derecelendirilmesi yönetimde önceliklerin belirlenmesini sağlar.

Risk değerlendirme, olası risklerin gerçekleşme ihtimalleri ve gerçekleştiklerinde oluşturacakları etkilerin neler olabileceğini ortaya çıkarır. Değerlendirme sonucunda riskler büyük, orta ve küçük riskler şeklinde sınıflandırılır. Sınıflandırmada dikkat edilmesi gereken diğer bir nokta riskin ortaya çıkma ihtimalindeki zaman dilimidir. Riskler yakın, orta ve uzak zamanda olabilirliklerine göre de sınıflandırılır. Yapılacak bu yöntemle bir risk matrisi oluşturularak risklerin önemlilik düzeyleri belirlenir (Derici vd., 2007:157-158). Risklerin değerlendirme süreci tamamlandıktan sonra riskleri karşılama sürecine geçilir.

3.1.3. Riskleri Karşılama

Değerlendirilen risklerin ortaya çıkmadan önce yok edilmesi, edilemiyorsa en az zarar ve kayıpla geçirtilerilebilmesi için geliştirilen yöntemler bu süreçte hazırlanır. Risklerin karşılanması için geliştirilen yöntemlerin başında transfer etme gelmektedir. Önceden tespit edilen afet riskinin nasıl transfer edileceğinin planlanması oluşabilecek olumsuzlukları ortadan kaldırmayı veya en aza indirmeyi sağlayacaktır (Yazılıtaş ve Kadayıfçı, 2011:227).

Afeti meydana getirecek risklerin transfer yöntemleri belirlenirken etki

analizleri, fayda-maliyet analizleri ve sürekliliği sağlayacak yöntemler dikkate alınmalıdır. Afet öncesi yaptığınız yatırımların geri dönüşüm verimliliği de sağlanmalıdır. Avrupa Birliği Sivil Yardım ve Koruma Departmanı'nın hazırlamış olduğu raporda harcanan her 1 avro karşılığında 4 ile 7 avro arası tasarruf sağlandığı ortaya konulmuştur (ec.europa.eu, 2015b).

3.1.4. İzleme, Değerlendirme ve Rapor Etme

Risk yönetiminde en son aşama ve aynı zamanda yeni bir aşamanın da başlangıcı olan izleme, değerlendirme ve rapor etme sürecinde tanımlanan risklerin transferi için geliştirilen yöntemlerin sonuçları değerlendirilir, olumlu ve olumsuz gelişmeler rapor edilir.

Afet risk yönetiminde tanımlanan risklere yönelik yapılan planlamalarla elde edilen sonuçlar, sorumlu kişiler tarafından değerlendirilerek değişim ve neticeler üzerine odaklanılır.

SONUÇ

İnsanoğlu varlığını devam ettirmek için dünya üzerinde kendisine tehdit olabilecek risklerle mücadele etmek zorundadır. Bu mücadelede en büyük tehditler aniden ortaya çıkan doğal afetler ile kendi hata ve yetersizliklerinden kaynaklanan afetlerdir. Bu afetler bazen gelişen teknolojiyle de ortaya çıkmaktadır. Tüm bu afetlerle etkin ve etkili mücadele edebilmek için modern bir afet yönetim sistemi olan risk odaklı bir yönetim anlayışının benimsenmesi ve uygulanması gerekmektedir.

Türkiye’de 2009 yılında çıkarılan 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ile modern bir afet yönetim sistemi geliştirmek amaçlanmıştır. Bu kanun sonrası kurulan AFAD ile afet yönetiminde çok başlılığın önüne geçilmiştir. Afet sonrası afete müdahale, yaraların sarılması ve hayatın normalleşmesinde yeni yapı eski ile kıyaslanamayacak kadar başarılı olmuştur. AFAD’ın Başbakanlığa bağlı olması bürokratik olarak da güçlü olmasını sağlamış, karar alma ve uygulama sürecini kısaltmıştır. Ancak, bu olumlu sonuçların yanında en önemli konu olan risk odaklı afet yönetim anlayışının tam olarak uygulanmadığı görülmektedir. Bunun temelinde ise değişim geçirmekte olan yapının yeni anlayışı benimsemesindeki sorunlar, değişimi gerçekleştiren

unsurlarda (yapı, insan kaynağı ve teknoloji) görülen niteliksel ve nicel yetersizlikler olabilir. Bunun yanında risk yönetim sürecinin başlangıcını oluşturan risklerin belirlenmesi aşamasında gelişmiş ülke afet yönetimlerinde kullanılan coğrafi bilgi sistemlerinin tam olarak oluşturulamadığı görülmektedir. Ayrıca, yerel ölçekte risk haritalarının tam olarak oluşturulamadığı ve stratejik planlamada bu konuda nitelikli ve yeterli sayıda hedefin belirlenmediği görülmektedir. Diğer önemli bir konu; afet yönetiminde görev alan diğer kurum personelinin seçimi ve eğitimi konusudur. Özellikle afet yönetiminde önemli bir yere sahip olan kolluk birimlerinde görevli personelin belirli aralıklarla görev yerlerinin değişmesi, konu ile yeterli bir eğitim almamaları, görevlendirmelerin yalnızca doküman üzerinde yapılması afet risk yönetiminin etkin şekilde uygulanmasının önündeki engelleri oluşturmaktadır.

Afet risk yönetimi konusunda diğer önemli konu insan kaynağının istihdamı, eğitimi ve sürekliliğinin sağlanmasıdır. Özellikle afet yönetiminde diğer kurumlardan görev alacak personelin eğitimi ve sürekliliği önemlidir. Ancak, Türk kamu yönetiminde personel sirkülasyonu çok yoğun olduğundan bu durum afet yönetiminde bir risk oluşturmaktadır. Bu riski ortadan kaldırmak için yeni politikalar üretilmeli, eğitim konusu belirli aralıklarla tekrarlanmalıdır.

Tüm yapılan çalışmaların bir uyum içerisinde yürütülebilmesi için toplumda afet yönetimi konusunda farkındalık oluşturulmalıdır. Bunun için bilinçlendirme eğitimlerinin etkin hale getirilmesi gerekmektedir. Bilinçlendirme konusunda iletişim kanalları (TV, Gazete, İnternet, Sosyal Medya... v.b.) çok iyi kullanılmalıdır. Bu konularda başarı sağlamış olan Japonya ve Amerika Birleşik Devletleri gibi ülkeler örnek alınabilir.

KAYNAKÇA

Akdağ, S. Emre, (2002) “ Mali Yapı ve Denetim Boyutlarıyla Afet Yönetimi” Sayıştay Dergisi, Sayı:44-45, Ankara.

Aktel Mehmet, (2010), “5902 Sayılı Yasa ile Türkiye’de Afet Yönetiminde Oluşan Değişim”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 27, ss. 169-180, Afyonkarahisar.

Balamir, Murat (2011) “Uluslararası Afetler Politikasının Ana Eksen: Kontrol Sakınım”,1. Türkiye Deprem Mühendisliği ve Sismoloji Konferansı, ODTÜ, Ankara.

Çorbacıoğlu, Sıtkı ve Kapucu, Naim, (2005) “Critical Evaluation of Turkish Disaster Management System”, Turkish Public Administration Annual, Vol. 29-31, pp. 53-72, Ankara.

Demirci, Ali. ve Karakuyu, Mehmet, (2004), “Afet Yönetiminde Coğrafi Bilgi Teknolojilerinin Rolü”, Doğu Coğrafya Dergisi, Atatürk Üniversitesi Kazım Karabekir Eğitim Fakültesi, Cilt. 9, Sayı 12, pp:67-101, Erzurum.

Derici, O., Tüysüz, Z. ve Sarı, A. (2007), Kurumsal Risk Yönetimi ve Sayıştay Uygulaması, Sayıştay Dergisi, Sayı. 65, Ankara.

DPT, (2000), Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Özel İhtisas Komisyonu Başkanlığı, Ankara.

Ergünay, Oktay, (2007), “Türkiye’nin Afet Profili” TMMOB Afet Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Ankara.

Ergünay, Oktay, (2010), “Türkiye’nin Deprem Gerçeği Paneli”, H. Can ve B. ÖZMEN (Ed), Gazi Üniversitesi Deprem Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara.

Ersoy, Şükrü (2013). 2013 Afet Raporu “Dünya ve Türkiye”, İstanbul: Yıldız Teknik Üniversitesi Doğa ilimleri Araştırma Merkezi.

Garatwa, Wolfgang ve Bollin, Christina, (2002), Disaster Risk Management, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Eschborn.

Gündüz, Z., Dağdeviren, U., Sünbül, A.Bengü, Demirkol, S. ve Kara,O., (2007), “Türkiye’nin Afet Profili” TMMOB Afet Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Ankara.

Kadioğlu, Mikad, (2008), “Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri”, Modern Bütünleşik Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, M. Kadioğlu ve E.Özdamar (Ed.), Ofis Yayınları No.2, Ankara.

OECD, (2012), Disasater Risk Assesment and Risk Financing, G20 / OECD Methodological Framework, Mexico.

Özel İhtisas Komisyon Raporu, (2014), Afet Yönetiminde Etkinlik, Onuncu Kalkınma Planı 2014/2018, Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.

Özmen, Bülent ve Özden A.Tolga, (2013), Türkiye’nin Afet Yönetimine ilişkin Eleştirel Bir Değerlendirme, İ.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No:49, ss.1-28, İstanbul.

Öztürk, Nurettin, (2003), “Türkiye’de Afet Yönetimi: Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri” Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 12, Sayı 4,ss. 42-64, Ankara.

Stratejik Plan, (2012), 2013-2017 Stratejik Plan, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, Ankara.

TBMM, (1999), Meclis Araştırma Komisyon Raporu, 21.Dönem, 2.Yasama Yılı, S. Sayısı: 308. Ankara.

TBMM, (2008), Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı ile Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm; İçişleri ile Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/552), Dönem:23, Yasama Yılı:2, S.Sayısı:293.

Yazılıtaş, Ahmet ve Kadayıfçı, Serkan, (2011), Risk Yönetimi: Palu İlçesinde (Elazığ) Mala Karşı İşlenen Suçlarda hırsızlık Risk Yönetimi, Suçla Mücadelede Çağdaş Yaklaşımlar, M, Karakaya ve S. Gültekin (Ed), Ankara.

2011 Van Depremi, (2014), Müdahale, İyileştirme ve Sosyoekonomik Açından 2011 Van Depremi Raporu, Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, Ankara.

acilafet.org., (2015), http://www.acilafet.org/upload/dosyalar/japon_afet_yonetimi.pdf, (erişim tarihi:21.10.2015).

AFAD, (2014), <http://www.afad.gov.tr/TR/icerikDetay1.aspx?ID=570>, (erişim tarihi: 18.10.2014).

AFAD, (2015a), <https://www.afad.gov.tr/TR/HaberDetay.aspx?IcerikID=3555&ID=5>, (erişim tarihi: 28.05.2015).

AFAD, (2015b), <https://www.afad.gov.tr/TR/HaberDetay.aspx?IcerikID=3557&ID=5>, (erişim tarihi: 28.05.2015).

ec.europa.eu,(2015a), http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/disaster_risk_management_en.pdf, (erişim tarihi: 15.03.2015).

ec.europa.eu,(2015b), http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/disaster_risk_management_en.pdf (erişim tarihi: 15.03.2015).

kalkinma.gov.tr, (2015), <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx>, (erişim tarihi:10.03.2015).

Milliyet, (2015), <http://www.milliyet.com.tr/ankara-saldirisi-ile-ilgili-yayin-gundem-2134493/>, (erişim tarihi:21.10.2015).

TBMM, (2015), <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem20/yil01/ss345.pdf>, (erişim tarihi:18.03.2015).

TMMOB, (2014), http://www.tmmob.org.tr/sites/default/files/somaraporu_0.pdf, (erişim tarihi: 21.05.2015).

yerbilimleri.com., (2015), <http://www.yerbilimleri.com/yakin-gecmiste-turkiyede-meydana-gelen-onemli-depremler-ve-olu-sayilari/>, (erişim tarihi:21.04.2015).



TÜRK İDARE DERGİSİ

YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

YAYIN İLKELERİ

1- İçişleri Bakanlığı tarafından 1928 yılında yayımlanmaya başlayan Türk İdare Dergisi, yönetim alanındaki kuramsal ve uygulamalı özgün araştırma, inceleme ve derlemelerin yayımlandığı, TÜBİTAK ULAKBİM İndeksinde Sosyal ve Beşeri Bilimler Veritabanı B Grubunda taranan Ulusal Hakemli ve basılı olarak yayımlanan bilimsel bir dergidir. Dergimiz 2012 yılından itibaren Haziran ve Aralık aylarında olmak üzere yılda 2 (iki) kez yayımlanmaktadır.

2- Derginin yayın dili Türkçe olmakla birlikte, Yayın Kurulunun kararına bağlı olarak yabancı dilde yazılan makaleler de derginin genel ilkeleri çerçevesinde yayımlanabilir. Yazı başlığı, anahtar kelimeler ve makalenin öz kısmı, bütün makalelerde Türkçe ve İngilizce olarak bulunmak zorundadır.

3- Dergide siyasal bilgiler, hukuk, kamu yönetimi, coğrafya, tarih, iletişim, ekonomi ve işletme, bilişim, psikoloji, sosyoloji ve şehir bölge planlama vb. sosyal, beşeri, idari bilimler alanında öncelikle orijinal araştırma, inceleme ve derlemeler türünde yazılar yayımlanır. Dergi Yayın Kurulu tarafından hazırlatılan çeviriler ile derlemeler yayımlanabilir. Bildiri olarak sunulmuş ya da özet biçiminde yayınlanmış yazılar, daha önce sunulduğu veya yayımlandığı not olarak belirtilmek şartıyla, geniş sunumu ile kabul edilebilir. Ayrıca kitap incelemelerine ve “kronik” adı altında güncel olayları inceleyen notlar da yayımlanabilir.

4- Dergide yayımlanması istenen yazılar, Türk Dil Kurumunun Türkçe Sözlüğü ve Yeni Yazım Kurallarına, ayrıca dilbilgisi kurallarına (imla, noktalama, açıklık, anlaşılabilirlik vs.) uygun olmalıdır. Bu nedenle oluşabilecek problemlerden ve eleştirilerden tamamen yazar sorumludur. Yayımlanmak üzere gönderilen makalelerin, derginin yayın ilkeleri ve yazım kurallarına uygunluğu Yayın Kurulu tarafından öncelik sırasına göre değerlendirilir. Yayın ilkelerine ve yazım kurallarına uygun biçimde hazırlanmayan makaleler değerlendirmeye alınmaz ve hakeme gönderilmez. Yayın Kurulu yazıyı bilimsel yönden değerlendirmek üzere hakeme veya düzeltilmek üzere yazarına geri göndermek, yazının biçiminde düzeltme yapmak veya kısaltmak, yayın ve etik kurallara uymayanları yayımlamamak yetkisine sahiptir.

5- Makalenin daha önce hiçbir yerde yayımlanmadığı, yayımlanmak üzere kabul edilmediği veya halen başka bir yerde yayımlanmak üzere değerlendirilme aşamasında olmadığına ilişkin Makale Yayımlama Dilekçesi yazar tarafından imzalanır ve makale ekinde yazara ait kısa özgeçmiş ile birlikte gönderilir. Yabancı dilde hazırlanan makalelerin Türkçe çevirisinin de gönderilmesi zorunludur. Çeviri eserlerin ise orijinalinin nerede yayımlandığını belirten bir nüshasının da çeviri ile birlikte gönderilmesi gerekmektedir. Makaleler ve diğer dokümanlar posta ile

CD ortamında veya bilgisayar çıktısı olarak “İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Meşrutiyet Caddesi, Karanfil 2 Sokak, No:67 Bakanlıklar/ANKARA” adresine veya tid@icisleri.gov.tr adresine e-postaya eklenmiş word belgesi şeklinde gönderilebilir.

6- Türk İdare Dergisinde yayımlanmak üzere gönderilen telif ve işleme eserler İçişleri Bakanlığınca (Strateji Geliştirme Başkanlığı) öncelikle Bakanlığın hizmet konuları itibarıyla, akademik nitelikleri bakımından incelemeye tabi tutulur. Atatürk ilke ve inkılâplarına ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına uygunluğu, kanunlara göre suç teşkil edip etmediği, kamu hukukunu, yönetim bilimini, sosyo ekonomik konuları içerip içermediği, Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatı, bağlı kuruluşlar ile mahalli idareler personeline yardımcı ve yol gösterici olup olmadığı, bilimsel alanda yenilik getirip getirmediği, uygulamada personel ve teşkilatlanmaya ilişkin fiili veya hukuki sorunlara değinen, çözüm arayan veya çözüm getiren nitelik taşıyıp taşımadığı, ülke kalkınması, idareciler, merkezi ve mahalli idareler ile güvenlik alanlarında yeni yaklaşımlar içerip içermediği inceleme yapılırken göz önünde bulundurulur.

7- Yayın Kurulunun ön değerlendirmesinden geçen makaleler incelenmek üzere en az iki hakeme gönderilir. Hakemlere yazar adı gönderilmez ve hakemlerin isimleri de makale sahiplerinden gizli tutulur. Eser sahibi akademisyen olarak görev yapıyorsa, hakem seçim sürecinde akademik unvanlara; makale yabancı dilde yazılmış ise hakemlik yapacak kişilerin dil yeterliklerine dikkat edilir. Hakemler değerlendirmelerini Makale Değerlendirme Formunu kullanarak yaparlar. İki hakemden olumlu değerlendirme alan makaleler yayımlanabilir. Ancak, iki hakem olumlu değerlendirme yapsa bile editör tarafından gerekli görülmesi halinde makaleler tekrar değerlendirilebilir. Hakem değerlendirme sonuçlarından biri olumlu diğeri olumsuz ise, makale üçüncü bir hakeme gönderilir. Hakemlerin değerlendirme sonuçları birbirleriyle çelişirse makale editör tarafından değerlendirilir. Editör, esasa yönelik olmayan maddi hatalar, Türk İdare Dergisi Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları ile dergi bütünlüğü bakımından düzeltmeler yapabilir ve bunlar hakkında yazara bilgi verir. Hakemler tarafından düzeltme isteniyorsa çalışma yazara geri gönderilir ve bu durumda editörün verdiği süre içerisinde gerekli düzeltmeler yapılarak çalışmayı Yayın Kuruluna ulaştırır. Yazarlar hakemlerin eleştiri, öneri ve düzeltme taleplerini dikkate alırlar; katılmadıkları hususlar varsa, gerekçeleriyle birlikte itiraz etme hakkına sahiptirler.

8- Hakem değerlendirmeleri olumlu bulunduğu halde, makale sayısının fazla olması nedeniyle yayımlanmayan makaleler bir sonraki sayıda yayımlanmak üzere editör tarafından değerlendirilir. Bu şekilde 1 (bir) yıldan fazla bekleyen makale güncelliğini yitirdiği için yayımlanmaz.

9- Bir yazarın derginin aynı sayısında ilk isim olarak yazdığı bir, ortak yazılan makalelerde bir olmak üzere en fazla iki makalesi yayımlanabilir. Ayrıca, birinci sayıda yazarın ortak yazdığı makale, ikinci sayıda ilk isim olarak yazdığı makale, üçüncü sayıda ise başka bir yazarla ortak yazdığı makale olmak üzere üst üste üç sayıda bir yazara ait makale yayımlanabilir. Derginin birbirini takip eden iki sayısında ilk isim yazar olarak makalesi yayımlanan yazarın üçüncü makalesi, derginin devam eden sayısı yerine, sonraki sayısında yayımlanır.

10- Yayın Kurulu ile hakem ve yazarlardan gelen bilgi, belge ve değerlendirme sonuçları 5 (beş) yıl süreyle saklanır.

11- Çeviri olsa dahi yayımlanan tüm makalelerin dil, üslup, içerik, etik gibi konularda fikrî, ilmî ve hukukî sorumluluğu yazarlarına veya çevirmenlerine aittir. İçişleri Bakanlığının bu konularda hiçbir sorumluluğu yoktur.

12- Yayımlanan makalelerin tüm yayın hakları Türk İdare Dergisine geçer ve bu makaleler hiçbir nedenle yazara geri verilmez. Yayımlanmayan makaleler ise yazarın talep etmesi halinde editör tarafından değerlendirilerek iade edilebilir.

13- Derginin yayımlanmasından sonra makalesi yayımlanan yazarlara ve makale değerlendiren hakemlere 23/01/2007 tarihli ve 26412 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Kamu 13- Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik” çerçevesinde telif ücreti ödenir ve yazara 5 (beş) adet, hakeme ise 1 (bir) adet dergi ücretsiz olarak gönderilir. İçişleri Bakanlığınca (Strateji Geliştirme Başkanlığı) makalesi yayımlanan yazarlara ve makale değerlendiren hakemlere Saymanlık Dilekçesi, Telif ve Tercüme Eser Temliknamesi ve Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin ekinde yer alan 12 No’lu Örnek Harcama Pusulası gönderilir. Saymanlık Dilekçesinde yazarın açık adresi, telefon numarası, e-posta adresi, telif ücretinin ödeneceği bankanın adı ve şubesi, Türkiye Cumhuriyeti Kimlik Numarası, banka IBAN numarası, banka hesap numarası, vergi numarası ile bağlı olduğu vergi dairesi belirtilmelidir. Ayrıca istenilen belgelere www.tid.gov.tr internet adresinden de ulaşılabilir.

YAZIM KURALLARI

1- Yazılar, açık ve anlaşılır bir dil ile yazılacak, yabancı terimler yerine yerleşmiş Türkçe karşılıklar kullanılacak, anlatımda kişiselleştirilmiş ifadelerden kaçınılacak, bilimsel, akademik makale kriterlerine uyulacaktır. (Anı, şiir vb. tarzda yazılar olmayacaktır.)

2- Yazılar A-4 boyutunda; üst 3.5, alt 2.5, sol 2.5, sağ 2.0 ve cilt payı 0 cm olacak şekilde ve en az 1.5 en çok çift aralıklı olarak yazılmalıdır. Sayfaların sağ alt köşesinde sayfa numarası bulunmalıdır.

3- Makale başlığı; 13 punto bold, bölüm başlıkları 11 punto bold, alt bölüm başlıkları 10 punto italik ve bold, metin içerikleri 10 punto normal, kaynakça 10

punto normal, tablo ve şekil başlıkları 10 punto bold, tablo ve şekil içerikleri 10 punto normal, tablo ve şekle ait altyazı (kaynak) 8 punto normal, dipnotlar 8 punto normal ve Calibri olmalıdır.

4- Makalenin ilk sayfasının üst bölümünde makalenin başlığı, yazarların adları bulunmalıdır. "Anahtar kelimeler" en az 3, en çok 12 sözcük olmalıdır. Makale başlığı 15 kelimeyi geçmeyecek şekilde kısa ve öz olmalıdır. Makalenin ilk sayfasında dipnot olarak yazarın unvanı, kurumu ve elektronik posta adresi bulunmalıdır.

5- Makaleye ait öz 250 kelimeyi aşmamalı, özde; denklem, atf, standart dışı kısaltmalar, vb. ifadeler yer verilmemelidir.

6- Makale, "GİRİŞ" bölümüyle sayfa başından başlamalı ve uygun bölümlere ayrılmalıdır. Giriş, sonuç ve kaynakçaya numara vermeden; bölümler, ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Bölüm başlıkları numaralarıyla birlikte büyük harflerle (1.,2.,3.) şeklinde yazılmalıdır. Tüm başlıklar bold ve sola dayalı olarak yazılmalıdır. Başlıklarda üstten bir satır boş bırakılmalıdır. Gerekli durumlarda bölümler alt bölümlere ayrılabilir. Alt bölümler, her bölüm içinde bölüm numarası da kullanılarak (1.1. - 1.2.) şeklinde numaralandırılmalıdır. Alt bölüm başlıkları numaralarıyla birlikte her kelimenin ilk harfi büyük olacak şekilde sola dayalı ve italik olarak yazılmalıdır. Son bölüm, "SONUÇ" bölümü olmalı ve bu bölümü takiben "KAYNAKÇA" ile varsa "TEŞEKKÜR VE EKLER" yer almalıdır.

7- Makaleler, prensip olarak şekil ve tablolar dahil, 2.000 kelimedenden az, 10.000 kelimedenden fazla olmamalıdır. Makale sayısına göre 10.000 kelimeyi aşan çalışmalar editör tarafından değerlendirilir.

8- Kısaltmalar, makalenin konu alanı ile ilgili olmalı ve ilk geçtiği yerde tanımlanmalıdır. Gerekli durumlarda kısaltmalar kaynakçadan sonra yer almak üzere düzenlenebilir.

9- Grafik ve şekiller ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Bunlara metin içinde "Grafik 1.", "Şekil 1." şeklinde atıfta bulunulmalıdır. Her bir grafik ve şekil için uygun bir başlık kullanılmalı ve başlık grafik veya şeklin altına numarası ile birlikte yazılmalıdır.

10- Tablolar ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Tablolara metin içinde numaralarıyla "Tablo 1." şeklinde atıfta bulunulmalıdır. Her bir tablo için uygun bir başlık kullanılmalı ve bu başlık tablonun üzerine numarasıyla birlikte yazılmalıdır.

11- Metin içinde başka eserlere yapılan atıflar, yazar soyadı, yıl ve sayfa kullanılarak "(Yazar, 1999, s. 113)" şeklinde yapılmalıdır. İki yazarlı eserlerde iki yazarın soyadı "(Yazar ve Yazar, 2000, s. 120)" şeklinde kullanılmalıdır. Daha çok yazarlı eserler, yalnızca ilk yazarın soyadı verilerek "Yazar vd." şeklinde ve yine benzer biçimde yıl ve sayfa numarası yazılarak kullanılmalıdır. Gerektiğinde, dipnotlar sayfa sonuna



[illegible]

