

İÇİNDEKİLER

Şevki PAZARCI	:	İl ve İlçe İdare Kurulları, Karar Çeşitleri
Ahmet ÖZER	:	Fransa'da Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlere Toplu Bakış 25
Ahmet Sezai AYDIN	:	Amerika Birleşik Devletlerinde Kent Yönetim ve Yürütüm Organları Görevlileri 53
Doç. Dr. Turan GENÇ	:	Emniyet Teşkilatında Teftiş Hizmetleri
Enis YETER	:	Belediyelerin Mali Durumu Nedir, Ne Olmalıdır?
Dr. Erol ALPAR	:	Yönetim Hukukunda Metod ve Uygulama Alanı
Mustafa TAMER	:	Bölge Kalkınması ve Yerel Yönetimler
Yusuf ERBAY	:	Avrupa Topluluğunun Çevre Politikası
Abdullah ASLANER	:	Esnaf ve Sanatkârlarca Üretilen Mal ve Hizmetlerin Ücret Tarifelerinin Düzenlenmesinde Mülki İdare Amirlerinin Yetki ve Sorumluluğu 155
M. Kemal ÖKTEM	:	Temel Hakların Anayasada Korunması, Hakların Durdurulması ve Demokratik Toplum Düzeni
Erdal ERCAN	:	Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler ve Eskişehir İmalat Sanayiinde Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerin Durumu..... 173
Mesut ESER	:	Yönetim Sürecinde Katılım
G. Azim TUNA	:	Yönetimsel İletişim
Hamit YÜKSEL	:	İnsangücü Organizasyonu

MÜLKİ İDAREDE İZ BIRAKANLAR

Mehmet ALDAN	:	İbrahim Tali ÖNGÖREN
HABERLER	:	İçişleri Bakanlığından Haberler
MEVZUAT	:	
Berrin UYANIK	:	1 Temmuz 1992 - 30 Eylül 1992 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat 265

• İDARECİLER,

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

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

İL VE İLÇE İDARE KURULLARI, KARAR ÇEŞİTLERİ

Şevki PAZARCI
Vali

KURULLARIN HUKUKİ DAYANAĞI VE KURULUŞ BİÇİMİ

İdare Kurulları 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümlerine göre kurulmuştur.

5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 57 nci maddesinde İl İdare Kurulunun, 58 inci maddesinde de İlçe İdare Kurulunun kimlerden teşekkül edeceği belirtilmiştir.

Aynı Kanunun 59 uncu maddesi gereğince;

“Gerek İl ve gerekse İlçe İdare Kurullarından Kurula dahil olmayan İdare Şubelerinin başkanları kendi idarelerine ait İdari ve İstişari işlerin görüşülmesine üye sıfatıyla çağrılarak o iş hakkında gerekli izahatı verir ve oya katılırlar.”

1) Sosyallezasyon bölgelerine dahil İlçelerde hükümet tabibi yerine kurula katılacak tabibin, 224 sayılı Kanunun 25 inci maddesi ve 26.8.1963 günlü 6/2150 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Yönetmelik hükümlerine göre belirtilir.

2) İl ve İlçe İdare Kurullarının, haftanın daha önce belirtilen bir gününde muntazaman toplanması, havale edilmiş evrak bulunması ve haftanın belirli bir gününde toplanılmasının daha önce düzenlenmemiş olması halinde en kısa süre içinde, gün tespit edilmiş ise ilk günde kurulun toplanarak işin görüşülmesini ve karara bağlanmasını sağlaması, gündeminde görüşülecek konu olmadığı takdirde idare kurullarının haftanın belirli günlerinde toplanmasına gerek olmadığı hususları göz önünde tutulur.

(İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığının 25.4.1968 gün ve 242-1-21/955- 14 sayılı yazıları)

İDARE KURULLARININ KURULUŞ AMACI

5442 sayılı Kanunun 60 inci maddesine göre idare kurulları; idari, istişari ve kazai olmak üzere türlü kararlar alır.

Buna göre idare kurullarının, kararları yukarıdaki konulara göre değişiklikler göstermektedir.

2

TÜRK İDARE DERGİSİ

a.İdari Yönden

İl genel idaresinin yetki genişliği ilkesine bağlı olarak İl ve İlçenin çeşitli iş ve sorunlarını yine İl ve İlçe içinde karara bağlar.

b.İstışari Yönden

İl ve İlçe İdare kurulları, o İl ve İlçenin sorunlarını en iyi tanıyan kişilerden kurulmuş olması nedeniyle danışmanlık görevini yapar.

5442 sayılı Kanununun 60 inci maddesinde istışari karardan söz edilmekle beraber, idare kurullarının hangi konularda danışma kararları alacağı belirtilmemiştir.

Vali ve Kaymakamlar gerekli gördükleri durumlarda, idare kurullarının herhangi bir konu hakkında düşüncesini almayı uygun gördüklerinde istışari karar alma yoluna giderlerse de; alınan karar bir danışma kararı olup bağlayıcı niteliği yoktur. Bu bakımdan Vali ve Kaymakamlar İdare kurullarının görüşüne uyup uymamakta tamamen serbesttirler.

b.Kazaî Yönden

İl İdaresi Kanununun 60 inci maddesinde kazaî kararlardan söz edilmekte ise de 1982 yılı Anayasasının yürürlüğe girmesinden sonra idare kurullarının kazaî kararları kalmamıştır.

Memurların muhakematı ile ilgili kararlar kazaî nitelikte görülmekte ise de; Anayasanın 129 uncu maddesinin son bendine göre :

“Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirtilen istisnalar dışında kanunun gösterdiği idari merciiñ iznine bağlıdır.” hükmü bu kararların kazaî karar olmadığını göstermektedir.

İDARE KURULLARININ İDARİ GÖREVLERİ

5442 sayılı Kanununun 60 inci maddesine göre :

İdare Kurullarının idari yetkileri kanun ve tüzüklerle kendilerine verilen vazifelerdir.

Bu hükme uygun olarak halen yürürlükte bulunan kanun ve tüzüklerle idare kurullarına verilmiş bulunan çeşitli görevler aşağıda gösterilmiştir.

S.No:	GÖREVLERİN TANIMI	YETKİLİ KURUL
		İl İdare Kurulu
10 -	Mühim mevki ve tabii arazi adlarının değiştirilmesi hakkında mütalâa vermek.(5442 sayılı İl İdaresi K. Md. 2/B, 7267 sayılı Kanunla değişik Md. 2/D)	
11 -	İl sınırlarının değiştirilmesinde mütalâa vermek. (5442 sayılı İl İdaresi K. Md. 2/B, 7267 sayılı Kanunla değişik Md. 2/D)	İl İdare Kurulu
V — Sivil Savunma İşleri		
12 -	El konulan veya satın alınan malların bedeli, kirası, ücreti veya tazminatını mahalli rayice göre takdir ve tespit etmek. (6-3150 sayılı Sivil Savunma ile İlgili Teşkil ve Tedbirler Tüzüğü Md. 110)	İl ve İlçe İdare Kurulu
VI — Askerlik İşleri		
13-	İlçeleri dışında olanlardan buldukları mahal askerlik meclisine sefaret ve konsolosluklarına son yoklamaları sırasında giden veya durumu hakkında buldukları mahallerden sorulmuş olduğu halde sağlamlık ve tahsil durumları hakkında haber son yoklama ve numara çekildikten sonra İlçelerine gelmiş olanların askerliklerine karar vermek; nüfustaki cetveller üzerinde düzeltme yapmak. (1111 sayılı Askerlik Kanunu Md.31)	İl ve İlçe İdare Kurulu
14 -	a. Vücutları askere yarayacak derecede büyümemiş olanların; b. Tedavi altında bulunanların, tutuklu veya hapis olanların; c. Yüksek Okullarda öğrenimde bulunanların; d. İki oğlu olup, birisi askerde bulunanların, askerlik çağına giren diğer oğlunun, kardeşinin muvazzaf	İl ve İlçe İdare Kurulu

hizmetini bitirinceye kadar, ertesi yıla terkine karar vermek. (1111 sayılı Askerlik Kanunu Md. 35)

İL VE İLÇE İDARE KURULLARI, KARAR ÇEŞİTLERİ 19

MEMURİN MUHAKEMATİ İLE İLGİLİ KARAR ÇEŞİTLERİ

İl ve İlçe İdare Kurullarının idari ve istişarî karar çeşitlerini inceledikten sonra, Memurun Muhakematı ile ilgili karar çeşitlerine geçebiliriz.

Karar verecek mercilere gelen soruşturma dosyalarının ve fezlekelerinin Memurin Muhakemat Kanununun 3 ve 5. maddesine göre bir hafta içinde incelemeye alınması gerekmektedir. Gerekliğinde ilgili kişi ve dairelerden yazılı ve sözlü bilgi alınır, tam bir inceleme yapılmak suretiyle sanık memur hakkında bir karara varılır. Bu karara soruşturma yapanlar katılamazlar.

Genel olarak iki çeşit karar verilir.

1 — Sanığın suç işlediği kanaatini verecek yeter delil varsa, mahkemeye gönderilmesine yani kanunî ifadesiyle lüzumu muhakemesine (yargılanmasının gerekliliğine),

2 — Yeter delil ve emare bulunmazsa yani sanığın suçu işlediği kanaatine varılmazsa men'i muhakemesine (yargılanmasına gerek olmadığına) karar verilir.

Her ne kadar Memurin Muhakematı Hakkında Kanun, iki çeşit karardan bahsetmekte ise de, yine aynı Kanun, bu Kanunda yazılı olmayan hallerde; Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa göre işlem yapılacağını ifade etmiş olduğundan,

verilecek kararların bu iki çeşide bağlanması zorunluluğu ortadan kalkmaktadır. Bunlar ise;

3 — Kamu davasının ortadan kaldırılmasına ve düşmesine dair kararlar.

20 TÜRK İDARE DERGİSİ

a) Ölüm

TCK.'nun 96 ncı maddesinde “maznunun vefatı, hukuku amme davasını ortadan kaldırır” hükmü bulunmaktadır. Bu karara varılmadan önce, Danıştay Kararlarına göre, sanığın ölmüş olduğunun resmi belgelerle ispatlanmış olması gerekmektedir.

b) Zamaşımı

TCK.'nun 102 nci maddesinde ceza sürelerine göre, suçların zamaşımı süreleri belirtilmiş ve bu sürelerin geçmesiyle kamu davasının ortadan kalkacağı hükme bağlanmıştır.

Öte yandan TCK.'nun 104 üncü maddesinde zamaşımının mahkûmiyet hükmü, yakalama, tevkif, celp veya ihzar müzekkereleri, adli makam huzurunda sorguya çekilmesi, maznun hakkında son tahkikatın açılmasına dair olan karar ve C. Savcısı tarafından mahkemeye yazılan iddianame ile kesileceği belirtilmiş ve bu hallerde zamaşımının kesilme gününden itibaren yeniden işlemeğe başlayacağı, eğer zamaşımını kesen sebepler birden çok ise zamaşımının bunların en sonuncusundan itibaren tekrar işlemeğe başlayacağı ifade edilmiştir.

Konuyu bir örnekle açıklarsak; TCK. 240 inci maddesine göre görevi kötüye kullanmak suçunun cezası 6 aydan üç seneye kadar hapistir. 102 nci maddenin 4 numaralı bendinde 5 seneden çok olmamak üzere ağır hapis veya hapis cezasını gerektiren suçlarda zamaşımı süresi 5 yıl olarak belirlenmiştir.

c) Genel Af

TCK. 97 nci maddesine göre, genel af kamu davasını ortadan kaldıran sebeplerden biridir.

d) Şahsi Davadan Feragat

TCK. 99 uncu maddesinde “Takibat yapılabilmesi dava veya şikâyete bağlı suçlarda, suçtan zarar gören kimsenin vazgeçmesi hukuku amme davasını düşürür” hükmü yer almıştır.

4 — Soruşturmanın Muvakkaten Tatili Kararı

Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun 198 inci maddesi “Maznunun kaybolması veya suçu işledikten sonra bir akıl hastalığına uğraması sebebiyle

son tahkikat yapılmasının imkânsızlığı taayyün ederse, sorgu hakimi bu tahkikatın muvakkaten tatiline karar verir” hükmünü taşımaktadır.

Memurin Muhakematı Hakkında Kanuna göre yapılan soruşturmada madde hükmünde belirtilen durumların ortaya çıkması halinde soruşturmanın muvakkaten tatiline karar verilmesi gerekecektir.

İL VE İLÇE İDARE KURULLARI, KARAR ÇEŞİTLERİ 21

5 — Karar verilmesine yer olmadığı hakkındaki kararlar, gerek Memurin Mu- hakematı Hakkındaki Kanunda ve gerek Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununda, karar verilmesine yer olmadığı yolunda bir karar çeşidi yoktur. Bu, uygulamanın ortaya çıkardığı bir karar türüdür.

Sanığın üstüne atılan eylem suç teşkil etmediği, disiplin cezasını gerektirdiği, tazmini veya hukukî nitelikte bulunduğu hallerde bu çeşit karar verilmektedir. Bu uygulamanın çok önemli bir sakıncası vardır. Karar verilmesine yer olmadığına dair kararlar men’i muhakeme karan niteliğinde kabul edilmediği için, ikinci derecede incelenmek üzere üst kumla gönderilmeden dosya kapatılmaktadır.

Ancak, son Danıştay kararlarına göre, af, zamanaşımı ve feragat gibi hallerde verilen kamu davasının ortadan kaldırılmasına ve düşürülmesine ilişkin kararlar da ikinci derecede bir üst kurulda incelendiğine göre; men’i muhakeme kararlarında olduğu gibi, olayın sanık hakkında ceza kovuşturmasına yer olmadığı yolunda sonuçlandırılması halinde de bir üst kurulda incelemeye tâbi tutulması birçok yönden yararlı görülmektedir.

İDARİ PARA CEZALARIYLA İLGİLİ KANUN AŞAĞIDIR

765 Sayılı Türk Ceza Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Ek Maddeler İlâve Edilmesine, 647 Sayılı Cezaların İnfazı Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına ve 10 Haziran 1949 Tarihli ve 5435 Sayılı Kanunun Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun (İlgili Maddeler)

Kanun No : 3506

Kabul Tarihi : 7.12.1938

Resmî Gazete : 14.12.1988 - Sayı : 20019

Madde 2 — 765 sayılı Türk Ceza Kanununun 19 ve 24 üncü maddelerinin birinci fıkraları sırasıyla aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Ağır para cezası, yirmibin liradan yüzmilyon liraya kadar tayin olunacak bir paranın Devlet Hâzinesine ödenmesinden ibarettir. Nisbi para cezasının yukarı sınırı yoktur.

Hafif para cezası, beşbin liradan onmilyon liraya kadar tayin olunacak bir

paranın Devlet Hâzinesine ödenmesinden ibarettir.

Madde 4 — 765 sayılı Türk Ceza Kanununa aşağıdaki ek maddeler ilâve edilmiştir.

Ek Madde 1 — Nisbi nitelikteki vergi ve resim cezaları, nisbi para cezaları ve tazminat kabilinden olup müteyayit nispete tabi bulunan para cezalan hariç

olmak üzere, kanun ve tüzüklerde alt ve üst sınırları veya bunlardan biri gösterilen veya hiç gösterilmeyen veya sabit bir rakam olarak gösterilmiş bulunan para cezalarından (idari ve disiplin para cezalan dahil);

a) Türkiye Büyük Millet Meclisinin ilk kurulduğu tarihten önce yürürlüğe girmiş bulunan bütün kanun ve tüzüklerde yazılı olup da daha sonraki tarihlerde Türkiye Büyük Millet Meclisince miktarına dokunulmamış olan para cezalan üçyüz misline,

b) Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul olunup da;

1.31.12.1939 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezalan yüzseksen misline,

2. 1.1.1940 tarihinden 31.12.1945 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezalan yüzyirmi misline,

3. 1.1.1946 tarihinden 31.12.1959 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezalan altmış misline,

4. 1.1.1960 tarihinden 31.12.1970 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezalan otuz misline,

5. 1.1.1971 tarihinden 31.12.1977 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezalan onsekiz misline,

6. 1.1.1978 tarihinden 31.12.1980 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezalan altı misline,

7. 1.1.1981 tarihinden 31.12.1987 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezalan üç misline,

Çıkarılmıştır.

Ek Madde 2 — Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren Ek 1 inci madde kapsamına giren para cezaları; 1988 yılı Bütçe Kanununda 84 olarak belirlenen memur maaş katsayısının artırılması halinde Bütçe Kanununda her 30 puan artış(*) bir birim olarak kabul edilecek, Ek 1 inci maddeye göre tespit edilen ceza miktarlarının, bulunacak birim sayısı ile çarpılması suretiyle belirlenir.

Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra kabul edilecek kanunlardaki para cezalan için de, müteakip yıllar, Bütçe Kanununda belirlenen katsayı miktarlarında artırma yapıldığı takdirde birim sayısının tespitinde başlangıç

olarak, o kanunun yürürlüğe girdiği tarihteki Bütçe Kanununda geçerli olan Devlet memurları aylıkları katsayısı esas alınır.

* T. Ceza Kanununda değişiklik yapan 6.12.1989 gün ve 3591 S. Kanunla, 3506 S. Kanuna eklenen ek 2 nci md. nin 1 inci fıkrasında yer alan 30 rakamı 75 olarak değiştirilmiştir.

İL VE İLÇE İDARE KURULLARI, KARAR ÇEŞİTLERİ 23

Ek Madde 3 — Kanunlarda alt ve üst sınırlarından biri veya bunlardan her ikisi gösterilmemiş olmakla birlikte, alt ve üst sınırları arasında uygulama yapılmasını gerektiren nitelikteki para cezalarının alt ve üst sınırlarının tespitinde, bu Kanunun 19 ve 24 üncü maddelerindeki alt ve üst sınırlar esas alınır.

Ek Madde 4 — Hükmedilecek ağır ve hafif para cezaları; bu Kanunun 19 ve 24 üncü maddelerindeki alt sınırları gösteren miktarların, Ek 2 nci maddeye göre bulunacak birim sayısı ile çarpımı sonucu elde edilecek miktarlardan az olamaz.

Ek Madde 5 — Para cezalarının üst sınırının gösterilmemiş olması halinde hükmedilecek ağır ve hafif para cezaları, ilgisine göre bu Kanunun 19 ve 24 üncü maddelerindeki üst sınırları gösteren miktarların, Ek 2 nci maddeye göre bulunacak birim sayısı ile çarpımı sonucu elde edilecek miktarları geçemez.

FRANSA'DA MERKEZİ İDARE VE YEREL YÖNETİMLERE TOPLU BAKIŞ*

Çev.: Ahmet ÖZER
Vali

Açıklama

İdarenin yeniden düzenlenmesi ihtiyacı süreklidir. Bu konuda dış kaynaklara başvurma zarureti de o derece ortadadır.

Bilindiği gibi Türk İdare yapısını en çok Fransız sistemi etkilemiştir. 1982 ve onu izleyen on yıl içinde Fransa'da gerek merkezi idareyi gerekse yerel yönetimleri yeniden düzenlemeye tabi tutan çok yoğun çalışmalar yapılmış ve pek çok alana müdahale edilmiştir. Bu yeniden düzenleme çalışmalarında en belirgin eğilim merkez ve yerel yönetimler arasında görev, yetki ve kaynak dengesini bir daha gözden geçirmek ve merkezden yerel yönetimlere doğru önemli ölçüde görev, yetki ve kaynak aktarmak suretiyle yerel yönetimleri güçlendirmek ve demokratik rejimi geniş bir tabana oturtmak ve halkın yönetime etkin bir biçimde katılmasını sağlamak şeklinde olmuştur.

Diğer önemli bir tercih de, yerel yönetimleri güçlendirirken, yetki devri ve yetki genişliği ilkesi ile Valileri güçlendirmek ve Devlet otoritesinin ve milli menfaatlerin mutemedi yapılan Valiler arasındaki ilişkileri çağdaş, yönetim tekniklerine uygun hale getirmek şeklinde belirlenmiştir.

Bu çevirimin meslektaşlarımca yeterince değerlendirileceğini umuyor, ayrıca bu alanda araştırma ve inceleme yapan kişilere de yararlı olmasını diliyorum.

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLET

Herşeyden önce, genel bir kamu tüzelkişisi olarak, akla gelen tüm yönetsel yetkileri kullanan ve bunun ötesinde, yargı yetkisini ve milletin dış ilişkilerinin yürütülmesini tekelinde tutan Devlet, merkez ve taşra kuruluşlarından oluşur.

* Droit Administratif - Jean Michel de Forges, leredition 1991 Fevrier page 115-153.

26

TÜRK İDARE DERGİSİ

I. DEVLETİN MERKEZ TEŞKİLATI

Zorunlu olmadığı halde, uygulamada tamamı Paris Bölgesinde toplanan merkezi idare kuruluşları, Devletten ayrı bir tüzelkişiliğe sahip değildirlir. Bu devletin hükmi şahsiyetinde birlik ilkesinin bir gereğidir. Bu idari kuruluşlar aslında anayasal bir statüye de sahip değildirlir. Bazı Devletlerde rastlanmandan farklı olarak, merkezi idare kuruluşları, bağımsız statüye sahip olanlar dışında, kanun koyucunun yetkisine paralel olarak, yasa ile verilen kendi iç düzenleme yetkisini kullanırlar.

A — Cumhurbaşkanlığı

Bir merkezi idare kuruluşu olarak kabul edilmese de, Cumhurbaşkanlığı 1958'den beri devletin işleyişinde önemli bir rol oynamaktadır.

1. Cumhurbaşkanının Yönetime İlişkin Yetkileri

Siyasi otorite olduğu kadar, Cumhurbaşkanı, Anayasa gereğince, aynı zamanda yönetime ilişkin yetkiler de kullanan bir makamın sahibidir.

—• Cumhurbaşkanının idari yetkilerinin iki niteliği vardır :

Birincisi, Bakanlar Kurulunca görüşülüp kabul edilen kararnemeleri veya Anayasa'nın 38 inci maddesine göre kanun hükmünde kararnemeleri imza ettiği zaman düzenleme yetkisine katılmış olur.

İkincisi de, Anayasa'nın 13/2, 21/1 ve 28 Kasım 1958 tarihli kanun hükmünde kararneme gereğince yüksek dereceli askeri ve mülki makamlara atama yetkisini Başbakanla birlikte kullanmak suretiyle olur.

Duruma göre bu atamalar Bakanlar Kurulu kararına göre veya Cumhurbaşkanının tek başına aldığı kararlara dayalı olarak yapılabilir.

Bunların dışında Anayasada öngörülmeyen üçüncü tip bir yetkiden de söz edilebilir :

Birimin başı olarak, Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığına ait kuruluşları organize eder ve bu servislere gerekli atamaları yapar.

— İlke olarak, Anayasa'nın 19 uncu maddesine göre, Cumhurbaşkanının kararları, Başbakan ve ilgisine göre o kararn hazırlanmasından ve uygulanmasından sorumlu Bakanlar tarafından imzalanır.

2. Cumhurbaşkanlığı Birimleri

Önceleri sayılan çok az iken, Beşinci Cumhuriyet döneminde, bu servisler giderek çok sayıda insanla doldu. Öyle ki Cumhurbaşkanının 50'ye varan danışmanları ile birlikte personel sayısı 500'e ulaştı.

Her Başkan, kendi servislerini kendi anlayışına göre teşkilâtlandırır. Halen Elysee'de başlıca üç birim mevcuttur : Genel Sekreterlik, Özel Kalem ve Özel Kurmay Başkanı.

FRANSA'DA MERKEZİ İDARE

27

Özel Kurmay Başkanı, Cumhurbaşkanına, Ordu Komutanlarıyla ilgili anayasal görevlerinde yardımcı olur ve danışmanlık yapar.

Özel Kalem, siyasi partilerle ilişkiler ve Başkanın seyahatleri gibi siyasal nitelikli işlerle görevlidir.

Genel Sekreterlik ise, daha çok Bakanlar Kurulu toplantısı hazırlıkları, Hükümetle ilişkiler, çeşitli Bakanlarca İncelenmekte olan dosyaların izlenmesi gibi teknik ve koordinasyon görevlerini yerine getirir. Faaliyetleri geniş ölçüde siyasi durumla bağlantılıdır : Başbakan, Devlet mekanizmasının ağırlık merkezini Matignon istikametine çekme eğiliminde ise, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin iş yükü çok hafiflemiştir.

B — Başbakan ve Kuruluşları

Başbakan da hem siyasi bir otorite, hem de Anayasa'nın 20 nci maddesine göre idareyi kullandığından, Başbakan çok daha fazla bir idari otoritedir.

1. Başbakanın Yönetmelik Yetkileri

Bu yetkiler Anayasanın 20 ve 21 inci maddelerinden kaynaklanmaktadır : Başbakan hükümet faaliyetlerini yönetir; o, ilke olarak, ülke düzeyinde düzenleme yetkisine sahiptir. Başbakan kanunların uygulanmasını sağlar, Cumhurbaşkanı ile diğer kuruluşlara kanun ve tüzüklerle verilen yetkiler dışında asker ve sivil üst düzey kamu görevlilerini atar.

Böylece, Başbakan, Devlet idaresinin bütünüyle gerçek başı görünümündedir ve Devletin işleyişinde en yüksek hiyerarşik âmirdir.

2. Başbakanlık Birimleri

Geniş anlamda, "Başbakanlık birimleri" deyimini, "Başbakanın otoritesi veya vesayeti altına konulan birçok kamu kuruluşunun kuruluş ve görevlerinin tamamını ifade eder". Dar anlamda ise, bu deyim, doğrudan Başbakanın emri altındaki birimleri belirler.

— Özel kalem, özel kalem müdürünün emri altında, hükümet faaliyetlerinin

çeşitli kesimlerinde yeter sayıda teknik müşavir ile uzmanlık görevleri ile yükümlü personeli bünyesinde toplar. Başbakanın özel yardımcıları Bakanlıkların yardımcıları ile ilişki kurarlar ve hükümet faaliyetlerinin bütünlük içinde yürütülmesini gözetim altında bulundururlar.

Askeri özel kalem, milli savunma ile ilgili anayasal görevlerinde Başbakana yardımcı olur.

— Hükümet Genel Sekreterliği “tam anlamıyla yönetsel bir role sahip altmış kadar kişiden oluşan devamlı bir kuruluştan ibarettir : Bakanlar Kurulu toplantıları, Bakanlara Başbakanın emirlerini, hukuki ve idari metinleri iletme” kanun ve ka

28

TÜRK İDARE DERGİSİ

rarname taşanlarının hukuki bir düzen içinde hazırlanmasını kontrol ve izleme, hükümetin çalışma programları ve parlamentodaki işlemlerin izlenmesi. Bu birim âmiri olan genel sekreter geleneksel olarak bir Danıştay üyesidir ve görevinde devamlılığı, siyasi değişikliklerdeki hükümet faaliyetlerinde istikrarı sağlar.

— Milli Savunma Genel Sekreterliği, bir korgeneralin emri altında, savunma konseyi toplantılarını hazırlar, savunma alanında uluslararası haberleşme, koordinasyon ve işbirliği konumunda genellikle önemli bir rol oynar.

— Avrupa işbirliği sorunları için bakanlıklararası komitesi genel sekreterliği, Fransız makam ve idareleri ile Avrupa topluluğu ve ikinci derecede diğer Avrupa uluslararası topluluk arasında siyasi ve idari ilişkilerde birliği sağlar.

— Kamu görevi ve idari Genel Müdürlüğü 1945 de kurulmuş olup, memurların statülerine ilişkin önlemlerin, müzakeresi, denetimi ve izlenmesiyle görevlidir. Çok defa bir Bakan veya yetkili bir Müsteşar aracılığı ile Başbakana bağlıdır.

— Nihayet, Başbakan, birçok haberleşme, (haber alma ve dağıtım gibi), dokümantasyon (Resmi Gazete ve Fransız dokümantasyon idaresi) ve çok sayıda bakanlıklararası özel servis ve organlardan yararlanır.

C. Bakanlıklar

Bakanlıklar kararname ile değişik boyutta ve hükümetlere göre farklı sayıda olmalanna karşın, tümü aynı temel şemaya göre kurulmuşlardır.

1. Hükümet Yapısının Gelişimi

İhtilâl döneminde sadece altı Bakanlık (İçişleri, dışişleri, adalet, maliye, savaş, denizcilik) mevcut iken, içinde bulunduğumuz çağda bu sayı 40'a ulaşmaktadır. Bu konuda iki noktaya işaret etmek gerekir.

— Bugünkü teknik bakanlıkların nerdeyse tamamı İçişleri Bakanlığına ait

bir kuruluştan türemişlerdir. (Tarım, sanayi, sağlık, çalışma vb).

— Bu bakanlıklarda personel sayısı çok eşitsizlik gösterir. Milli Eğitim bakanlığına bağlı personel sayısı bir milyona ulaşırken, diğerlerinin bazılarında bir kaç bin veya yüzer kişiden oluşmaktadır.

2. Bakanların Yönetmelik Görevleri

Bakanlar sadece siyaset adamları değil, fakat aynı zamanda en yüksek seviyede yönetsel sorumlulukları olan kişilerdir.

— Her bakan, kendi görev alanına giren hukuki işlemler yönünden tüzelkişiliği olan Devleti temsil eder.

Sözleşmeler ve adli mahkemeler gibi taraf oymayı gerektiren görevler Danıştayca kabul edilen kararnamelemler ile tespit edilmiştir.

FRANSA'DA MERKEZİ İDARE

29

— Her bakan kendi-emri altına giren birimlerin yönetimi ile yükümlüdür ve yargı kararı ile birim emirlerine tanınan teşkilatlanma yetkisini kullanır.

— Her bakan, bakanlığındaki personelin tümü üzerinde hiyerarşik yetkiye sahiptir.

— Her bakan, gerek Cumhurbaşkanı veya Başbakanla kendi görev alanına giren işlemlerle ilgili kararnamelemleri hazırlamak ve birlikte imzalamak suretiyle, gerekse kendine özgü konularda müstakilen düzenleme yetkisine iştirak eder.

— Görevlerini yerine getirmek üzere, her bakan, bir özel kalem müdürünün sorumluluğu altında görev yapan ve yardımcılarından oluşan bir ekipten yararlanır. Bu personelin sayısı mevzuatta hayli sınırlı tutulmuş ise de uygulamada bakanlar çok defa bunları devlet memurları arasından serbestçe seçmektedirler.

— Nihayet, bakanlar yetkilerinden bazılarını, özel kalemde ve bakanlığında görevli bazı kişilere devredebilirler.

3. Bakanlıkların İç Örgütlenmesi

Değişik büyüklükte olmalarına rağmen, bakanlar, hiyerarşik bir yapı içinde aşağı yukarı aynı biçimde örgütlenmişler ve alt kademelere bölünmüşlerdir.

— Yönetimin en geniş üst kademesi şu iki modelden birine göre kurulan “genel müdürlük”tür.

Çoğunlukla genel müdürlükler uzmanlıklarını belirten isimler altında dikey ve işlemsel bir yapıda kurulurlar (bütçe, sağlık vb).

Bazı genel müdürlükler ise her bakanlıkta ortak konularda yatay biçimde teşkilatlanmışlardır (Personel ve mali işler).

Bu birimlerin başında genel müdür unvanıyla çalıştırılan kişiler, çoğu kez yüksek dereceli kamu görevlileri arasından (bir zorunluluk yoktur) Bakanlar Kurulu kararı ile atanırlar. Genel Müdürler hükümet politikasını uygulayan ilk

kademe personelidirler ve hükümetler onlardan politikalarının sadakat ve dürüstlüğüle uygulanmasını beklerler. Bu nedenle atanmaları tamamen hükümetin takdir ve kararna bağlıdır. Bunun sonucu olarak genel müdürler serbestçe görevlerinden alınabilirler.

— Genel müdürlükler, daire ve şube gibi alt kademelere bölünürler. Her durumda temel iş, üniter “büro”lardır. Bu birimlerde çalışan tüm personel, genel müdür yardımcıları dahil, kamu hizmeti genel statüsüne tabidirler : Atanmaları, yükselmeleri siyasi eğilimlerine bakılmaksızın (hiç değilse kuramsal olarak) yeteneklerine göre kararlaştırılmalıdır.

D. Bağımsız Yönetmel Kuruluşlar

Birkaç yıldan beri Bakanlıklar, bağımsız yönetmel makamların artışında yarış halindedirler.

30

TÜRK İDARE DERGİSİ

Anglo-sakson sisteminden esinlenerek oluşturulan ve tüzelkişilikleri bulunmayan bu birimler, özellikle duyarlı görev alanında Devlet adına hareket etmek üzere kanunla kurulmakta ve bir Bakandan daha tarafsız olarak çalışmaları beklenmektedir. Bu birimler, ilke olarak, ortak yönetimli, bağımsızlıkları yasa ile sağlanmış ve idari hiyerarşinin dışında tutulan bir statüye sahiptirler. Kendi görevleriyle ilgili düzenleme yetkisine sahip olan bu birimlerde (özellikle cezalandırma alanında) ferdi karar alma yetkisi de mevcuttur. Bunların kararlarına karşı idari yargı yerine başvurulabilir..

Bu bağımsız idari kuruluşlara kanun özgürlükleri alanında (örneğin, özgürlükler ve bilgi işlem milli komisyonu, Görsel-işitsel (audiovisuel) yüksek konseyi, Rekabet konseyi) ve bazı mali alanlarda (Borsa İşlemleri Komisyonu) rastlanmaktadır.

E. Danışma, Koordinasyon ve Denetim Organları

Yönetim organları olan bakanlıklar ile, karar organı olan bağımsız yönetmel kuruluşlar dışında, Devletin merkezi yönetim mekanizması diğer üç tip organı da kapsar.

1. Danışma Organları

Bazıları tamamiyle hükümetin emri altında hizmete hazırdirilar. Anayasa ile oluşturulan Ekonomik ve Sosyal Kurul dışında, en önemlisi, hükümet kararlarının hukuka uygunluğu konusunda genel danışma yeri ve son zamanlarda da idarenin teşkilatlanması alanında görüş bildiren Danıştay’dır.

Diğerlerinin ise çok daha özel nitelikte görevleri ve yetkileri vardır. Mesleki kuruluşlar, sendikalar ile ülkenin ekonomik ve sosyal çıkarları için ilgili kuruluş temsilcilerine danışmaya imkân veren yüzlerce komisyon ve konseye bu arada işaret etmek gerekir. (Örneğin, Hastaneler Yüksek Konseyi, Binicilik Yüksek Konseyi,

Kamu Hizmeti Yüksek Konseyi gibi).

Kanun ve tüzükler, hükümetin veya yönetimin hangi hallerde bunların temsilcilerine danışma zorunluluğunda veya ihtiyacında olduğunu belirler, hatta onların görüş ve önerilerine ne yolda uyulacağını düzenler.

2. Koordinasyon Organları

Bu kuruluşlar, hükümet faaliyetlerinde uyumu sağlamaya çalışırlar. Bunlardan en önemlisi, kuşkusuz Anayasa ile kumlan ve normal olarak Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kumrudur. Anayasa (md. 15) milli savunma yüksek kum ve komitelerinden söz ediyor. Ancak, uygulamada bazan geçici ba- 7an da sürekli (yani periyodik olarak) görev yapan kurul ve komitelere rastlan- maktadır.

Bunlara, hükümet tasarılan hazırlamak amacıyla bakanlar değil, sadece kamu görevlilerini bir araya getiren bakanlıklararası çok sayıda toplantılan da eklemek gerekir.

FRANSA'DA MERKEZİ İDARE

31

Bu toplantılar yanında “delegasyon, sekreterlik, komiserlik” gibi aynı türde görev yapan kuruluşlar da mevcuttur. Bunlar yüksek dereceli bir memurun yönetimi altında, çok defa Başbakanlık birimlerine bağlı olarak görev yaparlar.

3. Denetim Organları

Yönetimin yargısal denetimi dışında denetim görevi yapan kurumlardan, hizmetin işleyişinde hukuka uygunluk değil, kaliteyi ve etkinliği gözetim altında bulundurmakla yükümlüdürler.

Bu kuruluşların sayısı o kadar fazladır ki burada ancak bazılarına işaret edilecektir.

— **Sayıştay** : 1807 de kurulmuştur. Sadece kamu saymanlarının hesaplarını denetlemekle kalmaz, idarenin işleyişi üzerinde anketler yapar ve bunları yayımlar. Sayıştayın bu işlemleri, ulusal düzeyde 1946 da kurulan kanun hizmetlerinde verim ve maliyet hakkında araştırma merkez komitesinin çalışmaları ile tamamlanır. Taşrada aynı görevi 1982 de kurulan bölgesel Sayıştay daireleri yerine getirir.

— Bakanlıkların kendi bünyelerinde Bakanın emrinde az çok uzmanlaşmış **Teftiş Kurulları** mevcuttur. Bu kurullardan ikisi bakanlıklararası yetkiye sahiptirler : İçişleri Bakanlığındaki teftiş kurulu ile 1831 de kurulan Mâliyenin genel denetimini yapan teftiş kurulu bu nitelikte kurullardır.

Nihayet, 1973 de teşkil edilen **Cumhuriyet Arabulucusu** (Mediateur de la Republique) kanun gücü karşısındaki bağımsızlığı kanunla garanti edilen bir statüye sahiptir. Arabulucuya ancak bir parlamenter aracılığı ile her vatandaş başvurabilir. Arabulucu, mahkemelerin görev alanına girmeyen uyuşmazlıklarının çözümünü amacıyla itiraz ve önerilerini tüm kamu kurumlarına göndermeye yetkilidir. Yıllık raporunda, çok defa idari reform teklifinde bulunur. Karar değil de, sadece bir öneride bulunma yetkisine sahip olduğu ölçüde, arabulucu, bağımsız yönetsel

kuruluşlardan ayrılır.

2 - DEVLETİN TAŞRA TEŞKİLATI

Yetki genişliği (deconcentration) denilen yönetim tekniğinin uygulanmasında, Devletin yönetimi ülkenin tümü üzerinde sayılmış, coğrafi bakımdan uzmanlaşmış pek çok kuruluştan yararlanır. Merkez teşkilâtı taşrada hizmete göre değişik boyutlarda bölümlere ayrılır. Uyum sağlamak için otuz yıldan beri merkezi idarenin taşra bölümlerinin sınırları ile yerel yönetimlerin sınırlarının birbirine uygun hale getirilmesine çalışılmaktadır. İlde özel idarelerde bu uygunluk sağlanmıştır. Ancak bazı bölgesel kuruluşlar ile yerel yönetimlerin arasında bu uyum henüz sağlanamamıştır.

A. İl Düzeyindeki Kuruluşlar

Pek çok istisnalara rağmen, devletin taşrada coğrafi bakımdan yetki genişliği ile donatılan temel kuruluşu İl'dir. Bu kuruluşların başında Devleti temsil eden

32

TÜRK İDARE DERGİSİ

bir Vali bulunur. İlk defa 1848 de atanmıştır. 1982-1986 arasında cumhuriyet komiseri (commissaire de la Republique) adı ile atanmışsa da halen Vali unvanına yeniden dönmüştür.

1. Vali

1982-1986 reformu ile özel idaresinin yürütme organı olarak daha önce kendisine verilen görevler geri alınmış ise de, Vali, her zaman için, ilinde genel olarak hükümeti ve özel olarak da her bakanı ayrı ayrı temsil eden saygın bir şahsiyettir.

a. Şahsi Statüsü

“Vali” sözcüğü, hem bir sınıfı, hem de bir görevi işaret ettiği için karışıklığa neden olmaktadır. Valilik 29 Temmuz 1964 tarihli kararname ile düzenlenen bir memuriyet sınıfıdır. İlde Devleti temsil edenler, hemen hemen daima bu sınıfa dahil kişilerdir. Ancak Valilik, Bakanlar kurulu kararına tabi ve zaman zaman Valilik sınıfına dahil olmayan kişilerce de işgal edilen bir istihdam yeridir.

Valilik kadrolarının beşte dördüne Kaymakamlarla, sınıf dışı yöneticiler arasından atama yapılır. Hükümeti temsile davet edilen bu kişilerin hükümet hakkında mutlak bir dürüstlük ve bağlılık içinde olmaları gerekir, bunun sonucu olarak valiler çok katı bir statüye tabidirler : Sendikal hakları yoktur, grev hakları yoktur, her an yer değiştirmeleri mümkündür, disiplin güvenceleri sınırlıdır. Basit bir yerindelik sebebiyle maaşlı olarak “özel izinli” sayılabilirler ve bu süre en çok beş yıl olup, bu süre sonunda görevleri sona erebilir. Buna karşılık, Valilik görevleri dışında, hükümetin görev alanı içinde bulunan herhangi bir üst göreve atanmaları da mümkündür.

b. Görevleri

Bazı eski metinleri de ele alarak hazırlanan 10 Mayıs 1982 tarihli kararname, ilde Devlet kuruluşlarının teşkilatına ve Valilerin yetkilerine ilişkindir. Bu kararnamede, Vali, “ilde Devlet otoritesinin teminatı” olarak nitelendirilmekte ve yetkileri artırılmaktadır.

Bu ilkenin gerekleri çok fazla ve değişik şekilde ortaya çıkar : İl Genel Meclisinde Devlet adına kürsüden düşüncelerini ifade etme hakkı sadece Valiye aittir. Belediyeler, Özel idareler veya bunların bağlı kamu kurum ve kuruluşları ile Devlet arasındaki sözleşmeleri Devlet adına imza eder. Planlama ve alan düzenlemesi (amenagement du territoire) konusunda milli politikanın yürütülmesinde önemli bir role sahiptir.

Valilik görevini belirgin hale getirmek ve iyice nitelendirmek üzere özellikle aşağıdaki dört konu üzerinde durmak gerekir :

— Bakanlıkların İl kuruluşları valilerin yönetimi ve denetimi altındadırlar (Tarım, bayındırlık, sağlık kuruluşları gibi). Bunun sonucu olarak, vali, başta bu

FRANSA’DA MERKEZİ İDARE

33

servislerin başı olmak üzere, orada çalışan kamu görevlileri üzerinde doğrudan en üst amir durumundadır ve bu teşkilât Valinin otoritesi altındadır.

— İdari Polis Valinin emri altındadır. Bir komün alanını taşan güvenlik önlemleri Vali tarafından alınır. Belediye Başkanı komünde asayişî teminde yetersiz kalırsa Vali bu yetkileri kendisi kullanabilir. Bunun dışında Valinin daha bir çok özel asayiş yetkisi bulunmaktadır.

— Vali adli polis teşkilâtı üzerinde de yetkilere sahiptir. Kuvvetler ayrılığı ilkesine istisna olarak, Vali, bir hâkim gibi, bazı suçların ortaya çıkarılması amacıyla, soruşturma, arama, yakalama, tutuklama ve bunların faillerini adalete teslim etme yetkisine sahiptir (CMUK. Md. 30). Bununla beraber Vali, durumdan Cumhuriyet Savcısını hemen haberdar etmek zorundadır.

— Nihayet, yerel yönetimlerle onlara bağlı kuruluşlar üzerinde Devletin “İdari denetimi” Valinin yükümlülüğü içindedir.

1982 den önceki rejime nazaran Valinin ildeki Devlet kuruluşları üzerindeki yetkileri artırılırken, İl özel idaresindeki icrai yetkiler, İl genel meclisinin seçimle gelen başkanına devredildiği için, geniş ölçüde yetki kaybına uğramıştır.

2. Valinin Yardımcıları

Bunlar üç kategoride yer alırlar.

— İlde Valinin başlıca kişisel yardımcısı özel kalem müdürüdür ve ilke olarak bir kaymakamdır. Onun yanında yine bir kaymakam olan Vali yardımcısı

ildeki kuruluşları yönedir. (İlin büyüklüğüne göre sayıları 3 ila 5 arasında değişebilir)

— Valiliğin dışında, il idare şube başkanları kendi emrine verilen teşkilatı yönetirler, Valiye yardımcı olurlar.

— Nihayet, her il, 2, 3 veya 4 ilçeye bölünmüş olup bu bölümdeki Devlet teşkilâtı Kaymakamın yönetimi altındadır.

Kaymakamın görevleri hem çok hem de belirsizlik gösterir : Bunlar valinin verdiği yetki devri içinde alınan kararlar, bazı metinlerde özel olarak kaymakama verilen görevler ile ilçedeki Devlet teşkilâtının koordinasyonu ve ilçedeki belediyelere yardım ve danışmanlık yapmak şeklinde belirtilebilir.

Bunların ötesinde işaret edelim ki çok yoğun nüfusa sahip bazı illerde Vali “güvenlikten sorumlu yardımcı bir Vali”den yardım ve destek görür.

3. Ayrıca İl Kuruluşları

Üç alanda il kuruluşları kısmen valinin otoritesi dışında tutulmuşlardır. Bunlar, Akademiye Millî Eğitim Bakanının temsilcisi olan Rektörün emrindeki eğitim; vergilerin tahsilâtı ve kamu harcamalarından sorumlu mali servislerle, defter-

34

TÜRK İDARE DERGİSİ

dann yönetimindeki maliye ve jandarmaya başvurma hakkı saklı kalmak kaydıyla silâhlı kuvvetlerdir.

B. Bölge Düzeyindeki Devlet Kuruluşları

Sosyal ve ekonomik planlama ile alan düzenlemesi politikasının gelişmesi ölçüğünde bölgesel kuruluşlar büyük bir önem kazanmışlardır. Halen, yönetimi bölge valisine giren 22 bölge ile 4 adet deniz aşırı ülkeler bölgesi vardır.

Aşağıdaki dört nitelik Bölge Valisini il valisinden ayırır :

— Bölge Valisi bölge merkezinin bulunduğu ilin de aynı zamanda valisidir. Bu durumda, bölge valisi il valisi gibi vali yardımcısının yardımı ile kendi ilini bölgesel işler için atanan Vali yardımcısının da yardımı ile bölgeye ait görevlerini yerine getirir. Hemen işaret edelim ki bölge valisinin bölgesine dahil ilin valileri üzerinde hiç bir hiyerarşik üstünlüğü söz konusu değildir.

— Bölge valisi, bölgedeki Devlet kuruluşlarını yönetir (Örneğin, bölgedeki sağlık, kültür ve bayındırlık gibi bölgesel kuruluşları). Kendi ili dışındaki il idare şubeleri üzerinde bölge valisinin hiçbir yetkisi yoktur.

— Bölge valisi, bölgeye dahil il valilerinin planlama ve alan düzenlemesi konusundaki faaliyetlerini başlatır ve koordine eder. Bölge valisi, özellikle Devlet yatırımlarına ilişkin kredilerin bölüştürülmesi ve kullanımı için karar alma yetkisi ile donatılmıştır. Bu görevlerin yerine getirilmesi için bölgedeki defterdar (yani bölge merkezindeki ilde görevli defterdar) ile periyodik olarak bölge merkezinde toplanan “bölge idare konferansı” üyeleri yardımcı olurlar. Bu üyeler il valileri, bölge merkezi

olan il vali yardımcısı, bölgesel kuruluş amirleri ve bölgedeki meslek kuruluşu temsilcileridir.

— Buna karşın, bölge valisi bölgede “devlet otoritesinin teminatı” değildir. Bunun sonucu olarak bölge valisi sıfatıyla özel hiçbir güvenlik hizmeti ile ilişkisi yoktur. Bu ilkeye tek sınır şudur : Devlet adına bölgedeki kuruluşlar üzerinde idari denetim hakkına sahiptir.

C. İl Düzeyinin Altında Yer Alan Kuruluşlar

Daha önce sözü edilen ilçelerden başka Devlet yönetimine ait diğer iki coğrafi kuruluş mevcuttur.

— İllerle ihtilâl döneminde kurulan kantonların halen iki görevi vardır. Birincisi il genel meclisi üyelerinin seçimi çevresidirler. Diğer taraftan Jandarma müfrezeleri ile tahsilat hizmetlerinde yetki çevresini oluştururlar. Bununla beraber bazı kantonlar, bu hizmetlerden bir veya ikisi için elverişli olabilecek kadar mütevazı bir boyutta kalmışlardır.

— Diğer taraftan Komünler, seçimle gelen yerel yönetimler olmalanna rağmen yerel görevlerden ayrı olarak Devlet hiyerarşisi içinde Valiye bağlı olarak bazı merkezi idare görevlerini de yerine getirirler.

FRANSA'DA MERKEZİ İDARE

35

Devlet ajanı sıfatıyla, belediye başkanı kanunları ve tüzüklerin ilâmı ve uygulanması ile ilgili görevleri yanında genel güvenlik önlemlerinin uygulanması, seçim listelerinin hazırlanması, nüfus hizmetleri gibi merkezi idare görevlerini de yerine getirir. Belediye başkanı keza bir adli polis şefidir ve kanunların ulusal birimlerde uygulanması ile yükümlüdür.

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER

Daha önce işaret olunduğu üzere, yerel yönetimlerin anayasal statüsü (Anayasa Md. 34 ve 72) yerel yönetimlerin kuruluşu ile bunların mevzuatının tespiti görevini kanun koyucuya bırakmaktadır. Bu konuda yasal düzenlemelerin temeli il için 10 Ağustos 1870 ve komün için 5 Nisan 1884 tarihli kanuna dayanır. Fakat bu iki metin, zaten yeni yerel yönetimlere ve bölgeye yer veren ve komünlerin, illerin ve bölgelerin hak ve özgürlüklerine ilişkin olan kanunla çok geniş ölçüde değişikliğe uğramışlardır.

Yerel yönetimler, Fransız hukukunda, önemli iki karakter arzederler: Önce, yasal ayrıcalıklar dışında, aynı düzeydeki tüm yerel yönetimler aynı statüye sahiptirler; sonra da, tümü doğrudan genel oyla seçilen bir meclisle, bu meclis içinde seçilen bir icra organı tarafından yönetilirler.

1. Komün, en küçük tabii insan topluluğunun yönetimine tekbül etmek üzere 14 Aralık 1789 tarihli kanunla kurulmuştur. Nüfuslan ve boyudan aslında çok farklı olan komünlerin sayısı halen 36.500 dür ve Paris, Lyon ve Marsilya dışında hepsi aynı tarzda

yönetilirler.

A. Komün İdaresinin Organları

1. Belediye Meclisi

Belediye meclisi üyeleri genel oyla altı yıl içinde seçilirler. Sayılan 9 (nüfusu 100 den az komünler) ilâ 69 (nüfusu 300.000 den fazla komünler) arasında değişmektedir. 19 Aralık 1982 tarihli kanun ile belediye meclisleri seçimleri için iki oy modeli bir arada bulunmaktadır : Nüfusu 3.500 den az olan komünlerde, bütün sandalyeler için iki türlü çoğunluk sistemi uygulanmaktadır.

Diğer komünlerde, nisbi temsil usulünün uygulanması, azınlıkların temsiline imkân vermektedir.

Bugüne kadar, belediye meclisinde Fransız vatandaşı olan en az 18 yaşını dolduran kimseler seçilebilirler.

31 Aralık 1970 tarihli kanundan itibaren belediye meclisi belediye başkanının daveti üzerine üç ayda bir toplanır. Toplantılara belediye başkanı başkanlık eder ve herkese açıktır. Toplantıda alınan kararlar belediyece ilân olunur.

Belediye meclisinde kanunla belediyeye verilen ve belediyeyi ilgilendiren konularda karar alınabilir. Bu kararlar, hükümeti temsil eden Vali veya Kaymakama idari denetim için gönderildikleri andan itibaren uygulamaya konulur. Kuramsal olarak, bu müzakerelerin konusu belediye meclisince serbestçe kararlaştırılır. Uygulamada ise, kanun bütçesinin oylanması, belediye mülkünün idaresi veya bazı kamu hizmetlerinin ortaya konması gibi kararların alınmasını zorunlu kılar.

2. Belediye Görevleri

Belediye başkanı ve yardımcıları belediye görevlerini oluşturur. Bunlar seçimleri izleyen ilk toplantıda belediye meclisi üyeleri arasından gizli oyla seçilirler. Görev süreleri 6 yıldır ve belediye meclisi onları görev süreleri sona ermeden istifaya zorlayamaz.

Belediye başkanı ve yardımcısının görevleri ücretsizdir. Ancak, komünün önemine göre tavanı tespit edilen bir görev tazminatı verilebilir. Bunun dışında, belediye başkan ve yardımcıları ceza ve medeni kanun yönünden himaye altındadırlar. Ceza kanunu bakımından görevlerini yerine getirirken maruz kaldıkları hakaret veya ifa ettikleri cürümler nedeniyle tazminattan yararlanırlar. Medeni kanun yönünden ise, görevlerini yerine getirirken maruz kaldıkları zararları komün ödemek zorundadır.

Daha önce belirtildiği üzere, belediye başkanı hem bir Devlet ajanı, hem de komünün icra organıdır. Devlet ajanı sıfatıyla, komündeki devlet teşkilâtını yönetir. Komünün icra organı olarak da üç tip yetki kullanır : Önce, belediye meclisi toplantılarını düzenlemek, onun toplantılarına başkanlık etmek ve onun kararlarını uygulamakla yükümlüdür. Belediye başkanının bunun dışında kendine özgü iki önemli görevi daha vardır : Belediye zabıtası ve komün idaresinin yönetimi.

Belediye başkanı, nüfusu 10.000 e kadar olan komünlerde (daha fazla nüfuslu komünlerde görev Devlet'e yani Valiye aittir) belde halkının huzurunu, güvenliğini, istirahatini ve esenliğini, sağlamaktan sorumludur.

Belediye başkanı komün idaresinde görevli personelin en üst hiyerarşik amiridir. 31 Aralık 1970 tarihli kanunla, belediye meclisine verilen bazı belli görevlerin yetki devri yolu ile belediye başkanı tarafından kullanılması mümkün hale getirilmiştir. Bunların listesi kanunla belirlenmiştir.

B. Komünlerin Faaliyet Alanları ve İmkânları

Genel olarak niteliklerinde hükmü şahsiyet bulunmasına karşın, komünün bugünkü görevleri 7 Ocak 1983 tarihli kanunda öngörülen yetkilerin bölüşümü politikası sonucu sınırlandırılmıştır.

FRANSA'DA MERKEZİ İDARE

37

1. Komünlerin Görevleri

Komünlerin menfaatine olan hizmetleri tayin görevi herşeyden önce belediye yetkililerine bırakılmıştır. Bunlardan bazıları zaten yasa ile zorunlu kılınmıştır (Cenaze işleri, yolların bakımı, yangınla mücadele vb.) Ayrıca 22.7.1983 tarihli kanun ve daha sonraki pek çok metin bu görevleri belirlemiştir : Valinin denetimi altında arazinin yerleşim planları; ana ve çocuk okulları ve eklentilerinin bakımı, komünlerin tek başlarına yapacakları görevlerdir. Diğer bazıları da öteki yerel yönetim idareleri ve Devlet ile paylaşılan görevlerdir. Şehircilik, çevre koruma ve alan düzenlemesi gibi.

Üçüncü olarak, bazı görevler kanunla öngörülün veya görülmesin komünlerin ihtiyacına bağlıdır : kütüphaneler, müzeler, yerel iskân programları, mesleki eğitim vb. Ticari ve sınıai nitelikteki işler ilke olarak yerel yönetimlerin rekabet edeceği hizmetler değildir. Yargı kararları da bu doğrultudadır. Ancak, özel sektör o bölgede çok yetersiz ise bu türden girişlere olanak sağlanabilir. Bu çerçevede, komünler, gösteri salonları, pisinler, kampingler, sağlık merkezleri ve oteller yapabilirler.

2 Mart 1982 tarihli kanun komünlerin genel menfaatlere hizmet eden karma ekonomik kuruluşlara dolaylı veya dolaysız biçimde yardım yapmalarına imkân sağlamıştır.

2. Komünlerin Mali Kaynakları

Komünlerin gelir kaynakları ile ilgili sorunların tümünü burada belirtmek mümkün değildir. Hemen belirtelim ki komünler gelirleri bakımından gerçek bir mali özerkliğe sahip değildirler : Ancak harcamalarının % 40' ını kendi öz gelirleri ile karşılanır, gerisi Devlet yardımı ile karşılanır.

Komün gelirlerinin esası vergilerdir. 1980 den itibaren, komünler doğrudan tahsil ettikleri dört verginin oranını serbestçe tayin ve tespit yetkisine sahip olmuşlardır : Bunlar, bina vergisi, arazi vergisi, ikamet vergisi ve meslek vergisidir. Bu da komünler arasında büyük mali baskı farklılıklarına yol açmıştır.

1959 da kararlaştırılan dolaylı vergilerin, ortadan kaldırılması ile Devlet ortaya çıkan boşluğu sübvansiyonlar ile gidermeğe çalışmaktadır.

Bu politika, 1982 den bu yana birçok yetkinin belediyelere devri ile sürdü ve ağırlaşan yerel yönetim yükünü hafifletmek için sübvansiyonlar artırıldı. Bu Devlet yardımları her hizmet için ayrı ayrı değil, hizmet grupları için toptan verilmektedir. Nihayet, gelirlerin % 10 u ikrazlardan ibarettir. Bu ikraz daha çok büyük kamu kurumları veya bağlı kuruluşlardan sağlanır. Buna karşılık bazı komünler kendi mülklerinin işletilmesinden hatırı sayılır ölçüde çok büyük gelir elde ederler.

C. Komünlerin Yeniden Gruplandırılması

Fransa'da komünler aşırı ölçüde bölünmüş durumdadırlar : 36.500 komünden 32.000 nin nüfusu 2.000 den azdır. Bunlardan da 23.000 i 500 den az nüfusludur. Nüfusu 10.000 i aşan komün sayısı ise sadece 800 dür ve bunlar ülke nüfusunun yarısını oluştururlar. Bu açıdan, Fransa komşu ülkelere nazaran biraz geç kalmıştır. Zira, onlardan en küçük komünün nüfusu bir Fransız kantonuna eşdeğer durumdadır. Ancak, kabul etmek gerekir ki sorun kentsel ve kırsal alanda değişik durumlar göstermektedir. Kırsal alanda nüfus sayısı çok az olduğundan, komünler kendilerinden beklenen hizmeti verememekte; şehirsal alanda ise hizmeti; onu oluşturan çeşitli komünlere nazaran büyük nüfus yığılması olan yerlerde hizmetin organizasyonu büyük sorunlar yaratmaktadır.

Uzun süreden beri komünlerin tekrar biraraya getirilmesi teşvik edilmekte ise de zorlayıcı yöntemler daima reddedilmekte ve bir sonuca ulaşılamamaktadır.

1. Komünlerin Birleştirilmesi

1884 den beri, komünler, yeni bir komün haline getirilmek için çalışılmaktadır. Çok nadiren sonuca ulaşılmıştır. Zira, her komün kimliğini kaybetmekten korkmaktadır. Bu nedenle 16 Temmuz 1971 tarihli kanunla ortakların - birleşmesi (fusion-association) modeli oluşturulmuştur. Buna göre her komün kendine has bazı hizmetleri yürütecek kendi ismini koruyacak ve belediye başkanına bazı yetkiler

devredilecektir. Buna karşın 1971 den beri sadece 600 kadar ortaklık halinde birleşme sağlanabilmiştir. Oysa bu tür komünlere çok daha fazla mali avantajlar sağlanmaktadır ve sübvansiyonlar diğer komünlerden çok daha fazladır. Bunun nedenlerinden biri de kısmen uygulanan referandum usulünün çok karmaşık ve ağır işlemlerinden kaynaklanmaktadır.

2. Komünlerarası Kamu Kurumları

1890 dan itibaren, kanun koyucu komünlerarası ortak kamu hizmetleri ile yükümlü “komün sendika”lar teşkili için komünlerin gruplar oluşturmasına imkân sağladı. O zamandan beri “komünlerarası sendika” kuruluşları giderek çoğaldı ve çeşitlendi. Böylece 1959 dan bu yana bu sendikalar kendisine üye komünlerin bir çok değişik türde hizmetini yerine getirmişlerdir.

Bunun dışında, valinin teklifi üzerine nüfusun yarısını temsil eden belediye meclisi 2/3 çoğunlukla, ya da nüfusun 2/3 ünü temsil eden belediye meclisinin yarısının kabulü halinde de bu sendikalar kurulabilir.

1959 da, sendikaya benzer tipte diğer ortak hizmet grupları oluşturuldu. “Districk” denilen bu birlikler daha çok konut, itfaiye gibi belli ve sınırlı hizmetler için kuruldu.

Sendika ve “Districk” kamu kurumu niteliğinde, tüzelkişilikleri ve özel bütçeleri bulunan kurumlardır. Gelirleri ortak komünlerin katılım paylarından oluşur. Yönetimi, üye komün temsilcilerinden oluşan bir “komite” ve komite

FRANSA’DA MERKEZİ İDARE

39

üyeleri arasından seçilen bir başkan tarafından sağlanır. Vesayet ve işleyişlerine ilişkin kurallar komünlere uygulananlar ile aynıdır.

Nüfusları 50.000 den fazla büyük yerleşim birimleri için 1966 yılında meydana getirilen “Şehirselleştirme Toplulukları” (Communaute urbaine) topluluk meclisi ve bir başkanın yönettiği diğer bir ortak kamu kurumudur.

“Districk”lerde olduğu gibi şehirselleştirme topluluklarının da zorunlu görevleri vardır, ancak bu görevler o kadar geniş ve yaygındır ki ortak komünler bunların pek azını kullanırlar. Bu nedenle şehirselleştirme topluluğun gelirleri ortak komün bütçelerinden otomatikman transfer edilirler. Halen Fransa’da 9 adet “şehirselleştirme topluluk” mevcut olup bunlardan 4’ü 1966 tarihli kanunla kurulmuştur. (Bordoaux, Lille, Lyon ve Strasbourg)

Sonuç olarak, komünler arası ortak kamu kurumları üst üste binmiş, çok çeşitlenmiştir. Bu durumda komünlerin bölünmesinden oluşan komün sorunları çözümden çok uzak görülüyor.

3. Özel İdare

Tarihsel açıdan, özel idare İhtilâlin sun’i kuruluşlarından biri olma özelliğini

taşıır. (22.12.1789 tarihli kanun). Ancak, toplun bu idareyi çabuk ve iyi özümlenmiştir : Hiç kuşku yok ki bugün her ile karşı halkının gerçekten bir sevgisi ve bağılığı mevcuttur. 10 Ağustos 1871 tarihli kanunla hukuki varlığına kavuşan iller 1982 ve 1983 reformları ile hayli değışikliğe uğramışlar ve bu yerel yönetimlerin güçlendirilmesi reformundan en çok yararlanan il özel idareleri olmuştur.

A. İl Özel İdaresinin Organları

1982 reformunun en önemli yanı il özel idaresi yürütme görevinin seçimle gelen bir organa verilmesidir. O zamana kadar, bu görev hem hükümetin temsili, hem de vesayet makamı olan Vali tarafından kendi asli görevi ile birlikte yürütülüyordu.

1. İl Genel Meclisi

İl Genel Meclisi, 2 Mart 1982 tarihli kanunun 33 üncü maddesine göre, doğrudan genel oy ile seçilen kişilerden oluşan ve müzakere yolu ile ilin hizmetlerini düzenleyen bir meclistir. Genel Meclis üyeleri 6 yıllık bir süre için seçilirler. Seçimler tek adlı listelerle yapılır ve kanton başına bir üye seçilir. İl Genel Meclisi üyelerinin miktarı il nüfusunun gelişimi ve dağılımına göre Danıştayca sayıları tespit edilecek kantonların miktarına bağlıdır. İl Genel Meclisi seçimleri her üç yılda bir yapılır ve her seçimde meclis üyelerinin yansı yeniden seçilmiş olur. Seçilme yaşı 21 dir. Seçilebilmek için ayrıca o ilde ikamet etmek veya vergi mükellefi olmak gerekir. İl özel idaresi ile ilişkisi olan üstleniciler ile kamu görevlileri ve seçilme niteliğini kaybedenler il genel meclisine üye olamazlar. Her

40

TÜRK İDARE DERGİSİ

üç yılda bir il genel meclisi kendi içinden 3 yıl için meclis başkanını ve başkan yardımcılarını seçer. (Bunların sayısı en çok 10 kadar olabilir).

Meclis Başkanı ve Meclis başkan vekilleri meclisin kendisine verdiği yetkileri kullanmak üzere bir büro halinde çalışır.

1982 den beri il genel meclisi üç ayda bir toplanır. Toplantı büronun veya meclis üyelerinin üçte birinin isteğı üzerine gündeminde belirtilen konuları müzakere için toplanır. Toplantılar Genel Meclis için belirtilen yerde aleni olarak yapılır. 1982 kanunu gereğince Meclis iç tüzüğünü kendisi düzenler.

Vali, meclis başkanının muvafakati veya Başbakanın emri ile İl Genel Meclisinde görüşlerini bildirmek üzere konuşma yapabilir. Şimdiye kadar sadece bir defa 1874 de il genel meclisi gerekçeli bir kararname ile feshedilmiştiir.

2. İl Genel Meclisi Başkanı

Bir komünün belediye başkanı ile aynı koşullarda seçilen meclis başkanının görev süresi 3 yıldır.

1982 tarihli kanunla il özel idaresinin icra organı haline getirilen meclis başkanı bu sıfatla;

- Genel meclise başkanlık eder,
- Meclis kararlarını uygular,

- Özel idare masraflarının ita âmiridir,
 - İl özel idaresi mallarını idare eder (bunlar üzerinde polis yetkisini kullanır)
 - İl özel idaresi personelinin en yüksek hiyerarşik âmiridir,
 - Yargı yerlerindeki davalarda özel idareyi temsil eder.
- Belediye başkanı vekili ile aynı şartlarda seçilen genel meclis Başkan vekilleri, Meclis Başkanının devrettiği yetkileri kullanırlar.

B. Özel İdarenin Faaliyet Alanı ve İmkânları

1983 tarihli yetkilerin bölüşümüne dair kanun gereğince il özel idareleri özellikle bazı konularda söz sahibidir.

1. Özel İdarenin Görevleri

İl Genel meclisinin sadece danışmanlıktan ibaret olan görevleri günümüzde çok artmış ve çeşitlenmiştir. Bunlar, özellikle, bölgesel gelişme alanı düzenlemesi, şehircilik, konut ve sosyal yardım alanında görülmektedir. Ancak, diğer konularda özel idare gerçek bir karar alma iktidarına sahiptir. Bu ödevlerin tümü iki noktaya işaret etmeyi zorunlu kılar :

— Özel idarenin sosyal alanda önemini vurgulamak gerekir : Bütçelerinin yandan fazlasını sosyal giderler teşkil eder ve yasa ile zorunlu hale getirilen belli başlı hizmetler sosyal yararı içermektedir.

FRANSA'DA MERKEZİ İDARE

41

Özel idareler bir yandan sağlık alanında ana ve çocuk sağlığından sosyal afetlerle mücadele eden, kanser araştırmacılarını zorunlu bazı aşılama işlerinden sorumlu olduğu halde, sosyal sigorta reçete tutarlarının büyük bir bölümü özel idarelerce ödenmektedir.

Bunların dışında öğrencilerin taşıma hizmetleri, kolejlerin yapımı, bakım ve işletme masrafları, il yollarının bakımı ve onanımı giderleri özel idare bütçelerinden karşılanmaktadır.

— Öte yandan, 1955 ve 1982 tarihli kanunlar, bazı ekonomik alanlara özel idarelerin müdahalesine yer vermektedir. Halen özel idareler bazı şirketlere sermaye katılımı ile ortak olmakta ve karma ekonomi modeli ile teşebbüsleri desteklemektedirler.

2 — Özel İdarelerin İmkânları ve Mali Kaynakları

Özel idarenin yetkilerinin genişlemesi ve yürütme görevinin Validen alınıp seçimle gelen meclis başkanına verilmesi ilde kendilerine özgü hizmet kuruluşlarının gelişmesine yol açmıştır. Bu kuruluşlar personel ve teşkilât olarak ilde merkez teşkilâtından ayrılarak meydana geldiklerinden aralarında çok sıkı bir işbirliği halindedirler.

Gayet tabii, özel idareler aynen komünlerde olduğu gibi özel bir bütçeye

sahiptir. Bazı görevleri yasa ile zorunludur (sosyal yardım, sağlık ve il yolları), bazıları da 1983 den başlayarak giderek ihtiyari hale gelmişlerdir.

Vergi gelirleri dışında, özel idare’de komün gibi 4 yerel verginin bir kısmından yararlanır, (bakınız komün gelirleri), ayrıca otomobil plaka ve kayıt harçları, gayri menkul ferağ ve intikal kanununda ilân resmi özel idare gelirleri arasındadır. Ancak, bütün bu yerel gelirler, bütçe gelirlerinin sadece % 30 unu oluşturur. Gerisi büyük çoğunlukla Devlet bütçesinden ayrılan paylardan sağlanır. Bu yardımlar tek tek hizmetler için değil, işletme ekipman ve genel yerel yönetim ödenekleri şeklinde yapılır. Katma değer vergisinden pay ile özel idare mülkü gelirleri ve borçlanmaları da gelir kaynakları arasında belirtmek gerekir. Yerel yönetimlerin genel olarak mali sorunları özel idarelerde, komünlere nazaran daha az önem taşır. Zira, toplam gelirleri komün gelirlerinin yarısı kadar bile değildir.

3. Bölge

2 Mart 1982 tarihli kanun gereğince, 1972 yılından bu yana yönetsel bir kamu kuruluşu olan bölge, 1986 dan bu yana tam anlamıyla bir yerel yönetim halini almıştır.

A. Bölge İdaresi Sorunu ve Gelişimi

1. Bölge İdaresinin Ortaya Çıkışı

III. Cumhuriyetten itibaren, bazı ekonomik bölgesel kuruluş denemelerine girişildi. Ancak, ilk defa, asayiş ve ekonomik görevleri olan 18 bölge valiliği

42

TÜRK İDARE DERGİSİ

teşkil ederek, Devlet hizmetlerinin bölgesel düzeyde sistemleştirilmesini sağlayan Vichy rejimi olmuştur. Kurtuluş (Liberation) rejimi kıtlıkla mücadele ve kamu düzeninin temini için Cumhuriyet Komiserleri tayin etti. (1946 da bunlar ortadan kaldırılmıştır).

1950 den itibaren, bölgesel sınırlar, her şeyden önce ekonomik planları hazırlanması ve uygulanmasında coğrafi bir alanı kapsayacak şekilde ve özellikle 1955 programı ve 14 Mart 1964 reformu ile ortaya çıktı. Bölge valiliklerini teşkil eden bu reformla Valinin yanında üç organa yer verildi: danışma organı (Bölge İdare Konferansı), bölge görevlileri (Yüksek dereceli memurlardan oluşan ve ekonomik işlerde yetenekli bir kurul) ve CODER (Bölgesel ekonomik kalkınma komisyonu). Bu komisyon bölgenin ekonomik ve sosyal kalkınmasında faaliyet gösteren kurum temsilcilerinden oluşur. Burada yetki devri ve yetki genişliği tekniği uygulanıyordu. Daha sonra daha ileri gidilerek bölgeye yerel yönetim statüsü verilme istendi, ancak senatonun yenilenmesini ve bölgeler kurulmasını öngören teklif, 27 Nisan 1969 referandumu ile reddedilince, bu reform 15 yıllık bir gecikmeye uğramış oldu.

2. 1972 Bölge Reformu

Devlet kuruluşlarının bölgesel teşkilâtına özerk bölgesel kurumlar eklenmesi zarureti aynı dönemde Batı Avrupanın büyük ülkelerinin çoğunda hissedildi. Yerel yönetim statüsüne kadar gitmeden, 5 Temmuz 1972 tarihli kanun, bölgeye yönetsel kamu kurumu statüsü verdi ve onu karar, danışma ve icra olmak üzere üç organla donattı.

“Bölge konseyi” karar organı olup, üyeleri doğrudan seçimle gelmez, ancak bunlar başka bir unvanla daha önce seçilen kimselerdir: Bölgenin tüm parlamenterleri, il genel meclisleri ile belediye meclisleri temsilcileri (bunların sayısı bölgeye göre 35 ilâ 120 üye arasında değişir).

Danışma organı “ekonomik ve sosyal komite”dir ve bu komitenin üyeleri bölgenin ekonomik, sosyal, bilimsel ve kültürel faaliyetlerinde bulunan kuruluş temsilcilerinden oluşur.

Nihayet, yürütme organı bölge valisidir ve bölge meclisi başkanına, devlet sanki tutkularından çekiniyormuşçasma, sadece onursal bir temsil rolü verilmiştir.

1972 Kanunu ile getirilen bu rejimde bölge, idari kuruluşlardan yararlanamaz, ancak ekonomik ve sosyal kalkınmada kendisine verilen görevleri yerine getirmek üzere bazı mali kaynaklardan yararlanır. (Sürücü ehliyetlerine, çalışma karnelerine ait harçlar vb.)

B. 1982 - 1986 Reformu

2 Mart 1982 tarihli Kanununun 59 uncu maddesine göre, bölge artık yerel yönetim statüsüne sahip olmuştur. Ancak, bu reformun uygulanması, 1986 Mart ayında yapılan ilk bölgesel ve doğrudan yapılan genel seçimlere kadar ertelendi.

FRANSA’DA MFRKEZI İDARE

43

1. Bölgenin Organları

Diğer yerel yönetimlerde olduğu gibi, bölge 6 yıl için doğrudan genel oyla seçilen bir “bölge konseyi” ile bu konsey üyeleri arasından 6 yıl için seçilen bölge konseyi başkanından oluşan biri karar, diğeri yürütme olmak üzere iki organa sahiptir.

10 Temmuz 1985 tarihli kanunla getirilen seçim sistemine göre nisbi temsil usulü uygulanır ve nüfusun önemine göre bölge konseyi üyelerinin sayısı 41 (Limousin) den 197’e (ile-de-France) kadar değişir.

Bölge konseyi birçok uzmanlaşmış danışma organlarından yardım görür. (İkrazlar bölge komitesi, ulaştırma komitesi, özellikle mesleki eğitim komitesi). Ayrıca, bölgeye ait belli başlı mali ve ekonomik kararlar alınmadan önce görüş bildirmekle yükümlü “ekonomik ve sosyal komite” bölge konseyinin en önemli yardımcı organıdır. Bu komitenin üyeleri, bölgedeki sendikalar ile ekonomik, sosyal ve kültürel kuruluşların temsilcilerinden meydana gelir.

Bölge konseyi üyeleri arasından 6 yıllık bir süre için seçilen, bölge konseyi başkanı yürütme organıdır ve bir büro kendisine görevlerinde yardımcı olur. Bölge icra organının statüsü, il genel meclisi başkanının statüsüne çok benzemektedir,

ancak tek fark, bölge konseyi başkanının, il genel meclisi başkanı gibi genel veya özel asayiş görevi mevcut değildir.

2. Bölge İmkânları ve Kaynakları

Yetkilerin bölüştürülmesi düzenlemesinde ve zaten daha sonraki reformlarda görüldüğü üzere, bölge özellikle ekonomik yönü ağır basan bir örgütlenmedir : Bölgeler milli planın hazırlanmasına yardımcı oldukları gibi, bunun ötesinde her bölge kendi planını yapar. Alan düzenlemesine ilişkin çeşitli işlerde bölgenin görev alanı içindedir : Doğal parkların, su kanallarının, nehirler üzerindeki köprülerin, turistik alanların oluşturulması gibi hizmetler bunların en önemlileridir. Ayrıca Bölge yerel yönetimlerle onlara bağlı kuruluşların borçlanmalarında güvence vererek ekonomik alanda etkinlik gösterir.

Bunun dışında, 2 Mart 1982 tarihli Kanun da, bölgeye ikinci derecede kültürel hizmetlerde görevler verdi : Liselerin yapımı, mesleki eğitim plan ve programları, bilimsel araştırmaların yürütülmesi ve organizasyonu bunlardan bazılarıdır.

Bundan böyle bölgeler bölge konseyi başkanı emrine verilecek kendi hizmet kuruluşlarından yararlanacaklardır. Bütçe gelirlerinin kaynağı, diğer yerel yönetimlerde olduğu gibi, sürücü ehliyet harçları, taşınmaz mal satışları, yerel dört çeşit vergiden alınan paylardan oluşurlar ve harcamalarının yarısına yakın kısmı bu gelirlerden karşılanır.

Geri kalan bölüm ise Devlet sübvansiyonları ve işletme, ekipman ödenekleri ile bazı Avrupa fonlarından karşılanır. Burada diğer yerel yönetimlerden farklı olarak sübvansiyonlar genel değil özel ve belli hizmetler için yapılır.

44

TÜRK İDARE DERGİSİ

4. Özel Statülü Yerel Yönetimler

Bunlar sadece geleneksel denizaşırı idareler değil, metropol idareler bakımından da giderek çoğalmaktadır.

A. Denizaşırı Yönetimler

1. Denizaşırı İller

Anayasa'nın 73 üncü maddesine göre, bu illerin idari yapılan ve yasama organları, özel durumların gerektirdiği uyum önlemlerine konu olabilirler. Bu hüküm, Anayasa Konseyinde sınırlı bir yoruma tabi tutulmuştur. (Bakınız 2 Aralık 1982 ve 24 Temmuz 1984 tarihli kararlar). Şöyle ki 4 denizaşırı il (Martinique, Gwa- deloupe, Guyane, Reunion), metropoliten illerin statüsüne benzer bir statüye sahiptirler.

Tek önemli özellik, Genel meclisleri için kanunlarda ve kararnamelerde kendilerinin uyum sağlamalarının temini yönünde görüş ve öneride bulunma haklarına sahip olmalarıdır.

2. Denizaşırı Bölgeler

31 Aralık 1982 tarihli Kanunla 4 deniz aşırı ilden her biri meclis ve yürütme organları bulunan bölge kuruluşuna yer verebilirler. Sonuç oldukça tuhaf bir durum yaratmıştır. Zira, aynı alanda iki meclis, iki yürütme organı birarada olacaklardır. 1982 de Yasa koyucu üst üste binen bu iki kuruluşu birleştirmeyi kararlaştırmıştır. Ancak, Anayasa Konseyi bu kararın, Anayasanın 73 üncü maddesine dayanarak, uygulanmasına engel olmuştur.

Metropoliten bölgelere nazaran, Denizaşırı iller, fazladan olarak danışma niteliğinde kültür, eğitim, çevre komitesi ile ekonomik ve sosyal işler komitesini oluşturmuşlardır.

Bu iller, bunların dışında, genel menfaatlere uygun kamu kurumları kurabilecekleri gibi, Fransa ile coğrafi bakımdan bu illere komşu olanlar arasında işbirliği konusunda bu illerin görüşlerine başvurulabilir.

3. Denizaşırı Ülkeler

Bugün, Yeni Kaledonya, Fransız Polinezyası, Wvallis ve Futuna adaları, Güney Toprakları, Fransız Antartikası gibi denizaşırı ülkeler, bunların menfaatlerini Cumhuriyetin menfaatlerini bütünü içinde dikkate alan özel bir teşkilâta sahiptirler (Anayasa Md. 74) Bu teşkilât ilgili ülkelerin meclislerinin görüşleri alındıktan sonra kanunla tespit edilir ve değiştirilir.

12 Temmuz 1990 tarihli kanunla değişik 6 Eylül 1984 tarihli kanunla Fransız Polinezyası, seçimle oluşturulan bir meclis, bir genel Vali, danışma niteliğinde ekonomik, sosyal ve kültürel işler komitesiyle yönetilmektedir.

FRANSA'DA MERKEZİ İDARE

45

Devlet bu ülkede Fransadaki Vali statüsünde bir yüksek komiser tarafından temsil edilmektedir. Ancak, Yüksek Komiserin yetkileri kamu düzeninin temini konusunda çok daha geniştir.

Diğer taraftan, Yeni Kaledonya'nın statüsü bu son yıllarda sürekli değişikliklere konu oldu. Bu ülke halen üç eyaletten oluşan hemen hemen federal yapıda bir statüye sahiptir. (6 Kasım 1988 tarihli ulusal halkoylaması Kanunu). Kongrenin iki danışma organı vardır. Bunlar ekonomik ve sosyal işler komitesi ile Gelenekler Konseyidir. Cumhuriyetin Yüksek Komiseri Devlet temsilcisi sıfatıyla kamu düzenini sağlamak ve ülke makamlarının aldığı kararların hukuka uygunluğunu denetlemekle yükümlüdür.

Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon ve denizaşırı bölge ve de ülke statüsündedirler. Bunlar yerel yönetim niteliğinde ve denizaşırı ülkelerinkine benzer özel bir statüye sahiptirler.

B. Özel Statülü Metropoliten Bölgeler

1. İle-de France (Paris Havzası)

1961 de “Paris Bölgesi Districk”i adı ile kurulan bu kamu kuruluşu Paris havzasını kapsamak üzere 1972 reformu ile bölgesel bir statüye dönüştürüldü.

Halen, 2 Mart 1982 tarihli kanunla Île-de-France, diğer metropoliten bölgeler gibi yönetilen bir yerel idare kuruntudur. Ancak işaret etmek gerekir ki, diğer bölgelere göre sadece özel görevleri mevcuttur (yeşil alanların düzenlenmesi, ulaşım politikası, içme suyu temini, liman ve iskelelerin düzenlenmesi) ve bazı ek gelir kaynaklarına sahiptir. (Yapı ruhsat harçlarına ilâveler, iş yerlerinin ve sanayi kuruluşlarının inşaatlarından alınan paylar).

2. Korsika

Korsika’ya övgü 2 Mart 1982 tarihli kanunla, bir il, statüsü deniz aşırı ülke statüsüne benzer bir bölge haline getirilmiştir. Korsika Meclisi nisbi oyla 6 yıl için seçilir ve diğer bölgelere nazaran, özellikle alan düzenlemesi ve kültürel sahada daha geniş yetkilere sahiptir. Bu meclisin danışma niteliğinde şu yardımcı kuruluşları vardır : Ekonomik ve Sosyal konsey ile, eğitim ve kültür komiteleri ve yardım sandıkları. Ayrıca bu mecliste bölgesel menfaatler için kanun kuruluşları karan alınabilir ve yürürlükteki Kanun ve Tüzüklere uyumlar talep edilebilir.

C. Özel Statülü Komünler

1. Paris Şehri

Uzun süredir doğrudan doğruya Devlet yönetimine bağlı olan Paris şehri 1975 den beri özerk bir yerel yönetim halini almıştır. Tek özelliği, aym alanın hem bir il özel idaresi, hem de bir komün statüsünde bulunmasıdır. 109 üyeden oluşan

Paris Konseyi, bazan belediye meclisi; bazan da il genel meclisi olarak toplanır. Paris belediye başkanı, bazan normal bir belediye başkammın, bazan da il genel meclisi başkammın görevlerini yerine getirir. Her iki yerel yönetimin bütçeleri, kuruluşları ve personeli birbirinden ayndır.

Bunun dışında, 31 Aralık 1982 tarihli kanunla, Paris ilçelerinin her biri, kendilerine verilen görevleri yerine getiren, ilçe meclislerine ve seçimle gelen birer belediye başkanına sahiptirler.

Paris Yönetiminin organları Paris Valisinin idari vesayeti altındadır. (Ortak kurallara istisna olarak Paris Bölge Valisine vesayet yetkisi tanınmamıştır).

Diğer taraftan çok eski bir kuruluş olan Paris Emniyet Müdürlüğü, Paris’te hem belediye zabıtası, hem genel zabıta görevlerini yerine getirir ve bu alanda Paris Konseyinin yürütme organıdır. Bu nedenle Paris Konseyince kabul edilen bir özel bütçeye ve çok önemli kuruluşlara ve hizmet birimlerine sahiptir.

2. Lyon ve Marsilya

31 Aralık 1982 tarihli Kanun (bazan P.L.M. Kanunu da denir) Pariste olduğu

gibi Lyon ve Marsilya'yı da birer konsey ve birer belediye başkanınca yönetilen ilçelere bölmüştür. Bu iki büyük şehrin yapılanmasında tek özellik bundan ibarettir.

3. Yeni Şehirler

Yüzlerce ve binlerce nüfusu barındırarak “yeni şehirler”in hızla oluşturulması ancak mali yönden güçlü bir Devlet desteği ile mümkündür. İnşaat sırasında, müstakbel şehrin kurulacağı yerde komünlerin yönetsel kurallarının aşılması gerekir. Bu iki soruna cevap vermek üzere 10 Temmuz 1970 tarihli Kanun (Boscher Kanunu) ve 13 Temmuz 1983 tarihli kanunlar çıkarılmıştır. Bugün, yeni şehirlerin geçici idari yapısı üç tip olarak belirebilir : Mevcut komünlerin bir araya gelmesi ile yeni bir komün meydana getirilebilir. İlgili belediye meclisi temsilcilerinden oluşan bir komite tarafından yönetilen ve birer yönetsel kamu kurumu niteliğinde olan yeni bir topluluk sendikası teşkil edilebilir ve nihayet, yine kamu kuruluşu niteliğinde olan ve fakat genel oyla seçilen üyelerden oluşan bir konseyin yönetiminde yeni bir “yerleşim yeri topluluğu” oluşturabilir. Bu kuruluşlar yerlerini mümkün olan ilk fırsatta, yeni bir komün idaresine terk edebilirler.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDE DEVLET DENETİMİ

Görüldüğü üzere, son çıkanları Kanunlar, Devletin yerel yönetimler üzerindeki denetimini hayli hafifletmiş ve değişikliğe tabi tutmuştur. Bu reformları ne

FRANSA'DA MERKEZİ İDARE

47

abartmak ve ne de küçümsemek gerekir. Denetimin genel kuralları tüm yerel yönetimler ve onların tüm kurumları için aynıdır.

I. Yargı Yolu ile Denetim

Vesayetin hafifletilmiş şekli olarak bugün yürürlükte olan yönetsel denetim, Valiye, yerel yönetim makamlarınca alınan kararların iptali için idari yargı yerine başvurma imkânı sağlamaktadır. Uygulamada, bu amaçla oluşturulan usul hükümleri, Valinin yargı yerine başvurusunu zorunlu kılar.

A. Hukuki Denetim İlkeleri

1. Yerel Yönetim Makamları mca Alman Kararları m Uygulama Gücüne Sahip Olması İlkesi

31 Aralık 1970 tarihli kanunla getirilen sisteme göre, yerel yönetim makamlarınca alınan kararlar, valiliğe ulaştırıldıktan sonra belli süre geçince uygulama imkânına sahiptirler. (Örneğin, belediye meclisi kararları 15 gün, il genel

meclisi kararları da 10 gün geçtikten sonra yürürlüğe konabiliyorlardı). Bu süre içinde Vali, bir belediye meclisi kararını bizzat iptal edebiliyor, veya yasaya aykırı bulduğu bir il genel meclisi kararının iptalini Hükümetten isteyebiliyordu. Ancak bu yetkisini Vali çok nadiren kullanıyordu. Bunun dışında, belli konularda çok sınırlı sayıda bazı kararlar ise ancak Valinin açıkça onamasından sonra uygulanabilir hale geliyorlardı.

Bunların hepsi 1982 reformu ile ortadan kaldırılmıştır : Bundan böyle, yerel yönetim makamlarınca alınan bütün kararlar ilanlarından çok önemli bir miktarı ilân edildikleri tarihten itibaren ve bazıları da Devletin temsilcisine ulaştırıldıktan sonra kendiliklerinden hüküm ifade ederler. Bu durumda, usul tersine dönmüştür. Zira, daha önce, yerel yönetim makamları vesayet makamınca reddedilen veya iptal edilen kararlara karşı gerektiğinde idari yargı yerine başvurmak zorunda kalıyorlardı. Oysa bundan böyle, gerektiğinde, idari mahkemeye başvurma görevi Valiye aittir.

Bu arada belirtelim ki, milli savunma ile ilgili başvurular hariç olmak üzere Valiliğin başvurusu hukuka aykırılık nedenine dayandırılmalıdır. Yoksa, işlemin veya kararın yerindeliği konusunda yargı yerine başvuru mümkün değildir.

2. Devletin Temsilcisine Gönderme İlkesi

İlke olarak, kararlar ilân edildikleri anda uygulama gücü kazanırlar. Bununla beraber, 22 Temmuz 1982 tarihli kanun, bu ilkeye istisna olarak, valiye gönderilmesi zorunlu işlemler listesini düzenlemiştir. Bu işlemler ancak Valiye ulaştırıldıktan sonra uygulama gücüne kavuşurlar. Kuramsal olarak, sadece önemli kararların gönderilmesi sözkonusudur, ancak, gönderilecek kararlar listesi o kadar uzundur ki, takriben üç milyon işlem bir yılda Valilere gönderilmiş bulunmaktadır.

Burada iki noktaya açıklık getirmek gerekir.

— Valiye gönderilme zorunluluğu olmayan işlem hakkında da Valinin İdari mahkemeye başvurma yetkisi vardır.

— Özel hukuk alanına giren işlemler hakkında idari yargıya başvurulamaz (Özel hukuk sözleşmeleri gibi) Belediye başkanlarının Devletin ajanı sıfatıyla yaptıkları işlemlere karşı hiyerarşik üst makam olan Valiye başvurulabilir.

3. İdari Yargı Yerinde Denetim İlkesi

Ashında, halen yerel yönetim makamlarınca alınan kararlara karşı Valinin üç tip yargı yerine başvuru yetkisi vardır :

— Birincisi, özel bir başvuru usulüne tabi olan kararları ilgilendiren başvuru şeklindedir.

— İkincisi, Valiye gönderilen zorunluluğu bulunmayan ve işlemin iptalinde menfaat,

ilişkisi olan her şahsın olduğu kadar, Valinin de yetki aşımı nedeniyle iptalini isteyeceği kararlar için yaptığı başvuru şeklidir (Örneğin, zimnî olarak alınan kararlar, varsayım olarak Valiye gönderilemez).

— Üçüncüsü 9 Ocak 1986 tarihli kanunla oluşturuldu. Bu başvuru, Valiye, savunmayı ilgilendiren bir tesis veya işin bütünlüğüne veya işleyişine ciddi şekilde zarar verecek nitelikte olan yerel yönetim makamları kararlarının iptalini doğrudan doğruya Danıştay'dan isteme imkânı sağlar. İşlem bu nitelikte ise Danıştay hemen onu iptal etmek zorundadır. Hatta bu işlem hukuka aykırı olmasa bile uygulanmasının ertelenmesi de mümkündür.

B. Valinin İdari Yargıya Başvurması

1. Uygulama Alanı

Kamu hukukunda yetki aşımı nedeniyle Valinin yargı yerine başvurusu üç özellik taşır :

— 1982 tarihli Kanun gereğince, yetki aşımı nedeniyle başvuru sadece tek taraflı kararları hedefliyorsa, Valilik başvurusu sözleşmelere de uygulanabilir.

— Vali hukuka uygunluğun koruyucusu olarak kendiliğinden harekete geçtiğinde, yargı yerine başvuru sadece kendisine iletilme mecburiyeti olan işlemler için mümkün olur. Ancak, Vali karardan mağdur olan bir şahsın başvurusu üzerine de harekete geçebilir; bu durumda söz konusu karar Valiye iletilme zorunluluğunda olmasa bile, Valinin talebi yargı yerinde işleme konulabilir.

— 1982 tarihli Kanun “karar” kelimesini değil, “işlem” “görüşme” kelimesine yer veriyor. Bazı mahkemeler bundan şu sonucu çıkarıyorlar ki, bir meclisçe kabul edilen, iç düzenlemeler veya temennilerde olduğu gibi şikayetlere yol açmayan kararlara karşı bile Vali başvuruda bulunabilir. Bununla birlikte sorun tartışmalıdır.

FRANSA'DA MERKEZİ İDARE

49

2. Yöntem

Vali, idari yargı yerine 2 aylık bir süre içinde başvurabilir. Bu* süre, kendisine gönderilme zorunluluğu olan işlemler ile karardan zarar gören şahsın isteği hallerinde bu karar veya isteğin kendisine ulaştığı günden itibaren işlemeye başlar. İşlemden zarar gören şahsın da Valiye başvurusu 2 ay içinde mümkündür. Valinin yargı yerine başvuru süresi, Valinin işlemi yapana başvurarak işlemi ortadan kaldırması veya düzeltilmesi talebi nedeniyle uzatılamaz.

Vali, mahkemeye başvurma niyetinde olmadığı takdirde, mahalli makamın talebi üzerine, ona mahkemeye başvuru olmadığına dair bir belge verebilir. Fakat bu belge onu bağlamaz. Buna karşılık, Vali Yargı yerine başvurduğu takdirde, derhal durumdan karar sahibini haberdar eder.

Şayet başvuru yürütmenin ertelenmesi istemi dışında yapılmışsa, idari mahkemenin uygulayacağı sorgulama ve yargılama yöntemi, yetki aşımı nedeniyle yapılan başvuruda, kamu hukukuna ait usulden ibarettir.

3. Uygulamanın Ertelemesi

Burada iki durum sözkonusudur.

— Normal erteleme isteği durumunda, Valinin ileri sürdüğü sebepler “ciddi” ise yani iptali gerektirecek nitelikte ise mahkeme uygulamanın ertelenmesine karar vermek zorundadır. (Kamu hukukunda ertelemenin normal şartıdır, burada kararın sonuçlarının telafi edilebilir olup olmadığı dikkate alınmaz.)

— Eğer işlem genel veya kişisel özgürlüklerin kullanılmasına zarar verecek nitelikte görülüyorsa, Vali acele olarak uygulamanın ertelenmesini isteyebilir. Bu durumda mahkeme başkanı 48 saat içinde isteği inceler ve karara bağlar.

Başvurudan sonra, duruşmaya gerek görülmesi halinde, 15 gün sonra Danıştay Dava Dairesi Başkanı duruşma yapar ve 48 saat sonra da kararını verir.

II. İdari ve Teknik Vesayet

İdari hâkim tarafından mevzuatın inceden inceye incelenmesine ilişkin yukarıdaki yöntemler yanında, klasik idari ve teknik bazı vesayet yöntemleri de mevcuttur.

A. İdari Vesayet

1. Yerine Geçme Yetkisi

Bazı durumlarda Vali, görevini yerine getiremeyen yerel yönetim makamının yerine geçerek hareket etmek yetkisine sahiptir.

— Birinci durum, idari polis hizmetinde, belediye başkanı veya il genel meclisi başkanı yapılan uyan sonuçsuz kaldığı zaman, Valinin bu görevi üstletmesi halidir.

— Bazan bütçe ve mali konularda yerel Sayıştay kurulunun müdahalesinden sonra, Valiye görev düşebilir.

— Nihayet her konuda bazı uyumsuzluklar ortaya çıkabilir. Örneğin, haksız yere genel kamuya ait bir yolun işgaline izin verilmesi veya bir komünün arazilerinin yerleşim planlarının kanunsuz olarak değiştirilmesi ve bu arazilerin işgaline yol açılması gibi hallerde Vali duruma müdahale eder.

2. Personel Konusunda Vesayet

“Vesayet” kelimesi, kuşkusuz burada pek uygun düşmemektedir, fakat hatırlatalım ki 1982 tarihli kanun Devlet denetiminde yer alan bu geleneksel biçimleri ortadan kaldırmamıştır.

— Bakanlar Kurulunun gerekçeli kararı ile yerel yönetimlerin ortak karar organları görevlerini yerine getirmeyecek duruma düştükleri takdirde, dağıtılabirler. (Bu sebeplerin başında üyeler arasında ortaya çıkan görüş ayrılıkları gelir)

Belediye meclisleri için kazai içtihatlar, il genel meclisi, bölge meclisleri için de 1982 tarihli Kanun bu dağıtma yetkisine imkân vermektedir.

— Belediye meclisi, il genel meclisi veya bölge meclisi üyelerinden herhangi biri, seçilebilme niteliklerine sahip değilse veya seçildikten sonra meclis üyeliği başka bir görevle bağdaşmıyorsa Valinin alacağı bir kararla kendiliğinden görevinden ayrılır.

Bundan başka, meclis üyeleri kanunların kendilerine verdiği görevleri mazeretsiz olarak yerine getirmezlerse idari mahkeme karar ile görevlerine son verilebilir.

— Yerel yönetimlerin yürütme organları arasında sadece belediye başkanlarını ve yardımcılarını, İçişleri Bakanı (en çok bir aya kadar) görevden uzaklaştırabilir. Savunmaları alındıktan sonra da Bakanlar Kurulunun gerekçeli karar ile görevlerine son verilebilir. Bu durum şunu gösteriyor ki, belediye başkanları ve yardımcılarını ancak devletin ajanı durumundadırlar. Diğerlerinin (il genel meclisi başkanı ve bölge meclis başkanı) böyle bir niteliği yoktur.

B. Teknik Vesayet

2 Mart 1982 tarihli Kanun, teknik vesayeti kaldırmıyor ama “hafifletiyor” ve bunun için dört yöntem öngörüyor :

— Defterlerin ve kararların biçimi yerel yönetimlere teklif edilen modele uygun olacaktır. Ancak buna uyma mecburiyeti yoktur.

— Bir kanunda yer alan veya bir kanunun uygulanmasına ilişkin bir kararnamede düzenlenen bir konu veya teknik normlar yerel yönetim makamlarınca genel kapsamlı yönerge haline getirilmiş ise bunlara Vali tarafından itiraz edilebilir.

FRANSA’DA MERKEZİ İDARE

51

— Kanundan doğan zorunluluk dışında, yerel yönetimlerin borçları ile sübvansiyonlar ve yardımlar hiç bir şarta tabi tutulmaz.

— Bir “hafifletme komitesi” kurularak, yerel yönetimlerin uyma zorunluluğundan olan yönergeleri saptayacaktır.

Daha önce işaret edildiği üzere, bu kurallar 1982 den bu yana hissedilir derecede silikleşmiştir. “Hafifletme komitesi”nin çalışmaları da bir türlü bitmiş değildir ve hâlâ bekleme devam ediyor. Diğer dolaylı denetim şekilleri de yetkilerin bölüşülmesi politikası ile yeniden ortaya çıktı ve özel sübvansiyon modeli de yeniden avdet etti.

III. Mali Denetim

Kamu mâliyesinin işleyişine ve mevzuatına aşırı ölçüde girmeden, yerel

yönetimlerle onlara bağı kuruluşlar üzerinde Devletin mali denetim organları ve yöntemlerinden kısaca bahsetmek yerinde olacaktır.

A. Bütçe Üzerinde Denetim

Bu alanda, Vali ile yerel Sayıştay kurulunun müdahale yetkisi mevcuttur.

1. Yerel Sayıştay Kurulları

2 Mart 1982 tarihli kanunla oluşturulan sayıştay bölge kurulları, Sayıştay modeline göre kurulan mali yargı kuruluşlarıdır. Bu sıfatla küçük komünlerin saymanlık hesaplarını karara bağlarlar. (5 Ocak 1988 tarihli kanun). Bu kuruluş kararlarına karşı ilgili komün saymanlıkları Sayıştaya itirazda bulunabilirler.

Biz burada mali denetçinin idari görevi üzerinde duracağız.

2. Bütçe Denetim Yöntemleri

Bu denetim üç biçimde olur :

— Bu birinci tip denetim üç ihtimali içerir :

Bütçenin zamanında oylanıp kabul edilmesi (31 Mart'dan sonra), bütçenin gelir-gider dengesi kurulmadan oylanıp kabul edilmesi ve nihayet bütçenin uygulanmasında gelirlerin, giderleri karşılması, yani bütçenin açık vermemesi hali. Bu durumda Valinin başvurusu üzerine bölge sayıştay kurulu, yerel yönetime gerekli önlemleri almasını teklif eder, Vali de bu teklifin sonucunu izlemeye mecburiyet hissetmeden uygulamayı durdurur.

— İkinci durum, yapılması yasa ile zorunlu olan hizmetlerin bütçeye dahil edilmemesi halidir. Bu durumda, Valinin, ilgili yerel yönetimde görevli saymanı veya herhangi bir kurulu, yerel yönetim makamını uyarak gerekli hiz-

met türünün ve ödeneğinin bütçeye konulmasını ister. Bu uyarı sonuçsuz kalırsa, Sayıştay kurulu önerilerini Valiye bildirir. Vali de gerekli gördüğü önlemleri alır ve özellikle kendiliğinden bu ödeneğin bütçeye konulmasını sağlar.

— Üçüncü durum, bütçede yer alan zorunlu harcamalar için hiç ödenek konulmaması halidir. Bu durum karşısında Vali tek başına ilgili yerel yönetim âmirine bir uyanda bulunur ve herhalde söz konusu ödeneği kendiliğinden bütçeye ekler.

B. Yerel Saymanın Kontrolü

Bu yeni ve karmaşık yöntemler yanında ita âmirinin emri üzerine saymanın

da kontrol görevi devam eder. Gerçekten, ödemeyi yapmadan önce, sayman ita âmirinden aldığı ödeme emrinin mevzuata uygunluğunu araştırmak zorundadır, gerektiğinde de gerekçeli karar ile ödemeyi askıya alır. Ancak, ita amiri yazılı emri verir ve ısrar ederse sayman aşağıdaki haller dışında bu emre uymak zorundadır.

— Yeterli ödenek bulunmazsa, ödenek o hizmet için kanunsuz olarak konulmuşsa, söz konusu ödenek başka bir hizmet için ayrılmışsa, ödenek istenen hizmet gerçekleşmemiş veya bitirilmemişse ve nihayet ödeme idareyi borçtan kurtarmaya yetmiyorsa sayman ita âmirinin emrine uymaz. Bütün bu tedbirlere rağmen ki saymana pek çok reddetme imkânı vermektedirler - 1982.tarihli Kanun ita amirine ödemeyi yaptırmada üstünlük sağlamıştır. Bu önemli bir yeniliktir. Ancak, yine de ita amirleri bu konuda ılımlı davranmaya teşvik edilmişlerdir. Zira, yerel Sayıştay Kurulu karşısında bu tür ödemelerden sayman yerine kendileri şahsen sorumlu duruma düşeceklerdir.

Bu duruma göre, hepsi de Devlet kamu görevlisi olan saymanların müdahalesi, yerel yönetim makamlarınca alınan kararların denetiminde çok önemli bir sorun teşkil etmektedir.

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE KENT YÖNETİM VE YÜRÜTÜM ORGANLARI – GÖREVLİLERİ

Ahmet Sezai AYDIN
Emekli Kaymakam

AÇIKLAMA

Dilimizde yönetim, “idare” sözcüğü yerine kullanılır. Gerek devlet ve gerekse kent yönetimi biri ötekine benzer, her ikisinde de kimi organlar bulunur. En kısa biçimde söylenmek gerekirse, bunlar : Yasama, yürütme, yargı biçiminde sıralanabilir. Devlet yönetiminde bu üç organ/güç vardır. Yerel

yönetimler de bu uygulamanın dışında düşünülemez.

Herhangi bir yerleşim yerinde - belediye, köy ya da kent, kasaba - devlet yönetiminde bulunan üç organ ya da yetki bunlarda da söz konusudur. Kent yönetiminde de yasama/karar organı, yürütme ya da yönetim organı vardır. Genel anlamında ve çizgisinde yargı organı belediye örgütü içinde bulunmasa da, kentin karar ve yönetme organlarının bir ölçüde kendi görev çemberi içinde yargı yetkisi bulunur.

Çoğunlukla Avrupa kıtasından göç eden iasanlardan ve onların soyundan oluşan Amerika Birleşik Devletlerine, gidenlerin ayrıldıkları yerden götürdükleri en önemli ve başta gelen şey bir yönetim ve yaşama biçimi olan “demokrasi”dir. İşte bu anlayış ve uygulama, kasaba, kent yönetiminden devlet ve Federal devlet yönetimine, kişilerden kuruluşlara uzayan hemen her alanda bulunur.

Denebilir ki, bu “demokrasi” adı verilen düşünce, tutum ve davranışlar günün ya da çağın gereksinimleri ile karışarak kent yönetiminde çok değişik örgütlenme ve yönetme biçimleri ortaya çıkarır bu ülkede.

Bu derlemede kent yönetim örgütünde ayrı bir yeri bulunan belediye başkanlarının durumu, türleri, görev alma yolları ile görev ve yetkileri üstünde durulur. Bizde olduğu gibi, Amerika Birleşik Devletlerinde bir örnek belediye başkanı bulunmadığı, bir bakıma ihtiyaçlara göre oluşan kent örgütleri ve buna uyan belediye başkan tipi vardır. Doğal ki, başkan biçimi değiştikçe onun görev alma yöntemi, görev ve yetkileri de değişir; sorumlulukları da benzer durumda...

Yerel yönetimler demokrasi adı verilen yönetim biçiminin ilk adımını atıldığı yerlerdir; seçme, seçilme, siyaseti öğrenme, hesap sorma, sorumluluk taşıma vb. buralarda başlar. Vatandaş bu yerlerde eleştirme ve bunlara karşı savunma, topluma hizmet durumlarını görür, anlar, öğrenir; en önemlisi de bunları uygular.

Bu derleme, ABD’nda bulunduğumuz sırada katıldığımız üniversite kurslarında bizlere verilen notlardan alınarak yararlı olabileceği düşüncesiyle yazı biçimine getirilmiştir.

KENTİN YÖNETİM VE YÜRÜTÜM GÖREVLİLERİ

Bugünün Amerika Birleşik Devletlerinde küçük bir kentin belediye

başkanı, genel çizgilerinde başarılı bir işadami durumundadır. Uzun süre politikada çalışan, sosyal ilişkiler içinde bulunan ve çevresindekiler tarafından sevilen bir kişidir. Eski günlerin büyük kentinde belediye başkanı, hem yetersiz ve hem de bozuktur. Elbette bu durumun pek az ayncalan vardır.

Günümüzde büyük kentler, gerçekten çok yetenekli ve yeterli belediye başkanları çıkarır. Ancak, yine de bugünün belediye başkanları, kendisini bu göreve getiren küçük baskı gruplarının etkisi yüzünden düşünce ve girişim azlığı nedeniyle sevilip sayılması ortanın üstünde değildir.

Kamu görevlilerinin, şöyle önemli ve ayrıntılı bir listesi düzenlense, çoğunun Amerika kentlerinde belediye başkanı olarak hizmet veren kişilerin isimlerinden oluştuğu dikkati çeker. Bunlardan pek tanınmışlarının birkaçının adları şöylece sıralanabilir.

Bu yüzyılın başlarında Toledo belediye başkanlığı yapan Samuel M. Jons büyük bir hümanist ve kentin kamu hizmeti örgütlerinin kent üstündeki egemenliğine karşı tam bir savaş veren kişidir.

Bay Jons'dan sonra aynı göreve gelen belediye başkanlarının en tanınmışları Brand Whitloch kentsel reform prensiplerini koyan ve uygulayan kimsedir. Yüzyılın dönemecinde daha başka reformcu belediye başkanları vardır, ikinci on yıllık dönem içinde Saint Louis kentinde Joseph W. Folk, Boston'dan Patrick Collins, Jersey kentinden Mark Fagan adları söylenebilir.

Hem yürütme yeteneğini kullanan ve hem de toplantı sorunlarını tasarlayan birkaç sosyalist belediye başkanı da bulunur. Milwaukee kenti başkanlığına seçilen ilk sosyalist kişi Emil Seidel'dir. Daha sonra sosyalist Daniel W. Hoan listenin başında yer alır.

New York kenti hemen her türden belediye başkanı görür. Bunların içinde enerji dolu, onurlu ve yaratıcı olanlardan birisi Fiorello H. La Guardia adını taşıyandır. Yüzyılın başlarında ülkenin en büyük kentlerinin yüksek bir yönetim ve yürütüm yeteneği olan Seth Low ve John P. Mitchel gibi belediye başkanları vardı.

ABD'DE KENT YÖNETİM VE YÜRÜTÜM ORGANLARI 55

Birleşik Devletlerin elli eyaletinin - devlet - yüzlerce kentinde belediye başkanlığı görevinde bulunan, tanınmış ve seçkin kişiler vardır. Bunların her biri üstünde ayrı ayrı durulması yersiz ve gereksiz sayılır.

Büyük kentlerin belediye başkanlarına yetenekli kişilerin bulunması sorunu pek karmaşıktır. Bununla birlikte ilgi gruplarının siyasal baskısı sonucu istenilen kimselerin belediye başkanı seçilmesinde bir ölçüde yararlı olur. Bu nedenle büyük kent seçim yarışmasında harcamaları karşılayacak binlerinin bulunması gerekir.

Teorik olarak halkın büyük bir bölümünün temsilcisi olan bir belediye başkanı, mitinglerde yaratıcı ve girişken olmak, hem de kent halkının değişen

isteklerini bilmek durumundadır. Uygulamada çoğu kez beklenenler ve arananlar da bulunamaz.

Büyük kentlerde belediye başkanlarından, halkın terketmesi sonucu ekonomik değerini yitiren banliyölerdeki sanayi ve işletmeler konusunda gücünü ve yaratıcılığını kullanması beklenir.

Seçilen bir belediye başkanının yeteneğini kanıtlayabilmesi konusunda bir gazetecinin aşağıdaki notları ilgi çekicidir;

Halkın çoğuna göre iyi bir yönetim, her şeyden önce yeterli ve namuslu olmalıdır. Halk şuna inanır, kent memurlarının en iyi hizmeti vermesi, patronluğun kaldırılması, bilimsel yönetim kurallarının uygulanması, en önemlisi de meclis - yönetici sisteminin benimsenmesi gerekir.

Ancak, bugünün büyük kentlerinin belediye başkanı, belki de iyi bir yönetici ya da yönetim adamı değildir; en azından işte bu görüş açısından varsa bile, bunlar yıllar önce yitirilmiştir.

Gerçek ya da tam bir belediye başkanı, kararlarında sağlam ve keskin zekâlı, konuşmalarında yumuşak, ancak iyi yönetim isteyenlere bağırmayan birisi olmak gerekir.

Doğrusu, bir belediye başkanının en büyük korkusu, onun iyi yönetimine karşı çıkılmasıdır. Başkanlık makamının en başta gelen sorunu, daha çok doğruluk ya da daha az verim, hizmet değildir. Bu erdemler için savaşım durmaz, sürer gider. Şeytan belediye hizmetlerinde/dairelerinde her zaman dolaşır. Ancak, pek çok büyük kent gene de büyük ölçüde yeterli ve namusludur.

Bugünün büyük sorunu, işlerin iyi ve düzenli yürütülmesi değildir; belediye başkanı ister olumlu programlar yapsın, bunları sunsun, ister saldırgan bir önderlik yapsın büyük kentten hayır dua - övgü bekleyemez.

Öyleyse, neyin ya da nelerin öne alınması gerekir? Sanayide kalkınma? Daha çok sayıda ev? Burada bir soru usa takılır, kimler için ev?

Yeter sayıda para olduğu söylenebilir; ağır siyasal baskılar yapılmadığı zaman kentin gücü cesaretle olmasa bile, plan ve programlar halinde daha bir yaygın olarak kullanılabilir.

Belediye başkanı kuşatılmış gibidir. Yürütme önderliğini kullanmak istediği zaman, tutum ve davranış her yönden kısılr, engellenme ile karşılaşır. Kendi işlerinde bile danışmanları ve bürokratları otoritelerini artırmak çabasıyla tehdit eder/korkutur onu; öldüresiye kemirirler.

Bir de kamu otoriteleri vardır. Bunların kimisi tek amaçlıdır, imar kuruluşu ve kanalizasyon otoriteleri gibi. Kimileri de çok amaçlıdır, New York Liman İdaresi gibi... Bunlar gerçekten yararlı kuruluşlardır; yeterli hizmet verdikleri de

benimsenebilir. Bu kuruluşlar devlet içinde devlet gibi hareket eder ve belediye başkanının gücünü ve çalışmasını sınırlandırır; en önemlisi de uzun dönemli kalkınma planları düzenleyemez, uygulayamaz.

Güç çatışması açısından belediye başkanı eyalet yasama organı ile de uğraşır. Burası belediyenin maliye işlerini denetlemek isteğinde ve amacındadır. Oysa, böyle bir yetki kırsal alanda söz konusu ve geçerlidir.

Herhangi bir belediye başkanı için bir miktar para elde etmek amacıyla eyalet başkentine gitmemek gibi bir durum söz konusu olamaz. Öte yandan eyalet yasama organı genellikle, belediyelere para verme konusunu sevmez.

Colorado eyaletinin durumu bu bağlamda en ilginç örnektir; Denver kentine, 90 bin öğrencisi olan okul örgütüne iki milyon üçyüz bin dolar verir; öte yandan yarı kırsal Jefferson County'e 18 bin öğrencisine karşılık iki milyon dört yüz bin dolar yardımda bulunur.

Güçlü - başkan yönetim biçimini uygulayan bir kentin başkanının geniş bir yetkisi vardır ve yapmak istediği çoğu konuda engelleri kaldırmak için bir yığın kararlar alabilir; yasaklar koyabilir. Yine de kimi kısıtlamalarla kendisi kuşatılmış gibidir. O camdan bir evde oturur ve kendisine hizmet edenlerin çemberinde mahpus durumundadır.

İşi ve dairesi eyalete rehindir; çevresindeki parmaklık, banliyölerin bağımsızlığını savunuların barikatı altındadır.

BELEDİYE BAŞKANININ GÖREV VE YETKİLERİ

Kent yönetim başkanınca kullanılan yetkiler, Amerika Birleşik Devletlerinin hemen hepsinde değişiklik gösterir. Başkan adı verilen kişinin, komisyon ve meclis - yönetici biçimlerinde, ötekilerden çok az ve küçük ölçüde yetkisi vardır; bu iki yönetim sisteminde başkan meclise başkanlık etmek ve kentin törensel olaylarına katılmak dışında bir görevi ve yetkisi yoktur denilebilir.

ABD'DE KENT YÖNETİM VE YÜRÜTÜM ORGANLARI 57

Öte yandan başkan - meclis yönetim biçimini kullanan kentlerde başkanının bir hayli yetkisi vardır. En güçsüz başkan yönetim biçimlerinde bile başkanın yürütüm ve yönetime birçok katkıda bulunur. Bir ölçüde başkan, gerçekte başkan olarak görünür.

Yasama Yetkileri

Belediye başkanının yasama ya da karar alma konusunda güçsüz - başkan olması ya da karşıtı güçlü - başkan olmasının pek öyle büyük farkı yoktur

denebilir. Hemen her konuda başkanın meclise mesaj verme yetkisi bulunur. Bu yoldan kimi konular yönlendirilebilir. Bu mesajlar hem bir prestij konusudur, hem de belediye başkanının saygınlığına neden olur. Ayrıca belediye meclisi bu mesajların ışığı ve yönü doğrultusunda düşünmek, ona göre karar almak durumunda kalır.

Bazı kent başkanlarının belediye meclis toplantılarına katılmak ve kimi önlemler önermek hakkı vardır. Bu tür belediyelerde İngiliz geleneklerine yakın bir bağlılık bulunur; başkan hem meclisin bir üyesi ve hem de meclise başkanlık eder. Bu biçimdeki bir uygulama ABD’nde köy yönetim biçimi sayılır. Komisyon ve meclis - yönetici sistemine benzer diye benimsenir.

Başkan - meclis yönetim biçiminde başkanın bir de “veto” hakkı vardır. Bu tür bir yetki, doğal ki belediye başkanının meclise yaptığı önerilerin benimsenmesi için en önemli bir silahtır denebilir.

Yürütme organının başı olarak bir belediye başkanının elinde bulundurduğu en büyük güç olarak veto hakkı, korkutma ya da tehdit etmeden daha çok birçok konunun çözümünde etkin sonuçların alınmasında yardım sağlar. Ancak, veto durumu oylama sonunda üçte iki ya da dörtte üç gibi olağanüstü bir çoğunluk ile ya da yerine göre salt çoğunlukla her zaman aşılabılır.

Pek az sayıdaki kentte örneğin Boston’da veto hakkı “mutlak” olarak ve geniş çapta uygulanır. Böyle bir durum güçler arasında denge anlayışına ya da görüşüne büyük ölçüde ters düşer ve her iki gücün belediye başkanında toplanması gibi bir sonuç doğurur.

Güçlü - başkan yönetim biçimini kullanan kentlerde, başkanın çok geniş yetkisi bulunduğu, belediye meclisinin onun katkısı olmadan herhangi bir karar alamıyacağı ya da politika düzenleyemeyeceği görüşü büyük ölçüde paylaşılmaz. Ancak, yine de bu tür kentlerde veto hakkına sık sık başvurulmaz.

Vetonun kullanılması yerel geleneklere, o günkü olaylara, kişisel görüşlere ve o sırada görev başında bulunan başkanın siyasal stratejisine bağlıdır. Bazı kentlerde belediye başkanının mecliste oyların eşitliği durumunda üye gibi oy kullanma hakkı bulunur; oysa, kendisi meclis üyesi değildir.

58

TÜRK İDARE DERGİSİ

Başkan kent meclisine başkanlık ederse, bu tür bir gücü kolaylıkla kullanabilir. Başkan belediye meclisinin bir üyesi ise, onun her zaman oy kullanma hakkı vardır.

Yönetim Yetkileri

Amerikada güçlü ve giiçsüz başkan arasındaki en önemli farklar onların yürütme ve yönetimdeki yetkilerinde görülür. Güçlü başkanın, güçsüz başkanın aksine, kendisini baş yürütücü ve yönetici yapacak yetkileri bulunur. Güçlü başkan kentin türlü birimlerinin çalışmalarında gözetim ve eşgüdüm yetkisini

kullanır; aym zamanda kent bütçesini düzenlemek, hem de uygulamakla görevli ve yetkilidir.

Kimi çok küçük kentlerde, kent başkanının bütçe üstünde ileri ölçüde gücü ve yetkisi bulunur; öyle ki, belediye başkanı tarafından düzenlenen bütçeye ilişkin olarak meclis hiç bir azaltma ya da herhangi bir bölümü çıkartma yetkisi kullanamaz.

Kontrolörün birimler ve bölümlerce yapılan harcamaları denetlemesi de ilginç bir durumdur. Çünkü, bu kimse güçlü başkan yönetim biçimini uygulayan kentlerde, başkan tarafından atanan bir kişidir.

Öteki uçta bütçe, meclisin bir komisyonu tarafından düzenlenir, böylece bütçe belediye başkanının elinden kurtarılmış ya da çıkarılmış olur. Kontrolör de ya seçimle görev alır ya da meclişçe atanır.

Bütçenin gerek düzenlenmesinde ve gerekse bütçeden harcamaların yapılmasında kent başkanının kontrol yetkisi varsa, o zaman başkan bütün birimlere kolaylıkla ulaşır; örneğin, başkan bu yetkisini seçimle görev alan herhangi bir bölümü şu ya da bu yönde etkileyebilir.

Yasa Gücünden Yararlanma

Birçok kentin yasaları - statue -, yönetmelikleri kentin ya da toplumun güven ve düzeninin sağlanması için belediye başkanına bir bölük yetkiler verir; bunlarla başkan görev ve sorumluluk yüklenmiş olur. Yalnız böyle bir yetkinin her zaman ve her yerde verildiği söylenemez. Şu nokta kesin olarak benimsenir ki, kent başkanı polis örgütünü gözetir ve denetler.

Belediye başkanının bir polis memurunu atama yetkisi yoksa da, polisin amirini yahut komiserini göreve alabilir ya da atabilir. Bununla birlikte başkan yasa ve yönetmelikleri uygulamakla görevli ve sorumludur. Oysa, yasaları uygulama dairesi üstünde herhangi bir biçimde kontrol görevinden ya da yetkisinden yoksundur.

Saint Louis ve Kansas City kentlerinin polis şefleri eyalet tarafından atılır. Çok az sayıda kent polis şefini kendisi seçer. Bazı kentlerde de bunlar beltdije

ABD'DE KENT YÖNETİM VE YÜRÜTÜM ORGANLARI 59

meclisine karşı sorumludur, kimi kentlerde de bunlar yarı bağımsız polis kurulları tarafından seçilir ya da atanır.

Atamalar

Yürütüm ve yönetim üstünde etkili bir güce sahip olmak, çalışmalarında eş.igüdüm sağlamak için kent başkanının atama ve görevden alma konularında sınırsız bir yetkisi olmalıdır.

Güçsüz - başkan yönetim biçimini uygulayan kentlerde birim başkanları

halk tarafından seçilir; ötekiler de belediye meclisince seçilir ve atanır.

Güçlü - başkan sistemini uygulayan kentlerde hemen bütün memurlar başkan tarafından atanır.

Bazı kentlerde, New York ve Detroit gibi, birim başkanlarının pek çoğu belediye başkanı tarafından atanır; bu konuda başkan meclisle herhangi bir tür ilişkiye ya da danışmaya gerek görmez. Başkan yönetimde tam yetkilidir; önemli birim başkanlarını tayin eder. Uygulamada yönetimde yöntem ne olursa olsun, başkan ile birim başkanı arasında herhangi bir anlaşmazlık çıktığında, birim başkanı görevinden çekilmek durumunda kalır.

Birçok kentte belediye başkanı yaptığı atamalar konusunda belediye meclisinin onayını almak durumundadır. Bu çok yaygın, ortak bir uygulamadır. Bu tür bir yöntem başkan - meclis yönetim biçimini benimseyen kentler için güçler ayrılığı sisteminin doğal bir sonucudur. Bu husus Amerikan geleneklerine uygun düşer. Ancak, yönetim ve yürütümde sorumluluğu karıştırır. Toplum kimi suçlu bulacağını kestiremez. Çünkü, yapılan atama işleminde birkaç el bulunur. Ayrıca, meclis üyelerinin bir ölçüye değin etkili olmalanna da olanak sağlar.

Uygulamada belediye başkanı, atamalarda belediye meclisinin görüşünü alma gibi bir tutumda bulunur. Bu tür bir uygulama Amerika Birleşik Devletleri Senato başkanlığını anımsatır; burada hemen bütün atamalar meclis üyelerinin etkili görüş ya da onay belirtmesi biçiminde ortaya çıkar.

Gerçekte belediye meclisi üyesi atama yapmak amacıyla seçilmez; yalnız başkan kent yönetiminde iyi bir durumu ya da uygunluğu elde etmek için kimi meclis üyesinin hatırım yapmak gibi bir tutuma girebilir. Belediye başkanı kamuya Karşı açık olan ve her şeye cevap veren bir yönetim etkisi elde etmek için yet nekli kişileri seçmek ve görevlendirmek yolunu tutar.

Başkan hem egemenliğini sürdürmek ve hem de yeterli sağlamak amacıyla seçim ve atamalarını yapar. Oysa, belediye meclis üyesi, yalnız egemenlik kazanmak arımdadır. Onlar üstünde başka türlü bir baskıda ya da etkide bulunulamaz.

60

TÜRK İDARE DERGİSİ

Görevden Alma

En az atama yetkisi ölçüsünde önemli olan bu durumun karşısı görevden almadır. Güçlü - başkan yönetim biçimli kentlerde yönetimin başı - belediye başkanı - güvenini yitiren yönetim görevlilerinden herhangi birini her zaman görevden alabilir. Bu biçimdeki bir yetki sahibi halka karşı sorumludur.

New York ve Detroit kentlerinde belediye başkanı kendi atadığı bütün personeli, atamaya benzer biçimde görevden alabilir; bunlara belli bir dönem için atanan personel de eklenebilir.

Eskilerin yönetime güvensizliğinin görevden alma yetkisine kimi sınırlamalar konulması sonucunu doğurduğu, bu durumun ortak bir görüş sağladığı söylenebilir.

Birleşik Devletlerde başkanın atamalarda Senatonun olurusu almak ve görevden almalarda çoğunlukla yetkili olması durumuna karşılık, belediye başkanı çoğu kez hfcem atamalarda ve hem de görevden almalarda belediye meclisinin olurusu başvurmak zorundadır. Bu rnek Los Angeles kentinde görülür. Böyle bir durum, olur alınması eleştiri konusu edilmektedir. Çünkü, denir, belediye başkanı kendi emrinde bulunan görevliler üstünde denetim sağlayamaz; sisteme ters düşer.

Belediye başkanının görevden alma yetkisine getirilen kısıtlamalardan birisi de, yargı yoludur. Herhangi bir görevliye duyuruda bulunulması, suçlanması ve savunmasının alınmasından sonra konu bir de yargı önüne çıkarılabilir.

Belediye yönetimince yapılan işlem, işten çıkarmanın yargı önünde, çıkarılan kişinin durumunun memurlar ve işçiler önünde tartişılmadan bir uygunluk kazanması olası değildir.

Yargı önündeki bu uğraşıda yitiren belediye başkanı, moral sorunlar daha bir keskinleşir. Bununla birlikte uygulamada görevliyi uyurma, savunmasının alınması durumu, belediye başkanının herhangi bir görevliyi görevden alma yetkisini bozmaz ya da ortadan kaldırmaz. Bütün bunlar belediye başkanının yalnız kızgınlıkla ve aceleci bir karar almasını engeller.

şuna dikkat edilmesi gerekir ki, pek çok kentte birim başkanları memur durumundadır, statü bakımından böyledir. Buna karşılık belediye başkanı görevini iyi yapamayan, beceremeyen birim başkanları her zaman görevden alabilir. Birim başkanının görevden alınması olayı, bu "daire - birim" başkanının belli bir görev süresini doldurma kuralı - sözleşmesi - varsa, yeri ve görevi değiştirilebilir; ancak görevden alınmaz.

Başkanın Trensl Görevleri

Hemen her kentte ta giyecek gzllik kraliçeleri, karşılama törenleri, başkanların tanıtılması, parkların tahsis - özgülenmesi -, köşe taşlarının konulması,

ABD'DE KENT YÖNETİM VE YÜRÜTÜM ORGANLARI 61

beyzbol mevsiminin açılması, resmi geçitlerin düzenlenmesi, bağış toplanmasının başlatılması gibi olaylar vardır. Bütün bunların belediye başkanı tarafından yerine getirilmesi hem istenir ve hem de beklenir.

Doğrusu, meclis - yönetici ve komisyon yönetim biçimli kentlerde belediye başkanı yukarıda sayılan işlevleri yerine getirir. Çünkü, başkan bütün kenti temsil eden bir simgedir.

Belediye başkanlarının pek çoğu, yukarıda adları verilen törenlere katılmayı önemli sayar ve bu fırsatı hiç kaçırmaz. Bu durumlarda yerdeşlerinin bir

bölümünün bulunduğunu hesaba katar: bu yoldan onlar üstünde etkili olmayı amaçlar. Çünkü, ilgi ve oy söz konusudur.

Küçük kentlerde, belediye başkanının bu görevi, büyük kentlerde olduğu gibi zaman yiyen ya da ağır bir yük değildir.

Pek büyük kentlerde törensiz işlevler ağır bir yük oluşturur; bu yüzden de başkan kentin öteki önemli konuları üstünde yeteri ölçüde duramaz. Değinen nedenle pek büyük kentlerde başkan yardımcılığı biçiminde bir görev - memuriyet - bulunur ve bir görevli atanır. Bu durumun en çarpıcı örneği New York kentidir.

Belediyenin boyutu ne olursa olsun, Amerikalılar her zaman “belediye başkanlarının orada olmasını” bekler; olayın büyük ya da küçük çapta olması hiç de önemli değildir. Siyasal geleceğini düşünen bir belediye başkanı da bu isteği ya da beklentiye karşılık durumunda, bir ölçüye, değin zorundadır.

Bir Lobiyist Olarak Görevleri

Kentler genellikle eyalet meclisinin yardım ve acımasına bağlı olduklarından, belediye daireleri kendilerini ilgilendiren konularda, bu meclisle yakın ilişki kurarlar. Bu hususta belediyeler birlikte davranmak gibi bir tutuma girer.

Gerek eyalet gerekse Federal devlet düzeyinde iş ve ilişkilerini izleyen Amerika Belediyeler Birliği ve Birleşik Devletler Belediye Başkanları Konferansı kuruluşları vardır. Pek büyük kentler “lobi” işlerini takibetmek için kişi ya da kuruluş tutar; bunlar senato ve temsilciler meclisinin bütün oturumlarını izler, kenti ilgilendiren konularda bilgi toplar ve ilgililere verirler.

Bazen eyalet meclisinde bir ya da birkaç kenti ilgilendiren önemli bir konu görüşülürse, o zaman birliğin ya da konferansın genel sekreteri ilgili belediye başkanını eyalet merkezine çağırır; bunlar doğrudan kendi yararlarını izler, istenen sonucu almaya çalışır. Bu gibi durumlarda siyasal yeteneğin önemi yadsınamaz

Yargıya İlişkin Görevler

Amerika Birleşik Devletlerinin ilk zamanlarında küçük çapta da olsa, belediye başkanlarının yargı gücü vardı. Aynı zamanda parlamentoda bir yeri - sandalyesi - de vardı; hem de bir yönetim ve yürütücüyü. Örneğin 1851 tarihli Iowa eyaletinin Davenport kenti yasasında belediye başkanı için “esenliğin sağlanmasında görevli ve sulh yargıcı yetkisini taşır” denilir.

Bazı kentlerin bugün de “belediye başkanlığı mahkemesi” vardır; yasal olarak New York belediye başkanı bir yargıdır. Yalnız uygulamada böyle bir yetkinin kullanılması yok olmaya yüz tutmuştur.

Belediye başkanı, eyalet başkanı ve Federal devlet başkanı ile karşılaştırıldığında kent başkanının, kent yasalarının bozulması durumunda, o kimsenin başışlanması yönünde bir yetkisi bulunur. Bu yolda bir uygulama ile günümüzde pek karşılaşılmaz.

BAŞKANLIK BÜROSU

Başkanın Seçimi

Belediye başkanının seçimi, kentin yönetim sistemine göre birçok değişiklik gösterir. Başkan - meclis yönetim biçimini uygulayan kentlerin pek çoğunda belediye başkanı doğrudan doğruya halk tarafından seçilir. Komisyon yönetim biçimli kentlerin yüzde yetmişinde de bu yöntem uygulanır. Bu yüzde yönetici - meclis yönetim biçimli kentlerde çok daha düşüktür.

Kansas City, Dallas ve San Diego gibi büyük kentlerde başkan doğrudan doğruya seçilir.

Toplumun belediye başkanını seçme geleneğine alıştığı, bu tür bir kolay uygulanan yöntemi benimsediği görülür. Böyle doğrudan seçilen bir belediye başkanı halkın gözünde büyük, önemli prestij kazanır. Bu görevden daha önemli ve büyüklere de geçebilir; çünkü, halkın gözünde büyük bir değer elde eder.

Bazı kentlerde belediye başkanı meclis tarafından seçilir. Böyle bir seçim yolu, meclis - yönetici yönetim biçimli kentlerin yansından çoğunda uygulanır ve pek çok komisyon biçimli kentler de bu seçimi kullanır. Nüfusu beş bini aşan başkan - meclis biçimli kentlerin yalnız yüzde dördü bu seçim yolunu uygular. Başkan belediye meclisinin seçmesi yöntemini daha çok köy düzeyinden gelen kentler kullanır.

Pek az kentte, genel seçimde en çok oy alan belediye meclis üyesi, aynı zamanda belediye başkanlığına da seçilmiş olur. Bu tür bir uygulama meclis - yönetici ve komisyon yönetim biçimindeki kentlerde daha çok görülür. Yine pek az sayıda başkan - meclis yönetim biçimini uygulayan kentlerde de en çok oy

ABD'DE KENT YÖNETİM VE YÜRÜTÜM ORGANLARI 63

alan belediye meclis üyesi belediye başkanı seçilmiş sayılır. Böyle bir yolun açık biçimde güçler ayrılığı bulunmayan bir sistemden kaynaklandığı ileri sürülür.

Başkan Ücretleri

Belediye başkan ücretleri hem kentin yönetim biçimine ve hem de büyüklüğüne göre değişiklik gösterir. Genellikle ücret doğrudan kentin büyüklüğü ile ilgilidir.

Küçük kentler yıllık olarak bin dolardan daha az, simgesel bir ücret öder.

Öteki uça en büyük kent olarak New York yılda 45*000 dolar verir.

Komisyon yönetim biçiminde başkan öteki üyeler gibi - her biri birer birim başkamdir - para alır ya da birkaç yüz dolar fazla. Bazı istisnalar bulunabilir. Meclis - yönetici biçimli kentlerde genel kurala uygun ödeme yapılır. Yönetici memur gibi düşünüldüğü için, belediye başkanı sayılmaz; bu yüzden aylık ödemesi de değişiktir.

Yalnız genel bir kuraldan söz edilebilir; bu da belediye başkanının kendi memurlarından daha az ücret almamasıdır. Bu durumun da ayrıcaları vardır : Kent bayındırlık ve sağlık müdürü, yazı işleri müdürü, özellikle okul müfettişleri başkandan fazla aylık alır. Yine de büyük kentlerde durum değişik; başkan yüksek aylık alır.

Belediye başkanının ortalama görev süresi dört yıldır. Dört yıllık süre tamamlanırken başkan kişisel ve parasal kimi risklere de girer. Meslek ve çalışma bakımından yetenekli bir kimse dışarıda, başkandan çok daha fazla para kazanabilir. Belediye başkanı aylığı ya da ödeneğinin artırılması, seçmen gözünde hiç de iyi değildir, en azından soğuk karşılır.

Başkanlık Dönemi

Genel düşünce, belediye başkanı seçim döneminin iki yıl olması yönündedir. Başkanın bu yol ile “halka daha yakın olacağı” benimsenir. Yeni İngiltere bölgesinde uygulanan doğrudan demokrasi biçiminde yerel yönetim organları bir yıllık bir dönem için seçilir, görev yaparlar.

Bugün Amerikada belediye başkanının görev süresi, kentlerin yönetim biçimine bağlıdır. İki yıllık dönem başkan meclis yönetim biçimli kentlerde uygulanır; özellikle de güçsüz - başkan sistemli kentlerde. Pek çok meclis - yönetici biçimli kentler de iki yıllık dönem kullanır. Komisyon yönetim biçimli kentler dört yıllık seçim dönemini uygular.

Dört yıldan daha az bir süre görevde bulunan belediye başkanı hem görevine doğru dürüst intibak edemez, hem de kendisini görevine tam biçimde veremez. Öyle ki, iki yıl dönemli bir belediye başkanı daha seçimi kazandığının hemen ertesi günün yeniden seçilmek için gelecek seçim kampanyasına başlar.

Bazı kentler belediye başkanının ikinci kez aday olmaması gibi bir kural uygular. Philadelphia kenti yasasında bu tür bir kural bulunur. Oysa, böyle bir kural mekanizmanın güçsüzlenmesine neden olmaz.

Görevden Alma

Yetersiz ve yeteneksiz, temsilde güçsüz, görevinde katı bir belediye

başkanı gelecek seçimde başarısızlığını engellemek için dönemi sona ermeden toplumun genel isteğine uyularak görevden alınabilir. Bununla birlikte döneminin tamamlanması istenen ve beklenen belediye başkanları da vardır. Böyle bir durum başkanın görevi konusunda herhangi bir noksanlığı bulunduğu anda uygulanır.

Belediye başkanı görevini yerine getiremez, beceriksiz ise, yasa dışı davranırsa, görevine dayanarak yasa dışı işler yaparsa, bu tür durumlar için bazı yasal yollar bulunur.

Birincisi, görevden düşürmedir. Az önce değinildiği gibi, bu yol yetersizlik durumunda kullanılır. Daha başkaları da vardır.

Kentlerin çoğunda belediye başkanı meclis tarafından görevden alınır; bu yetki eski kanunlardan kaynaklanır. Çoğu belediye yasasında başkanın görevden alınması için belli oranda meclis üyesinin oyu gerekir. Genellikle bu oranın yandan fazla olması yasadır.

Bir başka yol, kanunlarda gösterilen haller üzerine, belediye başkanı mahkeme tarafından görevinden alınır; Michigan, New York, North Dakota ve Ohio kentlerinde belediye başkanı eyalet valisi tarafından görevden düşürülebilir.

Görevden alınmanın bu üç yolu bir “nedene” dayanır. Yargının bu yolda bir karar verebilmesi için belediye başkanı belli ve açık biçimde suçlanmalıdır; başkanın bir suçu olmalıdır. Ayrıca yargıya başvurulmalıdır. Bundan sonra bu konuda yol ve yöntemler uygulanmaya başlanır.

Boşalmalar

Belediye başkanı çekilir, görevden alınır ya da ölürse, yasa onun yerine bakacak bir başkasını gösterir. Öyle ya, bir kişinin bulunması, belediye başkanı görevini sürekli yürütmesi gerekir.

Belediye başkanı izinle, bir konferans ya da herhangi bir toplantıya katılma nedeniyle kentten bir süre ayrılabilir. Bu tür yokluklarında da başkanın yerine işlere bakacak, görevini yürütecek birinin bulunması görevin niteliğinden kaynaklanır.

Belediye başkanının geçici olarak görevinden ve görev yerinden ayrılması durumunda hem belediye meclisine ve hem de yönetim birimlerine başkanlık

ABD’DE KENT YÖNETİM VE YÜRÜTÜM ORGANLARI 65

edecek bir kişi görevlendirir. Bu da genel olarak denetçidir; bu göreve getirilir.

Bazı kentlerde, geçici olarak başkanlık boşalırsa, belediye meclisi bir başkan seçer; seçim kendi üyeleri arasından birisi olmayabilir.

Belediye başkanlığı altı ay ya da bir yıl kadar bir süre boş kalacak ise, kanun başkan seçilmesini gerektirir.

Yasal Nitelikler

Doğrusu hemen her kentte yasa, belediye başkammın Amerika Birleşik Devletler vatandaşı olması koşulunu taşır. Ayrıca, kaç yaşında olması durumunun da tabanı gösterilir. Kentte en az sayıda yıl süre oturması da istenir. Örneğin, en az otuz yaşında olması ve üç yıldanberi de kentte oturması gerekir.

Yukarıya alınan kurallar, Amerika Birleşik Devletleri Anayasasının başkanlıkla ilgili maddelerinden alındığı, en azından onlara benzetildiği söylenebilir.

Herhangi bir yabancı, Amerikan vatandaşı olmayan kişi hiç bir zaman belediye başkanlığına seçilemez.

KENT YÖNETİCİSİ

Yukarıda belediye başkanından söz edildi. Şimdi de kent yöneticisi ele alınmak durumundadır.

Kent yöneticisi, meclis - yönetici biçimini uygulayan kentler için çok önemlidir. Yöneticinin oldukça büyük bir gücü vardır. Yalnız, birçok durumlarda yöneticinin sahip olduğu güç, çok daha değişik yönde ve biçimde kullanılır. Kent yöneticiliği ilginç bir görev ve memuriyettir.

Yöneticinin Nitelikleri

Kent yönetimde meclis - yönetici biçimi ile, kurama göre yönetimin profesyonel bir ele teslim edilmesidir. Yöneticinin, yönetim ve yürütüm araçlarını kullanma konusunda eğitim görmüş olması gerekir. Küçük kentlerde bu niteliğin yanına teknik öğretim, örneğin mühendislik de eklenir.

Yöneticinin aynı zamanda belediye meclisini çekip çevirebilmek için bir diplomat yeteneğinin de bulunması beklenir. Bir ölçüde iyi bir politikacı olması da gerekir. Yönetici, gerek belediye başkanı ve gerekse belediye meclisine gerektiğinde kendi konuları görüşüldüğünde, kendisini tehlikeye sokmayacak ölçüde politik görüş ileri sürmelidir, ya da bunu bilmelidir.

Yöneticiler, bütün bunları bilecek ve uygulayacak bir yeteneğe sahip olabilir mi? Ne tür bir insandır bu yöneticiler?

Değınilen sorulara ilişkin bir çalışmada :

“Yönetici görevinde bulunanların ortalama eğitiminin kolej olduğu, böyle bir işe 30 ile 44 yaş arasında girildiği, gelir artışlarının yıllık 366 dolara vardığı, haftada 52 saat çalıştıkları, iki haftalık izin yaptıkları ve emeklilik sistemine sahip oldukları” ortaya çıkar.

Sistemin ilk zamanlarında yöneticiler genellikle mühendis idi; küçük kentlerde bugün de bu meslek tercih nedenidir. Yönetici, aynı zamanda kent mühendisi görevini de yürütür. Orta ve büyük kentlerde mühendis görevlendirmek/atamak yerine iş yönetimi konusunda yönetici kişilerin eğitilerek yetiştirilmesi yolu tutulur.

Üniversitelerin de artık yönetici mesleği için öğrencileri kamu yönetimi konusunda eğitmeye başladıkları da bir olgudur. Bu yolda eğitilen öğrenciler okulu bitirdikten sonra, kent yönetiminin türlü basamaklarında çalışır; bu çalışma yönetici oluncaya değin sürer. Bunların çoğu sonraları daha yüksek ücret ve prestije kavuşur, büyük kentlere geçerler.

Yukarıda özeti verilen eğitim, gelecekte işe yarayan bir özgeçmiş, kentin sosyal ve ekonomik durumuna göre avantaj da sağlar.

Kent yöneticisi mesleği, gerek kazanılan para ve gerekse prestij bakımlarından yaşam boyu sürdürülecek ve katlanılacak ölçüde çekici bir özelliği elde etmeyi de sağlar.

Yöneticinin Atanması ve Süresi

Belediye meclisinin karşısına çıkan en önemli görevlerden birisi kent yöneticisinin seçimi ve atanmasıdır.

Belediye meclisi bu işi nasıl yapar?

Hemen belirtilmesi gerekir ki, belediye meclis üyesinin pek az karşılaştığı böyle bir sorunun nasıl çözüleceğini bildiği söylenemez. Böyle bir göreve istekli ve yetenekli birçok kişi vardır; ancak, belediye meclis üyesi bunların adını, adresini bilmediği gibi, nasıl bulacağını da kestiremez.

Amerika Birleşik Devletlerinde kurulu bulunan “Uluslararası Kent Yöneticileri Demeği” zaman zaman broşürler yayımlar; bunlar “kent yöneticisi seçimi” konusunda ilgili kentlere bilgi verir. Demeğin Chicago merkezi ayrıca bu hususta başvuran kentlere önemli ölçüde yararlı olur; yöneticilik görevi isteyenleri, bu tür kimseleri arayanları yayımlar.

Benzer yardımlar, “Kent Birliği” ve üniversitelerin siyasi bilgiler bölümlerince de sağlanır. Bunlar da başvuruları yanıtlar, ilgililere bilgi verirler. Kent meclisi, belediye birim başkanlarından birisinin yükselmesi için kendisini kent yöneticisi olarak seçer ve atamasını da yapar.

ABD’DE KENT YÖNETİM VE YÜRÜTÜM ORGANLARI 67

Görev başında bulunan yöneticiler de belediye meclis üyelerine bu işten anlayan, meslek sahibi olanların ad ve adreslerini de verebilir.

Bütün bunlardan sonra belediye meclisi uygun bulduğu bir ya da birkaç kişinin başvurmasını isteyebilir. Belki de meclis yapacağı bir inceleme ile başvuracakların sayısını en aza indirebilir. En beğendiklerini de görüşmeye

çağırabilir. En sonunda seçilen kişiye yöneticilik görevi verilir.

Böyle bir sistem devlet dairelerinde de profesyonel meslekler için uygulanır. Bu yöntem kent yönetici örgütlerince de benimsenir. Bu yoldan meslek sahibi olmayanların bu işlere girmesi engellenir.

Genel olarak kent yöneticisi kent meclisinin çoğunluk oyu ile seçilir ve görevlendirilir; benzer çoğunluk oyu ile de görevinden alınır: Meclis - yönetici sisteminin modeline uygun çalışmasında, belediye meclisi yöneticiyi yetersiz bulursa, çoğunluk oyu ile görevden alır. Bu durumun aksi uygulanırsa, o zaman kent yönetimi sorumsuz, denetimsiz kalır ve demokrasi kuralları dışına düşer.

Kent yönetiminde bulunan hemen bütün sorumlulukların en son toplandığı yer kent meclisidir. Bu yüzden meclis atamasını yaptığı yöneticinin bütün iş ve eylemlerini görmek, gözetmek durumunda, hem de zorundadır.

Bazı kentlerde her yeni meclis “kendi” yöneticisini kendisi seçer biçiminde bir uygulamaya tanık olunur. Ancak, bu husus genel bir uygulama ve kural değildir.

Yöneticinin - manager - profesyonel bir “yönetici” olması gerektiği benimsenir. Ancak, yönetici meclis tarafından nasıl seçilip atandıysa, aynı biçimde meclisin çoğunluk oyu ile de bu görevi sürdürür.

Kent yöneticisinin ortalama görev süresi yedi yıl dolayındadır. Bu süre yönetici kıtlığı nedeniyle biraz daha uzayabilir. Bir de bunlar daha büyük kentlerin yöneticiliğine geçebilir; bu durum bir tür yükselmedir.

Pek az sayıda kent yasası yöneticinin “düşürülmesi” yöntemini benimser ve uygular. Modeline göre düşürme hiç istenmeyen bir kurumdur burada; düşürmeye karşı hem de hangi durumda olursa olsun değeri ve öneminden kuşku duyulur ve hem de kent meclisi yöneticiye karşı görev ve yetkisini savsaklamış olur; üstelik yönetici politikanın içine sokulur. Böylece yönetici değil de atanan bir belediye başkanı durumuna düşer. Bu tür bir olgu karşısında yönetici yerinden olmamak için politik dalgalanmalara girer; profesyonel davranışlar politikanın gerisinde kalır; yönetici siyasal olayın üstün tutar.

Kent yönetiminde görev alacak herkesin seçimle işbaşına gelmesi biçimindeki Amerikan geleneği siyasal alandan çekilmekte, ortadan kalkmakta ise de, meclis - yönetici yasalarını kaleme alan ellerde etkisini sürdürür bu görüş.

Meclisin üçte iki ya da dörtte üç gibi olağanüstü çoğunluğu, yöneticinin görevden alınması için genel kural olarak benimsenir, uygulanır.

Bazı kent yasaları yöneticinin görevden alınması için gerçekten bir nedenin bulunmasını da ön koşul olarak içerir. Böyle bir kural son kararın verilmesini yargı yerine, meclisi aşarak mahkemeye aktarır.

Kimi kent yasası da, yöneticinin görevden alınmasında bir ya da birkaç ay önceden duyuruda bulunulması kuralını taşır. Bu durum yönetimi çıkmaza sokar, yöneticiyi de sakatlar.

Hangi yönden ele alınırsa alınsın, kuramda ve uygulamada yöneticinin atanmasında ve görevden alınmasında kent meclisinin tam yetkili olması gerekir.

Kent meclisinin yöneticiye güven duyduğu sürece görevde kalması, meclis - yönetici sisteminin kuralıdır; bu bakımdan belediye meclisinin bu yetkisinin kısıtlanmasının söz konusu edilmemesi yönetim biçiminin bir sonucudur.

Yöneticinin Oturma Yeri

Meclis - yönetici sistemini düzenleyen yasalarda mantıklı olarak yöneticinin atama sırasında kent merkezinde oturması gibi bir kural bulunmaz; çünkü, kent meclisi yerel bir politikacı aramaz, profesyonel olarak yeterli ve yetenekli bir kişi görevlendirilmesi esas amaçtır.

Eski yıllarda kent dışında ikâmet eden bir kişiyi atayabilmesi olağan bir durumdu. 1929'a kadar yöneticilerin yansı kent dışında oturanlardan atanırdı.

Ekonomik "kriz" in gelmesinden sonra, değişik bir eğilim ortaya çıktı; 1933 yılında yalnız yöneticilerin yüzde onyedisi kent dışından gelirdi. Böyle bir azalmanın :

1 — Ekonomik kriz nedeniyle yerel politikacıların çoğalan işsizliğin giderilmesini istemesi,

2 — Yerel kimselerin daha düşük bir ücretle çalışmalarının ortaya çıkmasına,

Bağlı olduğu ileri sürülür.

ikinci Dünya Savaşı süresi içinde ve bu savaştan sonra, meclis - yönetici biçimli kentlerin sayısında bir artma ile yüksek ölçüde iş alanı genişlemesine tanık olundu. Bu yüzden de nitelikli ve yetenekli yönetici kıtlığı başladı. Kentler iyi bir yönetime kavuşmak için yönetim biçimini değiştirir oldu. Kent dışında oturanların atanma sayısı da en yüksek sayıya ulaştı.

1959 da yeni atanan yöneticilerin yüzde 75'i kent dışında ikâmet ediyordu. Bu tür bir yüzde, yerel çevrede eğitilmiş ve deneyim kazanmış kişileri bulmanın güçlüğüne açıkça gösterir. Yönetim biçimini meclis - yönetici sistemine dönüştüren

ABD'DE KENT YÖNETİM VE YÜRÜTÜM ORGANLARI 69

kentlerde ilk atadıkları yönetici genellikle, kent dışında oturan birisi olmaktadır; son yıllarda artan yüzdenin nedeni budur.

Ücretler

Yöneticiliğin gerçek bir meslek olarak benimsendiği, ilgili kişilerin bu mesleği yaşam boyu yürütmek istediği, gözönünde tutulursa, iyi bir eleman elde etmek için oldukça yüksek bir ücret ödenmesi gerekir. Yapılan araştırmalarda yöneticilerin oldukça yüksek bir ücret aldığı sonucuna varılır; benzer eğitim ve öğretimi gören kişiler arasında yöneticiler en iyi durumdadır.

Yöneticilere çok yüksek ücret ödenmesini gözönüne alan kimi kişiler bu tür bir yönetim biçimine karşı çıkar. Birleşik Devletlerde kamuoyu konuyu derinlemesine bilemediği ya da ayrıntısına eğilmediği için ödenen ücreti çok yüksek bulur, bu yüzden de karşı çıkar. Bu nedenle de meclis - yönetici kent yönetim biçimi genelde bir düş kırıklığı doğurur; eğilim tersine döner.

Bir yazar “yönetici biçimini uyguladık, şimdi bırakıyoruz - yöneticinin kendisi iyi bir kişiydi; fakat yeteneksizdi” görüşünü belirtir. Doğrusu savaş sonrası dönemde enflasyonun yüksekliği ve yetişkin ve yetenekli yönetici kıtlığı atanan yöneticilerin yetersizliğine neden oldu. Böyle bir durum kentleri, yönetici için iyi para ödemediği için iyi eğitim gören ve deneyimli yönetici bulunmadığı görüşüne götürdü.

Yöneticinin Görevleri

Kent yasalanmn birinin ötekinden değişik olması, Ulusal Belediyeler Birliğinin “Model Kent Yasası” örneği vermesine karşın, yöneticinin uygulama ve kuramda görev ve sorumlulukları şöylece sıralanabilir;

- 1 — Bütün kanun ve yönetmeliklerin uygulanmasını gözlemek ve izlemek,
- 2 — Kentin bütün birimlerini denetlemek; bunları :
 - a — Atama,
 - b — Denetleme,
 - c — Görevden alma, yetkileriyle yerine getirir.
- 3 — Kent ihtiyaçlarına ilişkin işler ve istekler konusunda kent meclisine öneriler yapar,
- 4 — Gelecekteki gereksinimler ve kentin mali durumu konularında meclise öğütlerde bulunur,
- 5 — Yıllık bütçeyi düzenler ve meclise sunar,
- 6 — İstendiğinde meclise notlar ve raporlar verir,

70

TÜRK İDARE DERGİSİ

7 — Belediye meclisine ve aynı zamanda kamuya kent çalışmaları konusunda bilgi sağlar.

8 — Kent meclisince yasal çizgiler içinde kendisine verilen öteki görevleri yürütür.

Bir cümle içinde, yönetici, kentin yönetiminin yürütülmesinden belediye

meclisine karşı tamamiyle sorumludur.

Yönetici ve Meclis İlişkileri

Herhangi bir kent, meclis - yönetici yönetim biçimini benimsediği zaman, kent meclisinin işlevi önemli ölçüde değişikliğe uğrar; daha önce güçlü - başkan sistemini uygulayan bir meclis bile kimi değişikliklerden kendini kurtaramaz.

Belediye meclisi, kent yönetiminde görev yapacak birim başkanlarının ve bunların yanında çalışacak kimi memurların atama yetkisinden yoksun kalacaktır.

Kenüerin pek çoğunda başkan ve meclis, görevlilerin denetim ve gözetiminden kurtulur. Eyalet kanunları ve kent yasasına karşın meclisler çok sayıdaki küçük ayrıntılardan kurtulamadı; bunlar tarihten gelen kimi görenek ve alışkanlıklardı. Üstelik meclis tarafından yapılan işlerin sayısında da herhangi bir azalma olmamıştır. Dikkati çeken husus şudur ki, meclisin iş ve hizmetlere eğilim biçimi değişmiştir. Araya yöneticinin girmesi, önceki başkan - meclis ilişkilerinde farklılıklar olmuştur.

Pek çok kentte yönetici, karara bağlanmak üzere çok önemli konular meclis önüne çıkarır. Bunlar meclis üyeleri tarafından ele alınmadığı, yöneticilerin herhangi bir art düşüncesi olmadığı, bu tür konuların doğru gereğini ya da uygununu serbestçe düşündüklerini belirttiği benimsenir.

Kent meclisi önüne gelen yeni işler, gelecekteki bir toplantıda görüşülmek üzere yöneticiye verilen herhangi bir raporda söz konusu edilenlerdir. Yönetici kendi raporunu düzenlerken belediyenin bütün birimlerinin çalışmalarındaki etkinliği düşünmek durumundadır.

Herhangi bir kent meclis üyesi, yönetici biçiminde bir rapor düzenleyemez; en azından onun gibi olmaz.

Raporların yönetici tarafından düzenlenip meclise sunulması, meclis üyesinin herhangi bir önyargı taşımaksızın ve serbestçe raporu eleştirmesi, görüşünü belirtmesi olanağını sağlar.

Yöneticilerin pek çoğu, raporunu yazılı olarak düzenler ve öyle verir. Doğal ki, meclis toplantılarında rapor içeriği konusunda meclis üyeleri yöneticiye sorular yönelir, açıklamalar bekler. Çoğu yönetici raporuna ilişkin kimi öneri ve öğütlerde de bulunabilir.

ABD'DE KENT YÖNETİM VE YÜRÜTÜM ORGANLARI 71

Kimi yönetici yapılacak işte, gidilecek bir öğütte bulunur, böyle bir davranış da meslek yönünden en sağlam ve doğrusu olur. Öteki kimi yöneticiler, birkaç yaklaşım önerir; böylece kent meclisi bunlardan birini seçmek kararını alır.

Kimi zaman kent meclisi yönetici öneri ya da öğütlerinin hiçbirini benimsemez; ancak, şurası da bilinir ki, belediye meclisinin yerel koşulları hesaba katarak en uygun karar alacağında kuşku duyulmaz.

Uygulamada yönetici ve yönetiminde çalışanlar işleri yürüten ve başlıca bilgi kaynağı olarak her türlü soruya cevap verecek “uzman” bir grup oluşturur. Düşünceler, kimi görüşler daha ilk adımda yönetici ve buyruğundakiler tarafından ortaya atılmazsa, kent meclisi önüne ilgi gruplarından birileri çıkar gelir.

Toplumdan kaynaklanan herhangi bir görüş ya da öneri, kent meclisine sunulmadan önce yönetici tarafından değerlendirilir; bundan sonra meclisin kararına aktarılır.

Yönetici ve Seçimler

Belediye başkanı ya da meclis tarafından yerine getirilmesi gereken birçok işlemleri yönetici, toplumun bir önderi olarak yerine getirir.

Yönetici kimi zaman hizmet kulüplerinde görevli, eylemlidir; hayır örgütlerinde, kilise ve benzerlerinde çalışır.

Belediye meclisi tarafından benimsenen çalışmalar konusunda açıklamalar yapmak biçiminde konuşma ve konferanslar da verebilir.

Borçlanmalara ilişkin olarak olumlu yönlerini açıklayan konuşmalar da yapabilir. Partileri ilgilendiren hususlarda açıklama ya da konuşma yapması doğru bulunmaz.

Ne kuramda ve ne de uygulamada yönetici politik eylemlerde doğrudan yer ya da rol alır. Belediye meclisi üyeleri lehine ya da aleyhine seçmenlere demeç veremez, adayları da destekleyemez.

Kendi görevini, herhangi bir biçimde siyasal konuya katılmaksızın yürütmek durumundadır; bu işi uzmanlık bilgisine ve meslek ilgisine göre yapar.

Yukarıda değinilen kurala uymayan yönetici, işini ve tanınırlığını yitirebilir. Bazan bir yönetici seçim kampanyasında taraflardan birini destekleyebilir; fakat bu durumda kendisi meslekten bir yönetici olmaktan çıkar ve bir politikacı olur. Bu durumda görevini, yandaşı olduğu grup çoğunluğunu koruduğu süre boyunca sürdürebilir; aksi ortaya çıkınca durum değişir.

Yönetici ve Halkla İlişkiler

Öteki tür kent yönetim biçimlerinin aksine, meclis - yönetici sistemli belediyelerde, toplumun ilgisi ve dikkati seçimle görev almayan bir kişi üstünde toplanır.

Yönetici beğensin ya da beğenmesin, meclisin ve meclis tarafından alınan kararların halka sevdirilmesi, kent yönetiminden yerdeşlerin memnun olması ve

bu yönetim biçiminin yaygınlaştırılması hususlarına ilişkin sorumluluk yöneticinin omuzlarındadır.

Yönetici ve yardımcıları hemen her gün vatandaşla karşı karşıyadır. Bu ilişkilerin doğası, yöneticinin tanınması ve tanıtılması bakımından yapılması gereken bir yığın iş ve işlem gerektirir. Öyle ki, bu konuda yönetici yerine göre hem bir meclis üyesi, hem belediye başkanı, kimi zaman da belediye yönetiminin kendisidir.

Hemen bütün yöneticiler, halkla ilişkilerin önemini bilir; ancak, hepsi de bu işin uygulanmasında eşit değildir. Yapılan bir çalışmada, bazı yöneticilerin, “konuşma yeteneği ve güven yaratma yöntemi, uyumlu ilişkiler elde etme gücü bulunduğu; bazılarının da ne biçimde konuşacağını, ne yolda davranacağını bilmediği, istese, uğraşsa da, beceremediği, doğrusu yöneticinin konuşması, davranışı ve yürütümü yaptıklarından ve söylediklerinden çok daha önemlidir.”

Öteki belediye başkanları gibi, kimi yöneticiler konuşma yapmayı - söylev vermeyi - sevmez; kent işleri hakkında raporlar yayınlanmasını istemez, gazetelerin basın toplantısı isteklerini geri çevirir; yaptıkları işlerin ve başarılarının bütün bunları karşılayacağını bilir. Bunların çoğu tanınmış olması, yaptıkları işlerin ve hizmetlerin topluma aktarılması sonucudur.

Bir Meslek Olarak Yöneticilik

Uluslararası Kent Yöneticileri Demeyi -I C M A - pek çok yöneticinin içinde bulunduğu bir meslek kuruluşudur. Dernek standartların yükselmesi yönünde çalışır. Mesleğin her yanı ve töresiyle ilgili kurallar ve bir bölüm meslektaşlardan oluşan bir de “Ahlak Komitesi” vardır.

Kentin, alınacak ya da atanacak yöneticisinin dernek üyesi olması koşulu kimi zaman yasal karışıklıklara neden olabilir. Ancak; bu tür bir koşul gereksizdir.

Öte yandan özel kuruluşlar bir takım görevliler için kimi özellikler saptayabilir. Ayrıca, kent meclisi yöneticiye ilişkin bütün soru ve sorunları karşılamak, yanıtlamak durumundadır. Çünkü, kent meclisi yöneticinin meslek yaşamı konusunda bilgili olmak gereğini duyar.

Yapılan bir araştırmada;

Kent yöneticisi durumunun en önemli desteği, kendilerinin mesleki tutum ve davranışlarıdır. Kent yöneticilerinin çoğu teknik yetenek ile yüksek ahlaka sahip olarak kendilerini uzman bir yönetici bilir, benimser ve bu nedenle atandıklarını, böyle bir göreve getirildiklerini düşünürler.

ABD'DE KENT YÖNETİM VE YÜRÜTÜM ORGANLARI 73

Yöneticilerin büyük bir bölümü için, bu iş - yöneticilik - oldukça önemlidir.

Çünkü, bunlar Uluslararası Kent Yöneticileri Derneği kanalı ile yola çıkan ideal insanlardır; meslek adamları olarak tanınırlar.

KENT YÖNETİMİNDE İKİNCİ ADAMLAR

Pek çok kent, belediye başkanının yanında bir de “yönetim görevlisi - belediye başkan yardımcısı ya da başkan vekili” seçer. Kimilerinde bu sayı beşe kadar çıkar. Öteki kimi kentler de belediye yazı işleri müdürü, hukuk danışmanı ya da belediye avukatı ve birçok maliye memurunu da seçimle görevlendirir.

Yine bazı kentler de atama ile göreve getirilen, görev yerleri bakımından önemli sayılan ve politika düzenlenmesinde etkili olan kimi birim başkanları da seçilerek işe alınırlar. Bunların muhasebeci, denetçi, vergi müdürü vb. olduğu söylenebilir. Bu birim başkanları arasına polis müdürü de konulur. Çoğu kentte seçilirler,

Seçimle göreve getirilen iki görevli, kent yazı işleri ile avukatı - hukukçusu - konusunda az biraz ayrıntı verilmesi yerinde bulunur.

Yazı İşleri Müdürü

Yazı işleri müdürü kentin kayıtlarını tutar. Ayrıca, belediye meclisi sekreterliğini yapar; meclis tutanaklarının düzenlenmesini ve derlenip toplanmasını sağlar. Yazı işleri müdürü bazen bir büro memurundan da önemlidir. Yönetim ve yürütüm işlerine de karışır. Küçük kent ve kasabalarda bir bakıma yönetici görevini de yerine getirir.

Bu tür memurlar görevlerinde uzun süre kalır. Yine de toplum bunların seçimle görev almasını değiştirmez. Hiç kimse yazı işleri müdürüne temelden karşı çıkmaz. Bu yüzden de hemen her büyüklükteki belediyede yazı işleri müdürü, işini meslek durumuna getiren orta yetenekte bir kişidir. Daha da ilerisi, eski ve yeni meclis kararları ve bunlara ilişkin tutanakları, ayrıntılarını çok iyi bilir. Hemen her türlü girişime ve soruya cevap ve öğüt verme yeteneği de kazanır.

Yukarıdaki durumun sonucu olarak bu tür yol göstermeler ötekilere - meclis üyesi, belediye başkanı ya da yönetici - yazı işleri müdürü emekli oluncaya değin sürer; hem de türlü yönlerden bundan yararlanır.

On bin nüfusun altında bulunan kentlerle ilgili olarak yapılan bir araştırmada, yazı işleri müdürlerinin siyasal düzenlemeler konusunda etkili olduğu ortaya çıkar.

Kent Avukatı

Bugün kentler kent avukatı/hukukçusunu seçmez. Ancak, politika oluşturulmasında önemli bir memuriyettir. Birkaç kuşak önce seçimle göreve getirilirdi.

Büyük kentlerde güçlü - başkan yönetim biçiminde ve yönetici - meclis yönetiminde belediye avukatı başkan tarafından atanır; doğrudan doğruya belediye başkanına karşı sorumludur. Bu durumda kent hukukçusu yönetimin içinde yer alır ve önemli bir rol oynar. Az önce söylenildiği gibi belediye başkanına bağlı ve onun gözetim ve denetimi altındadır.

Öteki kentlerde özellikle küçük kentlerde avukatı belediye meclisi seçmeyi ve atamayı yapar. Etkili bir kent yönetimi için belediye meclisi ile yakından ilgisi bulunur.

Kent yönetiminde hukuk şu iki ayrı konuda önem taşır;

1 — Kent iş ve hizmetlerinin yasa çemberi içinde yürütmesi ve yürütülmesi bakımından hem belediye meclisi ve hem de başkan, belediye hukuk işleri müdürüne bağlıdır; onun görüşüne başvurur. Bu amaçla sık sık hukukçuya danışır. Bu yönü ile izlenecek politikanın saptanmasında önemli katkısı bulunur.

2 — Bir dereceye kadar uygulanacak yaptırımların düzeyine karar verilmesinde de katkısı vardır. Uygulanan kent yönetmeliklerinin ve eyalet yasalarının gerçek amaçlarının yerine getirilmesinde de etkilidir.

Kent yönetiminde seçimle göreve getirilen daha aşağıda, ikinci üçüncü derecede “memurlar” da vardır.

Yönetim ve yürütüm çemberi içinde toplanan bütün bu görevliler kentin yürütme gücünü/örgütünü oluşturur. Bu bölüm - yönetim ve yürütüm - yargı ve yasamanın yanında üçüncü ve önemli bir güçtür.

SONUÇ

Derlememizin başlangıcından buraya değin sürüp gelen bölümünde, yerel yönetimlerde yürütüm ve yönetim görevlileri başlığı altında belediye başkanının görev ve yetkilerinden yasama, yönetme ve yürütmeye uzanan ayrıntılı hususlara, belediye başkanlığı bürosuna, kent yöneticisine, bu tür yönetim biçiminde yöneticinin her türlü görev ve yetkilerine değinilmiştir.

Şimdi bu sonuç bölümünde Amerika Birleşik Devletlerinde, kent yönetiminde görev yapan belediye başkanı ya da yönetici ile ülkemizdeki başkanın görev ve yetkilerine genel çizgisinde ve özet biçimde değinilmesi yararlı sayılır.

ABD’nde gerek devlet ve Federal devlet yönetiminde, gerekse yerel yönetimlerde genel kural olarak “güçler ayırımına” gerçekten önem verilir ve uygulanır. Ancak, yine de ihtiyaçlar gözönünde tutularak az buçuk birinden ötekine kaymalar olur, aktarmalar yapılır.

Derlememizin açıklama başlığı altındaki bölümde değinildiği gibi, ülkemizde irili ufaklı bütün belediyelere uygulanan bir belediye kanunu vardır. Bu tek ör-

nek yasa belediyelerin görevlerini, ayrıca belediye başkanlarının da görev ve yetkilerini sayar, belirtir. En küçük belediye başkanı ile en büyük kent arasında görev ve yetki bakımından pek öyle fark yoktur. Kanunda değişiklik yapılmadıkça, bu görev ve yetkiler olduğu gibi kalır.

Bu duruma karşılık Amerika B.D.'nde belediye başkanlarının görev ve yetkileri kentin büyüklüğüne, yönetim biçimine ve en önemlisi de "ihtiyaç"lara göre değişiklik gösterir : Azalır çoğalır, genişler daralır. Bu ülkede hemen her türlü sorun, ihtiyacın karşılanması ya da giderilmesi yoluyla çözülür ve o gün için uygun bir sonuca bağlanır.

Ülkemizde büyük kent "yaratma" uygulamasına geçilmişse de, bunun gerçek ihtiyacı ne ölçüde karşıladığı daha ilk gününden beri tartışılır. Oysa, bizde kent yönetim biçimi kara Avrupasından - Fransa - alınan, bir örnek yönetim özelliği taşır. Zaman zaman Belediye Kanununda kimi değişiklikler yapılmışsa da, bunların genel çizgide herhangi bir yenilik getirmediği, kentlerin kendilerine özgü sorunlara uygun bir çözüm getirmediği kolaylıkla söylenebilir.

Yukarıda değinilen durum, yönetimde yüzyıllardır sürüp gelen, ülkeyi "tek biçim", "tek yasa", "tek egemen" anlayışından kurtulmak gibi bir tutum ve davranışa geçilmediğini göstermesi bakımından önemlidir.

Değer verilip övülen "vesayet" yetkisi, bir ilerleme, yerel yönetimlerde yenileşme, demokratikleşme değil, yukarıda vurgulanan durumun sürdürüğünün açık bin kanıtıdır denilebilir.

Burada demokrasi konusundaki ilginç bir görüşe değinilmesi yerinde sanılır; demokrasi bir kez bulunan, ondan sonra değişmez biçimde uygulanan bir yönetim biçimi değildir. Demokrasi, insanın insan olması, yetkin ve etkinleşmesi için sürekli oluşan ve gelişen bir süreçtir; daha da açığı bir yaşam biçimidir.

Yönetim biçiminin "demokrasi" olduğu söylene de, yerel yönetimlerin yönetim biçimlerinde altmış yıldır herhangi bir ilerleme olduğu ya da olmadığı tartışılabilir.

EMNİYET TEŞKİLATINDA TEFTİŞ HİZMETLERİ

GİRİŞ

Çağımızın hızla değişen ve gelişen toplumsal, siyasal, kültürel, ekonomik, bilimsel ve teknolojik şartları, bütün kurum ve kuruluşların yapı ve işleyişini değiştirmeye ve kendini yenilemeye zorlamaktadır.

Özellikle demokratikleşme sürecindeki hızlı gelişmeler, insan haklarına saygının ön planda tutulduğu ve uluslararası belge ve kurumlarla güvence altına alındığı bir dönemde; temel hak ve özgürlüklerin özüne dokunmadan hangi durumlarda nasıl kısıtlanacağı, suçların nasıl önleneceği ve güvenlik güçlerinin suçları nasıl aydınlayacağı konuları önem kazanmaktadır.

Güvenlik güçleri, devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü, güvenlik ve asayişini, toplumun dirlik, düzen ve huzurunu, vatandaşların can, mal ve namusunu korumak ve gözetmekle görevlidir. Bu derece önemli görevlerin yerine getirilmesi sırasında temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasına karşın söz konusu olduğunda güvenlik güçlerinin bir duruma engel olması, görevlerinin doğal gereğidir. Nitekim, gerek insan hakları bildirgelerinde, gerekse demokratik ülkelerin anayasa ve yasalarda belirtilen temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasında milli güvenlik, toplum huzuru, düzenin korunması, suçların önlenmesi, ekonomik refah, genel ahlak, genel sağlık, başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması gibi durumlarda, zorunlu olduğu derecede ve kanunla gösterilmesi şartıyla temel hak ve özgürlüklere karışmaya imkân tanınmaktadır.

Çünkü, hiçbir özgürlük, başkalarının özgürlüğünü ortadan kaldırmak amacıyla kullanılamaz. Herkesin özgürlüğü başkasının özgürlüğünün başladığı yerde biter.

Ayrıca, anayasa ve yasalarda yer alan temel hak ve özgürlüklerden hiçbiri, devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmak, Cumhuriyetin varlığını tehlikeye düşürmek, temel hak ve özgürlükleri yok etmek, ırk, dil, din ve mezhep ayırımı yapmak amacıyla kullanılamaz. İşte güvenlik güçlerinin görevleri, bu derece özgürlüklerle ilgili, onları ko ruyan, gözeten ve gerektiğinde onlara karışan ve kanunların öngördüğü şartlarda kısıtlayan önemli hizmetlerdir.

Bu nedenle bu görevleri yürüten güvenlik teşkilatında teftiş hizmetleri, değişen ve gelişen dünya ve ülke koşullarına uygun bir güvenlik teşkilatının yapı ve işleyişine olanak ve katkı sağlayacak bir biçimde yürütülmek zorunluğundadır.

Bu amaçla, burada teftiş ve denetimin amacı ve önemi üzerinde durulacaktır.

TEFTİŞİN TANIMI

Teftiş, teşkilatın amacına en etkili ve verimli bir şekilde ve mevcut hukuk düzenine uygun olarak ulaşip ulaşmadığını, amaca yönelmede kullanılan metotların, yapılan işlem ve eylemlerin uygunluğunu araştırmak ve kontrol etmek, ulaşılması öngörülmuş hedeflerden ve mevzuattan sapmalar varsa, bunların meydana geliş nedenlerini ortaya çıkarmak, sapmaların düzeltilmesi için uygulayıcıya ve kuruluşun başındaki yöneticiye ışık tutacak şekilde mümkün olan hal çareleri arasından en iyi ve tutarlısını seçerek tavsiyelerde bulunmak, eğitim, haberleşme, merkezle taşra arasında köprü kurma, merkezin her türlü planlama ve düzenleme çalışmalarına katılma gibi görevlerle hizmetlerin örgütünü amacına en uygun tarzda yürütülmesine yardımcı olmaktır.1

TEFTİŞİN AMACI VE ÖNEMİ

Her teşkilat, sahip olduğu kaynaklarla amaç ve görevlerini etkili ve verimli bir şekilde gerçekleştirmek ister. Bunun için teşkilatın faaliyetlerini gözetim ve denetim altında tutarak kontrol eder.1 2 Yönetim faaliyetlerinin içeriği genişledikçe denetim ihtiyacı artar.3

Teşkilatın yeni durumlara uyum sağlayabilmesi, amaçlarını en etkili ve verimli bir şekiide gerçekleştirebilmesi, insan, para ve malzeme gibi kaynakların akılcı bir şekilde kullanılabilmesi için teftiş hizmetlerine ihtiyacı vardır.

Öyle ise teftiş, teşkilatın amaç ve görevlerini gerçekleştirme derecesini araştırmak, eksiklik, aksaklık ve sapmaları sebepleri ile belirlemek, önleyici ve geliştirici çalışmalarla hizmetlerin amaca uygun yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan kontrol, denetleme, inceleme, araştırma ve kanunlara aykırı durumların saptanması halinde soruşturma hizmetlerini kapsamaktadır.

Bir teşkilatın yaşayabilmesi, amaçlarının gerçekleştirilmesi ile mümkündür. Eğer bir teşkilat, amaçlarını gözönünde bulundurarak ne yapması gerektiği ile ne yaptığını karşılaştırıyor ve varsa aradaki sapmaları düzeltmeye çalışıyorsa bu teşkilat denetim ve değerlendirme yani teftiş sürecini işletiyor demektir.4

1 Haydar TAYMAZ, Teftiş, Kavramlar, İlkeler, Yöntemler, (Ankara : A.Ü. Eğt. Fak. Yayını No: 113, 1982) s. 2.

2 A.g.c., s. 3.

3 Brian Chagman, İdare Mesleği, Çev. Cahit TUTUM. (Ankara : TODAİE Yayını, 1970), s. 313.

4 Turgay ERGUN, Aykut POLAT, Kamu Yönetimine Giriş, (Ankara : TODAİE Yayını, 1978), s. 151-152.

Teftiş ve değerlendirme olmadan teşkilatın amaçlarını gerçekleştirme derecesi, yapılan hizmetlerin nitelik ve niceliğinin anlaşılması imkânsızdır. Teftiş ve değerlendirme, bir faaliyetin amacı gerçekleştirmesine yardım eder. Bu sayede yöneticiler, işlerin, saptanan amaçların gerçekleştirilmesi doğrultusunda düzenli bir biçimde ve usulüne uygun olarak yürütülmesine çalışırlar.⁵

Hizmetlerin yürütülmesinde görülen eksiklik ve aksaklıklar, teftiş ile ortaya çıkar, bunların iyileştirilmesi, düzeltilmesi, giderilmesi için alınacak önlemler ve yapılması gereken düzenlemeler de teftiş sonuçlarına göre belirlenir. Böylece teftiş, teşkilatın amaçlarını gerçekleştirebilmesi için, hizmetlerin etkili ve verimli bir biçimde yürütülmesine yardımcı olur, yapılan işlerin, planlara uygun olmasını sağlar.⁶

Teşkilatın amaç ve görevlerini mevcut personel, araç, gereç ve malzeme ile yerine getirebilme derecesi, yapılan işlerin demokratik esaslara, insan hak ve hürriyetlerine uygunluğu, çalışma yeri ve koşulları, personelin tutum ve davranışları teftiş edenler tarafından yakından tanınmış ve doğrudan görülmüş olur. Bu da yöneticilere daha doğru, geçerli ve güvenilir kararlar alma imkânı verir.

TEFTİŞ SÜRECİ

Yöneticilerin temel görevlerinden biri, belki de en önemlisi, teşkilatın iş ve işlemlerinin amaca uygun olarak yürütülüp yürütülmediğini anlamaktır. Bu da ancak, teşkilatın iş ve işlemlerinin denetim ve gözetimi sayesinde anlaşılır. Teşkilatın amaçlarını ne derece gerçekleştirdiğinin saptanabilmesi için teftiş sürecinin aşağıdaki faaliyetleri gerçekleştirmesi gerekir.⁷

1. Kriterlerin Oluşturulması

Bir teşkilat, belli ihtiyaç ya da ihtiyaçları karşılamak yani belirli amaçları gerçekleştirmek için vardır. Teşkilatın amaçları, bu amaçların gerçekleştirilmesi için uygulanacak politikalar, planlar, bütçe ve işlemler, yapılması gereken eylemlerdir.

Teşkilatta belli hedeflerin gerçekleştirilmesi, gerçekleştirilenlerin belli kriterlere göre değerlendirilmesini zorunlu kılar. Bu kriterler nicelik, nitelik, maliyet, yasalar, usul ve yöntem yönünden hedefler olabilir. Bu kriterlerin erişilebilir ve işleri yerine getirecek kişiler tarafından kabul edilebilir bir nitelikte olması gerekir. Böylece, yapılan iş ve işlemlerin önceden saptanmış kriterlere göre değerlendirilmesi mümkün olabilir.

5 Nuri TORTOP, Yönetim Biliminin Temel İlkeleri, (Ankara : TODAİE Yayını, 1990), s. 160.

6 Kenan SÜRĞİT, "Yönetim ve Kontrol", Amme İdaresi Dergisi, Mart 1969, s. 45.

7 Ergun ve Poiat, a.g.e., s. 314-317.

2. Gerçekleşen Durumun Ölçülmesi

Gözetim ve denetim süreci boyunca gerçekleşen durumun saptanarak gerçekleşme derecesi belirlenir. Bir teşkilatta niceliklerin ölçülmesi ve karşılaştırılması kolaydır. Fakat niteliklerin ölçülmesi zordur. Bunun için belirgin özelliklerin saptanması ve niteliklerin puan türünden ifade edilmesine çalışılmalıdır. Böylece niteliklerin karşılaştırılması ve aralarında anlamlı bir farkın bulunup bulunmadığı anlaşılmış olur.

3. Gerçekleşen Durumun Kriterlerle Karşılaştırılması

Teşkilatta planlanan işlerin istenildiği gibi ya da saptanan kriterlere göre gerçekleşip gerçekleşmediğini anlamak için iki durumun karşılaştırılması gerekir. Bunun için kriterlerle, ölçümlerin uygun istatistik teknikleri ile karşılaştırılması yapılır. Bu karşılaştırma sonucunda aradaki fark küçük ve daha önce saptanmış sınırlar içinde ise, bir değişiklik yapılmadan iş ve işlemlere devam edilir. Eğer fark büyükse ve nedenleri kestirilemiyorsa işlem durdurulur ve yeni çözümler aranır.

TEFTİŞİN İLKELERİ

Her teşkilatın kuruluş amacına ulaşabilmesi için sahip olduğu ve yararlanabileceği kaynakları en iyi bir şekilde kullanması gerekir. Yönetimin başansı, bir bakıma kaynakları kullanabilme derecesine bağlıdır. Bu nedenle, teşkilat çalışmalarının sürekli olarak gözetim ve denetim altında tutulması ve kaynakların kullanılma durumlarının belirlenmesi zorunludur. Teşkilatın etkili ve verimli olup olmadığının yakından izlenmesi ve sürekli olarak artışını sağlayacak önlemlerin alınması gereklidir. Bu bakımdan teftiş, teşkilat için hayati önem taşır.

Teşkilatın amacının gerçekleştirilmesi için gerekli şartların düzenlenmesini amaçlayan teftişin belirli ilkelere göre planlanması ve uygulanması gerekir. Teftiş bir amaç değil, amacın gerçekleştirilmesi için bir araçtır.8

1. Teftiş amaçlı bir girişimdir.

Teftişin amacı, teşkilatın amacının gerçekleştirilmesine çalışmak ve katkıda bulunmaktır. Bunun için kurumun etkili ve verimli işleyip işlemediğini araştırır. Nedenlerini bulur, değerlendirir ve düzeltmeye çalışır. İnsan unsuruna gerekli önemi verir, ufuklarını geliştirir, onlarda gelişme isteği yaratmaya çalışır.

2. Çağdaş teftişte demokratik liderlik vardır. Müfettişin statü liderliği yanında doğal liderlik statüsünü de kazanması onun etkileme gücünü artırır. Bu durum, karşılıklı güven ve saygı ile oluşur.

3. Çağdaş teftişte hareket noktası, mevcut yapı ve şartlardır.

Amaçlar açısından yapı, amaçları gerçekleştirmek için düzenlenen faaliyetler, personelin deneyimleri, tutum ve davranışları, kurumun iklimi, etkileşim halinde olunan sosyo-kültürel çevre, yönetim politikası gibi durumlar hareket noktası olarak düşünülmelidir.

4. Çağdaş teftiş, empoze edici değil, yeni yöntem ve teknikleri bulmak için yardım edici ve yön göstericidir.

5. Çağdaş teftiş, kurumun ivedilikle ele alınması gereken sorunlarını ele alır.

6. İşbirliğine dayanır. İşe katılma ve biz duygusu, morali yükseltir ve isteklendirme yaratır.

7. İşbirliği ve katılma sorumluluğu paylaşma olanağı sağlar.

8. Çağdaş teftiş, belli bir programa ve modele bağlı kalma yerine her durumun özelliklerine göre farklı programların düzenlenmesi gereğine inanmaktadır.

9. Personelin kendini kanıtlamasına olanak verilmeli, personelin güçlü yanlarını vurgulayıcı, destekleyici ve özendirici bir yaklaşım izlenmelidir.

10. Çağdaş teftiş, olumlu insan ilişkileri yaklaşımına dayanır. Empoze etme yerine gelişmeyi özendirme, hiyerarşik ve otoriter bir denetim ve değerlendirme yerine kendi kendini değerlendirmeye dayanır.

11. Etkileşim önemlidir. İletişimle sağlanır. Bilgi ve becerilerin ilgililere kazandırılması için planlı bir çaba gösterilmelidir.

TEFTİŞE YETKİLİ OLANLAR

Teftişe yetkili olanlar, teşkilatın kuruluşunda belli kişi ya da grupların bağlı oldukları yöneticilerdir. Teşkilat basamakları içinde en yakın amirden en üst amire kadar, tüm yöneticilerin yetki ve sorumluluklarına göre teftiş hakları vardır. Bir teşkilatta, karar vermeye yetkili makamlar taşıdıkları sorumluluklara göre teşkilatı teftiş edebilir. Ancak, bu yetki ve görev, yöneticiler adına belli kişilere verilebilir. Bunlara kontrolör, denetçi, müfettiş gibi isim ve ünvanların verildiği görülür.⁹

1. Yöneticiler

Teşkilatlanmanın en üst yöneticiden aşağıya doğru basamaklar halinde olduğu bilinmektedir. Teşkilat piramidinin zirvesinde bulunan en üst yöneticinin tüm teşkilat basamaklarını denetleme yetkisi vardır. Ancak, zirvedeki kişinin

tüm teşkilatı denetlemesi imkânsızdır. Çünkü bir yöneticinin etkili bir biçimde kontrol

9 Tortop, a.g.e., s. 160.

82

TÜRK İDARE DERGİSİ

edebileceği kişi sayısı, yani kontrol alanı sınırlıdır. Bu sayı genellikle 3-5 kişidir. Ancak gelişen teknoloji ile bu sayı daha da artırılabilir. Bu nedenle örgütlerdeki hiyerarşik yapıya uygun olarak her basamakta bulunanları bağlı olduğu yöneticiye, yürütmekle görevli ve yetkili oldukları işlerde çalışanları teftiş etme yetkisi verilir. Böylece her yöneticinin emrindikleri kontrol etme hakkı vardır.

2. Müfettişler

Teftiş sürecinin önemi yüzünden hemen her teşkilatta yönetim kademeleri dışında, kontrolör, denetici ve müfettiş gibi ünvanlarla teftiş elemanları görevlendirilmektedir. Bunlar, en üst yöneticiye bağlı olarak görev yapmakta, onun adına ve onun verdiği yetkiye dayanarak teşkilatın tüm kademelerini teftiş etmektedirler. Saptadıkları eksiklik ve aksaklıkları rapor halinde üst yöneticiye bildirmektedirler. Tespit edilen eksiklik ve aksaklıklardan yerinde düzeltilmesi ve giderilmesi imkânı bulunanların yerinde düzeltilmesi suretiyle rehberlik, eğiticilik ve danışmanlık gibi çalışmalarını da sözkonusudur.

Teftişin esas amacı cezalandırmak değil rehberliktir. Teftiş ile, yapılan işlerin hukuka ve usule uygunluğunun sağlanması yanında, teşkilatta verimlilik ve etkililiğin de sağlanması aranır. Bunun da cezalandırmak ve korkutmaktan çok, ikna ve ödüllendirme ile sağlanabileceği davranış bilimcileri tarafından ifade edilmektedir.

TEFTİŞ TÜRLERİ

Teftişin yapılış zamanı ve biçimlerine göre çeşitli türleri vardır.¹⁰

1. Genel Teftiş

Yıllık çalışma programına göre önceden planlanmış ve yerinde yapılan teftiştir.

2. Özel Teftiş

İhtiyaç halinde haberli ya da habersiz yapılan teftiştir.

3. İşbaşında Teftiş

İşin yapıldığı sırada yapılan teftiştir. Kusurlu durumun hemen düzeltilmesi imkân ve ihtimali vardır.

4. Sonradan Teftiş

İş yapıpı bitirildikten sonra yapılan teftiştir. Kusurlu durumun anında düzeltilmesi ihtimali yoktur.

EMNİYET TEŞKİLATINDA TEFTİŞ HİZMETLER 83

5. Evrak Üzerinde Teftiş

Yapılan işlemlerdeki eksiklik ve aksaklıkları saptamak, düzeltmek, tekrarını önlemek için yapılır.

6. Yüzyüze Teftiş

Karşılıklı görüşme şeklinde yapılan teftiştir.

7. Yerel ve Genel Teftiş

Belli bir coğrafi bölgedeki müfettişlerce yapılan teftişe yerel, merkezden yapılan genel teftiş denir.

8. Tek ve Grup Halinde Teftiş

Teftiş bir kişi tarafından yapılıyorsa tek, birden çok kişi tarafından yapılıyorsa grup halinde teftiştir.

TEFTİŞ SONUCUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ

Teftiş sonucu, teftiş elemanlarının önerdiği konular üzerinde yöneticiler gerekli düzenleme ve iyileştirmeleri yaptıkları sürece teftiş yararlıdır. Ayrıca, daha önceki teftişlerde saptanan aksaklık ve eksikliklerin giderilip giderilmediğine de dikkat edilir. Yöneticiler, müfettişlerin rapor ve önerilerini dikkate almalıdır. Aksi durum, eksiklik, aksaklık ve yanlışlıkların devamına yol açar. Ayrıca müfettişlerin, teftiş hizmetlerindeki etkililiğini de azaltıcı ve küsmelerine neden olabilir.

Teftiş sürecinin sonucunda, kullanılan usul, yöntem ve teknolojinin uygunluğu ve halkın teşkilat hakkındaki görüşleri de teftiş süreci ile öğrenilmiş olur.

TEFTİŞE KARŞI DİRENME

İnsanlar, tabiatı gereği kontrol edilmekten hoşlanmazlar. İş görürken katı kurallardan, ilkelerden, iş tanımlarından sıyrılmak ve serbest kalmak isterler. Bu durum onların yaratıcılıklarını artırır. Ancak, teşkilatın amaçlarından sapma olmaması için de personelin kontrolü gerekir. Öyle ise, ortaya çıkan bu iki karşıt durumun dengelenmesi gerekir.

Teftişe karşı direnme biçimleri şöyle özetlenebilir.11

1. Personel, kurallar teşkilat amaçlarını engellese bile bu kuralları katı bir biçimde uygulayabilir.

2. Teftiş sonunda ödül ve ceza sözkonusu ise, personel müfettişe yanlış ve yanıltıcı bilgiler verebilir.

3. Müfettişlerin kusur arayan kişiler gibi davranması, personelin elinde olmayan nedenlerle yaptığı kusurun hoşgörülmemesi durumları da teftişe karşı direnme gösterir.

II İbrahim Ethem BAŞARAN, Yönetim, (Ankara : Gül Yayınevi, 1989), s. 276-279.

84

TÜRK İDARE DERGİSİ

4. Personelin suçlanması gibi sonuçlar yaratacak durumlarda bilgi saklanması ile karşılaşılabılır.

5. Katı teftiş sistemi personelde kaygı yaratır.

6. Teftişin yarattığı stres, personeli yanlış davranışlara sürükleyebilir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Hızla değişen ve gelişen imkân ve şartlara göre, Emniyet Teşkilatının da yapı ve işleyişinde önemli değişme ve gelişmeler olmaktadır. Değişen bu durumlara uyum sağlayabilmek için, hizmetlerin insan gücü, para ve malzeme gibi kaynaklarla etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesi gerekir.

Teşkilatın amaç ve görevlerini gerçekleştirme derecesini araştırmak, eksiklik, aksaklık ve sapmaları sebepleri ile belirlemek, önleyici, yardım edici, yol gösterici ve geliştirici çalışmalarla hizmetlerin amaca uygun etkili ve verimli yürütülüp yürütülmediğini anlamak için teftiş, denetleme, inceleme, araştırma ve kanunlara aykırı durumlar varsa soruşturma hizmetlerine gerek vardır.

Güvenlik hizmetleri, toplumsal yaşamın vazgeçilmez gereklerindedir. Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü, güvenlik ve asayişini, dirlik, düzen ve huzuru, halkın can, mal ve namusunu korumak, kollamak ve gözetmekle görevli Emniyet Teşkilatı bu amaçla kurulmuştur.

Teşkilatın kuruluş amaç ve görevlerini etkili ve verimli bir şekilde, insan hak ve özgürlükleri ile demokratik esaslara uygun olarak mevcut hukuk düzenine göre yerine getirip getirmediğini, amaca yönelmede kullanılan yöntemlerin, yapılan iş ve işlemlerin uygunluğunu araştırmak, geliştirmek ve en iyisini uygulamak lazımdır.

Müfettişlik özel ilgi, bilgi, özveri ve yetenek ister. Teşkilat personeli bazen bilerek ya da bilmeyerek amaçlardan sapma gösterebilir. Teşkilat içi ve çevre şartlarından etkilenen personel amaç dışı davranışlarda bulunabilir. Bunların bilinmesi ve nedenlerinin ortadan kaldırılması gerekir. Aksi halde teşkilatın etkililiği ve verimliliği düşer.

Teftiş, teşkilatta çalışanları suçlayıcı ve kusurlar arayıcı olmaktan çok, teşkilatın amaçlarının ne derece gerçekleştiği, hizmetlerin nitelik ve nicelik yönünden daha iyi olması için yönlendirici, rehberlik edici ve yöneticiye ışık tutucu olmalıdır.

Teftiše karşı olumsuz tutum ve davranışların giderilebilmesi için aşağıdaki hususlara dikkat edilmelidir.

1. Teftişin esas amacının kusur aramak değil, aksaklıkları gidermek olduğuna personel inandırılmalıdır.
2. Personelin yaptığı işte kusur payı bırakılmalıdır. Çünkü kusursuz insan olmaz.

EMNİYET TEŞKİLATINDA TEFTİŞ HİZMETLERİ 85

3. Personelin kararlara katılması sağlanmalıdır.
4. Personel, yaptığı işin kendi yeteneklerine uygun olduğuna inandırılmalıdır.

Teşkilatta, teftiş süreci sonunda, ödül ve ceza yerine, değerlendirme yapılarak eksiklik ve aksaklıkların, personelle birlikte giderilmesine çalışılması teftişe duyulan kaygıyı gidererek teşkilatı etkili ve verimli duruma getirebilecektir.

Emniyet Teşkilatı Teftiş Kurulu Başkanlığının bu düşünce ve görüşlere inanarak, çalışmalarını bu yönde yoğunlaştırması için, halen uygulanmakta olan, eskiyen, günün şartlarına uymayan, bir kısım hükümleri uygulama imkânından mahrum kalan yönetmeliğin modem teftiş anlayışına uygun bir şekilde yeniden hazırlanarak tüzük şeklinde çıkarılması ile günün şartlarına uygun hukuki bir metine kavuşulmuş olacaktır.

Böylece, çağdaş bir teftiş anlayışı ve düzenlemesi ile;

1. Teşkilatın amaç ve görevlerini ne derece gerçekleştirdiğini,
2. Hizmetlerin etkililik ve verimlilik derecesini,
3. Kanun, tüzük, yönetmelik, yönerge ve emirlere uygun davranılıp davranılmadığını,
4. Hizmet standartlarına ne derece uyulduğunu, anlamak mümkün olabilecektir.

Bunun için teşkilatın hizmet standartlarının karşılaştırma yapılabilecek bir açıklıkta saptanmış olması gereklidir.

Teftişin amacının kusur bulmak değil, hata yapılmasını önlemek olduğu akıldan çıkarılmamalıdır.

Teftişte tenkit ve öneriler teşkilatın amacına uygun olmalı, mevcut durum ve mevzuata göre yapılabileceklerin en iyisi önerilmelidir.

Teftişin eğitim amaçlı olduğu ve teftiş sonuçlarına göre saptanan durumların düzeltilmesi eğitim programları ile sağlanmalıdır.

Teftiş ile, dikey ve yatay iletişim sağlanarak, merkezle taşra arasındaki bilgi akışı ve koordinasyonun sağlanmasına yardımcı olunmalıdır. Bu amaçla yayımlanan genelgelerin güncelliğini koruması sağlanmalı ve izlenmelidir.

Merkezin taşradan istedikleri ve bekledikleri ile taşranın durumu, çalışma biçimi, ihtiyaçları, merkezden bekledikleri ancak çağdaş teftiş anlayışı ile

mümkün olabilir.

Bu nedenle teftiş yapacak personelde bazı özelliklerin aranması gerekir.

86

TÜRK İDARE DERGİSİ

Teftiş görevinin teşkilatın başındaki en üst yönetici adına yapılmış olması ve bu makama bağlı bulunması bu görevin önemini açıklar.

Bu bakımdan müfettişlerin bazı özel niteliklere sahip olması beklenir.

Müfettişlik, öncelikle özel bilgi, beceri, yetenek ve davranışlar gerektirir. Bunun için müfettişler iyi yetişmiş, güven verici, örnek bir kişiliğe sahip olmalıdır.

Müfettiş tarafsız, adil ve peşin yargılardan uzak, eğitici, öğretici ve yol gösterici olmalıdır.

Bağımsız görev yapabilecek, etki altında kalmayacak objektif bir yetenek ve kişilikte olmalıdır. Yaptığı iş ve işlemler mutlaka gerekçelere ve kanıtlara dayanmalıdır.

Müfettişler, başladıkları teftiş, denetleme, araştırma, inceleme ve soruşturma iş ve işlemlerini doğrudan yapmalı ve ara vermeden bitirmelidir.

Müfettişler, yasal görev, yetki ve sorumluluk yanında, vicdani sorumluluklarını da asla unutmamalıdır.

BELEDİYELERİN MALİ DURUMU NEDİR, NE OLMALIDIR? *

Eniş YETER
Mahalli İdareler Genel
Müdür Yardımcısı

Kamu hizmetlerinin ve kamu gelirlerinin merkezi idare ile yerel yönetimler arasında dağılımı “malî tevzin” veya “malî denkleştirme” konusunu oluşturmaktadır.

Merkezi idare ile yerel yönetimler arasında gelirlerin ve giderlerin paylaşılmasında bazı ilkelere uyulmaktadır. Bu ilkelerin ve özellikle yetkilerin belirlenmesi, kamu düzeninin korunması için gereklidir.

Hangi yerel yönetimin ne gibi gelirleri toplayacağı bunların sınırlarının ne olacağı saptanmış olmalı, kaynaklar israf edilmemeli, karar birliği sağlanmalı, hizmetler arasında kalite farklılıkları olmamalı, kaynaklar çok zorlanıp kurutulmamalı, kaynak bölüşümü dengeli ve mantıklı olmalıdır. Ülkemizde belediye gelirleri sistemi esas olarak merkeze bağımlı bir sistemdir. Yerel hizmetlerin artması ve çeşitlenmesi, hemşerilerin istek düzeyinin yükselmesi, buna karşılık malî kaynakların sınırlı kalması ve para değerinin düşmesi belediyeleri gelir bakımından giderek daha zor duruma getirmiştir.

Doğal olarak, belediyenin tarifi ile malî denkleştirme arasında doğrudan bir ilişki vardır.

1580 sayılı Yasa belediyeyi şöyle tarif etmektedir. **“Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef bir şahsiyettir”**.

Halbuki günümüzde yerel yönetimler literatüründe sıkça kullanılan Subsidî- arite prensibine göre, kamu hizmetlerinde görev ve yetkinin asıl kaynağı alt birimlerdir. Üst birimler, alt birimlerin üstesinden gelemediği

hizmetleri yapmakla yetkilidirler.

* Bu makale, 29 Temmuz 1992 günü Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenaur Vakfı tarafından birlikte düzenlenen ‘‘Belediyelerin Mali Sorunları’’ isimli yuvarlak masa toplantısında, yazarı tarafından sunulan tebliğin genişletilmiş şeklidir.

88

TÜRK İDARE DERGİSİ

Buradan çıkarılacak sonuç, belediyelerin görev ve yetki alanının artık dar kalıplardan çıkarak genişlemek durumunda olduğu, dolayısıyla bu vüsata uygun mali yapılanmayı da kurmak genişletmek zorunluluğu olmalıdır. Bilindiği üzere 1982 Anayasasına, tıpkı 1961 Anayasası gibi, ‘‘Yerel Yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır’’ hükmü konmuştur. Bu hüküm aslında belediyelere yeterli gelir kaynakları sağlamanın güvencesini oluşturmali idi. Ama maalesef bu hükmün gereği tam olarak yerine getirilememiştir.

Bu noktada belediye gelirlerinin ve giderlerinin tarihi seyrine bir göz atmayı yararlı görüyoruz :

Belediyelerin gelir ve giderleri bakımından geçmişe yönelik değerlendirme için başlangıç noktasını 1930 yılı olarak almak durumundayız. Zira Belediye Yasası 1930 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu bir anlamda ciddi bir mali denkleştirmenin başlangıcı demektir.

Belediye Yasasıyla birlikte belediyelere merkezi yönetim tarafından dağıtılan paylar şunlardır :

— Gelir Vergisine yapılan % 10’luk ilave belediyelere nüfuslarına göre dağıtılmakta idi. 1930 koşullarında Gümrük Vergisi önemli bir Devlet geliri niteliğinde idi.

— Belediye sınırları içinde toplanan, Kazanç Vergisinin % 3’ü o belediyeye bırakılmakta idi.

— Belediyelere bırakılan başka bir pay da sinema, tiyatro ve konserlerden alınan resmin % 3’ü idi. Bu resim maliye tarafından tahsil edilip, tahsil edildiği beldeye bırakılmakta idi.

— İskele resminin % 30-50 arasında değişen miktarı da iskelesi olan belediyelere verilmekte idi.

Bu dönemde Emlak Vergisi Arazi ve Bina Vergisi adı altında il özel idareleri tarafından toplanmakta ve bir bölümü belediyelere verilmekte idi.

Bunlar dışında belediyelerin bugünkü sisteme benzer kendi topladığı vergi, resim ve harçlar bulunmakta idi.

Şu hususu da hemen belirtmek gerekir ki 1935 yılında belediye sayısı 529 dur ve bu yılki belediye gelirlerinin Devlet bütçesine oranı % 9 civarında idi.

Bu sistem 1948 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Bu yılda çıkarılan 5237 sayılı ‘‘Belediye Gelirleri Kanunu’’ belediye gelirlerini ‘‘Devlet Vergilerinden

Paylar” ve “Belediyelerce Toplanan Vergi, Resim ve Harçlar” olarak başlıca 2 kategoride ele almıştır.

Bu yasa Gelir Vergisinden alınan payı % 5'e çıkarmış ve payın merkezde toplanarak nüfus esasına göre dağıtılmasını öngörmüştür.

BELEDİYELERİN MALİ DURUMU NEDİR

89

Gümrük Vergisine yapılan ilaveyi % 10'dan % 15'e çıkarmıştır.

Bu yasa eskiden olmayan bir ek gelir kaynağı daha sağlamıştır ki; bu da Tekel safi gelirinden ayrılan % 5 paydır.

Bu yasa ile belediyelere sağlanan mali kaynaklar 1580 sayılı Yasayla belediyelere tanınan hak ve yetkileri pekiştirir niteliktedir.

Ancak yasanın sağladığı mali olanaklar bir yandan hızlı kentleşme diğer yandan demokratikleşme gereği, sayıları artan belediyeler yüzünden zaman içinde etkinliğini kaybetmiştir. Nitekim 1960'lı yıllarda belediyeler haklı olarak kaynak yetersizliğinden şikayetçi olmaya başlamışlardır.

1970 sonrası hızlanan ve kamuoyu desteğini de arkasına alan belediye hareketi, kaynak yetersizliğini siyasal gündemin önemli konuları arasına sokmayı başarmıştır.

1979 yılında yeni bir Belediye Gelirleri Yasası Türkiye Büyük Millet Meclisinden geçirilmiş ancak zamanın Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir.

1980 sonrasında ise bir yandan, Devlet gelirinun paylaşılması konusu Belediye Gelirleri Yasası kapsamı dışına çıkarılarak ayrı bir yasa konusu yapılmış, diğer yandan yeni Belediye Gelirleri Yasası düzenlenerek belediyelerin öz gelirlerini arttırmak yoluna gidilmiştir.

1980 sonrası diğer önemli bir gelişme de büyükşehir belediyelerinin oluşumuna olanak veren yasal düzenlemenin yapılması ve bu belediyelere o ilde toplanan genel bütçe vergi tahsilatının % 5'inin bırakılması olmuştur.

Tarihi gelişimi bu şekilde kısaca özetledikten sonra şimdi gelirler konusundaki görüşlerimizi ifade etmek istiyoruz.

Belediye gelirlerini başlıca 4 ana grupta toplamak mümkündür :

- **Belediye Öz Gelirleri,**
- **Devlet Gelirlerinden Paylar,**
- **Devlet Yardımları** (Süreklilik arzetmemekle birlikte Tahkim Kanunları ve terkinlerle sağlanan gelirleri de bu grupta değerlendirmek gerekir.),
- **Borçlanmalar, Ceza Gelirleri ve Diğer Gelirler.**

Belediyelerin özgelirlerini 2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasası ve Emlak Vergisi Yasası gereğince elde edilen gelirler oluşturmaktadır.

1981 yılında kabul edilen 2464 sayılı Yasa 33 yıl uygulanan 5237 sayılı Yasayı yürürlükten kaldırmıştır. Bu yasanın getirdiği bir yenilik; Belediyeleri, nü

90

TÜRK İDARRİ DİKRGİSİ

leri, nüfuslarına ve sosyo ekonomik yapılarına göre 5 gruba ayırmak imkânı vermesidir. Bu gruplandırma vergi ve harç tarifelerinin farklı belirlenmesinde rol oynamaktadır.

Bir başka yenilik ise bazı vergi ve harçların mücavir alanlarda da tahsili hususunun düzenlenmesidir. Ancak bunun için yolun yapılmış, içme ve kullanma suyunun da getirilmiş olması gerekir. (İçişleri Bakanlığı Tebliği) Diğer taraftan 2464 sayılı Yasa gelir kalemini 38'den 21'e indirmiştir.

Bu gelir kalemleri şunlardır :

- Meslek Vergisi (kaldırıldı)*
- İlan ve Reklam Vergisi*
- Eğlence Vergisi*
- Akaryakıt Tüketim Vergisi*
- Haberleşme Vergisi*
- Elektrik Havagazı Tüketim Vergisi*
- Yangın Sigortası Vergisi*
- Temizleme ve Aydınlatma Harcı (kaldırıldı)*
- İşgal Harcı*
- Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı*
- Kaynak Suları Harcı*
- Tellallık Harcı*
- Hayvan Kesim, Muayene ve Denetleme Harcı*
- Sağlık Belgesi Harcı*
- Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı*
- Bina İnşaat Harcı*
- Kayıt ve Suret Harcı*
- Muayene Ruhsat ve Rapor Harcı*
- İmar Harçları*
- İşyeri Açma İzin Harcı*
- Harcamalara Katılma Payı*

Ancak bu 21 kalem içinde yer alan Meslek Vergisi 18.5.1987 tarih ve 3365 sayılı Yasayla kaldırılmıştır.

2464 sayılı Yasayla belediyeler için bir gelir kaynağı olarak konulan Akaryakıt Tüketim vergisi, bilahare 3074 sayılı Yasayla ayrı düzenlenmiş ve belediyelere ayrılan pay oran olarak çok düşürülmüştür. (% 1.20)

Yine bu Yasada % 6 olarak öngörülen Haberleşme Vergisinin oran ise 12.1.1985 tarih ve 3517 sayılı Yasayla % 1'e indirilmiştir.

Ayrıca 3239 sayılı Yasayla Emlak Vergisinin belediyelere devrinden sonra Temizleme ve Aydınlatma Harcı da yürürlükten kaldırılmıştır.

BELEDİYELERİN MALİ DURUMU NEDİR

91

Yasanın 97 nci maddesinde yer alan “belediye ve mücavir alan sınırları içerisindeki yeraltı sularından kamu ve özel kişiler tarafından elde edilen kullanma ve sanayi suları için belediye meclislerince düzenlenecek tarifeye göre ücret alma” hükmü ise Anayasa Mahkemesi tarafından 31.3.1987 tarihli kararlarla iptal edilmiştir.

Yasanın 21 inci maddesinde yer alan Eğlence Vergisi nisbetleri ise 7.1.1991 tarih ve 91-1365 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile,

- Yerli film gösterimlerinde % 20'den sifıra
- Yabancı film gösterimlerinde % 50'den % 25'e
- Tiyatro, opera, bale ve orta oyunlarında % 5'den sifıra düşürülmüştür.

Görüldüğü üzere yasayla getirilen bir kısım gelir kalemleri daha sonra ya ortadan kalkmış ya da daraltılmıştır.

Emlak Vergisine Gelince;

Bir çok gelişmiş ülkede Emlak Vergisi yerel vergi niteliğindedir. Belediyelere devri aslında doğrudur. Ancak bazı belediyeler bu konuda yeterli organizasyonu oluşturamamışlardır.

Ayrıca oranların yüksek olduğunu söylemek de mümkün değildir.

Emlak Vergisi konusunda belirtmek istediğim bir husus da bu vergilerin beyan dönemi hariç enflasyona karşı duyarlı olmamalarıdır. Aslında yasada (1319 s. Yasa, madde 23) beyannamenin 4 yılda bir verileceği ancak bu sürenin Bakanlar Kurulu Kararı ile 1 yıla kadar indirilebileceği hususu yer almışsa da Bakanlar kurulunca bu yetki kullanılmamıştır.

Yine yasa Maliye ve Gümrük Bakanlığına da belirli şartlarda genel beyana davet yetkisi tanımıştır.

Şimdi de diğer bir gelir kalemi olan Devlet Gelirlerinden paylara değinmek istiyoruz.

1981 yılında çıkarılan 2380 sayılı Yasada genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının % 5'inin belediyelere ayrılması öngörülmüştü.

Bilahare 1984 Mayıs ayında çıkarılan 3004 sayılı Yasa ile bu oran % 10.30'a yükseltilmiştir: Ancak daha sonra, devlet paylarına son biçimini veren Aralık 1985 tarihinde yürürlüğe giren 3239 sayılı Yasa ile bu pay 1986 yılı için % 8.55'e, 1987 ve müteakip yıllar içinse % 9.25'e düşürülmüştür.

1987 ve daha sonraki yıllar Bütçe Kanunlarına konulan (1992 yılı dahil) hükümlerle ise bu oran 9,25 yerine 8,55 olarak uygulanmıştır. Kanaatimizce bu oranın siyasi otoritenin belirleyeceği daha yüksek bir orana çıkarılması gerekir.

92

TÜRK İDARE DERGİSİ

Diğer taraftan yeni belediyeler kurularak bu paya ilave nüfus dahil olmaktadır. 1986 yılında 1719 belediye mevcutken bugün belediye sayısı 2378'dir. Yani 659 belediye ilave olmuştur. Bu ise pastadan pay alanların artması demektir, en azından bu yönden bile oranın artması zorunlu görülmektedir.

Yerinden yönetimin güçlendirilmesi ilkesi doğrultusunda, demokrasinin beşiği belediyeler sayıca her yıl artarken, bunun kurulu belediyeler aleyhine sonuç doğurmasını önlemek gerekir. Bunun için teklifimiz yeni faaliyete geçecek belediyelerin toplam nüfusuna isabet eden parasal miktarı karşılayacak oranın mevcut orana ilave edilmesi gerektiridir.

Böylece yeni belediyelerin eski belediyeler aleyhine doğurduğu gelir kaybının önüne geçilmiş olacaktır.

Şimdi de bu payın dağıtımına ilişkin görüşlerimizi sunmak istiyorum :

% 8,55'lik payın % 6'lık kısmı tüm belediyelere daha önce sadece nüfus kriterlerine göre dağıtılmaktaydı.

1989 yılından beri Bütçe Kanunlarına konulan hükümlerle, nüfus yanında kalkınmışlık derecesi, olağanüstü hal bölgesinde bulunup bulunmaması, turistik yöre belediyesi olup olmaması hususları da gözönünde bulundurularak bunlara nisbi olarak daha fazla pay verilmesi yoluna gidilmiştir.

1992 yılı için bu kriterler yanında Bakanlar kurulunca afete maruz bölge ilan edilen Erzincan, Tunceli ve Gümüşhane Belediyelerine ilave pay verilmesi kabul edilmiştir.

1992 yılında şu miktar öngörülmüştür. (Tahmini)

— Belediyelere (% 8,55'lik pay)	: 13.000 Milyar
— İl Özel İdarelerine (% 1,20'lik pay)	: 1.800 Milyar
— Büyükşehirlere (% 5'lik pay)	: 5.000 Milyar

TOPLAM

: 19.800 Milyar

Bu rakamlar itibariyle 2380 sayılı Kanuna göre belediyelere dağıtılacak % 8,55 lik payın dağılımı ise şu şekilde olacaktır :

— Nüfusa göre belediyeler (% 6)	: 9.210 Milyar
— Belediyeler Fonu (% 2,30)	: 3.500 Milyar
— Mahalli İdareler Fonu (% 0,25)	: 380 Milyar
TOPLAM	: 13.000 Milyar

93 BELEDİYELERİN MALİ DURUMU NEDİR

Yukarıda belirtilen kriterlere göre İçişleri, Maliye ve Gümrük ile Bayındırlık ve İskan Bakanlıklarınca birlikte tespit edilen ve Başbakanlıkça tasdik edilen esaslar sonunda;

— Olağanüstü Hal Bölgesi belediyelerin	: 103.268.180.400
— I. Derece K.Ö.Y. belediyelerine	: 45.423.538.212
— II. Derece K.Ö.Y. belediyelerine	: 33.076.411.30
— Turistik yöre belediyelerine	: 23.320.885.212
— Afete maruz kalan bölge belediyelerine	: 4.151.624.772

TOPLAM : 209.240.639.904
: 8.910.759.360.096

Nüfusa göre dağıtılacak

Demek ki 1992 yılı içinde 209.240.639.904 TL, diğer belediyeler aleyhine bu kriterlere giren belediyelere dağıtılacaktır. Bunu belirtirken bu kriterlere giren belediyelere ilave mali kaynak tanınmasına karşı olduğumuz izlenimi doğmasın. Tabii ki personeline olağanüstü hal tazminatı ödemek durumunda olan belediyeye veya senenin en az yarısı tabela nüfusunun çok fevkinde bir nüfusa hizmet veren turistik yöre belediyelerine yahutta yeterli mali kaynağa sahip olmayan kalkınmada öncelikli yöre belediyelerine ek gelir hakkı tanınmalıdır. Ama her halde bu kaynak diğer belediyelerin hakkından kesilerek yaratılmamalıdır.

Sonuç olarak, Genel Bütçe Vergi Gelirleri tahsilatının % 6'lık kısmı 2380 sayılı Yasadaki hükme uygun olarak nüfus sayımı sonuçlarına göre belediyelere dağıtılmalı, yukarıda belirtilen kriterlere giren belediyelere ise Maliye ve Gümrük Bakanlığı veya diğer ilgili Bakanlıklar bütçelerine konacak ödenekten yardım yapılmalıdır.

Ancak hemen belirtmek gerekir ki, merkezi idarenin gelir kaynaklarından yerel yönetimlere daha fazla pay ayrılması, klasik devlet görevlerinde bir aksamaya neden olmamalıdır. Bu nedenle bütün devlet gelirlerinin artırılması yönündeki çalışmaların

da sonuca ulaştırılması gerekir.

Şimdi de yerel yönetimlere fonlardan yapılan kesintiye ilişkin görüşlerimizi belirtelim :

Belediye gelirleri içerisinde önemli bir yer tutan devlet yardımları çeşitli fonlarla, bazı bütçeleri yedek ödenek tertibine konulan ödeneklerden yapılan yardımları kapsamaktadır.

Fonlar merkezi yönetimin denetim ve kontrolü altındadır.

Belediyelerin yararlandıkları fonların başlıcaları şunlardır :

- *Belediyeler Fonu,*
- *Mahalli İdareler Fonu.*

94

TÜRK İDARİ: DHRGİSİ

- *Akaryakıt Tüketim Fonu,*
- *Çevre Kirliliğini Önleme Fonu,*
- *Geliştirme ve Destekleme Fonu,*
- *Belediyeler İmar Uygulamaları Yardım Yönetmeliği,*
- *Gecekondu Fonu,*
- *İmar Affı Fonu,*
- *Kültür Bakanlığı Fonu,*
- *Turistik Yöreler Belediyelerine Yardım Yönetmeliği,*
- Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonu,*
- *Trafik Hizmetleri Geliştirme Fonu,*
- *Devlet Planlama Teşkilatı Bütçesinde Yeralan Ödenekten Kalkınmada Öncelikli İllerdeki İl Özel İdareleri, belediyeler, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Bağılı Ortaklıklarına Yapılacak Yardım.*

Bu fonların tek tek izahına girmeyi gerekli bulmuyoruz. Fonlarla ilgili kesinti hususuna değinmeyi yararlı görüyoruz.

Önceki bütçe kanunlarında Başbakanlığın onayı ile fonlarda kesinti yapılarak hâzineye gelir kaydedilmesi hükmü getirilmişti. Bu kesinti, Örneğin Mahalli İdareler Fonunda % 60 olarak uygulanmıştı.

1992 yılı Bütçe Kanununda ise fonların Merkez Bankasınca açılacak “Müşterek Fon Hesabı”nda toplanacağı ve Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığınca belirlenecek oranda kesinti yapılabileceği öngörülmüştür. 26 Mayıs 1992 tarihinde yayınlanan 9 sıra nolu Bütçe Uygulama Talimatıyla serbest bırakma oranı Belediyeler Fonu için % 65, Mahalli İdareler Fonu için % 40, Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonu için ise % 0 olarak belirlenmiştir.

Kanaatimizce, yerel yönetimlere ilişkin fonların bu uygulama dışında

tutulması gerekir. Özellikle Belediyeler Fonu ile Mahalli İdareler Fonu, bütçe kaynağından ayrılan meblağa dayanmakta olup, adı fon da olsa kanuni pay niteliğindedir. Kesintiye tabi tutulmaması gerekir.

Belediyeler yönünden sevindirici bir husus 11 Temmuz 1992 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan “Kamu Kurumu ve Kuruluşlarının Birbirlerine Olan Borçlarının Tahkimi Hakkında 3836 sayılı Kanun” hükümlerine kendilerinin de dahil edilmeleridir.

1980 yılı öncesi 3 defa belediyelerin borçları silinmiş veya ertelenmiş en son 8.2.1984 tarihinde 2974 sayılı Tahkim Yasası yürürlüğe konmuştur.

Bu yasayla, belediyelerin İl)er Bankasına olan kısa vadeli borçları hariç, Hâzineye, Merkez Bankasına, Kamu Bankalarına, SSK’ya, Emekli Sandığına, Bağ- Kur’a, Kamu Ortaklığı İdaresine, Toplu Konut İdaresine, Arsa Ofisi Genel

95 BELEDİYELERİN MALİ DURUMU NEDİR

Müdürlüğüne ve Katma Bütçeli kuruluşlara eski borçlan takas ve mahsup yoluyla tasfiye edildikten sonra Hâzinece devir alınarak tahkime tabi tutulacaktır.

Ayrıca belediyelerin İller Bankasına olan yatırım kredisi borçlan ile ilgili olarak Bankaca 31.12.1991 tarih ile yasanın yürürlüğe girdiği tarih arasında bu borçlara karşılık yapılan kesintiler de belediyelere iade edilecektir.

Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığınca bu konuda hazırlanan genelge belediyelere intikal ettirilmiştir.

Belediyelerin tahkime tabi toplam borç miktarı hakkında şimdiden kesin bir rakam vermek herhalde mümkün değildir. Ancak 14.7.1992 tarihli Milliyet Gazetesinde bu miktann 4 trilyon olduğu haber konusu yapılmıştır.

Belediyelerin mali durumunu düzeltme yönünde diğer önerilerimize gelince;

1 — Gelişmiş ülkelerde bir prensip halini alan “Belediye hizmetlerinden yararlananların hizmet bedelini ödemeleri gerektiği” ilkesi ülkemizde de esas alınmalıdır.

Ayrıca belediyeler Devletten alacakları yardım yanında “kendi kaynaklarını kendileri yaratmalı” ve “kendi hizmetlerini kendileri üretmelidirler.” Bugün maalesef bir çok belediye hizmeti meccanen yapılmaktadır.

Bunun en çarpıcı örnekleri çöp ve atık su hizmetleridir. (Büyükşehirlerin kendi işletmelerinin özel kanunlarında —İSKİ Kanunu gibi— atık su bedelinin tahsiline ilişkin hüküm mevcut olup ancak diğer belediyeler bu ücreti ilgiliden alamamaktadırlar.)

Ayrıca cadde ve sokakların açılmasından yapımına kadar tüm hizmeti gerçekleştiren belediyeler araç sahiplerinden bunun karşılığını alamamaktadırlar.

Mesela motorlu Taşıt Vergisine yapılacak bir ilave oran belediyelere gelir olarak bırakılabilir.

Belki sosyal amaçlı bir hizmette alınacak ücret yapılan masrafın % 30'unu geçemez. (Yüzme havuzu veya başka bir spor tesisine giriş ücreti gibi) Ama örneğin bir çöp hizmetinde bunun % 90'ını aşması kabul edilmelidir.

2 — 2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasası 2380 sayılı Yasayı tamamlayan bir görüş içinde çıkarılmıştır. Bu yasa belediyelerin öz gelirlerini arttırmayı hedeflemiştir. Ancak bu yasada yer alan bir kısım vergi ve harç tarifeleri maktu esasa dayandırılmış ve bir iki senelik enflasyon sonucu bu tarifeler verimsiz duruma gelmiştir.

Enflasyonun yıpratdığı vergi tarifelerinin yeniden gözden geçirilmesi bu tarife düzenlemelerinde advalorem esasların benimsenmesi gerekir.

96

TÜRK İDARE DERGİSİ

Yasada yer alan maktu vergi ve harçların en az ve en çok miktarlarını belirleyen hadleri Bakanlar Kurulu 10 katına kadar arttırabilmektedir. 1.1.1986 tarihinden beri Bakanlar Kurulunca bu yetki ancak, 5 Eylül 1992 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 92/3278 sayılı Kararname ile kullanılmıştır.

Ayrıca kanunda en az ve en çok miktarları gösterilen bazı vergi ve harç tarifelerini, belediye grupları itibariyle Bakanlar Kurulu tayin ve tespit etmektedir. (madde 96).

Halbuki bu yetki Belediye Meclislerine bırakılmalıdır.

3 — Emlak Vergisi beyannamesindeki matrah her yıl enflasyon nisbetinde (D.İ.E. tarafından açıklanan oranda) arttırılmalıdır. Ayrıca Belediye Meclislerine oranların iki katına kadar ilave yapma yetkisi verilebilir.

4 — 2464 sayılı Yasada bir gelir olarak öngörülen harcamalara katılma payları yol, kanalizasyon ve su tesislerine katılma payı olarak 3 kısma ayrılmıştır.

Ancak bu paylar gayrimenkulün vergi değerinin % 2'si ile sınırlandırılmıştır.

Bu oranı yükseltmek gerekir. Bunun dışında yukarıda belirtilenlere ilaveten, harita ve imar planı harcamalarına katılma payı da getirilmelidir.

5 — Büyükşehirlerin gerek yatırım gerekse mevduat bankacılığı yapma durumu üzerinde düşünmek gerekir. Finansmanda güçlük çekmektedirler. Her bir büyükşehirin ayrı bankası olmasa bile İller Bankası dışında Metropoller Bankasının kurulması yararlı olabilir. Bu durumda büyükşehir ve ilçeleri bu Bankanın faaliyet alanına dahil olurlar.

6 — Şehirleşmenin doğurduğu ranttan belediyeler yararlanmamaktadır.

Kent bir anlamda rant demektir. Kentsel faaliyetler dolayısıyla rant doğar ve bu rant kent içinde dağıtılır. Bu rant doğurucu faaliyetlerin çoğu da belediye

tarafından gerçekleştirilir.

Ranta maliye bilimi açısından “kazanılmamış gelir” de denmektedir.

Eski belediye gelirleri sistemi içinde “şerefiye”, rantı bir ölçüde kavramaya çalışıyordu. Ancak bu şerefiye de kaldırılmıştır.

Hükümet programında kentsel rantın vergilendirilmesi olayına yer verilmiştir. Bu rantın vergilendirilmesi belediyelere bırakılmalıdır.

Buraya kadar anlatılanlar belediye lehinde olanlardır. Buna karşılık şu hususu da belirtmek gerekir :

Bazı belediyeler maalesef yasalarla kendilerine tanınan gelirlerin tahakkuk ve tahsilini gereği gibi yapmamaktadırlar.

Yol, su, kanalizasyon harcamalarına katılma payları bir çok belediyede nadir olarak toplanmaktadır. Emlak vergisinde, para cezalarında özellikle imara ilişkin cezalarda kira ve vergi alacaklarında gerekli titizliği göstermemektedirler.

97 BELEDİYELERİN MALİ DURUMU NEDİR

Yani, her şeyi devletten bekleyen, devletin gelirlerinden daha çok pay verilmesini isteyen ve bu surette kendi öz kaynaklarını yeteri kadar değerlendirmeyen ve yeni gelir arayışına yönelmeyen bir belediyeçilik anlayışı doğmuştur.

Aslında yerel yönetimlerin mali sıkıntıları üzerinde dururken olaya sadece kaynak sağlama açısından bakmamak gerekir. Bakılması gereken bir açı da belediyelerin kaynakları rasyonel ve verimli kullanıp kullanmadıkları olmalıdır.

Bir belediyenin gereksiz personel sayısına bağlı olarak personel gideri bütçesinin % 50’sini aşarsa, kaynakları yerinde, rantabl şekilde kullanmıyorsa, ne kadar mali imkân tanınırsa tanınsın bu belediye hizmet üretmekten uzak olacaktır.

Bunun yanında alternatif hizmet üretme modelleri üzerinde de durmak gerekir. Özelleştirme ve Yap-İşlet-Devret modelleri bunlar arasında en önemlileridir.

Belediyeler birer istihdam yaratma yerleri olmaktan çıkmalı, esas hedef, verimli, rasyonel ve ucuz hizmet üretmek olmalıdır.

Herhalde işsizlik sorunu genel bir sorundur ve belediyelerden önce merkezi hükümetin gündemini işgal etmelidir.

Aşağıda belediye gelir ve giderlerine ilişkin bazı tablolar sunulmuştur.

TABLO : 1

GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNE VE DİĞER BELEDİYELERE DAĞITILAN PAYLAR

		(Milyar TL.)					
		1987	1988	1989	1990	1991	19920)
2380	Sayıli Kanun gereğince	511,5	834,7	1.349,8	2.479,8	4.829,0	8.586,0

Dağıtılan Paylar (Yüzde 6,0)						
3030 Sayılı Kanun Gereği						
BSB'nc verilen Paylar						
(Yüzde 5)	258,7	426,5	766,0	1.481,2	2.755,0	4.718,4
TOPLAM	770,2	1.261,2	2.115,8	3.961,0	7.584,0	13.304,
Belediye Geliri	1.700,4	2.741,6	4.154,2	7.457,4	12.716,0	21.689,7
Payların Belediye Geliri İçindeki Oranı (Yüzde)	45,3	46,0	50,9	53,1	59,6	61,3

Kaynak : DPT ve Maliye ve Gümrük Bakanlığı (1) Program.

98

TÜRK İDARE DERGİSİ

Bu tablodan açıkça görülmektedir ki Devlet gelirlerinden belediyelere ayrılan payların, bu yerel yönetim birimlerinin toplam gelirleri içindeki oranı yıllar içinde gittikçe artmıştır. Bu ise şüphesiz yerinden yönetim ilkesinin çağdaş yorumuna pek de uygun bir sonuç değildir.

TABLO : 2

1991 YILINDA MAHALLİ İDARELERE AKTARILAN FONLARIN TUTARLARI

FON ADI TL.)	1991 (Milyar)
Belediyeler Fonu	1.066,7
Özel İdareler Fonu	59,2
Mahalli İdareler Fonu	132,9
Trafik Hizmetleri Geliştirme Fonu	1,5
Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonu	3,6
Mali Transferler Fonu	8,2
Akaryakıt Tüketim Vergisi	248,4
Geliştirme ve Destekleme Fonu	20,0
TOPLAM	1.540,5

Kaynak : DPT

TABLO : 3**BELEDİYE GİDERLERİNİN DAĞILIMI**

Yıllar	Cari Giderler		Yatırım Giderler		Ser.Teş. ve Transfer	
	Değer	Yüzde	Değer	Yüzde	Değer	Yüzde
1984	148,7	62,2	61,2	25,6	29,1	12,2
1985	261,4	52,4	153,5	30,8	83,9	16,8
1986	410,7	38,3	413,2	38,5	248,6	23,2
1987	678,6	39,1	715,9	41,3	340,5	19,6
1988	1.089,6	39,5	1.117,6	40,6	548,6	19,9
1989	2.161,5	57,0	844,3	22,2	785,6	20,8

Kaynak : DİE ve İçişleri Bakanlığı

99**BELEDİYELERİN MALİ DURUMU NEDİR****TABLO : 4****BELEDİYE YATIRIMLARININ DAĞILIMI**

(Milyar TL.)

Yıllar	Etü d l*roje		Yapı-Tesis		Büyük		TOPLAM
	Değer	Yüzde	Değer	Yüzde	Değer	Yüzde	
1987	20,0	2,8	623,8	87,1	72,2	10,1	716,0
1988	26,3	2,3	1.013,2	90,7	78,1	7,0	1.117,6
1989	25,2	3,3	724,8	85,8	94,3	11,2	844,3
1990	53,6	3,5	1.182,4	77,4	292,4	19,1	1.528,4
1991(0)	83,3	3,5	1.796,5	75,6	496,2	20,9	2.376,0
1992(2)	130,0	3,1	3.300,0	79,0	745,0	17,9	4.175,0

Kaynak : DPT

(1) Gerçekleşme Tahmini.

(2) Program.

TABLO : S**3030 SAYILI KANUNA GÖRE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNE AYRILAN PAYLAR**

(Milyar TL.)

Büyükşehir Belediyeleri	Y I L L	A R	
		1991	1992(1)
1989(2)	1990(2)		

İstanbul	454,6	869,7	1.627,7	1.800,3
Ankara	177,5	356,3	624,3	738,7
İzmir	66,8	120,9	231,3	274,5
Adana	22,9	43,6	87,2	105,9
Bursa	23,4	49,6	106,2	127,6
Konya	7,9	15,5	27,7	36,9
Gaziantep	5,9	11,4	19,9	25,8
Kayseri	7,0	14,2	30,7	35,2
T OPLA M	766,0	1.481,2	2.755,0	3.144,9

Kaynak : Maliye ve Gümrük Bakanlığı

(1) İyül-1992 payları dahildir.

(2) 1989-1990 Mali Yılı Bütçe Kanunlarının 17 nci maddesi gereğince (5 F.yül 1990 tarihine kadar) Bütçeye gelir kaydedilen tutarlar tahakkuktan düşülmüştür.

100

TÜRK İDARE DERGİSİ

Sonuç

Amaç özerk, üretken, güçlü ve katılımcı belediyeler oluşturmaktır.

Bunun oluşumunda toplumun tüm kesimlerinin, tüm baskı gruplarının katkısı sağlanmalıdır.

Çağdaş bir anlayış, demokratik bir yaklaşımla belediyelerimize yeni mali imkânların sağlanması, yerel kaynakların bir bölümünün bunlara tahsis edilmesi yönünde yasa çalışmalarının biran önce tamamlanmasına olan ümidimi belirtirken, Ülkemizin dünyadaki gelişmenin gerisinde kalmaması gerektiğine olan inancı da ifade etmek istiyorum. Yerel yönetimlerin güç kazanmasından korkmamak gerekir. Onların güçlenmesi kalkınmanın başarıya ulaşmasında büyük rol oynayacaktır. Çünkü yerel yönetimlerin güçlenmesi ile kalkınma ve çağdaşlaşma arasındaki bağın önemi her geçen gün daha da açık hale gelmektedir.

Ancak güçlenme demek, özerklik demek tabii ki keyfilik demek değildir. Bu noktada yerel yöneticilerimize büyük görev düşmektedir. Özellikle belediye başkanlarının ve meclis üyelerinin yörenin ve belediyenin menfaatini her şeyin üstünde tutan, 1 liranın bile kamu yararına harcanmasına özen gösteren, israf ve gösterişe dayalı harcamalardan uzak bir anlayışa, inanca sahip olmaları gerekir.

Şüphesiz ki halkın denetimi bu yönde en güçlü mekanizmadır. Fakat maalesef ülkemizde halkın etkin ve rasyonel denetiminden bahsetmek mümkün değildir. Çoğu yerde halkımız yerel yöneticileri kendisinin göreve getirdiğinin bilincinde bile değildir. Bu bilincin gelişmesi ise demokrasinin temel unsurudur.

Bu bakımdan etkin ve süratli “Hukuka Uygunluk Denetimi” oluşturmak ve uygulamak zorunlu görülmektedir. Tabii ki yerel yönetimleri yönetmeye talip olup halkın oyları ile seçilen ve göreve gelen kişilerin her türlü denetim korkusundan önce inandıkları için verimli, dürüst ve etkin hizmet üretmeleri beklenir.

Aksi takdirde dünyadaki gelişmeye bağlı olarak ülkemizde de son yıllarda gözlenen yerel yönetimlere daha çok görev ve yetki, daha çok kaynak aktarımı düşüncesi kamuoyunda gerekli desteği bulamayacaktır. Bu ise toplumumuzun beklentileri ve geleceği yönünden kuşkusuz hiç de iyi sonuç vermeyecektir.

YÖNETİM HUKUKUNDA METOT VE UYGULAMA ALANI

Dr. Erol ALPAR
As. Yük. İd. Mah. Üyesi

1. Yönetim Hukukunda Metot¹

Yönetimsel etkinlik işlem ve eylemlerin çeşitli karakterleri itibarıyla, yönetim hukuku konularının amaç ve hukuki vasıta olmak üzere iki açıdan değerlendirilmesi gerekmektedir.

Yönetimsel konuları amaç bakımından incelediğimizde, hukuki olmaktan çok politik bir gözle görmüş oluruz. Yönetimin ulaşmak istediği amaçlar, başarmak istediği görevler, şu veya bu etkinliklerin bir kamu hizmeti sayılması, belirli bir hizmetin yapılmasında çeşitli teknik yöntemlerden birinin tercihi Devletin Yönetimsel Politikasının konusunu teşkil eder. Diğer yandan mevcut bir kurumu, kendisini doğuran sosyal ve İktisadî neden ve zorunluklar ve bu açılardan kurumun işlev koşulları ve verimi itibarıyla incelediğimiz zaman onu gene siyasi bir açıdan incelemiş oluruz. Bunlar yönetim hukukunun konusu dışında kalır, yönetim politikasının ve yönetimsel ilimlerinin konusunu teşkil eder. Her yer ve zamanda, en küçük bir topluluktan en büyük bir Devlete kadar her politik kuruluştan bir yönetim politikası, yönetim ilimleri ve yönetim sistemi bulunması itibarıyla yönetimin bu cephesi daha eski bir tarihe sahiptir.

Yönetim hukukunun konusuna gelince, yönetim politikasının saptadığı ve yönlendirdiği amaca ulaşmak için kullanılacak hukuki araçların takip edeceği kural ve yöntemlerin incelenmesi de yönetim hukukunun doğrudan doğruya konusunu teşkil eder. Yönetim konularının bu açıdan incelenmesi onların hukuk tekniği bakımından incelenmesi demektir. Yönetim bu amaçlara ulaşmak için hangi yetkilere sahip olacaktır? Hangi hukuki vasıtaları kullanacaktır? Bu vasıtaların en iyi bir biçimde netice vermesi, amaçlarından uzaklaşmaması için ne gibi hukuki durumlar meydana gelecektir? Tüm bu noktalar yönetim hukukunun ana sorunlarıdır. Örneğin memurların hukuki statüleri, bunların atanma, yer değiştirme ve terfileri iki açıdan da incelenebilir. A ülkesinde, belirli bir zamanda bir takım hizmetleri veren memurlar için hukuk neden şu sistemi kabul etmiştir? Neden memurların atanmasında seçim veya takdir veyahut koşula bağlı bir atama sistemi kabul etmiştir? Memurların hukuki durumu hangi siyasi veya sosyal, ikti-

1 Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, I. s. 117-120.

102

TÜRK İDARE DERGİSİ

sadi hal ve durumlara tekabül eder? Gelecekte memurların hukuki durumları hangi esaslara dayandırılmalıdır? Tüm bu sorular memur sorunlarının Politik Yönünü teşkil eder. Buna karşın, memur statüsünü, memurların hukuki durumlarını inceleyip değerlendirmemiz, memurların hak ve görevlerini, Devletle aralarındaki hukuki bağını içeriğini, seçim veya atama işlemlerinin hukuki mahiyetini, öğelerini ve koşullarını araştırdığımız zaman ise, sorunun hukuki yönünü görmüş oluruz. Gene aynı biçimde, bir sağlık zabıtası işini de iki açıdan inceleyebiliriz. Sağlık zabıtasının politik açıdan incelenmesi, bu konuda alınacak zabıta önlemleri, halka ve memurlara verilecek emirlerle elde edilmek istenilen sosyal ve iktisadi amacın araştırılmasıdır. Bu noktalar, sosyal, politik, iktisadi ve hatta dini muhit ve koşullara bağlıdır. Sağlık zabıtasının gelişmesi, medeni, kültürlü, olgun bir kamuoyunun varlığına gereksinim gösterir. Alınan önlemlerin sosyal ve politik verimlerinin incelenmesi de sorunun siyasi cephesini teşkil eder. Sağlık zabıtasının hukuki yönetimi, sağlık zabıta yönetmeliklerinin veya emirlerinin hukuk tahlili ve bunların hukuki nitelikleri, bu konuda yapılacak hukuki tasarruflara ve fiillere karşı itiraz ve başvuru yolları ise sorunun hukuki yönüdür.

Normativist mektebe göre, sırf hukuk metodu dahilinde yapılacak incelemelerde, hukuki cepheyi teşkil eden tasarrufların hukuk kuralları hiyerarşisi içerisinde sıhhatini araştırmakla, dayandığı pozitif esasların üstünde, kural bakımından geçerliğini araştırmak ve tespit etmekle yetinilebilir. Bu açıdan yönetim hukuku da sayısal ilimler gibi normlar arasındaki mücerret ve mantıklı ilginin araştırma ve açıklamasından ibarettir. Bir ülkenin pozitif hukuku ise, belirli bir zamanda hukuk kuralı, olarak tanınan ve uygulanan kuralların bütünüdür. Bu sorunların siyasi, sosyal, iktisadi yönleri hukuk ilminin dışında kalır.

Böyle olmakla birlikte, yönetim hukuku açısından da siyasi yön ile, hukuki yön arasında sıkı bir ilişki bulunmaktadır. Yönetim işlerinin yalnızca siyasi açıdan incelenmesi, yönetim hukuku, hatta yönetim bilimleri için yeterli olmayacağı gibi, bunları sosyal ortamdan ve etkenlerden tümüyle ayrı tutarak, yalnızca hukuki açıdan ve sırf (Püre) hukuk metodlarına göre inceleme de çok kuru ve soyut kalır. Hukuk normları, toplumunun ürünü olduğuna ve özellikle yönetim hukukunda amaç bakımından önemli bir rol oynadığına göre, hukuki esasların, hukuk tekniğinin kendisini doğuran, meşru ve zorunlu kılan siyasi, iktisadi ve sosyal geçerli nedenler açısından da açıklama ve aydınlatma gerekir. Amaç ile doğrudan doğruya ilgisi olmayan medenî hukuk ve diğer özel hukuk dalları açısından bile, yetersiz görülen sırf (Püre) hukuk metodları, kurallarının ve tasarruflarının içerikleri esasen değişik bir mahiyet arzeden yani teknik ve hukuki esaslarla donatılmış bir halde ortaya çıkan, yönetim hukuku bakımından tamamen yetersizdir. Örneğin memurlar için kabul ettiğimiz herhangi bir hukuk sistemi ve hukuk durumları ancak siyasi, iktisadi ve sosyal nedenlerle açıklanabilir. Memur statüsüne yönelik içtihatlardan ve etkin kararlardan, yönetmeliklerden, tüzüklerden, yasa ve

YÖNETİM HUKUKUNDA MLTOT VH UYGULAMA ALANI 103

anayasaya kadar çeşitli güç ve ölçütteki kurallar arasında bulunan mantıklı ilgi ve ilişkinin, intibakın saptama ve açıklaması ile bu statünün mahiyeti tamamen aydınlanmış, uygulamanın takip ettiği ve etmesi gereken seyir, bu statünün sosyal değeri ve toplumun nihai amacına uygunluğu, bu hukuk kurallarının (etique) manevi unsuru ve kıymeti anlaşılmış olmaz.

Bu açıdan, yönetim hukukunun her kurumunu, önce kendisini doğuran siyasi, iktisadi ve sosyal neden ve etkenler açısından incelemek, bundan sonra hukuki yapısını araştırmak en uygun bir metottur. Diğer bir deyimle, yönetsel konulan, anayasadan, yasalardan ve diğer yönetsel düzenlemelerden, yönetsel tecavüzlerden, içtihatlardan soyutlayarak, sırf yönetsel sistemi ve siyasi açıdan tavsiki bir surette tetkik etmek, yönetim hukuku için yanlış ve yetersiz olduğu kadar tüm bu değişik derecedeki normları içinde doğdukları, yaşadıkları, uygulandıkları sosyal ortamdan ve etkenlerden soyutlayarak araştırmak da o derecede yetersizdir ve böylece soyut bir mantık usulü ile yapılacak inceleme ve araştırmaların, toplumdan doğan ve cemiyet için çalışması gereken ve bu nedenle, toplumun değer hükümleri ve nihai amaçları ile açıklanması gereken hukuku, her türlü etique değerinden ve dolayısıyla toplumdan soyutlamak gibi büyük bir sakıncası ve tehlikesi de vardır.

Yönetim hukukunda, hukuki ve siyasi yönleri değişik biçimde önümüze çıkan sorunların, yönetim bilimleri ve tekniği ile yönetim hukuku açısından incelemesinde her iki halde de, bu sorunun her iki yönünün yeri ve rolü vardır.

Bir milli eğitim sistemini yönetim ilmi ve siyaseti açısından incelerken bu sistemin hukuki biçimi ve düzeni ihmal edilemez. Hukuki yönden incelerken de bu alandaki hukuki düzenin gerekçesini teşkil edecek siyasi yön, aynı biçimde ihmal edilemez. O halde, bu bir ölçüyü ayarlama sorunudur. Konu yönetim bilimleri açısından incelenirken esas hareket noktası, şüphesiz ki pedagoji ilmi ve metotları olarak, hukuki yönden genel hatları itibarıyla bahsedilecektir. Hukuki açıdan incelenmesinde ise, hareket noktası hukuki öğeler olacak, pedagoji sisteminin aldığı hukuki biçim ve normlar, hukuk hayatında içtihatlarla takip ettiği gelişim açıklanacak, ancak gerekçeler de pedagojik sistem açısından açıklanacak ve bunun ışığı altında tenkit edilerek, hukukun toplumun mantığına ve değer hükümlerine yaklaştırılması temin edilecek veya artık hayatiyetini kaybeden toplum mantığından ayrılmış olan kurumlar belirtmek suretiyle, hukukun hareketliliği ve toplumla birlikte gelişimi sağlanacaktır.

Normativistlerin ve sırf (Püre) hukukçularının hareket noktasına iştirak ve hukuk normlarının (etique) öğelerini soyutlayabileceği ve özellikle yönetim hukukunun teknik ve hukuki öğelerinin tamamen ayrılması olanak dışıdır. Yönetim

hukuku kurumlan üzerinde siyasi açıdan yapılacak incelemeler, hukuki vasıtaları ve yaşama yeteneğini göstermiş olacaktır.²

Yönetim hukukunda, hukuk tekniği açısından yalnız yasa, tüzük ve diğer yönetsel düzenlemelerin veya teamülün üstün kurallara uygunluğu açısından incelenmesi ve hatta siyasi ve sosyal nedenleri ile açıklanması yeterli değildir. Aynı zamanda, içtihat ve öğretilerdeki gelişimini düzenli olarak takip ederek, bunlardan yapılacak sentezlerle yeni kurallar çıkarmak gerekir. Zira, bu tür içtihat ve öğreti hukuku olan yönetim hukukunda, hukukun önemli bir kaynağını teşkil ve yönetim hukukunun yasalaşmasını, gelişimini ve genişlemesini temin ederler.³

2. Yönetim Hukukunun Uygulama Alanı⁴

Özel hukuk, ilke olarak, yönetimin etkinliklerine ve kamu hizmetlerine uygulanmamakla birlikte, bu alandan bütünüyle çıkarılmış da değildir. Bu açıdan, bir etkinliğin sırf (Püre) yönetim tarafından yapılması ve tamamen kamu hizmeti niteliğini taşıması, yönetim hukukunun uygulaması için yeterli değildir. Yönetim hukukunun tüm yönetsel etkinliklere uygulanması da bu hukuku doğuran neden ve etkenlerin neticesidir. Yönetim hukukunun uygulama alanı, bir defa konu ve esas hakkındaki düşüncelere ve kamu hizmetinin niteliğine göre tayin ve tespit olunur.

Yönetim hukukunun konusu, kamu gücünün ve yönetime özgü yetki ve ayrıcalıkların kullanılması ile açıklandığı zaman, bu hukukun tüm yönetsel etkinliklere uygulanmasına

olanak kalmaz. Gerçekten bu görüşü ortaya atanlar, tüm yönetsel etkinliklerin kamu gücü ile yapılmadığını, yani egemenliğe ve zora dayanan bir emir ile yerine getirilmediğini, yönetimin bazen fertlerle eşit bir irade ile ve aynı koşullar altında hareket ettiğini kabul ederler. Bu açıdan yönetimin tasarruflarını; hakimiyet tasarrufları (Actes d' autorite) ve temsiyet tasarrufları (actes de gestion) namı ile ikiye ayrılırlar. Anılan teori yanlılarına göre, yönetim hukukunun ancak hakimiyet tasarruflarına uygulanması gerekir. Buna karşılık, yönetim hukukunun temsiyet tasarruflarına da uygulanması gerektiğine ilişkin gerekçe bulmak gerekir.

Yönetim hukukunun konusunu ve esasını kamu hizmetlerinin özel gereklerinden ibaret görenlere göre, yönetim hukukunun uygulama alanı, daha geniş olmakla birlikte, gene de yönetimin tüm etkinliklerine uygulanması mümkün değildir. Yönetimin bünyeleri itibariyle kamu hizmeti mahiyetinde olmayan, özel gayri- menkulünün ve özel patrimoniumunun yönetiminden ibaret bulunan tasarrufla-

2 Onar, I. s. 120.

3 Onar, I. s. 120.

4 Eroğlu, s. 31; Karatcpe, s. 27; Günay, s. 27; Duran, s. 17-19; Gözübüyük, s. 13; Balta, Kısa İdare, s. 56; Balta, Giriş, s. 91-92; Onar, I. 123-124, 249-255; Giritli-Akgüner, Giriş, s. 24.

YÖNETİM HUKUKUNDA METOT VE UYGULAMA ALANI

105

rına bu hukuk uygulanabileceği gibi, birtakım kamu hizmetleri veya bu hizmetlerin bazı tamamlayıcı parçalarını başarmaya matuf etkinlikler de yönetim hukukunun uygulama alanı dışında kalabilir. Gerçekten bazı hallerde, hizmetin başarılması için yapılacak etkinliklerden bir kısmının ve hatta tamamının özel hukuk yöntem ve kuralları ile yapılması mümkündür.

Gerçekten, bir kısım kamu hizmetlerinde bazı etkinliklerin, kamu hizmetlerinin mahiyetini bozmaksızın ve bunların düzenli ve devamlı bir surette görülmesine engel olmaksızın özel hukuk kuralları ile yönetim olunabileceği düşünülür. Kamu hizmetleri ve vasıtalarının temini için yapılan sözleşmeler bu türdendir. Malzeme satın alınması gibi, sadece şahıslar arasındaki sözleşmelerin koşullarına benzer koşullar taşıyan sözleşmeler bu kategoriye girerler.

Birtakım kamu hizmetleri, görünüşte kâr amacını taşımak suretiyle, ticari veya sınai bir nitelik taşır. Bunların kısmen veya tamamen özel hukuk yöntemleri ile görülmesi gerekir. Burada ilk göze çarpan nokta, ücretsiz ve genel olan kamu hizmeti ile bir kâr ve kazanç temini amacına yönelik ticari ve sınai etkinliğin ne şekilde telif edilebileceği sorunudur.

Devlet birtakım girişimlerini, inhisar altına almak ve bunlardan temin edilecek kârı da Devlete bırakmak amacı ile yerine getirir. Örneğin, Türkiye'de Tekel Genel Müdürlüğü'nün tütün ve diğer tekel maddelerinin üretimi ve

satılması için kurduğu ve işlettiği girişimler bu nevidendir. Bu hallerde tütün, şarap ve diğer maddeler yapılır ve satılırken, kamuya bir hizmet ve etkinliğin sunulması söz konusu değildir. Yukanda verilen örnekte, Devlet, girişimi bir inhisar biçiminde üzerine alır ve yerine getirirken, bu keyif verici maddelerden alınacak resmi kolayca tahsil etmek ve daha ileri giderek bunlardan meydana gelecek kân da elde etmek suretiyle yükümlülerin yükünü azaltmayı, kamu hizmetleri için zorunlu olan paradan bir kısmını bu zararlı keyiflerin üzerinden tahsil etmeyi düşünür. Bünyeleri itibariyle tamamen özel girişim niteliğini taşıyan bu teşebbüsler dolayısıyla, üçüncü şahıslarla olan satış işleri gibi ilişkilerinde tamamen özel hukuk kurallarına tabi olur.

Anılan girişimlerin ancak verginin ve Devlet alacağıının tahsiline ilişkin bölümü ve teşkilatı, memurları ile Devlet arasındaki ilişki, tekel hakkının tahsili için yapılacak yönetim hukukunun uygulama alanına girer.

Birtakım iktisadi ve sinai girişimlerde devletin, yukarıda olduğu gibi bir kâr amacı yoktur. Bunları Devlet birtakım şahıslara veya topluma yardım, onların kamu yararı ile ilgili gereksinimlerini karşılamak amacı ile yapar. Böylece, bunlar amaç açısından da tamamen kamu hizmeti niteliğini gösterirler. Ancak bu işlerin nitelikleri bu etkinliklere ve özellikle üçüncü şahıslarla teşekkül edecek ilişkilere özel hukuk yöntem ve kurallarının uygulanmasını gerektirir. Örneğin, Devlet çiftçiye kredi temin etmek suretiyle yardım etmeyi düşünür. Bu kendi kurumu

106

TÜRK İDARE DERGİSİ

bir banka biçiminde karşımıza çıkar. Devlet, kurduğu bu banka ile kazanç temini amacını gütmeyiz. Ancak bütçeye yük olmaksızın en uygun koşullarla çiftçinin kredi gereksinimini karşılamayı düşünür. Fakat bir banka etkinliğinin ve özellikle üçüncü şahıslarla olan ilişkilerinin diğer bankalardan farklı kurallara tabi olmasına olanak yoktur. Bu açıdan, ticari biçimde görülmesi zorunlu olan bu hizmetin üçüncü şahıslara karşı yerine getirilme biçimi de hukuk kurallarına tabi olur.

Aynı şekilde, Devlet sinai girişimlere, ulaştırma işlerine girişmesi halinde de üçüncü şahıslara karşı olan durumu, diğer sanayiciler ve ulaştırmacılar da olduğu gibidir. Bunun için bu tür Devlet etkinlikleri de özel hukuk kurallarına tabi olur. Tüm bu etkinliklerin de yönetim etkinliğinin sinai ve ticari niteliklerini gözönünde tutarak özel bir girişim gibi hareket etmeyi ve sonuç olarak da hukuka tabi olmayı kabul etmiştir, Kaldı ki yönetsel yöntemin kamu hizmetlerinin tek nitelik ve ölçütün teşkil etmiyeceği konusu yukarıda kısmen de olsun açıklanmıştır.

Buna karşın bu tür girişimlerin de sadece bir takım etkinlikleri ve bunlara ilişkin işlem ve eylemleri (tasarrufları) özel hukuka tabi olur. Diğer bir kısmının

kuruluşları, Devlele ilişkileri, organların oluşumu, etkinliklerin Devlet açısından denetimi, ferdî ve aynı araç ve gereçlerin hukukî durumları, bunların kendilerini kuran yasadâ tespit edilen amaca bağılılıklarının temini gibi konuların tümüyle yönetim hukuku alanına girmeleri gerekir.

Kamu hizmetlerinin görülmeye için yapılacak yönetsel işlem ve eylemlerin yönetim hukuku hükümlerine tabî olabilmeleri için bunların mevcut olması açısından hukukun aradığı öğelerin varlığına ihtiyaç duyulur. Gerçekten, yönetim hukukunun aradığı varlık, öge ve koşullarına sahip olmayan, dolayısıyla anılan hukuk açısından yok hükmünde kabul edilmesi gereken bir işlem ve eylemden kaynaklanacak durumda yönetime atfedilemez ve yönetim hukukunun uygulama alanına giremez. Bunlar yönetim hukuku açısından fiilî bir durum teşkil ederler ve yapanların şahıslama özgü, birer haksız fiil sayılarak Borçlar Kanununun Haksız Fiiller Hakkındaki hükümlerine tabî olurlar.

BÖLGESEL KALKINMA YE YEREL YÖNETİMLER

Mustafa TAMER
Erzurum Vali Yardımcısı

GİRİŞ

Bilindiği gibi Türkiye’de otuz yılı aşkın bir süredir uygulanmakta olan “Planlı Ekonomi”de bölge kavramı büyük ölçüde ihmal edilmiştir. Plan kendisini gerçekleştirecek mekân kavramından yoksun kalmıştır. Sahaya inhisar edemeyen ve ayaklan yere basmayan bir uygulamanın ise başarı şansı bulunmamaktadır. Anadolu’nun en ücra köşesine gidecek yolun yapılması ihtiyacının Ankara’da oturan bürokrat tarafından programlandığı ve yönlendirildiği durumda, gerçeklere uygun icraat yapmak çok zordur. Bunun için problemlerin çözüm yerinin “Ankara” değil “Taşra” olduğu gerçeğinin kabul edilmesi artık kaçınılmaz olmaktadır. Bu konuda girişimde bulunulduğu takdirde ise, taşrada nasıl bir yapı oluşturulacağı ve taşranın nasıl biçimlendirileceği konuları önem arzetmek- tedir.

Türkiye'nin gündeminde bulunan konuların başında “Kalkınmanın Sağlanması” gelmektedir. Planlı ekonomilerin yerle bir olduğu Dünyamızda, ekonominin sıkı ve merkeziyetçi bir Planlı Ekonomi Modeli ile düzlüğe çıkmasının imkânsız olduğu ortaya çıkmış olmaktadır. Emredici değil, teşvik edici ve yol gösterici olması gereken kalkınma planlarının, eski mantığı ile uygulanması artık imkânsızdır. “Devletin herşeyden elini, eteğini çektiği” günümüzde “sosyal politikaları da ihmal etmeyen liberal uygulamalar” geçerlidir.

Diğer yandan, klasik anlamdaki liberal yaklaşımlarla ülke genelinde kalkınmanın dengeli ve eşit şekilde yürütülmesi artık pek mümkün görülmemektedir. Özelleştirmenin hızlandırıldığı ve “Devletin Ekonomide Küçültüldüğü” bir zamanda ülkenin her tarafını liberal ekonominin ellerine teslim etmek insafsızlık olacaktır. Türkiye belli bir kalkınmışlık düzeyine gelinceye kadar veya en azından bölgelerarası ekonomik ve sosyal kalkınma farkının azaldığı zamana kadar, Devlet bizzat uygulamanın içinde teşvik edici, yönlendirici ve zorunlu durumlarda uygulayıcı olarak (özellikle Doğuda) yer almak durumunda kalacaktır. Bu ise geniş ölçüde konuların bölgesel düzeyde ele alınması halinde imkân dahilinde olacaktır.

Aynı şekilde, son yıllarda Dünya üzerinde demokrasinin geliştirilmesi ve yaygınlaşmasının yaygınlaştırılması yönlerinde çok hızlı ve başdöndürücü gelişmeler

olmaktadır. Ülke düzeyinde ve yerel düzeyde demokrasinin gerçekleşmesi yönünde çaba sarf etmeyen ülkelerin tasvip görmediği gerçektir. Uluslararası düzeyde var olmanın yolu, liberal ekonomiye işlerlik kazandırmanın yanında, demokratik uygulamalarda da rüştünü ispat etmek gereklidir. Ülkede yaşayan vatandaşların her alanda söz sahibi olmasının yanında, yerel yönetimlerde halkın katılımının en üst düzeyde olması gerektiği savunulmaktadır. Seçimle gelen meclisler ve yöneticilerden oluşan bir yapının oluşturulması desteklenmektedir. Ülke kaynaklarının kıt olması nedeniyle, yerel kaynakların harekete geçirilmesi suretiyle, optimal verimliliğin ülke genelinde demokratik kurallar içerisinde sağlanması temel ilke olmaktadır. Bunun yolu ise konulara yerel halkın sahip çıkması, merkezin imkânlarına yerel kaynakların dahil edilmesi ve etkili ve verimli bir yönetim anlayışının yerleştirilmesinden geçmektedir.

Ülke genelinde ve bölgeler düzeyinde kalkınmanın demokratik kurallar içinde gerçekleştirilmesi için “Bölgesel Kalkınma“ya ve “Yerel Yönetimler“e önem vermek gerekmektedir.

Bu nedenle, bu inceleme sırasında; Yerel yönetimlerin durumu ve merkezle ilişkileri, bölgesel kalkınma, yerel yönetimler ve bölgesel kalkınma, toplum kalkınması ve yerel yönetimler, demokrasi açısından yerel yönetimlerin durumu ve bölgesel kalkınma açısından yerel yönetimlerin kaynak problemi gibi başlıklar altında konu incelemeye çalışılacaktır. Ayrıca, yapılan incelemelerin sonucunda yerel hizmetlerin yürütülmesi için nasıl bir model oluşturulması gerektiği kesin bir önerme vermeden tartışılacak ve genel değerlendirme ile konu bağlanacaktır.

A - YEREL YÖNETİMLERİN DURUMU VE MERKEZİ YÖNETİMLE İLİŞKİLERİ

Türkiye’de yerel yönetimlerle merkezin ilişkileri çok değişik bir yapıda bulunmaktadır. Yerel Yönetim uygulamasında karmaşık bir yapı söz konusudur. Yönetim yapımız yerel yönetimlere de yer veren merkez ağırlıklıdır. Merkez ile yerel yönetimler arasında denge sağlanamamıştır. Avrupa’da olduğu şekilde yerleşmiş yerel yönetim geleneğimiz henüz yoktur. Sisteme dışardan ithal edilerek şırınga edilen modelde aksaklıklar mevcuttur. Bu konuların irdelenmesi ve mevcut durumun anlaşılması gereklidir. Bunun için öncelikle, Türkiye’de yerel yönetimlerin gelişimi incelenecek, arkasından yerel yönetimler ve merkezi yönetim ilişkilerini düzenleyen ilkeler genel olarak gözden geçirilecek ve yerel yönetim düzeninin amaç ve şekilleri ile bu bölüm tamamlanacaktır. Konuyu uzunluğuna incelemek ise ayrı ve geniş bir çalışma gerektirmektedir. Bunun için bu incelemede konulara genel olarak ve kısaca yer verilecektir.

BÖLGE KALKINMASI VE YEREL YÖNETİMLER 109

1 — Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi

Türkiye’de yerel yönetimlerin başlangıcı genel olarak Tanzimat Fermanı’ndan sonraya dayandırılır. Buna rağmen, yerel yönetimlerin yerleşmesinde ve gelişmesinde Osmanlı’da mevcut bugünkü manada olmasa da bir yerel yönetim geleneğinin bulunmasıdır. Osmanlı’nın ilk yıllarından itibaren köylerde bir arada yaşama bilincinin oluşturduğu, gittikçe yerleşen ve kendi kendine yeterli bir yapı gelişmiştir. Birlikte yaşanan sorunların çözümünün ancak yardımlaşma ile çözüleceğine en iyi örnek köyde uygulanan “İmce” kurumudur. Aynı şekilde, vergi toplanması, yükümlülüklerin yerine getirilmesi ve yönetimle ilgili diğer konularda danışılmak üzere ayan ve eşrafın yönetime katılmasını sağlayan “meşveret” bir diğer örnektir. Ayan ve lonca kethüdarları ve şehir kethüdarları ise Devlet tarafından re’sen tayin edilirdi.¹

Osmanlı’da kendine özgü, yerel ve toplumsal ihtiyaçların karşılanmasında

önemli bir fonksiyon icra eden “vakıf” kurumu yerel yönetim geleneğinin oluşmasında önemli rol oynamıştır. Vakıflar şehir hizmetleri, bayındırlık, eğitim, sağlık vs. gibi yerel ve toplumsal hizmetlerin yerine getirilmesinde önderlik etmişlerdir.

Gelişen ve değişen Dünya şartlarına adaptasyonu ve Osmanlı'nın güçlendirilmesini amaçlayan Tanzimat'ın ilanından sonra asayiş, vergi ve hizmet gibi nedenlerle, merkezin kaynakları yetersiz kaldığından, yerel nüfus gruplarının yardımının sağlanması ve halkın onların aracılığı ile yönlendirilmesi için yerel yönetimlerin geliştirilmesi kararlaştırılmıştır. İlk olarak başında tayin ettiği bir “Şehremini”nin bulunduğu “İstanbul Şehremaneti” 1856 yılında kuruldu. Arkasından, 1858 yılında “Altıncı Daire-i Belediye” teşkilatı kuruldu. Daha sonra İstanbul dışında da her vilayet, sancak ve kaza teşkilatında başında atanan Belediye başkanı ve seçilmiş meclisin bulunduğu belediyelerin kurulmasına ilişkin 1868 tarihli Talimatname çıktı. Osmanlı'da yerel yönetimlerin olmamasına rağmen, eyalet yönetimi yetki genişliğine dayalı olarak yönetilmekte idi. Daha sonra çıkan çeşitli isyanlar yüzünden yeni yönetsel düzenlemeler yapmak ihtiyacı doğmuş ve “Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi” 1864 yılında yürürlüğe konularak Tuna Vilayetinde uygulanmıştır. Eyalet sisteminden il sistemine geçişin başlamasıyla birlikte İl Özel İdareleri fiiliyata geçiyordu. Çeşitli görevleri ifa etmek üzere valinin başkanlığında il genel meclisleri oluşturulmuş ve il özel idarelerinin ilk şekli ortaya çıkmıştır. 1870 yılında “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” yürürlüğe konulmak suretiyle il özel idarelerinin yapılarında ve görevlerinde bazı ilaveler yapılmıştır. 1876 ve 1908 yıllarında il özel idareleri anayasal bir hüviyet kazanmıştır. 1913 yılında çıkarılan “İdare-i Umumiye-i Kanunu Muvakkati” ile

1 VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı Ö.İ.K. Raporu, Mahalli Hizmetlerin Yeniden Karşlanması, Ankara, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No: DPT 2245 - ÖİK : 370, S. 4.

ilin genel ve özel idaresi düzenlenmiştir. Böylece, geniş yetkilerle donanmış bir il yerel yönetimi birimi kurulmuş oluyordu.

1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu ile il özel idareleri yeniden düzenlenmiş ve 1924 yılında yerel yönetimlerle ilgili çeşitli kanunlar çıkmıştır. Bunlar; Ankara Şehremaneti Kanunu, Belediye Vergi ve Gelirleri Kanunu, Köy Kanunu, Belediye Cezalarına İlişkin Kanun'dur.

1929 yılında çıkan 1426 sayılı Kanun ile il genel yönetimi özel idarelerden ayrılarak düzenlenmiş ve 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun o yılların şartları içinde akla gelebilen her türlü yerel hizmeti belediyelere görev olarak vermiş ve beldenin müstakbel gelişmesi için lazım gelen her türlü girişimlerde bulunma yetkisini tanımıştır. Zamanla gelir yetersizliği ve çeşitli nedenlerle yerel yönetimlerce

görülmesi gereken hizmetler, tekrar merkez tarafından yürütülmeye başlanmıştır. Bu da yerel yönetimlerin ve özellikle il özel idarelerinin güçsüzlenmesine neden olmuştur. 1950'li yıllarda tanmda makinalaşma, sanayileşme, köy ve köylü sorunları ile yakından ilgilenme ve şehirleşme gibi nedenlerle hızlı bir göç yaşanmış ve yerel yönetim anlayışında değişiklik zorunlu olmuştur. Bundan dolayı, 1961 Anayasası ile yerel yönetimler yeni bir anlayış içerisinde ele alınmışlar ve Planlı Kalkınma Gerekleri'ne göre yeniden yapılanmaları öngörülmüştür. Planlı dönemler boyunca yerel yönetimlerin düzenlenmesi için çeşitli hedef ve ilkeler tespit edilmiştir. Özellikle bunlara hizmetleri ile orantılı gelir sağlanması gerektiği konusu sürekli vurgulanmış ve bu konuda çözüm tam olarak sağlanamamıştır.

Bugün yerel yönetimler görev, yetki, kuruluş, gelir ve ilişkiler açısından yeniden düzenlenmeye muhtaç durumdadır.

2 — Yerel Yönetimle ve Merkezi Yönetimle İlgili Temel İlkeler

Türkiye'de merkezden yönetim ve yerinden yönetime ilişkin düzenlemelerin hukuki dayanağı ve konuya ilişkin temel ilkeler daha çok Anayasa'da yer almıştır. Anayasa'nın 5 inci maddesi Devletin temel amaç ve görevlerini saymış bulunmaktadır. Burada çeşitli ilkeler sayılmak suretiyle Devlet için gerekli amaç ve görevler geniş biçimde sayılmıştır. Yönetimin bütünlüğü ile ilgili olarak ise "İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" hükmü yer almıştır. Burada Türkiye Cumhuriyetinin ülkesiyle ve milletiyle bölünmez bir bütün olduğu, Devlet organlarının uyum içinde çalışması gerektiği, kuruluşların bütünü ve sistemin bir parçası oldukları, yerel yönetimle yerinden yönetim kurumları arasındaki bütünlük ve uyumun vesayet denetimi ile sağlanacağı, aynı yönetim birimi içinde ise hiyerarşik denetimle bunun gerçekleştirileceği belirtilmiştir.²

2 Ahmet Özer, "Yönetim Tekniklerinden Fransa'da Gerçekleştirilen Reformlar ve Ülkemizde İİ Sisteminde ve Yerel Yönetimlerde Ahenkli ve Koordineli Yeniden Düzenleme İhtiyacı", Türk İdare Dergisi, Sayı : 386, Mart - 1990, s. 41-42.

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim uygulamasında ise "idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır" hükmü yer almıştır. Buna göre; Devlet hizmetlerinin bir kısmı genel yönetim tarafından yürütülürken, bazıları sistemin dışına çıkarak yerel yönetimler ve hizmet yönünden, yerinden yönetim kuruluşlarınca yürütülmektedir.

Yetki genişliği ilkesinde ise, merkezden yönetim ilkesinin yumuşatılmış biçimi olarak taşrada bulunan genel idarenin yüksek görevlilerine belli konularda kendiliğinden karar alıp uygulama yetkisinin verilmesidir. Yetki genişliği aslında merkezden yönetimin değişik bir uygulama biçimidir. Aynı şekilde, örgütün büyümesi ve işlerin çoğalması nedeniyle tek bir yöneticinin

bütün görevleri yürütmesi imkân dahilinde görülmediğinden, belli ilkeler dahilinde “yetki devri”nin yapılması gereklidir.

İdari vesayet Anayasa'nın 127 nci maddesinde “Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde İdari Vesayet yetkisine sahiptir” denilerek çerçevesi çizilmiş olmaktadır. Vesayet denetimi vesayet makamları tarafından organlar, işlemler ve görevler üzerinde yapılmaktadır.³

Özerkliğe gelince; bu yönetim merkezden yönetim ve bürokratik engellerin sakıncalarını gidermek için uygulanmaktadır. Bu kuruluşlar kendi başlarına karar alma ve aldıkları kararları uygulama haklarına sahip olmaktadır. Söz konusu kuruluşların tam özerk olabilmesi için serbestçe karar alabilmenin yanında, mali özerkliğe de sahip olmaları gereklidir.

Tüzelkişilik uygulamasında; Devlet bir tüzelkişiler topluluğudur. Bu, hak sahibi olabilme imkânı veren bir uygulama biçimidir. İdari teşkilatta esas yapıyı oluşturan Devlet, il, belediye, köy ve kamu kurumları birer kamu, tüzelkişileridir. Alanı, bütçesi, teşkilatı, mülk edinme hakkı gibi varlıkları bulunan, insan ömrüne bağlı olmadan hayatini sürdüren organize topluluklardır.

3 — Yerel Yönetim Düzeninin Amaçları ve Şekilleri

Çeşitli olumsuz şartlar nedeniyle, gelişmekte olan ülkelerde merkezi yönetim ülkenin sosyal ve ekonomik kalkınmasının hızlandırılması için öncülük etmek durumundadır. Bu nedenle, ekonomik ve sosyal kalkınmanın hızlandırılması, süratli ve pratik kararların alınabilmesi ve halkın katkısının sağlanabilmesi için

3 Atilla Özer, Gerekçeli ve 1961 Anayasası ile Mukayeseli 1982 Anayasası, Ankara, Bilim

Yayımları, No: 12, 1984, s. 484-485.

hükümetler karar verme yetkisini yerinden yönetim esaslarına göre yürütmek zorundadırlar.⁴

Yerinden yönetim uygulamasının kalkınmayı gerçekleştirmede oynadığı rolleri; merkezi yöneticileri yerel hizmetlerle uğraşmaktan kurtarır, bürokrasiyi azaltır; israfi önler, koordinasyonu sağlar, halkın katılımını sağlar, demokrasinin gelişmesine ve politikacıların yetişmesine önayak olur, vs. gibi sayılabilir. Burada aşırılığa kaçılmadan yeterli teknik personele ve yerel kaynağa sahip olmayan yerel yönetimlere fazla görev yüklenilmemelidir. Devredilecek görevler, yönetimin şekli, hazırlık durumu gibi mevcut

hal ve şartlara göre yapılanma olmalıdır. Her ülkenin yerinden yönetim birimleri kendi boyutlarına göre farklı farklı olmuştur.⁵

Yerinden yönetim uygulamasında merkezi yönetimin taşra kuruluşları ve yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeleri birkaç şekilde olmaktadır. Buna göre; kuvvetli yerel yönetim sisteminde yerel seviyedeki kamu hizmetlerinin çoğu yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir. Bu sistemde halka yönelik eğitim, sağlık, sosyal hizmetler gibi konularda yerel yönetimler söz sahibidir. İkinci bir yol olan ortaklık sisteminde bazı hizmetler merkezi yönetimin taşra kuruluşları tarafından yürütülürken, bazı hizmetler yerel yönetimlerce yerine getirilmektedir. Bazı hizmetleri yerel yönetimler doğrudan yürütürken, bazılarını merkezin denetimi, desteği ve koordinatörlüğünde yapmaktadır. Merkez istediği zaman bazı hizmetleri yerel yönetimlere devretmektedir. Üçüncü sistem ise ikili sistemdir. Burada merkezi yönetim, teknik hizmetlerin büyük bir kısmını doğrudan yürütmektedir. Uygulamada merkez ile yerel yönetimler arasında işbirliği ve koordinasyon anlayışından çok ayrılıklar ve anlaşmazlıklar söz konusudur. Yerel yönetimler sadece belli seviyedeki yerel nitelikli hizmeti yürütür. Dördüncü sistem kuvvetli merkezi idare sistemidir. Bu sistemde merkezi yönetim taşrada her türlü hizmeti doğrudan yürütmektedir. Taşrada mevcut bölge örgütleri vasıtasıyla hizmetler uygulanmaktadır. Yerel yönetimler bu sistemde çok güçsüz kalmışlardır.⁶

Yukanda sözkonusu edilen sistemler saf manada uygulanmamakta ve her ülkenin kendi şartlarına göre değişik niteliklerde olabilmektedir. Bunların karşılaşılabileceği sorunların varlığından söz etmekte mümkün olabilecektir. Kuvvetli yerel yönetim sisteminde kaynak, personel ve araç-gereç ile teknik hizmetlerin yürütülmesi konularında sıkıntı söz konusu olabilmektedir. Ortaklık sisteminde merkezin tutumundan kaynaklanan ve özellikle mali ve yönetim konularında anlaşmazlıklar olmaktadır. İkili sistemde özerk yerel yönetim uygula

4 Nuri Tortop, Mahalli İdareler, TODAİE Yayını No: 221, 1984, s. 8.

5 İbrahim Daşöz, "Yerinden Yönetim ve Kalkınma", Türk İdare Dergisi, Sayı: 386, Mart -1990, Ankara, s. 278-279.

6 Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu Raporu, Çevirenler : Selçuk Yalçındağ - Necil Ulusoy, TODAİE Yayınları, A.Ü. Basımevi, Ankara, 1967, s. 7-8.

BÖLGE KALKINMASI VE YEREL YÖNETİMLER 113

masında merkezden ayrı olarak çalışmalar sözkonusudur. Merkezin ve yerel uygulamaların dışında yeni yeni değişik sıkıntılar çıkabilmektedir. Kuvvetli merkezi yönetim sistemi yerel yönetimlerin gelişmesini engelleyici bir uygulamadır.⁷

4 — Yetki ve Görevlerin Merkez ile Yerel Yönetimler Arasında Dağıtılması

Yetki, görev ve sorumlulukların merkez - taşra ve merkez ile yerel yönetimler arasında dağılımı her ülkede kendi şartlarına göre değişik nitelikte olmaktadır. Bu konuda basmakalıp bazı formüller önermek mümkün değildir. Sorumluluk, görev ve yetkilerin

bölünüşünde devamlı bir değişme eğilimi gözlenmektedir. Yerel yönetimlere önem veren ülkelerde bu yönetimlere daha fazla yetki ve görev verilme eğilimi in olduğu söylenebilecektir. Merkezi yönetim kendi yetkilerini taşrada bulunan kuruluşlarına devretmesi durumunda (her zaman hiyerarşik denetimi olduğu için) bir yetki eksilmesi olmamaktadır. Buna karşılık yetki ve sorumluluk yerel yönetimlere aktarıldığında ise durum daha değişik olmaktadır.

Uygulamada genel eğilim ise daha değişik olmaktadır. Bu eğilim ise merkezin yetkilerini taşra kuruluşlarına ve yerel yönetimlere devretmesi yönündedir. Yerel yönetimlere devredilen yetkiler nedeniyle halkın katılımı sağlanmalı ve merkezin devrettiği yetkilere tekrar müdahale etme hevesi olmamalıdır. Özellikle teknik hizmetler gören kuruluşlara devredilen yetkilerini kullanmasında koordinatör makam ile merkezin ne gibi konularda müdahale edeceği konusu önem taşımaktadır. Bölgesel düzeyde işlerin yürütülmesini denetleyen ve koordine eden makamın pozisyonu konusu işin can alıcı noktasını oluşturmaktadır. Koordine makamının yerel halka ve merkeze karşı çeşitli sorumlulukları bulunmaktadır. Merkezden tayin edilen ve sık sık değişen memurların çoğu zaman merkezin politikalarına ve isteklerine karşı daha hassas davrandıkları bilinmektedir.⁸

Yerel yönetimlere devredilecek yetkiler ve görevler her ülkenin şartlarına bağlı olmakla birlikte; İçme suyu, yol, temizlik kanalizasyon gibi tamamen yerel karakter taşıyan hizmetler, devredilmeli, merkez bunların faaliyetlerine en az seviyede müdahale etmeli, bazı hizmetler merkezle ortaklaşa yürütmeli ve hizmetin yürütülmesi için imkânlar yeterli ölçüde verilmelidir. Merkezi yönetimin devretmiş olduğu yetki ve görevler üzerinde kontrol yetkisinin bulunması her zaman savunulan bir durumdur.

Merkezi yönetim, yerel yönetimlere görev ve yetki devrederken çeşitli metotlar kullanmaktadır. Bunlardan birincisi, mevzuatla aksine bir düzenleme yapılmadıkça o yerin yerel yönetim biriminin her türlü hizmeti yürütebilmesi metodudur. Bu sistemde, halkın menfaatine olan herşey hemen mahallinde yapılabilecektir. İkincisi, standartları belirlenen ve tarif edilen görev ve yetkilerin temel

7 Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu Raporu, a.g.e., s. 18.

8 Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu Raporu, a.g.e., s. 23-27,

bir kuruluş kanununa dayalı olarak çıkarılacak bir bakanlık emri ile belirlenmesi yöntemidir. Bu sistemde, yetki kanununa dayalı olarak bakanlıkça yerel yönetimlere devredilen standardın belirlenmesi ve tarif edilmiş yetki ve görevlerin listesi sürekli değişmektedir. Üçüncü bir metot ise, görevlerin yerel yönetimlere ayrı bir kuruluş kanunu çıkartılmak suretiyle verilmesidir. Burada, uygulamada sık sık karışıklıklar olmaktadır. Dördüncü metot ise, yerel yönetimleri merkezi yönetimin bölünmez kuvvetli parçaları sayan anlayıştır. En son metot ise, bazı hizmetlerin yürütülebilmesi için yerel yönetimlerle

sözleşmeler yapılmasıdır. Buna göre, işin şartları ve verilecek krediler sözleşme ile önceden belirlenmekte ve hizmetler yapılan sözleşmeye göre yürütülmektedir.⁹

B - BÖLGESEL KALKINMA

Türkiye’de Beş Yıllık Kalkınma Planlarında bölgesel planlama ve bölge kalkınması kavramı ihmal edilmiştir. Merkezden hazırlanan ve merkezden uygulamaya çalışılan kalkınma planları beklenen başarıyı elde edememiştir. Özellikle kalkınmışlık açısından bölgelerarası denge kurulamamıştır. Bilindiği gibi, planlamanın amaçlarından birisi de “Dengeli Kalkınma”yı sağlamaktır. Türkiye’de Doğu ile Batı, Güney ile Kuzey arasında belirgin bir bölgesel farklılaşma kalkınma açısından mevcut bulunmaktadır. Böylece, bölgesel kalkınma olayına gereken önemin verilmesi ve bu konuda icraata girilmesi gereklidir. Bunun için bölgesel kalkınma politikası ve bölge düzeyinde planlama örgütlenmesi konularının gözden geçirilmesinde fayda vardır.

1 — Bölgesel Kalkınma Politikası

Ülke düzeyinde daha önce de değinildiği gibi bölgeler arasında kalkınmışlık açısından farklılıklar bulunmaktadır. Mevcut dengesizliğin giderilmesi için Devletin müdahalelerinin gerekli olduğu görüşü genel kabul görmektedir. Zaten, Devlet müdahalesi olmadan mevcut yapıyı başka şekilde değiştirmekte imkânsız gibidir. (Doğu ve Güney Doğu Anadolu Bölgemiz böyledir.)

Herşeyden Önce, uygulanacak olan bölgesel kalkınma politikasının belli esaslara dayanması zorunludur. Belirlenecek ilkeler dahilinde yürütülecek olan bölgesel kalkınma çalışmalarının, başarı şansı daha yüksek bulunmaktadır. Aynı şekilde, uygulanacak kalkınma politikası araçlarının neler olduğunu da araştırmak lazımdır. Amacın gerçekleşmesine uygun araç seçilmediği takdirde elde edilecek neticeler öngörülen hedefe uygun olmayabilir. Burada bölgesel kalkınma politikasının temel ilkeleri, amaçları ve uygulama araçları gözden geçirilmeye çalışılacaktır.

İlk başta bölgesel kalkınma politikasının belli temel ilkelerinin bulunması gereklidir. Bunları sırasıyla; sosyal kârlılık, kalkınma kutbu ve halkın katıl-

⁹ İbrahim Daşöz, a.g.c., s. 286-289.

ması ilkeleri olarak sıralamak mümkündür. Sosyal kârlılık ilkesinde özel sektörün kâr maksimizasyon amacını gerçekleştirmesine uygun olması nedeniyle yatırım yapmaktan kaçınılması sonucunda, geri kalmış bölgelerde ekonomik kârlılığı az, ama sosyal kârlılığı fazla olan yatırımların Devlet tarafından yapılması sosyal devlet olma anlayışının gereğidir. Burada, devlet ekonomik saiklerden çok sosyal düşünceler ile hareket etmek suretiyle, yatırımlara gerektiğinde doğrudan girişmek durumundadır. İkinci ilke olan kalkınma kutbu ilkesinde; ekonomik gelişmenin her yerde aynı şekilde görülmesi mümkün

olamayacağından farklı şekillerde gelişme kutup ve noktalarında olacaktır. Bu daha sonra değişik uygulamalarda ekonominin diğer alanlarına yayılacaktır. Bunun için bölgesel kalkınmaya başlarken, belli bölgelerde belli sektörlerle ağırlık verilerek yatırım yapılmalıdır. Bölgesel kalkınma politikasında diğer bir ilke olan halkın katılımı ilkesi ise; uygulanacak politikalara halkın bizzat katılımının ve benimsenmesinin sağlanması gerekir. Halka rağmen ve halktan ayrı izlenecek politikaların uygulama şansı daha azdır. Yukarıda sayılan bölgesel kalkınma politikası ilkelerinin uygulanacak bir planlama çalışmasında dikkate alınması gereklidir.¹⁰

Aynı şekilde; bölgesel kalkınma politikasının belli amaçlarının olması da gereklidir. Bunları nüfusun ülkede rasyonel dağılımının ve geri kalmış bölgelerinin ekonomik ve sosyal kalkınmasının sağlanmasıdır. Nüfusun rasyonel dağılımının sağlanmasında geri kalmış yörelerden diğer bölgelere göçün önlenmesi için o yörelerde nüfusu tutacak belli merkezlerde yatırım çabalarını yoğunlaştırmak lazımdır. Türkiye’de Devlet ilk başlarda bu konuya gereken önemi vermemiştir. Bir yerde doğup büyüyen kişiler oraya maddi ve manevi olarak bağlı olduklarından dolayı kolay kolay buldukları yeri terketmek istemezler. Ancak, hayatının idamesi için gerekli şartların bulunması da zorunludur. Bu yoksa, Devletin devreye girerek nüfusu olduğu yerde bırakacak düzenlemelerin ve yatırımların yapılması lüzumludur. Diğer yandan, geri kalmış bölgelerin ekonomik ve sosyal kalkınmasının sağlanması amacı da birincisini tamamlar niteliktedir.¹¹ Burada bahsedilen amaçlar; ülkede uygulanan genel planın amaçlarına uygun olacak ve uygulandığı bölgenin şartlarına göre de ilave öncelikleri içine alacaktır.

Son olarak, bölgesel kalkınma politikasının belli amaçlarının olması gereklidir. Bunları; ekonomik faaliyetleri özendirme önlemleri ile belli yörelere yönlendirilmesinin sağlanması, bölgesel kalkınma için gerekli devlet yatırımlarının gerçekleştirilmesi ve yönetim yapısının bölgesel kalkınma konularına uyarlanması olarak sayılabilir. Devlet, belli bölgelerde ve hatta ülke genelinde kalkınmanın hızlandırılması için belli önlemler almak zorundadır. Bunlar; gümrük muafiyeti, vergi indirimi, yatırım fonundan yardım, yatırım indirimi, bina inşaat harcı istisna-

10 Mustafa TEKMEK, “İl Özel İdareleri ve Bölgesel Kalkınma,” Türk İdare Dergisi, Sayı : 382, Mart 1989, Ankara, s. 61-73.

11 Mustafa TEKMEK, a.g.e., s. 65-66.

sı, vergi, resim, harç istisnası, KDV erteleme, kaynak kullanım teşvik primi, teşvik primi, yatırım malı ve nhtım resmi muafiyeti gibi konularda olmaktadır. Türkiye’de özel sektörün geri yörelere yatırım yapması için özendirilmesi, gerekmektedir. Devlet için emredici ve özel sektör için yol gösterici olan kalkınma planları gereği olarak; amacı kârını maksimize etmek olan özel sektörün girmedığı alanlara, sosyal saiklerle Devletin girmesi ve özellikle sosyo-ekonomik nitelikli altyapı yatırımlarını yapması gereklidir. Türkiye’de “Kalkınmada Birinci ve İkinci Öncelikli Yöre” uygulaması

başlamış olmasına rağmen, istenilen amacı gerçekleştirmeyi tam anlamıyla sağlayamamıştır. Bölgesel kalkınmayı sağlayacak bir yönetim yapısı bugün için görünürlerde bulunmamaktadır. Merkezîyetçi bir yapıda bulunan ülkemizde taşra, genellikle merkezden alınan kararların uygulandığı bir yönetim birimi durumundadır. Türkiye’de yapılacak olan; plan bölgelerinin tespiti, bunlara uygun bölgesel planların yapılması ve yönetim yapısının bunlara uyarlanmasıdır. Bölgesel yönetim kademelerinde yerinden yönetim, yerel yönetim, halkın yönetime katılması, toplum kalkınması ve koordinasyon gibi konulara önem vererek düzenleme yapılmalıdır.

2 — Kalkınma Planlarında Bölgesel Kalkınma

Türkiye 1961 Anayasasından sonra, Planlı Kalkınma Dönemine geçmiştir. Buna uygun olarak hazırlanan Beş Yıllık Kalkınma Planlarında çeşitli konulara olduğu gibi bölgesel kalkınma konularına da değinilmiştir. Bölgesel Kalkınmanın sağlanabilmesi için bölge planlamasına ihtiyaç duyulmaktadır. Planlama olmadan bölgesel kalkınmanın sağlanması mümkün değildir. Birinci ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planları dönemlerinde “Bölge Planlaması” kavramı ele alınmıştır. Bunlara dayalı olarak çıkarılan Yıllık Programlarda da konu incelenmiştir. Buna göre; bölge kalkınması politikasında; nüfusun, kaynakların, yatırımların ve gelirlerin bölgelerarası dağılımını ayarlamak, kaynakları verimli yerlere yönlendirerek yatırımların verimini artırmak, geri kalmış bölgelerin hızlı kalkınmasını sağlamak amaçlarına uygun olarak potansiyel gelişme bölgelerinin tespiti, geri kalmış bölgelerin kalkındırılması ve metropolitan şehirlerin problemlerine çözüm getirilmesi gibi politikaların izlenmesi öngörülmüştür.¹²

Baştan itibaren bölge kalkınmasına değinilmesine rağmen İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planından sonra “Kalkınmada Öncelikli İller” uygulaması geliştirilerek “Bölgesel Kalkınma” kavramı geri plana itilmiştir. Bölgelerarası dengesizliğin ve eşitsizliğin giderilmesi için bölgesel planlama ve bu doğrultudaki diğer düzenlemenin yapılması kaçınılmaz olmaktadır. Şüphesiz ki katı anlamda devletçi ekonomi ve planlama mantığıyla konuya yaklaşmamak lazımdır. Demokratik kurallar içerisinde, ekonominin gelişmesini tıkamayacak ve bölgelerarası dengesizliği giderecek bir bölgesel kalkınmanın yapılması icap etmektedir. •

12 Mustafa TEKMEK, a.g.e., s. 70-71.

3 — Bölge Düzeyinde Yapılacak Planlama Örgütlenmesi

Bugün Türkiye’de geleneksel yönetim yapısı planlama ve kalkınma problemleri karşısında yetersiz kalmıştır.¹³ Merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinde ana ilke mülki yönetim bölümlerine uygunluğun sağlanmasıdır. Bazı hizmetlerin etkili, verimli olarak yürütülmesinde ve kalkınmaya yönelik gerçekleşmesinde il örgütlenmesi yeterli olmamaktadır. Türkiye’de henüz planlı kalkınmanın gerektirdiği yönetim yapısı

oluşturulamamıştır. Bu yönetim birimlerinin oluşturulması sorunu devamlı gündemde bulunmaktadır. Kalkınmanın mekân boyutunun ön plana çıkması sonucu, planlama ve buna uygun örgütlenme önem taşımaya başlamıştır.

Uygulamada bölge planlaması bölge kalkınmasının coğrafi boyutunu hesaba katma ihtiyacından doğmaktadır. Bölge planlaması ile yerel bilgiler kolayca milli plana yansiyacak, ayrıca kalkınma planları hedefleri de yerel düzeyde gerçekleşecektir. Bölgesel plan, soyut ve genel düzeydeki ulusal plan ve politikalarla somut ve yerel düzeydeki planlar arasında vazgeçilmez bir bağ oluşturur.¹⁴ Bölge planlaması, milli plan içinde yer alır ve onun ayrılmaz bir parçasıdır. Bölge planlaması, planlama teknikleri ve teşkilatlanma nedeniyle kısa vadede gerçekleşecek bir uygulama biçimi değildir. Bölge planlaması bugüne kadar ülke düzeyinde uygulama imkânı bulamayan ve sadece tasarım olarak kalan bir düzenleme olmuştur.

Türkiye’de mevcut bölge kuruluşları alan, merkez ve sayı olarak farklı şekillerdedir. Bunlar; hizmet tekrarlarına ve çatışmalarına, kaynak savurganlığına ve koordinasyon bozukluğuna sebep olmaktadır. Birbirleri arasında ve il valileri arasında işbirliği ve koordinasyonun sağlanması temel problem olmuştur. Türkiye’de bölge düzeyinde koordinasyon konusu devamlı gündemde bulunmuştur. Burada mevcut il sistemine dokunmadan koordinasyon sağlanma yolları da aranmıştır. Bölge düzeyinde örgütlenmede “kurul tipi örgütlenme” ile “örgüt ya da yönetici” seçenekleri sözkonusudur. “Valiler toplantısı”, “bölgesel planlama örgütü” ve “koordinatör valilik” bunlara örnek uygulama biçimleridir. Diğer iki seçenek ise “büyük il sistemi” ve “bölge valilikleri” uygulamalarıdır.¹⁵ Bölge valiliği ile geniş yetkilerin ve yetki genişliğinin sözkonusu olduğu yeni bir mülki kademe oluşturulmaktadır. Daha önce de değinildiği gibi, bölge düzeyinde yönetici mekanizma oluşturulması ve bunun planlama ile bağlantısının sağlanması konulan gerçekleştirilememiştir. Bölgesel planlama örgütüne örnek olarak GAP’la ilgili bir örgüt kurulmasını gösterebiliriz. Bugün bu konuyla görevli ve ilgili bir bakanlık dahi bulunmaktadır. Bölge valiliği de; ekonomik konularda geniş yetkilere sahip, kalkınma planları ve yıllık programlar hakkında görüş bildiren, öneri

13 Şeref GÖZÜBÜYÜK, Yönetim Hukuku, S Yayınları, Ankara, s. 66.

14 Tayfur ÖZŞEN, Planlama Yönetimi, İçişleri Bakanlığı Yayınları Genel No: 426 APK No:

22, Ankara, 1987, s. 47.

15 Tayfur ÖZŞEN, a.g.c., s. 53.

getiren, izlenmesi, uygulanması ve değerlendirilmesine katılan, programların etkili ve verimli gerçekleşmesi ve tatbiki için gerekli tedbirleri alabilen, özel kuruluş, mesleki kuruluş, sendika ve işletmeler üzerinde yetkisi bulunan bir yönetim kademesidir.¹⁶ Diğer bir uygulama biçimi de bölge düzeyinde, seçimle gelen yerel yönetimlerden oluşan yeni yapının oluşmasıdır. Bu da kalkınma gerekleri ve ülke gerçeklerine göre değerlendirilmesi gereken bir düzenlemedir.

C - YEREL YÖNETİMLER VE BÖLGESEL KALKINMA

Yerel yönetimler günümüzde ve gelecekte gündemin baş sıralarında yer almaya devam edeceğe benzetilmektedir. Böylesine önemli ve güncel bir konunun ilgi alanı dışında kalması mümkün değildir. Bu nedenle, yerel yönetimlerle ilgili incelemelerin yapılması ve bu konuda kafa yorulması gereklidir. Günümüzde popüler olan diğer bir mevzu ise kalkınma konusudur. Özellikle geri kalmış ve gelişmekte olan ülkelerde kalkınma konusuna özel bir önem verilmektedir. Herhangi bir ülke düzeyinde bölgesel kalkınma ayrı bir özellik taşımaktadır. Nispeten geri kalmış yörelerin ayrı bir planlamaya ve kalkınma çabasına konu edilmesi gerektiği her zaman savunulagelmıştır. Böylesine önemli olan ve birbirine başat giden bu iki konunun birbirleri ile birlikte değerlendirilmesi ve ilintilenmesi zaruridir. Bu bölümde bu konular birlikte ele alınacak ve irdelenmeye çalışılacaktır. Burada; yerel yönetimlerle planlama görevinin gelişimi, İLMİP, kalkınma programında yerel yönetimler, yerel yönetimler düzeyinde planlama ve yerel yönetim alanlarının düzensizliği ve kademelerin sayısı gözden geçirilecektir.

1 — Yerel Yönetimlerde Planlama Görevinin Gelişimi

Türkiye’de yerel yönetimler olarak bilinen il özel idareleri, belediyeler ve köylerde planlama olgusunun durumuna ve gelişimine bakmak lazım gelir.

Türkiye’de en eski geçmişi olan il özel idarelerinde 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı’nda hizmetlerin beşer yıllık programlar dahilinde yürütüleceğine değinilmiştir. Bu programların hazırlanmasında bütçedeki mali imkânlar dikkate alınacaktır. Uygulamada ödenek yetersizliği ve planlama tekniklerinin bilinmemesi nedeniyle, beş yıllık programlar gerçekleşmemiş, il özel idarelerinde programlı çalışma, bütçeye girebilen yatırımlarla sınırlı kalmıştır. 1987 yılında adıgeçen Kanunda yapılan değişikliklerle Kanuna bir madde eklenerek, ilin yerel ihtiyaçları, kalkınma planı ilke ve hedeflerine uygun olarak ve ilin imkân ve ihtiyaçları da gözönünde bulundurularak yıllık program hazırlamak ve uygulamak ile görevli sayılmıştır. Söz konusu yıllık programlar, ulusal beş yıllık kalkınma planlarında belirtilen ilke ve hedeflere uygun olacaktır. Planların birinci bölümünde il özel idarelerinin kendi imkânlarıyla gerçekleştireceği yatırımlar yer alacak, ikinci bölümde ise il özel idaresine genel, katma ve özel

bütçeli kuruluşlardan ve diğer kaynaklardan aktarılacak ödenekler dikkate alınarak hazırlanacaktır.¹⁷ Programlar il özel idarelerince kabul edildikten sonra, ilgili bakanlığa tasdik için gönderilecektir. İlgili bakanlık aynen veya tadilen onaylayacak ve sonunda yıllık programlar yürürlüğe girecektir. Daha önce beş yıllık programlar öngörülürken, son değişiklikle bir yıla indirilmiştir. Bu ise planlama tekniklerine ters bir durumdur. Yıllık programların genel, özel ve katma bütçeler ile diğer kaynaklardan il özel idaresine aktarılabilecek örnekler de dikkate alınarak bakanlıklar, bölge ve il kuruluşları ile koordineli

şekilde çalışılarak hazırlanması gereklidir.

Diğer yandan, 1580 sayılı Belediye Kanununun çeşitli maddelerinde ise; imar planı, şehir planı vs. gibi planlarla ilgili hükümler bulunmaktadır. Belediyelerde beş yıllık imar programlarının hazırlanması İmar Kanunu gereğidir. Bunun dışında, belediyelerin yerine getirmekle yükümlü oldukları hizmetlerin hepsini kapsayan başka bir mecburiyet yoktur. Büyükşehirlerle ilgili 3030 sayılı Kanunla ise belediyelerin plan ve program yapmaları, ulusal kalkınma planları ilke, hedef ve sürelerine uygun faaliyette bulunmaları hüküm altına alınmıştır. Bütün bunlara rağmen, belediyeler düzeyinde plan ve programlar yapma çalışmaları ile ilgili ciddi ve elle tutulur bir çalışma henüz yapılmamıştır.¹⁸

Köy Kanunu, köye ait işlerin ihtiyar heyetince bir sıraya konularak önem sırasına göre yapılacağını belirtmiştir. Bunun dışında, köyle ilgili planlama konusunda başka bir hüküm bulunmamaktadır. Köylerle ilgili Köy Hesap Talimatnamesinde öngörülmesine rağmen “İş Programları” veya “Kalkınma Programları” yapma yönünde fazla çaba sarf edilmemiştir. Bazı kişisel gayretler dışında, plan ve programlarla ilgili köylere yönelik çalışmalar yapılmamıştır.

Böylece, yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemelerde plan ve programla ilgili esaslı bir düzenleme getirilmemiştir. Bir kaç sınırlı alan dışında, yasal mecburiyet olan başka plan yapılacak bir konu bulunmamaktadır. Sorunları büyüyen ve karmaşıklaşan yerel yönetimlerin konulara basit ve günlük yaklaşımlarda çare bulmaları güçtür. Ulusal düzeyde uygulanan plan ve programların hedef ve ilkelerine uygun olarak yapacakları çalışmalarla, yerel yönetimlerin uzun vadeli hizmetlerini belli bir sisteme bağlamaları gereklidir. Bugüne kadar yerel yönetimlerin planlama yaklaşımında, süreklilik ve uygulanabilirlik sağlamadıkları da bilinmektedir.

2 — İl Mahalli İdareler Planları Uygulaması (İLMİP)

İLMİP yerel yönetimlerin fiziksel ve parasal olarak kaynaklarını saptamak ve geliştirmek, ortak ve yerel nitelikli ihtiyaçlarını belirlemek ve kaynak ihtiyaç

17 Tayfur ÖZŞEN, “Yere! Yönetimler ve Planlama” Türk İdare Dergisi, Sayı : 377, Aralık 1987, Ankara, s. 121-123.

18 Tayfur ÖZŞEN, a.g.c., s. 124-126.

dengesini kurmak, yerel yönetim ile merkezi yönetim arasında teknik ve mali ilişkiler düzenlemek ve uyum sağlamak amacıyla güden bir planlama türü olduğu gibi aynı zamanda; ilin tüm imkânlarını ortaya çıkaracak ulusal plan ve program ilke ve hedefleri ile uyumlu hale getirerek planlamasının yapılması işlemi olarak bilinmektedir. Bu plan, 1971 Programında ele alınmış ve bazı yöreler pilot bölge seçilerek buralarda uygulanması kararlaştırılmıştır. (Van, Zonguldak, Elazığ, Samsun ve İzmir) DPT bu illere kendi olanakları ile katılmıştır.¹⁹ 20

İLMİP'in amacı; ulusal ve yerel ihtiyaçları tespit ederek, hangilerinin yerel yönetimlerce yapılacağına belirlenmesi, yerel yönetimlerin ihtiyacı olan kaynakların tespiti, hizmetlerin plan ve program disiplini altında gördürülmesi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, kaynakların rasyonel kullanılmasının sağlanması, yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun olarak işbirliği ve koordinasyonun sağlanması, yerel yönetimlerle merkezi yönetimler arasında çeşitli konularda dengeleme ve işbirliğini sağlamak olarak sıralanabilir. Bu amaçlara uygun olarak, DPT'de 1971 yılında İl Planlaması Bölümü açılmış, İçişleri Bakanlığında APK kurulmuştur. İl ve ilçelerde teşkilatlanma öngörülmüş ise de bu gerçekleşmemiştir.²¹ “Yönetimin Bütünlüğü” ilkesinden hareketle yerel yönetimlerin devletten ayrı birşey olmadığı, bazı düzenlemeler açısından ve ulusal planla bütünlüşme yönünden bir arada mütalâa edilmeli ve değerlendirilmelidir. Birbirleriyle uyumlu olmayan ve kalkınma planlarının gerektirdiği işbirliği ve anlayışı yapmaktan uzak bulunan yerel yönetimleri “Yönetimin Bütünlüğü” ilkesi altında birarada tutmak gereklidir.²² İLMİP, il ve ilçelerde mevcut doğal, beşeri, ekonomik ve sosyal kaynakların envanterini çıkarmayı ve ihtiyaç programlarını hazırlamayı hedeflemiştir. İLMİP DPT'nin yardımı ile İl valisinin önderliğinde, özel idare, belediye ve köy bütçeleri ile ilin yerel ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik bir çalışmadır. İLMİP'in gerçekleştirilmesi için 1970'li yıllarda çok çeşitli çabalar sarfedilmiştir. 1972-1973 yıllarında yapılan hızlı çalışmadan sonra, 1974 yılında konu yavaşlatılmıştır. Üçüncü Plan Döneminde İLMİP çalışmaları pek başarılı sayılmaz. 1975 Yılı Programında İLMİP çalışmalarının sürdürüleceği ve ileride geri bölgeler için yapılacak bölgesel planların bir ön hazırlığı olduğu vurgulanmıştır. Dördüncü Beş Yıllık Planda ise İLMİP'e yer verilmemiştir.

Neticede, İLMİP çeşitli yetersizlikler yüzünden daha başlangıçta kendisinden beklenen başarıyı gösterememiştir. İLMİP çalışması yerel yönetimler ve il yönetimi için plan ve program hazırlanması yönünden bir örnek oluşturmuş ve birikim sağlamıştır. Yerel yönetimler düzeyinde yapılacak olan planlama çalışmalarının başarıya ulaşması için her şeyden önce; yerel yönetim planlarının

19 Mustafa TEKMEK, a.g.e., s. 74-75.

20 Tayfur ÖZŞEN, a.g.e., s. 130-133.

21 Osman MERİÇ, “İl Mahalli İdaresi ve Konu ile İlgili Olarak En Son Yapılmış Olan Düzenleme”, Türk İdare Dergisi, Sayı : 382, Mart 1989, Ankara, s. 1-17.

22 Nuri TORTOP, a.g.e., s. 43-75.

BÖLGE KALKINMASI VE YEREL YÖNETİMLER 121

ulusal plan içindeki yerinin ve onunla ilişkisinin tarif edilmesi, ana sistem içindeki yerinin belirlenerek oraya oturtulması, planlama için gerekli kaynağın sağlanması ve bu kaynakların uygun kullanımının sağlanması için gerekli tedbirlerin açıklığa kavuşturulması, planlama ve programla ilgili görevlerin temel yasalarda ve diğer mevzuatta açıkça belirlenmesi ve tarif edilmesi ile, bu iş için yeterli örgüt ve personelin sağlanması gereklidir.²³ İLMİP'den de anlaşıldığı gibi; temel altyapıyı oluşturan düzenlemeler yapılmadan, yeterli kaynak, örgüt ve eleman sağlanmadan, yerel yönetimler düzeyinde planlama başarılı olamaz. Bu tür düzenlemeler her zaman kâğıt üzerinde

kalmaya mahkumdur.

3 — Kalkınma Planlarında Yerel Yönetimler

1961 Anayasası ile başlayan Planlı Kalkınma döneminde büyük ümitlerle her alanda olduğu gibi, yerel yönetimler alanında da önemli değişiklikler yapılmak istenilmiştir. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda halkın yerel katkılarının yerel yönetimler aracılığıyla sağlanması için "Toplum Kalkınması" adıyla yeni uygulama getirilmiştir. Bu dönemde, yerel yönetimlerle ilgili mevzuatta değişiklik yapılacağı devamlı gündemde bulunmakta ve hükümet programlarında buna sıkça yer verilmektedir. Bu plan döneminde daha çok köy kalkınmasına ağırlık verilmiştir. Halkın gönüllü katılımlarının sağlanması için Toplum Kalkınmasına gereken önemin verileceği vurgulanmıştır. Devletin yaptığı yatırımlara vatandaşın katkısını sağlamak suretiyle, müşterek bir kırsal kalkınmanın gerçekleştirilmesi temel amaç olmuştur.

Toplum Kalkınması kavramı zamanla gündemden düşmeye başladı. Ancak, özellikle köye giden hizmetlerin ve kırsal kesimdeki altyapıların süratle yapılması için tüm merkezi idareyi bu yönde teşvik etti. Köyİşleri Bakanlığı ve YSE gibi kuruluşlar bu aşamadan sonra kurulmuşlardır. Yerel hizmetlerin Devlet tarafından yapılması ve yerel halkın bu hizmetlere doğrudan katkılarının sağlanmaması, hizmetin etkili ve verimli olmasını engellemektedir. Söz konusu planda yerel yönetimlerin kaynak yetersizliğine ve yetkisizliğine dikkat çekilerek, bu konuda gerekli iyileştirmelerin yapılacağı belirtilmiştir.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında; sanayileşmenin sonucunda, nüfus hareketlerinin artmasıyla şehirleşme hızlanmıştır. Böylece; yerel yönetimlerin şekli de değişmeye başlamıştır. Birinci Plan döneminde köye yönelik çalışmalara ağırlık verilirken, İkinci Plan döneminde belediyeler ön plana çıkmaya başlamışlardır.²⁴ Burada küçük bir belediye ile nüfusu milyonları aşan belediyelerin aynı kanunla yönetilmesinin yanlışlığına işaret edilmiştir. Şehirleşme ve şehir sorunlarına ilişkin düzenlemelere İkinci Plan döneminde ağırlıkla değinilmiştir. Buna göre; "Devlet

23 Tayfur ÖZŞEN, a.g.c., s. 164-167.

24 Turgut KILIÇER, Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri ve Mahalli İdareler Politikaları (1923-1990), Adana Valiliği Yayınları No: 2, Ankara, 1990, s. 90.

ve belediyeler arasında iş bölümü; şehirlerin önem ve niteliklerine ve şehirleşme politikasına göre yeniden tespit edilecektir." denmektedir.²⁵

1973-1977 yıllarını kapsayan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde yerel yönetimlerle ilgili olarak, bunların il, belediye ve köy halkının ihtiyaçlarını karşılamaktan uzak olduğu vurgulanmıştır. Bu dönemde, yerel yönetimlerin kaynaklarının yetersizliği ve mevcut alanlarının da öncelik sırasına göre yerinde kullanılmaması bu yönetimlerin fonksiyonlarını zayıflatmıştır.

Daha önce de değinildiği gibi bu plan döneminde, yerel yönetimlere özel bir ağırlık verilmek suretiyle, “İl Mahalli İdare Planlaması (İLMİP)” adıyla bunları bir bütün altında toplayarak, yerel yönetimlerin kısa ve uzun vadeli yatırım programları ve hesapları yapmaları istenilmiştir. Bu dönemde, mali denkleştirme sağlanarak kaynakların merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasında eşit dağılımı temin edilecektir. Aynı şekilde, yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir sağlanacağı belirtilmiştir. Yerel nitelikli gelirler bu yönetimlere bırakılacak ve bunların hizmetlerinde standardizasyona gidilecektir. İLMİP’de öngörülen ilke ve tedbirler uygulanma imkânı bulamadı. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı zamanında hazırlanamadı. Bir yıllık gecikme ile 1979 yılında ancak yetiştirilebildi.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında (1979-1983) yerel yönetimlerle ilgili ilkelere geniş olarak yer verilmiştir. Özellikle o yıllarda mevcut ekonomik darboğaza ve fiyat istikrarsızlığına çare olmak üzere, belediyelere tüketim ve dağıtım aşamasında, fiyat kontrolü konusunda ayrıntılı görevler yüklenilmek istenmiştir. Belediyelerin büyük şehirlerdeki durumu, imar planı yetkisi, 2000 nüfus ölçütünün yetersizliği, kaynak sıkıntısı, metropolitan belediye modeli gibi konularda düzenlemeler getirilmiştir. Bu dönemde, 12 Eylül 1980’den sonra yerel yönetimlerle ilgili birçok tedbirler alınmıştır. Buna göre; küçük belediyelerin büyük belediyelere bağlanması, il özel idareleri ve belediyelere genel bütçeden pay aktarılması (2380), Belediye Gelirleri Kanunu (2464) vs. gibi kanunlar düzenleme konusu yapılmıştır.

Dördüncü Plan döneminde; “...Bu gelişmeler karşısında il yönetimi ve kentlerde yönetimin çerçevesini belirleyen küçük üretici ilişkilerinden hareket eden, sınılaşma-kentleşme sürecinin gerisinde kalan ve yerel yönetimlerin merkezi hükümet karşısında güçsüzlüklerinin nedeni olan, 1930’ların belediye modeli işlevlerini göremez durumdadır. Ayrıca, metropolitan alanlara özgü bir yönetim biçimi ve altyapı organizasyonu gereksinimi belirginleşmiş, etkin bir yönetim ve kaynak yaratımı, tüketiciyi koruyan, kentin biçimlenmesinde söz sahibi bir belediye yapısına kavuşturulamamıştır.” şeklinde belediyelere ilişkin görüşler mevcuttur.

25 DPT, a.g.e., s. 15.

BÖLGE KALKINMASI VE YEREL YÖNETİMLER

123

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemindeki (1985-1989) ilke ve politikalara göre; “Mahalli idarelerin kuruluş, görev, yetki, sorumlulukları ve merkezi idare ile koordinasyonu Anayasanın 127 nci maddesinde yer alan çerçevede düzenlenecektir. Belediye ve il özel idarelerinin görevleri günün şartlarına göre düzenlenecektir...” denildikten sonra ayrıca; yerel yönetimlerin işbirliği ve koordinasyonunun sağlanması, belediye olmak için gerekli 2000 nüfus ölçütünün yükseltilmesi, bazı görevlerin

belediyelere devredilmesi, belediyelere programlar yaptırılması, yerel yönetim işletme ve birliklerin yapılarının değişmeleri, hizmetlerin ihale yoluyla başkasına yaptırılması vs. gibi konularda ilkeler getirilmiştir. Bu dönemde; bakanlıkların kuruluş kanunları çıkmış ve tüm bakanlıklar yerel yönetimlerle koordinasyonla görevli kılınmış, büyükşehir belediyeleri kurulmuş, belediye gelirleri artırılmış, imar mevzuatı değiştirilmiş, fonlar kurularak ek kaynaklar yaratılmış, İl Özel İdareler Kanunu çıkarılmıştır.

1990-1994 dönemini kapsayacak olan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı yerel yönetim olgusuna daha değişik açıdan yaklaşmıştır. Buna göre; "...Mahalli idarelerin sağlık, eğitim, kültür, spor ve benzeri çağdaş yetki ve görevlerle donatılması, merkezi idareyle olan ilişkilerinin gözden geçirilmesi, yönetim yapısı, insan gücü, idari ve teknik potansiyellerinin artırılması, halk katılımının teşviki ve hemşehrilik ruhunun geliştirilmesi gereği devam etmektedir..." şeklindeki temel görüş çerçevesinde konuya yaklaşılmak hedeflenmiştir: Günümüzde yerel yönetimlerin layık olduğu yere kavuşturulacağı şeklindeki yaklaşım bu ilkeyle bütünleşmektedir. Ayrıca, bu dönemde yerel yönetimlere sağlanan kaynak imkânlarına rağmen, bunun hizmete tam rasyonel olarak yönlendirilemediğine değinilmiştir. Aynı şekilde, yerel yönetimler hakkında ilke ve hedefler diğer planlara göre daha uzun tutulmuştur. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, geleceğin taşra yönetiminin yerel yönetimler olacağını şimdiden çok iyi görmüş gibidir.

4 — Yerel Yönetimler Düzeyinde Planlama

Planlı döneme geçilmeden önce, yerel yönetimlerin plan ve program hazırlama görevleri mevcut idi. Planlı dönemden sonra, yerel yönetimlerin de plan disiplini içine alınmaları konusu tartışılmıştır. Belediyelerde imar planı, il özel idarelerinin beş yıllık planları ve köylerin işleri bir sıraya koyması ilk planların örnekleridir. Bugün, işlerin çoğalması ve karmaşıklaşması nedeniyle basit, rutin ve tek yönlü plan ve programlarla yerel yönetimlerin sorunlarına çözüm bulmak güçleşmiştir.²⁶ Kalkınma planlarının bütünlüğü ilkesinin sonucunda; yerel yönetimler yapacakları planları ulusal plan, ilke ve hedeflerine uygun olarak düzenlemek zorundadırlar. Uygulamada yerel yönetimlerin genel olarak planlama yapacaklarına dair bir yasal hüküm olmadığı gibi, somut bir çalışma da bulunmamaktadır.

26 Tayfur ÖZŞEN, a.g.e., s. 98.

İLMİP çalışmasının sonuca ulaşamaması da bu konunun bir daha ele alınmamasına neden olmuştur. Planlama çalışması; uygun ortamın bulunmaması, kaynak yetersizliği, uzman eksikliği ve örgütün bulunmaması gibi nedenlerle yaygınlaşmamıştır. 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Yasa ile planlamayla ilgili hükümler getirilmiştir. Bu belediyelerin Büyükşehir Belediye Hizmetleri Master Planlarını hazırlayacakları, 1986 Yılı Programında yer almıştır.

Yerel yönetimlerde planlamanın gelişmemesinin nedenlerinden birisi, bu işi gerçekleştirecek örgütün olmayışındandır. Halbuki planlama olayının gerçekleşmesi için, uygun yapıda bir örgütün bulunması gereklidir. Bugün, sadece büyükşehir belediyelerinde ve onların ilçe belediyelerinde APK birimleri kurulmuştur. Bunun dışında, diğer yerel yönetimlerde planlama ile ilgili doğrudan görevli birim veya kuruluş bulunmamaktadır. Yerel yönetimler; ulusal planın bir parçası olarak ele alınmalı, onunla bütünlük sağlanmalı, gerekli kaynaklar temin edilmeli, uzman personel istihdamına gidilmeli ve örgüt oluşturulmalıdır.

5 — Yerel Yönetim Alanlarının Düzensizliği ve Kademelerin Sayısı

Hizmetin istenilen düzeyde yürütülebilmesi için taşrada merkezin kuruluşları ve yerel yönetimlerin alan büyüklükleri ve kademe sayılarının uygun ve objektif olması gerekir. Teknik hizmetlerin yürütülebilmesi için uygun alan ve kademelerin oluşturulması kaçınılmazdır. Uygulamada teknik hizmetlerin yürütülmesinde, dolaysız hizmetler, destekleyici hizmetler ve genel kalkınma hizmetleri olmak üzere kademeler mevcuttur.²⁷ Görevlilerin halkla doğrudan temasta buldukları hizmetler dolaysız hizmetler iken, nezaret, ikmal, planlama, eğitim ve diğer hizmetler destekleyici hizmetler olup, en son olarak da politikaların yapılması, kaynak temini, ulusal planlama ve diğer büyük ölçekli faaliyetleri kapsayan hizmetler genel kalkınma hizmetleridir.

Teknik hizmetlerin yürütülmesinde; aynı hizmet alanına ihtiyaç duyulan ve hizmetin yürütülmesinin en ekonomik olduğu büyüklükteki alanların gerektirdiği hizmetler birarada yürütülmelidir. Bütün hizmetler için en optimal alanın bulunması ise imkânsızdır. Bölge planlaması, yerel yönetimler ile merkezi yönetimler arasında bir kademedir. Bölgelerin seviyelerinin tesbiti ayrı bir konudur. Çok büyük alanlara sahip bölgeler tespit etmek akılcı olmayacaktır. En iyi optimal bileşimi veren ölçekte bölge uygulaması gereklidir. Bölgelerin tesbitinde; ihtiyaçlar, ekonomik kaynaklar, yaşama şekilleri ve coğrafi faktörler rol oynayacaktır. Taşrada bölge planlaması örgütlenmesinde; merkezi yönetimin taşra kuruluşları, yerel yönetimler ve bölge örgütünün alanları birbirine uydurulmalıdır. Bu ise, teknik hizmetlerin planlama faaliyetlerine daha kolay katılmasını sağlayacaktır.

27 Mustafa TEKMEK, a.g.e., s. 282.

BÖLGE KALKINMASI VE YEREL YÖNETİMLER

125

Bölgelerin ölçüğünün belirlenmesinde; nüfusu yoğun, yüzölçümü büyük ve merkezi yönetimin dolaysız hizmetleri yürüttüğü ülkelerde bölgeye ihtiyaç duyulabilir. Personelin niteliği ve uzmanlaşma bölgeye geçişi gerektirebilir. Bu tür elemanlar taşrada daha faydalı olacaktır. Dil ve diğer faktörler belli bölgelerin birlikte değerlendirilmesini gerektirebilir. Bütçe, büyük ekonomik teşebbüsler, halk liderleri ile ilişkiler vs. gibi nedenlerle bölge çekici gelebilir.²⁸

Taşranın alan büyüklüğü ve kademelerin çeşitlerinde; her bakanlığın ayrı ayrı bölge seçmekte, ortak bir örnek bölgelerin seçilmesi, seçilen bölgelerin teknik hizmetleri dolaysız olarak yürütebilecek büyüklükte olması, merkezi yönetimin taşra yönetiminin zamanla yerel yönetim haline dönüştürüleceği veya merkezi yetkilerinin yerel yönetimlere devredilebileceği gibi konular gözönüne alınarak değerlendirme yapılmalıdır. Yerel yönetim kademelerinde köyler ilk kademede yer alacaktır. Bu kademe, vatandaşın katılımı ve toplum duygusunun fazla olduğu bir alan olmalıdır. Kademe teknik hizmetlerin örgütleneceği büyüklükte olmalıdır. Ancak, meclislerin rahat çalışabileceği büyüklük tercih edilmelidir. Merkezi durumda olan bir şehir, bölge merkezi seçilmelidir. Kaynak temini alan belirlenmesinde belirleyici olmamalıdır. Kaynağı kıt olan bölgelere özel usullerle kaynak transferi her zaman mümkün olabilecektir.

D - TOPLUM KALKINMASI VE YEREL YÖNETİMLER

Toplum kalkınması çok eskiden beri gündemde bulunan ve özellikle planlı dönemin başlarında ve daha önceleri sık sık kullanılan bir kavramdır. Toplumun görece fakir olduğu ve devlet imkânlarının da sınırlı olduğu yıllarda, ihtiyaçların giderilmesi ve hizmetlerin yürütülebilmesi için Devlet-millet işbirliği yapılması yoluna gidilmekte idi. Zamanla toplum kalkınması olayına, fazla önem verilmez olmuştur. Herşeyin kamu yönetimince yapılması sonucunda, halk hizmetlerin dışına itilmiş ve hizmetler devletin kaynakları bol bol kullanılmak suretiyle yürütülmek istenmiştir. Zaman içerisinde toplum kalkınması anlayışında da değişiklikler olması doğaldır. Gelecekte, ideal taşra yönetiminin yerel yönetimler olacağı yönündeki düşünceler daha ağır bastığına göre, halkın yürüttüğü yönetimde, halkın katılımı ve halk girişimlerinin daha ağır basacağı söylenebilecektir. Bu durumda, yerel yönetim uygulaması içindeki toplum kalkınması daha değişik bir anlam ifade edecektir. Bunun sonucunda; bölgesel kalkınma, yerel yönetimler ve onun değişik bir uygulaması olan toplum kalkınması sonucunda, istenilen seviyeye gelmiş olacaktır. Yerel yönetimler açısından toplum kalkınması incelenirken; bu kavramın anlamı, yerleşim birimlerinin durumu, halkın katılımı, uğranılan başarısızlıklar ve halkın temsil edilmesi gibi konular kısaca gözden geçirilecektir.

28 Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu Raporu, a.g.e., s. 19-28.

1 — Toplum Kalkınmasının Anlamı

Toplum kalkınması deyiminden daha çok yerel toplum kalkınması anlamını çıkarmak gereklidir. Bunun amacı, köy, kent ve kasaba toplum birimlerinin gelişmesidir. Toplum kalkınmasının aynı zamanda, yerel kalkınmaya yönelik olarak yerel girişim ve önderlikle başlatılan ve devletçe desteklenen bir çalışma programı olmasının yanında;

yerel halkın devletle gönüllü işbirliğine dayanan bir çalışma yöntemi olduğu da bilinmektedir.²⁹ Böylece, toplum kalkınması herşeyi devletten ve toplum dışı güçlerden beklemek ve dışarıdan kendileri hakkında karar verilerek uygulamasını takip etmek yerine; yerel toplumun kendi gücüne dayanması; kendisinin karar vermesi, güç birliği yapması ve gelişmenin anahtarının kendisinde olduğu bilincine varması olayıdır. Burada, toplum kalkınması zora ve baskıya dayanmadan, yerel toplumun gönüllü olarak aşağıdan yukarıya katılımına dayanan demokratik bir kalkınma yöntemidir. Toplumsal kalkınma dışarıdan zorla kabul ettirilen bir uygulama olmayıp; halkın kendisinin başlattığı, programını yaptığı ve gerektiği zaman devletle gönüllü olarak işbirliği yaptığı bir toplumsal değişme sürecidir. Bu süreç; halk katılımı ve girişimciliğine önem veren, yerel önderliği ön plana çıkaran, zorlama yerine demokratik ikna yönüne ağırlık veren, davranış ve düşünce değişikliğini amaçlayan, eğitim yönü ağır basan bir süreçtir. Ayrıca, dernek, vakıf, kooperatif vs. gibi örgütleyici yönlerinin bulunması nedeniyle, yerel halkı örgütleyici ve bütünleştirici bir yönünün de bulunduğu bilinmektedir.

2 — Yerleşim Birimleri ve Yönetel Kademelerde Toplum Kalkınması

Toplum kalkınmasının il, ilçe, belediye ve köy yönetimlerindeki durumlarına bakmakta fayda vardır. Merkezi yönetimin taşra örgütünden olan ilde, yetki genişliği esası uygulanmasına rağmen, özellikle ödeneklerin harcanmasında merkezin onayının gerekmesi, gönüllü katılım esasına dayanan toplum kalkınmasını güçleştirmektedir. Nisbeten eskiden beri ilde varolan ve son yasal düzenlemelere rağmen, “emanetçi bir ara düzey yönetim birimi” olmaktan kurtulamayan il özel idareleri, istenilen düzeye varamamış ve kısır kalmıştır. Gönüllü halk katılımlarım ve yerel kaynakları harekete geçirerek, kırsal alana yönelik çalışmalarını özendirerek yapı oluşturulamamıştır. Yapacağı işlerde bakanlıktan onay alınması işi de merkeziyetçiliği artırmıştır. Yıllık programlar hazırlama dışında, plan ve programla ilgili yetki ve görev verilmesi de, işin bir başka olumsuz yönüdür. Ayrıca, yapılacak olan programın merkezin onayından geçmesi, gönüllü katılımı destekleyen bir düzenlemedir. Halkın gönüllü katılımıyla gerçekleşecek yerel projelerin merkezin onayına bağlı kılınması, toplum kalkınması açısından sakıncalıdır.³⁰

29 Cevat GERAY, “Toplum Kalkınması Açısından Yerel Yönetimler”, İl Özel İdaresi Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu, DPT yayın No: 2173-SPB : 417, Ankara, 1989, s. 211.

30 Cevat GERAY, a.g.e., s. 212.

BÖLGE KALKINMASI VE YEREL YÖNETİMLER 127

İller düzeyinden dışarı çıkılarak kurulan bölge teşkilatları planlı, programlı, koordinasyonlu, uyumlu, etkili ve verimli bir çalışmayı imkânsızlaştırmıştır. Yönetimin bütünlüğü taşrada zedelenmiştir. Bugün çeşitli ölçüler açısından, illerin büyüklükleri birbirleriyle kıyaslanamayacak kadar farklıdır. Böylece, iller bölge planlaması için uygun alan değildir. İl sınırlarını değiştirerek bölgesel plana uygun yerleşim yerlerinin oluşturulması ve uzun vadede bölgesel düzeyde

yeni bir yönetim kademesinin kurulması kaçınılmazdır. Bu ise uzun soluklu bir iştir. Kısa vadede il özel idarelerinin kırsal ve kentsel alanlara yönelik yerel kaynakları harekete geçirmeye yarayacak ve toplumsal kalkındırmayı özendirerek, planlı, programlı, etkili ve yeterli kaynaklara sahip bir yerel yönetim birimi haline getirilmesi, demokratikleşme açısından çok önemlidir. Diğer yandan; ilçe çeşitli özellikleri dolayısıyla toplum kalkınmasına en müsait bir yapıda bulunmaktadır. Planlı dönemin ilk yıllarında, toplum kalkınması için en uygun yerleşim birimi olarak ilçe seçilmiştir. İlçenin toplum kalkınması ve yerel kaynakları harekete geçirerek halk katılımı sağlayacak bir bütçesinin olmaması en büyük eksikliğidir. Halka en yakın birim olan ilçelerin yerel yönetim birimi olarak düzenlenmesi zorunludur.³¹ İlçenin büyükşehir belediyesine benzer bir örgütlenmeye gitmesi mümkün olabilir. İlin altında belediye ve köylerden oluşan bir yerel yönetim birimi kurulması mümkündür. Burada, yerel yönetim birimleri arasında özerkliği zedelemeyen bir işbirliği ve hiyerarjik ilişkilerin kurulması kaçınılmazdır. Çünkü Türk yerel yönetim birimlerinin ilişkileri açısından en büyük eksiklik, aralarında organik bir bağlantının kurulmamış olmasıdır.

Bugünkü köy yönetimi, toplum kalkınması açısından yetersizdir. Kanunla bir syr görev verilmiş olmasına rağmen, hemen hemen hiç kaynak verilmemiş olması, bu yönetimleri etkisiz hale getirmiştir. Eski bir uygulama biçimi olan İMECE'yi mevcut şekliyle şimdiki köy düzeninde uygulamak imkânsızdır. Köylüleri üretimin birer unsuru olarak köy bazında kurulacak iktisadi faaliyetlerle devreye sokmak mümkündür. Köy katılım paylarının kaldırılmış olması, köye yönelik hizmetlerde her şeyi devletten bekleme alışkanlığının oluşmasına neden olmuştur. Belediye olmalarını özendirmeye çalışmak, bu yapıyı kırmak için bir çare olarak görülmektedir.

Aynı şekilde, ilk başlarda toplum kalkınması köye yönelik bir anlayış kabul edilirken, zamanla kentlerde de uygulanabileceği kabul edilerek “Kent toplum kalkınması” kavramı geliştirilmiştir. Burada, ekonomik ve tarımsal faaliyetlerden ziyade, topluma ve kente ilişkin sorunların çözümüne ilişkin çabalar söz- konusudur. Burada iş gücü katkısından çok maddi katkı söz konusudur. Çevre konuları, yardım kampanyaları vs. bu neviden faaliyetlerdir. Belediyeler, ma

31 Selçuk YALÇINDAĞ, İlçe Özel Yönetimi, TODAİE Yayınları No: 157, Ankara, 1977, s. 48-S4

halle ve semtler üzerinde, halkın doğrudan katılımını düzenleyen yapı oluşturulamamıştır. Halktan gelen bir hareket görmek çok az olup, günümüzde herşey devletten beklenmektedir. Şehirlerde “Hemşehrilik ruhu” nun oluşturulması ve toplu hareket edilebilme güdüsünün geliştirilmesi için yol ve yöntemler bulunması

kaçınılmazdır.

3 — Toplum Kalkınmasının Gelişme Yönü

Bugün, halk katılımı ile yapılması gereken işler yerine, nisbeten daha az başağrısı olan ve sorumluluğu ortadan kaldıran ihale yöntemi ile işlerin gördürülmesi yönünde uygulama mevcuttur. Halbuki, halkın geniş ve örgütlü katılımı sağlanarak yapılacak işler, devlete ihale kırımından daha fazla maddi kazanç temin edecek ve yapılan hizmetler de halk katılımı ile yapıldığından, ayrı bir mana ifade edecektir. Son yıllarda okul yapımında görülen uygulama buna örnektir. Toplum kalkınması çalışmaları bir takım çalışması olup, yalnızca baştaki yöneticinin tek başına gerçekleştirebileceği bir uygulama biçimi değildir. Kırsal alanların yoksul karakteri, toplumsal kalkınmayı duraksatan en önemli engellerden birisidir. Geçim derdi ile uğraşan insanın, toplumsal konulara eğilmesi çok zordur. Kentsel alanda zaman ve işgücü noksanlığı, hemşehrilik ruhunun gelişmemiş olması, önder noksanlığı gibi nedenlerle kentsel toplumsal kalkınma zorlaşmaktadır. Kentlerde karar alma süreçlerine katılarak, günlük kent sorunlarına sahip çıkacak yerel örgütlenmelerin özendirilmesi gerekir.

Böylece, kentte ve kırsal alanda devlet ve yerel yönetimlerle, yerel halkın gönüllü katılımı sağlanarak, devlet imkânlarının yanında, yerel kaynakları harekete geçirmek suretiyle hizmetlerin üretilmesinde ve sorunların çözülmesinde, toplum kalkınmasının etkili bir yol olduğu kabul edilmektedir. Planlama aşamasında veya programsız olarak özellikle mülki idare amirlerinin başarıyla uyguladığı bir çalışma, toplum kalkınması hamleleridir. Halkın toplum kalkınması sürecine katılmasında, yerel yönetimlerin ve devlet kuruluşlarının vakıf, dernek, kooperatif, oda gibi kuruluşlarla iş birliği içinde çalışmalarında büyük fayda vardır. İl ve ilçelerde kırsal ve kentsel alanlara yönelik çalışmalarda; görevleri ile orantılı gelirleri olan, halkın seçtiği organları ile karar alabilen, halkın karar sürecine katılmasına elverişli, özerk ve demokratik yerel yönetim birimlerinin kurulması, toplum kalkınmasının ve bölgesel kalkınmanın sağlanmasında asıl etken olacaktır.

E - DEMOKRASİ AÇISINDAN YEREL YÖNETİMLERİN DURUMU

Yerel yönetimler her şeyden önce demokrasinin ürünüdür. Demokratik olmayan rejimlerde, yerel yönetimlerin varlığından bahsetmek mümkün değildir. Yerel yönetimler ise; demokrasinin üzerinde durduğu ayakları ve temel taşlarıdır. Demokratik uygulamalar, yerel yönetimler sayesinde ayağı yere basan rejim olmaktadır. Adeta buralar demokrasinin okulu durumundadır. Gelecekte ülke

BÖLGE KALKINMASI VE YEREL YÖNETİMLER

129

yönetiminde söz sahibi olmak isteyen politikacılar, genellikle buralardan geçerek yetişmektedir. Buralardan geçmeden politik yaşama atılan kimselerin başan şansı da

az bulunmakta, bu politikacılar ülke gerçeklerinden de tam haberdar olmamaktadır. Yerel yönetimler halkı yönetimde doğrudan söz sahibi yapan ve halk katılımının en üst seviyede olduğu kuruluşlardır. Demokrasinin okulu durumundaki yerel yönetimlerin herşeyden önce, tam demokratik durumda olmaları gereklidir. Demokratik yaklaşım aynı zamanda bölgesel kalkınmayla da yakından ilgilidir. Demokratik bir yapıda oluşan yönetimlerin çaba ve gayretleriyle bölgesel kalkınmanın sağlanması daha rasyoneldir. Demokrasi açısından yerel yönetimlerin durumlarının araştırıldığı bu kısımda, yerel yönetimlerle demokrasi ilişkisi ve yerel yönetimlerin demokrasi karşısındaki diğer durumları kısaca gözden geçirilecektir.

1 — Yerel Yönetimler ve Demokrasi

Yeryüzünde bulunan ülkelerde yerel yönetimler demokrasinin önde gelen kurumları arasında sayılmaktadır. Burada, halk doğrudan yönetime katılmakta ve kendisinin seçtiği temsilcileri vasıtasıyla kendi kendini yönetmektedir. Seçilmiş olmanın yanında, halka doğrudan yönetime katılma yol ve yöntemlerinin de tanınması demokratik olma şartı için gereklidir. Halkın katılımı, çoğunluk ilkesi, dayanışma ve halka karşı sorumlu olma gibi kurallar yerel yönetimlerde de geçerlidir.

Yerel yönetimlerin demokrasi ile ilişkileri konusunda değişik görüşler mevcuttur. Tolman Smith'e göre, yerel yönetim demokratik seçim ilkesine ters düşen ve sadece geleneklerden gücünü alan bir kurumdur. Diğer yandan, bir başka görüş yerel yönetimlere demokrasinin düşmanı gözüyle bakmış, demokrasinin de yerel yönetimlere zararlı olduğu belirtilmiştir. John S. Mili demokrasi ile yerel yönetimlerin doğrudan ilişkili olduğuna değinerek, vergi yükümlülerinin yönetimde devamlı söz sahibi olması, onlara danışılması ve bilgi verilmesi gereğini savunmuştur.³² Yerel nitelikteki işlerin, yerel halk tarafından görülmesi, son derece doğal sayılmıştır. Bu yönetimler demokrasinin temel ögesi sayılarak, aynı zamanda siyasal eğitim kurumu vazifesi gördüğü de kabul edilmektedir. Mac- kenzie yerel yönetimlerin; insanların geleneksel haklarını yansıtan bir kurum, baz; kamu hizmetlerini etkili ve verimli biçimde halka sunma yöntemi ve halkın siyasal eğitiminin bir aracı olduğu için değer taşıdığına değinmiştir.³³

Buraya kadar yapılanlardan da anlaşılacağı üzere, yerel ve bölgesel yönetimler demokrasinin temeli olarak bilinmekte ve gelecekte uygulanacak yönetim biçiminin bunlar olacağı genel olarak kabul edilmektedir.

32 Güngör ERDUMLU, Bir İl Özci İdare Uygulaması Tokat Örneği, DPT Yayınları Genel No: 2183 - SPB No : 418, Ankara, 1989, s. 89.

33 Güngör ERDUMLU, a.g.e., s. 22.

2 — Yerel Yönetimler Yaklaşımında Eksiklikler

Türk yönetim yapısında; yönetimle ilgili olarak MEHTAP Raporu, İç-Düzen ve Yönetimi Geliştirme Programı gibi çeşitli inceleme ve araştırmalar yapılmış ve yasalarda bu konularda çeşitli değişiklikler olmuştur. Ancak, bu yasalarda meydana gelen değişiklikler, özellikle yerel yönetim alanında güçlendirici bir etki yerine, güçsüzleştirici bir etki yapmıştır. Burada yapılan günübürlük çözümler üretilmeye çalışılması ve konunun esastan ele alınmamış olmasıdır. Halbuki, getirilecek olan modelin etkili ve verimli bir çalışma düzeninin yanında, güçlü ve demokratik bir yerel yönetim sisteminin oluşmasına da imkân tanınmalıdır.

Sistem getirilirken; sözkonusu yerel yönetim sisteminin benimsenmemiş olması, bu konudaki başarısızlıkların bir nedeni olmuştur. Yapıdan gelen güçlü bir yerel yönetim kurumu yerine, dışardan ithal bir kurum vücutta devamlı emanet durmuştur. Bugün de, bu anlayış devam ettirilmiş ve aradan zaman geçmesine rağmen yerel yönetim kuruluşları tam anlamıyla genel kabul görmemiştir. Zaman içerisinde güçlendirilmeleri gerektiği halde, çoğu zaman daha da budanmışlardır. Aynı şekilde, yerel yönetimlerin bizim bünyemize uygun olmayacağı anlayışının sonucu, merkezi yönetime ağırlık veren bir yapının oluşmasına yol açmıştır. Bu ise, güçlü yerel sistemi kabul etmeyen bir uygulama biçimidir. Sonuçta, ortaya çıkan şey güçsüz bir yönetim yapısının varlığıdır. Politikacılar da merkezin küçültülerek, taşranın güçlendirilmesine çeşitli nedenlerle her zaman karşı oldular. Kaynakların taşraya aktarılacak suretiyle dağıtılması politikacıların işine gelmemiştir. Ayrıca, yerel yönetimler siyasal bilincin güçlenmesine ve seçmenin bilinçlenmesine yol açarak, yeni yeni politikacılar yetiştireceği için; vatandaşın bilinçlenmesi ve rakip politikacıların yetiştirilmesi merkezdeki politikacıların işine gelmemiştir.

Yerel yönetimler olayına bakışta tereddüt gösterilen bir husus da bu yönetimlerin verimli iş düzeninde çalışamayacakları ve çeşitli nedenlerle kaynak savurganlıklarına neden olacakları düşünülmüştür. Yerel yönetimlerin şimdiye kadarki çizdikleri tabloya örnek göstermek suretiyle, bunların yerel güçlü kimselerin etkilerinde kalacağı ve kamusal çıkarlar doğrultusunda verimli ve etkili hizmetleri üretmeyecekleri ileri sürülmüştür.³⁴ Burada il özel idareleri yetki, görev ve örgüt yönünden, köyler çaresizliği nedeniyle ve belediyeler savurganlık, plansız ve uygunsuz plan yürütmelerinden dolayı devamlı eleştirilmiştir.

3 — Yerel Yönetimler Açısından Demokrasinin Önemi

Yerel yönetimlerle ilgili temel tercih meselesinin önceden belirlenmesi gerekir. Bu yönetimlerden vazgeçilerek veya bu yönetimler demokratik bir yapı

34 Selçuk YALÇINDAĞ, “Yerel Yönetimler İç in Yeni Model Arayışları” Amme İdaresi Dergisi, Cilt : 21, Eylül 1988, Ankara, s. 6-8.

içinde güçlü bir hale getirilerek muhafaza edilecektir. Bozulan il sistemi ile verimsiz

yerel yönetim kurumları sonucunda yerel hizmet veren kamu yönetimleri gereği gibi fonksiyon icra edemez olmuşlardır. Söz konusu bu hantal, ağır işleyen ve katı yapının etkili ve verimli hizmet üretebilmesi için, yönetimde bütünlük sağlayacak demokratik sisteme kavuşturulması gerekir. Demokratik yerel yönetim birimlerinin Türkiye’de uygulanabileceği artık anlaşılmıştır. Bu nedenle yabancı diye kestirip atılmadan ona sahip çıkılmalıdır. Demokrasiyi aşağıdan başlatmak; tabandan yukarıya doğru uygulamak lazımdır. Yerel düzeyde halkın kendi kendisini yönetmesi denen bu uygulama, yerel yönetimlerin gerçek manada oluşturulması ile meydana gelebilecektir.

Ülke yönetimi düzeyinde, politikacılara kural koyma ve karar alma yetkisi tanıdığı halde, aynı politikacılara il düzeyinde karar alma, kenti yönetme ve o yöre ile ilgili yetki ve sorumluluk vermede kısıncı davranılmasını anlamak güçleşiyor. Her türlü yetki ve sorumluluğu üzerinde toplayan merkezin taşra örgütü yöneticileri, kendilerini yerel güçlerin etkisinden kurtarmakta tam seyyaliyete sahip değildirlir. Bu nedenle, kamu kurumları, yerel yönetimler ve onun organlarını demokratik yöntemlerle halka bırakmanın daha doğru olduğu düşüncesi ağırlık taşımaktadır. Mevcut ortamda yetişen politikacı, partizan, kavgacı, fırsatçı, basit kişisel hesaplar peşinde koşan ve yeteneksiz olmaktadır. Bundan ise, halk ve sistem yara almaktadır.³⁵ Bunun çaresi güçlü demokratik yerel yönetim kurumlarının mutlak manada iyi olacağı ve hiç bir eksiğinin bulunmayacağını savunmak imkânsızdır. Yerel yönetim kurumlarının yanında demokrasinin gerektirdiği diğer kurumların da oluşturulmadığı ve demokratik bilincin tam yerleştirilmediği durumda sistem tam anlamda işlemez.³⁶ Bunun için; tam temsili sağlayan seçim sistemi, diğer yollarla halkın yerel yönetimi denetleme kanallarının açık bulunması, halkın bilgi edinmesinin sağlanması, gibi değişik ilave yol ve yöntemlerin geliştirilmesi lazımdır. Burada yerel yönetimlerin yerel toplulukların genel çıkarı yerine, belli topluluk ve toplum kesimlerinin çıkarları lehine kullanılmaması için gerekli tedbirler alınmalıdır. Demokrasi yukarıdan öğretilmeyen, ancak aşağıdan çeşitli deneme yanılma yolları kullanılarak öğrenildiği oranda pekişmekte ve oturmaktadır.

4 — Yerel Yönetimlerin Etkili ve Verimli Çalışma Düzeni

Yerel yönetimlerin sürekli olarak kaynakları çarçur ettiği ve kaynak savurganlığı yaptığı toplumda yaygın bir kanı haline gelmiştir. Bunun için bunlar üzerinde sıkı bir vesayet denetiminin uygulanması lazım geldiği vurgulanmaktadır. Halbuki, bunun yerine vatandaşın kendi kaynaklarını zaman içinde denetlemelerine ilişkin bilincin oluşturulması daha doğru olacaktır. Bugün taşrada; bazıları

35 Selçuk YALÇINDAĞ, a.g.e., s. 12.

36 Nuri TORTOP, a.g.e., s. 35-36.

il sistemi içinde, bazıları ise dışında yer alan birimler yerine göre il, ilçe ve belediye birimlerine bağlandığı takdirde bunlar meclisler ve yöneticilerin denetimine verilecektir. Böylece, taşradaki birimler birbirinden ayrı ve koordinasyondan uzak olmayacakları gibi, daha etkili ve verimli hizmet üretme imkânına kavuşacaklardır. Aynı şekilde, bu devir etme sayesinde yerel hizmetlerin merkezden planlanıp programlanması ortadan kalkmak suretiyle yönetimdeki; kırtasiyecilik, geciktirme, duyarsızlık gibi etkililiği ve verimliliği olumsuz etkileyen sorunlar ortadan kalkacaktır. Merkezi yönetimin yerel yönetimler için yürüttüğü hizmetleri ilgili birimlere aktarması, yerindelik denetiminden ziyade, hizmetlerde ve işlemlerde hukuka uygunluk denetimi ile yetinilmesi gereklidir. Merkezi yönetim, yerel yönetimleri ulusal plan ve hedefleri yönünden her zaman denetle- yebilmelidir. Yerel yönetimler planlaması ile bölge planlaması arasında ilişki kurulması da kaçınılmazdır. Vatandaşın işin sahibi olduğu, bürokrasinin milletin emrine verildiği, devlet - millet kaynaşmasının sağlandığı, taşradaki genel ve katma bütçeli birimlerin yerel yönetimlerle irtibatlı hale getirildiği ve olayı canlı olarak yerinde yaşayan milletin kalkınma ve gelişmede tek söz sahibi olduğu güçlü demokratik yerinden yönetim düzeninde; etkili ve verimli hizmet anlayışı kendiliğinden oluşacak ve gelişecektir.

F - BÖLGESEL KALKINMA AÇISINDAN YEREL YÖNETİMLERİN KAYNAK PROBLEMİ

Yerel yönetim kurumlarının diğer yönlerinin yanında yapılanmalarında en büyük pay sahibi olan unsurlardan birisi de kaynaktır. Eğer, yeterli ölçüde kaynak temin edilmemiş ise, bu yönetimlerin kendilerinden beklenen faydaları sağlamaları ve fonksiyonlarını gereği gibi icra etmeleri çok zorlaşmıştır. Türkiye’de yerel yönetimler bugünkü durumları ile kaynak açısından yetersiz ve hizmetlerini istediği gibi yapamaz bir haldedirler. Ekonomik olarak, kendi öz kaynaklarına sahip olmayan ve öz kaynakların yeterli olmadığı durumlarda merkezden lazım olan yardımı alamayan yerel yönetimler, ne kadar ideal olarak demokratik ilkelere göre yapılmış olurlarsa olsunlar, yine de yetersiz kalacaklardır. Çünkü, herşeyin başı yine de sonunda paraya ve imkâna dayanmaktadır. Uygulamada yerel yönetimlere temin edilecek kaynağın, merkezi yönetim tarafından bir lütuf gibi sunulan yardımlar şeklinde değil de, kendisine ait öz kaynaklara sahip olan yerel yönetimleri oluşturmak durumundayız.

Yerel yönetimlerle bölgesel kalkınmanın birlikte ele alındığı bu kısımda; Yerel yönetimlerin kaynak düzeni, yerel yönetimlere devlet bütçesinden yapılan yardımlar, yerel yönetimlerle ilgili fonlar ve borçlanma konusunda çeşitli görüşleri irdelemeye çalışacağız. Bunu yaparken de hiçbir zaman derinliğe girmeden sadece çalışmamızla ilgili bölümlere bakmak suretiyle konuyu ele alacağız.

1 — Yerel Yönetimlerle İlgili Mali Konular

Diğer alanlarda olduğu gibi, mali işlemlerde de yerel yönetim ilkelerine göre yetkilerin ve imkânların devredilmesi gerekir. Kaynakların gereği gibi kullanılması ve kötü kullanımların önlenmesi için bazı mali konular merkezden yürütülebilir. Planlama ilke ve hedeflerine göre veya bölge planlamasına göre ödeneklerin dağıtılması, kaynakların kullanılması ile ilgili usul ve esasların belirlenmesi, yerel yönetimlere gelir toplamada yetki verilmesi, yerel yönetimlerin bütçelerinin onaylanması ve büyük kalkınma projelerinin finansmanı gibi konulardaki yetkinin merkezde toplanmasında bir mahsur görülmektedir.³⁷ Yerel yönetimlerde bu konuda kurumların oluşmaması ve yolsuzlukların önlenmesi gibi nedenlerle merkezde toplanan bu yetkilerden bazıları taşranın gelişmesini, kalkınma politikasını ve yerel yönetimlerin gelişmesini önlüyor. Yolsuzlukları önlemek için bunların üzerine hızla gidilmesi, sağlam hukuki ilkeler getirilmesi ve formalitelerin azaltılması gibi başka tedbirler alınmalıdır. Kuvvetli bir denetim mekanizması ile diğer şartların oluşturulması ile de suistimaller önlenecektir.

Yerel yönetimler düzeyinde mali konularda atılacak en radikal adımın, bu yönetimlerin kendi gelirlerini kendileri koyarak toplamaları ve bunların belli ilkeler dahilinde yapılmasıdır. Vergi ile hizmet arasında vatandaşın bağlantı kurması, ancak bu yolla olabilecektir. En önemli gelirler ise vergiler, hizmetlerden alınan harçlar ve ekonomik teşebbüs gelirlerinden oluşur. Vergi uygulamasında çeşitli makamlar ayrı ayrı veya tek başına paylaşılabilir. Ancak, yerel yönetimlere doğrudan vergi oranı tesbitinde aşırı ve bir serbestlik tanınmamalıdır. Elektrik, su, araç vs. gibi işletmelerden elde edilen gelirlerden sağlanan kârların da sınırlı olması lazımdır. Merkezi yönetim gelirlerinden yerel yönetimlere yardım yapılması genelde kabul edilmekle birlikte, bunun esas gelir olarak algılanmaması ve ek gelir gibi kabul edilmesi gerekir. Özellikle devlet yardımları; toplu olarak yapılan yardımlar ile özel amaçlı yapılan yardımlardan oluşmaktadır. Genel amaçlı yardımlar da yerel yönetimlerin genel olarak desteklenmesi için yapılır. Özel amaçlı yardımlar, sadece bazı yerel yönetimlere belli hizmetler için, belli şartlarla yapılan yardım türleridir. Özel amaçlı yardımlar istisnai olarak uygulanmalı, aşırıya kaçılmamalı ve basit usullerle yapılmalıdır. Özel amaçlı yardımlar faydalı olmakla birlikte, buna sık sık başvurmak doğru değildir. Büyük projelerde borç alma yolu denenmelidir. Bunun için borç vermek üzere; özel amaçlı müesseseler oluşturulmalıdır. Bu olmadığı takdirde, piyasa şartlarına göre para temini bu yönetimleri zor durumda bırakacaktır.

2 — Yerel Yönetimlerin Gelirleri

Yerel yönetimlerle ilgili olarak Anayasa'nın 127 nci maddesinde "Bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır." ilkesi yer almıştır. Merkezi

37 Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu Raporu, a.g.e., s. 76-92.

yönetimle yerel yönetimler arasında, görevlerin bölüşümü ve kaynakların paylaşılması şeklinde iki yönlü bir ilişki vardır. Görevlerin yerine getirilmesi zorunlu olduğuna göre, giderlerin görevle orantılı olabilmesi için yeterli oranda gelir sağlanması gereklidir.

Yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki gelirler; ekonomik, mali, toplumsal, siyasi ve yönetimle ilgili çeşitli gerekçelerle paylaşılır. Gelir kaynaklarının bölüştürülmesinde; tüm kaynakların vergilendirilmesinin sağlanması, her yönetime verilen görevleri yerine getirebilecek kadar gelir temin edilmesi, gelir sağlamak saikiyle daha fazla mükerrer verginin olmaması ve bölgelerarası dengesizliği giderici mekanizmanın kurulması gibi ilkelere uyulmalıdır. Yerel yönetimlerle merkezi yönetimler arasında, gelir bölüşümü bir kaç şekilde yapılır. Buna göre; kamu gelirlerinin tümü merkezi yönetimce toplanmakta ve sonradan yerel yönetimlere dağıtmakta, ikinci bir yol olarak vergi tabanı paylaşılmakta ve nihayet iki yönetim beraberce kullanmaktadır.³⁸ Vergi gelirlerinin merkezi yönetimce toplanıp, daha sonra dağıtımının yapılması, yerel yönetimler için tercih edilmez. Vergilerin paylaşılması yerel yönetimlerin kişilik kazanması için daha uygundur. Uygulamada, yerel yönetimin belli başlı gelirleri; vergiler, bağışlar, şerefiyeler, harçlar, harcamalara iştirakler, ticari ve sınai işletmelerin ürünlerinin satış gelirleri, borçlanmalar ve emlak gelirlerinden oluşmaktadır. Vergilendirmede yerel yönetimler; sınırsız vergileme yetkisi, vergi kaynaklarının paylaşılması, merkezi yönetimin tahsilatından pay alınması veya munzam vergi yoluyla tahsilat yapılmaktadır. Yerel yönetimlerin gelirleri yeterli değilse veya bölgelerarası farklılıkları gidermek amacıyla şartlı ve şartsız olarak bağışlar merkezi yönetim tarafından yapılmaktadır. Diğer gelir türleri de, kendi şekillerine göre tahsil edilmektedir.

3 — Genel Olarak Merkezi Yönetimin Mali Yardımları

Eğer yerel yönetimler merkezi yönetime gelir yönünden bağımlı iseler, özerkliklerini yitirmek ve merkezi yönetimin taşra birimi haline dönmek tehlikesini taşımaktadırlar. Görev ve sorumlulukları arttığı takdirde, bunlara sağlanan gelir de artırılmalıdır. Yerel yönetimlere merkezi yönetimin yapacağı en önemli hizmet, mali imkânlar sağlamasıdır. Bugün refah devleti anlayışındaki gelişmelere paralel olarak, yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları da devamlı artmaktadır. Burada merkezi yönetimin yapacağı şey, yerel yönetimler ile kendisi arasında mali yönden belli bir dengenin sağlanmasıdır. İzleyeceği politikalar; yerel vergiler, krediler, yatırımlar ve diğer mali politikalarından ibarettir. Vergi koymadaki yol ve yöntemler ise, ülkeden ülkeye değişiklikler göstermektedir. Burada yapılacak olan, diğer ülkelerde var olanı aynen kopya etmeden, yerel koşullara göre yol ve yöntemler bulunmasıdır.

38 Bclma ÜSTÜNİŞİK, “Yerel Yönetimlerde Devlet Katkısı ve Fonlar” Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama, İçişleri Bakanlığı Yayınları Genel No: 431 - APK -25, Ankara,

Bu da ülkelerin tarihsel gelişmelerine, geleneklerine ve ülke yapılarına göre değişecektir. Uygulamada ise merkezi yönetim en verimli vergi alanlarını kendisine ayırmakta, yerel yönetimlere ise verimsiz ikinci alanları bırakmaktadır. Bu vergilerin toplanmasında izlenen yol ve yöntemler de yukarıda açıklandığı gibi değişik niteliktedir. Yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında, dengeli ve istikrarlı bir mali yardım sisteminin kurulması zorunludur. Merkezi yönetimin diğer bir yardımı da; hizmetlerin, personel işlerinin ve bütçe hazırlanmasının merkezi yönetim tarafından desteklenmesidir.³⁹

Diğer yandan, çeşitli ülkelerde artan hizmetlerin giderlerinin karşılanabilmesi için gelirlerinin yetmediği durumlarda, sık sık başvuru diğer yöntem de, çeşitli şekillerde borçlanmadır. Borçlanma özel finansman kurumundan veya diğer bankalardan yapılmaktadır. Kendi kurdukları bankalar aracılığı ile borçlanma diğer bir yöntem olmaktadır. Yerel yönetimlerin muhasebe ve mali işleri her ülkede merkezi yönetim tarafından belli bir ölçüde denetlenmektedir. Aynı şekilde, bütçeler de genelde merkezi yönetimin onayına tabidir. Yerel yönetimlerle ilgili mali durum raporları da bir çeşit yerel yönetim hesaplarının teftiş ve denetiminden başka birşey değildir.

4 — Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelirleri

Türkiye’de yerel yönetimlerin gelirleri kendi öz gelirlerinden, devlet katkısı ve fonlardan oluşmaktadır. Yerel yönetimlerin öz gelirleri Belediye Gelirleri Kanunu’na göre elde edilen vergi, resim, harç ve harcamalara katılma payları, işletme ve ortaklık gelirleri, kira gelirleri, gayrimenkullerin satışlarının gelirleri, bağışlar, orman ürünleri payı, taş, kum, tuğla, kireç, resim, harçlar ve emlak vergisi gelirlerinden oluşmaktadır. Devlet katkısı olarak ise; merkezi yönetim kuruluşları eliyle yapılan teknik ve mali yardımlar, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar ve çeşitli kanunlarla oluşturulan yerel yönetim fonlarından meydana gelir.

Uygulamada yerel yönetimlere destek sağlayan kamu kuruluşları; Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, İller Bankası Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, DSİ Genel Müdürlüğü, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Toplu Konut ve Kamu İdaresi Başkanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ve Çevre Bakanlığı olarak sıralanabilir. Bunlardan en önemlisi olan İller Bankası, kredi sağlama, payların dağıtımına aracılık, fon yardımları ve teknik yardım gibi çeşitli fonksiyonlar icra etmektedir.

Diğer yandan, yerel yönetimlerin görevlerine giren konularda kullanılmak üzere kurulan çeşitli fonlar bulunmaktadır. Bunlar yasalarda belirtilen şartlarda kullanılır.

39 W. Howen, Man den Elshout, Çeviren Selçuk YALÇINDAĞ, Mahalli İdareler İçin Merkezden

Bu fonlar; Belediyeler Fonu, Özel İdare Fonu, Mahalli İdare Fonu, Trafik Hizmetlerini Geliştirme Fonu, Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonu, Mali Transfer Fonu, Akaryakıt Tüketim Fonu ve Geliştirme ve Destekleme Fonu'ndan ibarettir. Bunlardan başka, yerel yönetimlere doğrudan olmasa da dolaylı olarak yardım yapan fonlar bulunmaktadır.⁴⁰

Burada belirtmeye gerek yoktur ki belediye ve özel idarelere genel bütçe gelirlerinden belli oranda pay verilmekte, bunlar belli oranlar dahilinde yerel yönetimlere dağıtılmaktadır.

5 — Bölgesel Kalkınma Yönünden Yerel Yönetimlere Sağlanması Gereken Kaynakların Düzenleme Yolu

Türkiye'de yerel yönetimlerin istikbalde oluşacağı yapıda, merkezi yönetimin ve bölgesel planlamaya ilişkin düzenlemelerin birlikte ele alınacağı anlaşılmaktadır. Bu doğrultuda, bu yönetimlere sağlanacak kaynakların da değişik bir veçe taşınması doğaldır. Bilinmektedir ki, yerel vergilerin toplanmasında yerel yönetimler yönetsel etkinliği daha kolay sağlayabilirler. Bugün Türkiye'de, yerel yönetimlere devlet bütçesinden yardım yapılmasının yanında, bazı kaynakları da doğrudan bu yönetimlere bırakan karma bir yapının varlığı sözkonusu- dur. Yerel yönetimlerle merkezi yönetimin görev ve sorumlulukları bölüşmesine paralel olarak, kaynakların da bölüşülmesi gerekir. Türkiye'de olan ise, gelir konusundaki bütün yetkilerin merkezi yönetimde toplanmasıdır.

Yerel yönetimlerin ancak kendi öz gelirlerine sahip olmasıyla özerkliğin güvence altına alınması mümkündür. Uygulamada, yerel yönetimlerin gelişmesine yardımcı olan yerel yönetim bankaları mevcuttur. Bunlar ülkeden ülkeye farklı olmakla beraber; temel fonksiyonları kredi verme olarak kabul edilebilir. Türkiye'de yerel yönetimlerin finansman ve kredi imkânlarına olan ihtiyaçlarını karşılamının yanında, bu yönetimlerin yetersizliğini gidermek için teknik kadro ve teknik imkânlarla da sahip bir yerel yönetim bankası kurulmuştur. Buna göre, İller Bankası kredi ve teknik uygulamalar birlikte düşünülerek kurulmuştur. Bugün yerel yönetimlerde teknik imkân oluştuğundan, bunlara teknik olarak ihtiyacı olmamakla beraber, özellikle fakir ve küçük belediyelerin bunlara olan bağımlılığı büyük oranda devam etmektedir. Esas olan ise, yerel yönetimlerin kendi karar ve yürütme organlarına sahip tüzelkişiler olarak; kendi ihtiyaçlarını tespit edebilmeli ve bu ihtiyaçların karşılanması ile ilgili planlama ve uygulamayı da mali güçleri oranında kendileri yapmalıdırlar. Kaldı ki, yerel yönetimlerin yatırımlarını İller Bankasına yaptırılmaları zorunlu olmayıp, tamamen kendi iradelerine bağlıdır. Bazı şartlı yardımlar ise, ancak İller Bankası aracılığı ile yapılabilmektedir.

40 Ali ÇAKI, "Mahalli İdarelerin Öz Kaynakları ve Kaynakların Rasyonel Olarak Kullanımı" Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama, İçişleri Bakanlığı Yayınları Genel No: 431-APK 25, Ankara, 1988, s. 405-449.

Anayasa'nın amir hükmü gereğince, yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanmalıdır. Esas olan, bu yönetimlerin kendi öz gelirlerine sahip olmaları ve bunları serbestçe hiç bir kısıtlamaya tabi olmadan kullanabilmeleridir. Bu gelirler; kamu hizmetlerinin sürekliliğini sağlayacak ve mali planlamaya imkân verecek şekilde düzenli ve sürekli olmalıdır. Bunların önemli bir bölümü, bu yönetimlerce özgürce belirlenecek, kendi vergi ve resimlerinden elde edilen gelirlerden oluşması gerekir. Bu vergilerin, yeterince esnek ve genel olması da gerekir. Mali yönden zayıf ve bölgesel farklılıklar olan yerel yönetimler ise desteklenmelidir. Yerel yönetimlere yapılacak sorumluluk devirlerinde, o sorumluluğu yerine getirecek kaynaklarla birlikte düşünülerek, bu imkânların da sağlanması lazımdır. Kaynak devri sırasında, yerel yönetimlerin görüşlerinin alınması uygun olur. Bu yönetimlere proje yardımından çok, belli plan ve programlara dayanan yardımlar yapılmalıdır. Aynı şekilde, bu yönetimlere hizmet maliyetini, program bütçe ve gerçek mali desteği esas alan bir mali yönetim sistemi kurulmalıdır. Yerel yönetimlerle ilgili kaynak ve finansman konusundaki önerilere ise, ileriki bölümde yer verileceğinden burada tekrar etmeye gerek duyulmamıştır.

G - YEREL HİZMET İÇİN ÇEŞİTLİ YEREL YÖNETİM MODELİ ÖNERİLERİ

Bölge Kalkınması ile yerel yönetimler arasında çeşitli açılardan ilişkileri gördükten ve yapıları inceledikten sonra, bu konuda ne gibi düzenlemelerin olabileceğinin incelenmesi gerekir. Bunu yaparken ise tek, durağan ve donuk bir model önermek yerine, çeşitli alternatifler sunan, konuyu bütün yönleriyle ve bütünlük içinde gören ve herhangi bir saplantıya kapılmadan genel olarak geniş şekilde bir değerlendirme yapmak lazımdır. Çeşitli alternatifler sunmak mümkündür. Bunları şöyle sıralayabiliriz;

1 — Bir modele göre; yerel düzeyde hizmetlerin kentlerde belediyeler ve büyük şehir belediyelerince, köylerde, köy yönetimlerince, il ve ilçelerde ise demokratik yerel yönetim birimleri ile yürütülmesi gerekir. Kentlerde hemşehrilik duygusunu geliştiren ve halkın katılımını sağlayan bir yerel yönetim yapısının oluşturulması da zorunludur. Burada, etkili ve verimli yönetim anlayışı hakim kılınmakta ve yerel yönetimler her sahada etkili olmaktadır. Klasik devlet yönetimi sayılan; adalet, askerlik ve güvenlik dışında kalan merkezi yönetimin taşra birimlerindeki görev ve yetkiler, il ve ilçelerdeki yerel yönetim birimlerine aktarılmalıdır. Kırsal kesimlerde köy yönetimleri ve kasaba belediyelerinin üstesinden gelemedikleri görevleri yürütmek açısından ilçe yerel yönetim birimlerinin kurulması gereklidir.⁴¹ Köyün yapamadığı hizmetleri, ilçe yerel yönetim birimi üstlenmelidir. Bu sistemde belli bir geçiş dönemine kadar merkezden atanmış vali ve kaymakamlar yönetim görevini üstlenmeye devam etmelidirler. Geleneksel

41 Selçuk YALÇINDAĞ, a.g.e., s. 19-22.

olarak varolan sevgi ve saygı ile otorite, vali ve kaymakam için bu görevi yürütmeye halen elverişlidir. Yönetim sistemimizin en önemli eksikliği birimler arasında, organik bağın bulunmaması ve kopuk olmasıdır. Bu nedenle köy, ilçe, belediye ve il yönetim birimleri arasında yapısal bir ilişki kurulmalıdır. Yerel Özerkliği zedelemeyecek şekilde birbiri üzerinde gözetim ve denetim yetkisinin bulunması, yukarıya doğru oluşan hiyerarşik bir yapının kurulması elzemdir.

2 — Diğer bir öneri ise; merkez ile taşra ayırımı yapılmadan tüm görevler bir bütün olarak ele alınmalı ve hizmet tanımı yapılarak mevcut yapıdan etkilenmeden, en iyi yürütecek model oluşturulmalıdır.⁴² Bilindiği gibi, Türk Kamu Yönetiminde merkezi yönetim ağır basarak örgütlenme olmuştur. Halbuki günümüzün koşulları nedeniyle, merkeziyetçilik artık bugünkü şartlarla bağdaşmamaktadır. Modern dünyada günün gereklerine uygun yönetim, merkeziyetçi değil, demokratik yerel yönetim ilkesine göre oluşmak zorundadır. Bu yüzden yerel yönetimler halka en yakın yönetim birimleridir. Halkın alınan kararlara katılımının sağlanması ve kaynakların gelişme ve kalkınma doğrultusunda öncelik sırasına göre seferber edilmesi için yerel yönetimler güçlenmelidir. Bu doğrultuda, yöre halkının doğrudan katıldığı yerel yönetimlerin, yöre düzeyinde, ulusal plan ve programlarla tespit edilen hedef, ilke ve politikalar doğrultusunda, onlarla uyumlu plan ve program yapmaları özendirilmelidir. Aynı şekilde, sorumluluk ve karar alma, çeşitli görevler açısından yerel yönetimlere verildiğinde; demokratikliğin sağlanması, merkeziyetçiliğin hafifletilmesi ve bölgesel plan ve programlar üretilmesine imkân verecektir. Burada “Merkezden hükümet edilir, yerinden yönetilir” ilkesine işlerlik kazandırılmalıdır. Merkezi yönetimin görevi, ülke düzeyinde politika üretmek, hedef ve ilkeleri belirlemek, planlamak ve denetleyebilmek için organize edilmelidir. Bunların yapılabilmesi için yetersiz kalan il özel idareleri yerine; il yerel yönetimleri ve ilçe yerel yönetimleri kurulmalıdır. Ayrıca, halkın katılımı ve denetlenmesine ilişkin yol ve yöntemler geliştirilmeli ve yerel meclisler oluşturulmalıdır. Meslek kuruluşları ve diğer toplumsal kuruluşlar da sisteme dahil edilebilir. Yerel yönetimler özerkliğe sahip olmakla birlikte; ulusal plan ilke ve hedeflerine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar. Küçük birimlerin yapamayacağı işleri üstlenecek birlikler kurmak gerekebilecektir. Yerel yönetimlerle sorumlu mevkilere profesyonel yöneticiler gelmektedir.⁴³ Vali ve kaymakamlar yönlendirici ve yönetici olarak sistemde bulunmalıdır. Bunların denetlenmesine ilişkin sistemler de oluşturulabilir. Yerel yönetimin boyunu aşan konularda, ülke veya plan bölgesi düzeyinde işbirliği ve koordinasyon zorunludur. Birden fazla birimi ilgilendiren çeşitli konularda, yerel yönetimler arasında koordinasyonun sağlanması, kaynakların harekete geçirilmesi, kalkınma planlarının etkin uygulanması için yerel birlikler kurulmalıdır. Köy yönetimleri düzeyinde yetersiz olan yapı değiştirilerek belediye olma ölçüğü ve köy yönetim

lerinden büyük olanların çoğu küçük belediyeler haline getirilmiştir. (Örneğin 1.000 nüfus ölçütü getirmek suretiyle bu yapılabilir.) Yerel yönetimlerin kendi ihtiyaçlarına göre personel alma yetkileri olmalıdır. Personelin eğitime gereken önem verilerek, hizmetçi eğitimle ilgili merkezi kuruluşlar kurulmalıdır. Yerel yönetimlerin plan, program, bütçe ve mali analiz yapacak teşkilatlanmaya gidebilmesi için gereken yapılmalıdır. Yerel ölçekli bütün hizmetler yerel yönetimler tarafından planlanmalı, programlanmalı ve icra edilebilmelidir. Merkezi yönetimce yürütülen taşradaki eğitim, sağlık, bayındırlık, turizm, yol, sulama, elektrik gibi hizmetler yerel yönetimlere devredilmelidir. Bu hizmetler devredilirken, onunla ilgili yeterli kaynak aktarımı da mutlaka yapılmalıdır. Eğitim ve sağlıktan başlamak suretiyle, yerel yönetimler ile yerel toplumsal kuruluşlar olan vakıf, dernek, oda gibi kuruluşların yönetime iştirak etmeleri sağlanmalıdır. Ülke düzeyinde hazırlanan ekonomik ve sosyal planların mekânsal boyut kazanması sağlanarak, bölge düzeyinde ekonomik ve fiziksel boyutu olan planlama süreci başlatılmalıdır. Hizmetlerde önceliği belirleme yetkisi yöre halkına verilmeli ve bunların doğrudan katılımını sağlayacak yol ve yöntemler geliştirilmelidir. Yerel yönetimlere kendi alanlarında belli sınırlamalar dahilinde serbestçe vergi koyma ve toplama yetkisi tanınmalıdır. Geri kalmış yörelerin, değişken nüfuslu yörelerin ve turistik bölgelerin yönetimi özel bir gelir rejimine tabi tutulmalı ve desteklenmelidir. Diğer yandan, fonlardan faydalanmak belli ilkelere bağlanmalı ve otomatik hale getirilmelidir. İller Bankası finansman kurumu haline getirilmeli, belli istisnalar dışında teknik yönü iptal edilmelidir. İdari vesayet yerindekiler açısından değil, hukuka uygunluk açısından olmalı, yerindelik denetlemesini yöredeki halk yapmalıdır. Ulusal planlar, bölge kalkınması ve ulusal çıkarlar açısından yapılacak denetim ise yönlendirici olacaktır.

3 — Yeniden yapılanma modelinde diğer bir ayırım kırsal ve kentsel belediyeler olarak ortaya çıkmaktadır. Kentsel belediyeler; büyükşehir belediyesi, il ve ilçe belediyeleridir. Kırsal belediyeler ise; köy muhtarları, ilçe kırsal ve il kırsal belediyelerinden oluşmaktadır. Birinciler şehir merkezinde görev yaparken, diğerleri kırsal alanda ve köye yönelik olarak hizmet vereceklerdir. Köy muhtarları ve kasaba belediyeleri birleşerek, ilçe kırsal belediyesini oluşturacaktır. Dağılık ve güçsüz kasaba belediyeleri birleştirilmek suretiyle ilçe kırsal belediyesine dahil edilmektedir. Burada hizmetler, hiyerarşik olarak üç kademeli kırsal yerel yönetim birimleri arasında bölüştürülmektedir.⁴⁴ Bu sistemde, muhtarlık müessesesi önemini korumaktadır. Burada kaymakamlık örgütü kalkmaktadır. Hizmet, denetim, sağlık, eğitim gibi görevler belediyeye, devleti temsil ve asayiş görevi ise il yönetimine bırakılmaktadır. İl sayısı belli kriterler dahilinde artırılmalıdır. İl genel meclisleri; muhtarlık, belediye ve diğer il organlarından oluşan yerel parlamentoya dönüşmektedir. Vali; devleti temsil, asayiş, denetim

ve koordinasyondan sorumlu olmaktadır. Günümüzdeki yönetim sisteminde; atamayla gelen, seçilmişe göre üstün tutulmaktadır. Kurul çalışmasında ise meclisler yerine encümenler etkin durumdadır. Meclisler toplumsal kesimleri tam olarak temsil etmemektedirler. Yerel yönetimler halk çoğunluğundan ziyade, genelde esnafın etkisindedir. Halk denetimde etkin olmayıp, yerel siyaset adeta esnaflaştırılmıştır.⁴⁵ Bu modelde yürütme organları vali, belediye başkanı ve muhtar seçimle gelir. Böylece, kamu yönetim düzenlemesinde, yerel ve merkezi kuruluşlar arasında hizmette birlik ilkesine uygun, dengeli, etkin ve kaynak israfını önleyecek şekilde dağılım yapılmalıdır. Demokrasinin azaldığı, hizmetlerin etkin ve verimli sağlandığı, halk katılımını artıran, toplumsal kalkındırmayı hızlandıran ve güçlü demokratik yerinden yönetimi oluşturan yapı söz konusudur.

4 — Uygulamada, il genel meclislerinin kendileri içerisinde kendi başkanlarını seçme ilkesi Fransa’da pek tutmamıştır. Valiler genelde il genel meclislerinin başkanı durumundadır. Taşrada il genel meclisleri fazla varlık gösterememişlerdir. İlçeler ayrı bütçeleri olan bir yerel yönetim birimi haline getirilmelidir. İlçeden başlayan illere ve bölgelere doğru kademeleşen bir yapı oluşturulmalı ve devlet hizmetleri yerel yönetimlere bırakılmalıdır.⁴⁶ Yerel toplumun oluşturduğu yönetimlere, kaynak aktarımı sağlanmalı, halkın katılımı, karar, fikir ve üretim oluşturma alışkanlığı yerel halka alıştırmalıdır. Bilinçli vatandaş yetiştirme yolu, aşağıdan başlayarak yukarıya doğru yükselen katılma mekanizmasının oluşturulmasından geçmektedir. Beldenin sıkıntılarını, dertlerini ve ihtiyaçlarını en iyi o beldede yaşayan kimse anlar. Vatandaşın bilinçlenmesi sağlandığı takdirde, yerel yönetimler üzerindeki denetim kendiliğinden oluşacaktır. Köy yönetimleri zenginleşme, daha çok hizmet üretme ve siyasal etkinlik kazanmayı isteme gibi nedenlerle belediye olmak istemektedirler. Aslına bakılırsa, yerel yönetim birimleri ve diğer merkezi yönetimin taşra birimlerinin birbirleri arasında sürtüşmelerinin en genel nedeni kaynak bölüşmesi konusudur. Türkiye’de yerel yönetimlerin en temel sorunlarından birisi, merkezle yerel yönetimler arasında ve yerel yönetimlerin kendi aralarında uygun bir görev dağılımının yapılmamasıdır. Devlet, il özel idareleri, belediyeler ve köyler arasında kamu hizmetleri, görevler, yatırım gerekleri ve bunu sağlayacak kaynaklar, çağdaş ölçüler ve ülke gerçeklerine göre bölüşürülmelidir. Yatırımlar il bazında bir bütün olarak ele alınmalı ve hepsi birarada düşünülerek planlama yoluna gidilmelidir.

Demokrasinin okulu olarak bilinen yerel yönetimlerde sorumlu mevkilere seçilenler karar ve icra organlarında görev almak suretiyle yerel yönetim hizmetlerini yürütmektedirler. Görevlerinin ifası sırasında, yörelerinin sorunlarını ve bunların çözülmesine ilişkin konuları öğrenmekte ve icra etmektedirler.

45 Ömer GÜRKAN, a.g.e., s. 47-50.

46 Alaettin H. ÖZKİPER, "Mahalli İdareler Fikri, Doğuşu, Gelişme Safhaları ve Öneriler" İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu, DPT Yayın No: Genel 2173 - SPB : 417, Ankara, 1989, s. 83-89.

BÖLGE KALKINMASI VE YEREL YÖNETİMLER 141

Böylece, köy muhtarlığı ve ihtiyar heyeti üyeliğinden belediye meclislerine üye olunmakta, belediye başkanlığı ve il genel meclisi üyeliğinden, parlamenterliğe kadar uzanan bir çizgi takip etmektedirler. Bu da demokrasinin sıhhatli işlemesine ve üstün nitelikli kimselerin seçilmesine vesile olmaktadır.

5 — Yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında, görev-kaynak dengesi bir türlü kurulamamıştır. İl özel idareleri, belediyeler ve köylerin görevleri ayrıntılı olarak belirlenseydi, kaynak israfı önlenmiş olacaktı. Ekonomik ve sosyal kalkınma gereği oluşan bölge yönetimleri keyfilige, dağınıklığa ve kaynak israfına yol açtığından, bu düzeyde yeni bir yönetim mekanizmasının düşünülmesi kaçınılmazdır. Yerel yönetimler düzeyinde, ulusal plan ve programlarla saptanan hedef ve politikalar doğrultusunda ve onlarla uyum sağlayan plan ve programlar yapmaları teşvik edilmelidir. Vesayet ile özerklik ters orantılı olduğu için, vesayet yetkisi azaltılmalı, hukuki ve yönetsel denetime ağırlık verilmiştir.⁴⁷

6 — Taşra birimlerinde bugün bir yerel yönetim reformu kaçınılmazdır. Yerel yönetimler il ve ilçelerde yeniden oluşturulmalı, belediyeler aynen korunmalı, birçok ili içine alan yönetimler kurulmalı ve köyler belediyelere benzer şekilde örgütlendirilmelidir. Her kademedeki yerel yönetim birimi plan, program ve bütçe yapabilmelidir. Halen, merkezi yönetimin taşra birimlerinde yürütülen hizmetlerden klasik Devlet hizmetleri hariç geri kalanı, il ve ilçe yerel yönetimleri, belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve köy yönetimlerine bırakılmalıdır. İlçede, mevcut köy ve belediyelerden oluşan bir yerel yönetim düşünülmelidir. Belediyeler yeniden örgütlendirilerek İller Bankası'na yürütülen hizmetler bunlara devredilmeli, banka finansman kurumu haline getirilmelidir. Köy yönetimleri belediye modeline göre oluşturulmalı ve bütçeleri olmalıdır. Yerel yönetimlerin görevleri belirlenirken, bir sıralamaya gidilmeli, kendi örgütlerini ihtiyaca göre serbestçe kurma imkânı sağlanmalıdır.⁴⁸ Merkezi yönetim, birlik bütünlüğün sağlanması, politika üretme, hedef ilke ve standart belirleme, koordinasyon, işbirliği, planlama, denetleme ve yerel yönetimlerin yapamayacağı büyük projelerin gerçekleştirilmesi, milli savunma, dış politika, emniyet ve asayiş ve adalet hizmetleri ile ilgilenmelidir. Günümüzün şartlarının gereği sonucu, vali ve kaymakamlar birer profesyonel yönetici olarak, il ve ilçe yönetimlerinin başı olmalıdırlar. Vali ve kaymakamlar için Danıştay aracılığı ile denetim mekanizması kurulabilir. Taşrada, nihai kademe il olacağı için bölge teşkilatlanı yerine bölge ölçeğinde veya ulusal ölçekte, yerel yönetimlerin yapamayacakları büyük projeler, sonradan kaldırılmak üzere merkezi yönetimce yapılmalıdır. Birkaç ili ilgilendiren ortak bölgesel planlar, programlar, yatırımlar, koordinasyon, işbirliği ve hizmetlerin müşterek götürülmesi için bölge veya havza bazında; şirket, or

47 Ahmet ÖZER, a.g.e., s. 73-80.

taklık kurmak, danışma toplantıları yapmak ve sürekli çalışacak komisyonlar kurmak daha uygun olabilir. İl genelinde yönetimde birliği, bütünlüğü, uyumu, verimliliği ve etkinliği sağlamak için il meclisinin ilçe meclisi ile, ilçe meclisinin ise köy ve kasaba belediyeleri ile irtibatı sağlanmalıdır.⁴⁹ Bu denetim için gereklidir. Yerel yönetimlerin geliştirilmesi, güçlendirilmesi, personelin yetiştirilmesi, araştırma çalışmaları, bilgi ve deney alışverişi için yerel yönetimler arasında bölge ve ulusal düzeyde birlikler kurulmalıdır.

GENEL DEĞERLENDİRME

Buraya kadar yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere “yerel yönetimler” ve “bölgesel kalkınma” konulan ayrı bir önem arz etmektedir. Bölgesel kalkınma kavramı vazgeçilmez olduğuna göre, onun nasıl bir yapı içerisinde gerçekleştirileceğinin irdelenmesi gerekmektedir. Sonuçta, bölgesel kalkınma kavramının yerel yönetimlerden oluşan bir yönetim sistemi içerisinde yerli yerine oturacağı anlaşılmaktadır. Dünya’da ve Türkiye’de yerel yönetimlerin tarihsel gelişimlerine ve merkezi yönetimle olan ilişkilerine bakıldığında, bunların her ülkenin kendi koşullarına göre farklı farklı olduğu görülmektedir. Türkiye’de ise, bilindiği gibi içerisinde yerel yönetimlerin de yer aldığı merkez ağırlıklı bir yönetim geleneği mevcuttur. Kendi bünyesinden oluşmayan ve dışarıdan ithal edilen yerel yönetim kavramı ve uygulaması, Türkiye’de henüz yerli yerine oturmamıştır. İl özel idareleri, belediye ve köylerden oluşan yerel yönetim sistemi, dağınık ve güçsüzdür. Merkezle yerel yönetimler arasında; yetki, sorumluluk ve görevlerin bölüşülmesinde objektif ölçüler kullanılmamıştır. Aynı şekilde, verilen görevlerle orantılı kaynak temini Anayasa’nın amir hükmü iken, bu da yapılmamıştır.

Kalkınma planları hazırlamak suretiyle ekonomik faaliyetlerin yürütüldüğü durumlarda, bu planın uygulanabilir olması ve bunu gerçekleştirecek yapının oluşturulması gereklidir. Yani, bir planı icra edecek birimlerin de kurulması lazımdır. Halbuki, Türkiye’de çok iyi niyetlerle ideal ölçülerde yapılan planların, sahaya inmesini sağlayacak mekanizma oluşturulamamış ve plan kendisini gerçekleştirecek nrrkân kavramından yoksun kalmıştır. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında bölgesel düzeyde planlama çalışmalarına yer verilmiş olmasına rağmen, bunların hiç birisi hayata geçirilememiştir. Bölge planlaması, bölgesel düzeyde kalkınmanın vazgeçilmez bir gereğidir. Belli ilkeler dahilinde, belli amaçları gerçekleştirecek araçları kullanılmak suretiyle oluşturulacak bölge düzeyindeki planlama ve kalkınma sürecinin, başan şansı daha fazladır. Bölge düzeyinde oluşturulacak planlama örgütlenmesi değişik şekillerde olabilmektedir . Bunlardan hangisinin uygulanmasının daha yerinde olduğu her ülkeye göre değişecektir. Önemli olan, belli bir şekil değil, mevcut şartlara göre amaca ulaşmaya yarayacak modelin seçilerek uygulanmasıdır.

BÖLGE KALKINMASI VE YEREL YÖNETİMLER 143

Bölgesel düzeyde kalmayı sağlamanın en iyi yolu, o konuyu halka maletmek ve halkın katılımını en üst seviyeye çıkarmak suretiyle olabilecektir. Halkın benimsemediği ve katılmadığı kalkınma hamleleri başarılı olamamıştır. Yerel düzeyde ise, halk katılımı ancak yerel yönetimler sayesinde olabilmektedir. Uygulamada, Türkiye’de yerel yönetimler bölgesel kalkınma ve planlama kavramlarına yabancı kalmışlardır. Bir kaç münferit uygulama dışında, doğrudan planlama ile ilgili görev ve yetkileri de bulunmamaktadır. Plan ve kalkınma konusu, genelde merkezde kararlaştırılan ve merkezin birimlerince uygulanan bir konu olarak algılanagelmıştır. Zaten mevcut yerel yönetim birimlerinin yapısı, bölgesel düzeyde planlama yapmaya müsait değildir. Halbuki, bölgesel düzeyde yapılabilecek kalkınma ve planlama çalışmalarının başarı şansının en önemli şartlarından birisi de, uygun yerel yönetim kademesinin kurulmuş olmasıdır.

Diğer yandan; bölgesel kalkınma olayında, toplum kalkınması uygulamasının da birlikte ele alınması gerektiği açıktır. Kırsal ve kentsel toplum kalkınması kavramlarına değişik bir anlam vermek suretiyle, yerel yönetimler vasıtasıyla halkın doğrudan meselenin içinde olduğu bir hareketin başarı şansı daha yüksek olacaktır. Bugün, toplum kalkınması kavramına gerekli şartlar oluşturulduğu takdirde en uygun birim ilçe yerel yönetimi olmaktadır. Halka en yakın temel hizmet birimi olan ilçenin, toplum kalkınmasının uygulandığı yönetim kademesi olarak düzenlenmesi kaçınılmazdır.

Aynı şekilde; yerel yönetimler demokrasi açısından ele alındığı takdirde, buraların demokrasinin okulu olduğu bilinmektedir. En alt düzeyden başlayıp, yukarıya doğru yükselen bir katılımın oluşturulduğu yapıda demokratik uygulamalar, başarının yegâne şartıdır. Türkiye’de yerel yönetimlerin tam benimsenmemiş olması ve onları güçlendirici çalışmaların tam anlamıyla yapılmamış olması gibi nedenlerle, demokrasi açısından bu kuruluşlar fazla rol oynamamışlardır. Yerel yönetim birimlerinin demokrasinin üzerinde durduğu ayakları kabul edilerek, bu yönde düzenlenmeleri zorunludur. Bölgesel kalkınma açısından diğer bir eksiklik ise, görev-kaynak dengesinin merkez ile yerel yönetimler arasında kurulmamış olmasıdır. Esas olan; yerel yönetimlere verilen görev ve yetkilere paralel olarak, onlara yetecek kaynağın temin edilmesidir. Genel olarak kabul edilen ise, bu yönetimlerin belli sınırlar dahilinde görevlerini ve kaynaklarını kendilerinin belirlemesi ve sağlamasıdır.

Sonuçta; demokrasinin tam anlamıyla oturabilmesi, halkın bilinçlenerek yerel düzeyde kendisi hakkındaki her karar kendisinin alabilmesi, bölgesel düzeyde kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi, halkın kendi kendini yöneterek etkili ve verimli

bir yönetim anlayışının yerleştirilebilmesi için, yerel yönetimleri geliştirmek durumundayız. Merkez-yerel yönetimler arasında; görev-kaynak dengesi yeniden ele alınmalı, yetki, görev ve sorumluluklar taşrada yerel yönetimlere bırakılmalıdır. (Klasik devlet görevleri hariç) Bu yapılırken ise, verilen görev-

lerle orantılı gelir kaynağının yerel yönetimler emrine tahsis edilmesi gerekir. Burada ise; hazır kaynağı tüketen, israfçı, hizmet üretmeyen, üretim yapamayan ve hantal yerel yönetim olgusu ortaya çıkmamalıdır. Kendi öz kaynağına sahip, plan ve bütçe yapabilen, yöre ile ilgili kararların oradan alındığı, halk katılımının en üst seviyede olduğu, demokratik uygulamaya ve ülke gerçeklerine ters düşmeyen bir yerel yönetim yapısını oluşturmak lazımdır. Türkiye’de mevcut yapının en önemli eksikliği, yerel yönetimlerin birbirleri arasında organik bir bağın bulunmamasıdır. Birbirinden kopuk, denetimden uzak ve dağınık bir yapı mevcuttur. Neticede; özerkliği zedelemeyecek büyükşehir belediyesi örneğine benzeyen hiyerarşik bir yapının yerel yönetimler arasında kurulması ve gerekli bağlantıların sağlanması başarının şartıdır. Merkezde belediyelerin oynadığı rolü, il ve ilçelerde özel idareler üstleneceklerdir. Merkezin taşrada, bölge ve il düzeyinde kurmuş olduğu tüm birimler lağvedilmek suretiyle, halkın oluşturduğu yerel yönetimlerin emrine verilecektir. Bunların; belediye ve özel idareler arasında bölüştürülmesi duruma göre olacaktır. Merkezi yönetim ise, genel politikaları tespit etmek, ulusal düzeyde uygulamalarda bulunmak, destekleyici, yol gösterici olmak ve koordinasyon sağlamak durumunda olacaktır. Merkezin yerel yönetimler düzeyinde ulusal çıkarlar ile kalkınma plan ve programlarının hedef ve ilkeleri doğrultusunda, denetim yetkisinin ve hukuka uygunluk yönünden vesayet denetimi hakkının bulunması doğaldır. Yerel yönetimler ile merkezin irtibatını sağlayacak, uzun vadede yerel yönetimlerin tam anlamda gerçekleşmesine zemin hazırlayacak ve toplum kalkınmasını en iyi gerçekleştirecek geleneksel ve mevcut konumlan nedeniyle, birer profesyonel yönetici durumundaki vali ve kaymakamlar, sistemin içinde aktif olarak rol alacaklardır. Bu Türkiye gerçeklerine ve demokratik uygulamalara ters düşmeyen bir uygulama biçimidir. Uzun vadede karar organlarının tamamının halk tarafından seçildiği bir yerel yönetim modeli, kendiliğinden oluşacaktır. Her kademedeki yerel yönetimin; yetki ve görev yönünden teçhiz edildiği, yeterli kaynağı doğrudan kendilerinin temin ettikleri, kendi plan ve programlarını yaparak önceliklerini belirledikleri, toplumun her seviyede katılımının ve denetiminin en üst seviyede olduğu ve güçlü demokratik yerel yönetim yapısının oluşturulduğu durumda, kalkınma kendiliğinden oluşacak ve ülke genelinde demokrasi tam manasıyla işleyecektir. Bu fırsatın kaçırılmadan

hayata geçirilmesi ise, tamamen yetkililerin elindedir.

AVRUPA TOPLULUĞUNUN ÇEVRE POLİTİKASI

Yusuf ERBAY
Karaisall Kaymakamı

GİRİŞ

Bu bildiri 1991 yılında Manchester Üniversitesi Ekonomik ve Sosyal Bilimler Fakültesine sunulan master tezimin bir bölümünden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Bildiride değinilen konuların daha iyi anlaşılması açısından ön bilgiler bölümünde Avrupa Topluluğu'nun organları ve karar çeşitlerini kısaca özetlemek ihtiyacı hissedilmiştir.

Çevre Politikasının Topluluk içindeki gelişmesi anlatılırken 1987 tarihli Tek Avrupa Anlaşması (Single European Act) bir ayırım noktası kabul edilmiştir. Çünkü, çevre meselesi ilk defa bu anlaşma ile Topluluk tarafından yasal bir temele dayandırılmıştır.

İlki 1973 yılında uygulanmaya başlanan Çevre Faaliyet Programları, ikinci bölümde anahatlarıyla ele alınacaktır. Bu programlar ve diğer çevresel eylem ve işlemlerin yasal dayanağını oluşturan maddelerin Roma Anlaşması ve Tek Avrupa Anlaşmasındaki durumları iki ve üçüncü bölümlerde ayrı ayrı incelenecektir.

Dördüncü bölümde, çevre meselelerinin Avrupa kamuoyunun gündemine ve oradan da yasal düzenlemeler alanına gelişi izlenecek ve Topluluk yasa yapma sürecine etkide bulunan bazı aktörlere kısaca göz atılacaktır.

Bildirimizin son bölümü, çevre meseleleri üzerine haberleşmenin etkin bir biçimde sağlanabilmesi için Avrupa düzeyinde kurulmuş olan sistemleri anlatmayı amaçlamaktadır.

A — Ön Bilgiler

Topluluğun dört temel organından ilki olan Komisyon, üye ülkeler tarafından teklif edilen ve kolektif atama usulüyle dört yıl için tayin olunan

üyelerden oluşur Karar alma sürecinin başlangıç noktası olan Komisyon “Topluluğun Koruyucusu”

* Bu konu, 17-19 Nisan 1992 tarihleri arasında Hatay Çevre Koruma Vakfı ve Antakya Rotary Kulübü tarafından düzenlenen “Akdeniz 1. Çevre Sorunları Sempozyumu”nda bildiri olarak sunulmuştur.

146

TÜRK İDARE DERGİSİ

ünvanını taşıy ve milli çıkarlardan çok topluluk çıkarlarını savunmayı hedefler. İdeal olan bu hedefe uygulamada tam anlamıyla ulaşıldığını ve üye ülkeler tarafından önerilen bu kişilerin milli çıkarlarını gözetmekten uzak hareket ettiklerini söylemek güçtür.

İkinci organ olan Bakanlar Konseyi, milli hükümetlerin buluşma alanı ve Avrupa Topluluğu'nun esas karar verici organıdır.

Komisyon tarafından hazırlanan ve ‘danışma’ süreci veya 1986 Tek Avrupa Anlaşması ile getirilen ‘işbirliği’ sürecinden geçen kararlar nihai olarak konsey tarafından onaylanır veya reddedilir. Üye ülke hükümetlerinin ilgili bakanlarının oluşturduğu Konsey kararların bazılarını ‘oybirliği’, bazılarını ise ‘oy çokluğu’ ile almak zorundadır. Tek Avrupa Anlaşmasının getirdiği yeniliklerle ortaya çıkan oy çokluğuna doğru kayma eğilimi Topluluğun uluslar-üstü yapıya doğru gidişine işarettir.

Üçüncü ve önemi gittikçe artan Topluluk organı olan Avrupa Parlamentosu'nun üyeleri 1979 yılından beri seçimle göreve gelmektedirler. Milli Parlamentolarla karşılaştırılmayacak kadar zayıf olan gücüne rağmen, gün geçtikçe sistem içinde daha fazla etkili olmaya başlamıştır. (Nugent, 1989, s. 55-142)

Karar verme sürecinin bu üç önemli organının yanı sıra Adalet Divanı ve Avrupa Konseyi Topluluğun diğer kuruluşlarıdır.

Avrupa Topluluğu uluslararası seviyede bağlayıcı kanun yapma gücü olan tek örnektir. Yönetmelikler (regulations), yönergeler (directives) ve kararlar (decisions) Topluluğun temel yasa biçimleridir. Bağlayıcı niteliği olan ve herhangi bir milli kanuna gerek olmaksızın bütün üye ülkelerde direk olarak uygulanabilir bir yasa şekli olduğundan, yönetmelikler bugüne kadar çevre konularında oldukça az sayıda kullanılmışlardır. Yönerge ise, üye ülkeleri ulaşılacak sonuç açısından bağlayan, fakat yöntem seçimini bu ülkelere bırakan bir Topluluk yasa biçimidir. Bu nedenle, varolan milli yöntemlerle uygunluk sağlamak için belli bir esnekliğin gerektiği durumlar başta olmak üzere, daha genel amaçlar için yönerge (directive) en uygun yasa şeklidir. Bu yüzden direktifler çevre politikası için en fazla kullanılan kanun biçimi olmuşlardır. Topluluk ilk “Çevre Programı”nın açıklanmasından bu yana çeşitli biçimlerde

180 civarında yasa ihdas etmiştir. Çevre problemleri ile ilgili bu kanunların yüzden fazlası direktif şeklindedir. (Nugent, 1991, s. 168-173)

B — Tek Avrupa Anlaşmasından Önce

a — Roma Anlaşması

Mart 1957 tarihli Avrupa Ekonomik Topluluğu Anlaşması çevre konusundan veya Topluluk seviyesinde geliştirilecek bir çevre politikasından söz etmemek-

AVRUPA TOPLULUĞUNUN ÇEVRE POLİTİKASI 147

tedir. Bu eksiklik, çevre politikası veya çevre koruması fikrinin o tarihlerde bugün anlaşıldığı manada mevcut olmaması sebebi ile açıklanabilir. (Vandermeersch, 1987, s. 408) Hiç kimse çevreyi sistemli uluslararası işbirliği gerektiren bir konu olarak düşünmüyordu.

Bununla birlikte, anlaşmanın iki maddesi netleşmemiş bir çevre politikası anlayışı ile ilişkilendirilebilir. 2 nci Madde yaşam kalitesi düşüncesini genel bir tarzda dile getirir. Bu madde ekonomik etkinliklerin uyumlu bir gelişimine ve dengeli bir büyümeye değinmektedir. Madde 36, kamu sağlığı ve hayvan ve bitkilerin korunması sebepleriyle ticaretin yasaklanması veya kısıtlanmasının başlatılması ya da devam ettirilmesine izin verir.

Bu maddelerin yanı sıra, anlaşma hedefleri ile çevre politikası arasında başka bir bağlantı ileri sürülebilir. Anlaşmanın başlangıç kısmı “Yaşam ve çalışma şartlarının düzenli gelişmesi” konusunun Topluluk hedeflerinden biri olduğunu açıklar.

Başlangıçta ekonomik manada söylenen bu sözler zaman içinde genel itibarıyla yaşam kalitesi ve çevre konularına izafe edilir olmuştur. (Lodge, 1989, s. 319)

1960 yıllarında büyüyen çevre problemleriyle çevre bilimi ve koruma konularındaki kamuoyu ilgisi Topluluğu çevre korumacılığı için etkinliklere girişmeye yöneltti. Konsey 1967 ve 1970 yılları arasında 3 adet direktifi kabul etti. Birincisi tehlikeli maddelerin sınıflandırılması, paketlenmesi ve etiketlenmesi; İkincisi gürültü seviyesi; üçüncüsü ise motorlu araçlardan çıkan kirletici atıklar hakkında idi. (Direktif 67/548, 70/157 ve 70/220)

1970 yılında Konseye verilen bir memorandumda Komisyon, çevre konusunda bir Topluluk Faaliyet Programı hazırlanmasına ihtiyaç olduğunu açıkladı. Bu girişimi 1971 yılında resmi bir bildiri takip etti. (Komisyon, SEC, 71/2616)

Bu bildiri, çevre konularının Topluluk düzeyinde mi, yoksa uluslararası anlaşmalar ve millî çevre politikalarının koordine edilmesi ile mi en iyi şekilde ele alınacağı hususunda bir tartışma başlattı. Avrupa Parlamentosu ve Komisyon Topluluk düzeyinde çalışmalarından yanaydı. Bu görüş üye ülkelerin Devlet ve Hükümet Başkanları tarafından 1972 Paris zirvesinde kabul edildi. (Kramer, 1990, s. 1-3)

Zirvede Fransa Cumhurbaşkanı Pompidou Topluluk liderlerine “sadece güç ve

refahı değil, yaşam kalitesi ve medeniyeti temsil eden bir Avrupa yaratmak” için çağrıda bulundu. (Pick, Guardian, 20.10.1972)

Alman Başbakanı Brandt zirveye bir bildiri sundu. 7 nci Maddesi Topluluk çevre politikasıyla ilgili olan bu bildiri “kirleten öder prensibi üzerine kurulmuş bir politikanın belirlenmesi gerektiğine” işaret ediyordu. (Berthoud, Times, 20.10.1972) Zirvenin sonunda Devlet ve Hükümet Başkanları ekonomik büyümenin kendi başına bir amaç olmadığını, meselenin diğer sosyal yönleriyle ve özellikle yaşam

kalitesi ve çevre etkileri açısından değerlendirilmesi ihtiyacını belirterek, Topluluğun bir çevre politikasına sahip olması gerektiğini ilan ettiler. (Financial Times, 23.10.1972)

Zirve, aynı zamanda, Topluluk kuruluşlarından Bir Çevre Faaliyet Programı için taslak hazırlamalarını istedi.

b — Topluluk Çevre Faaliyet Programları

Paris zirvesinin isteğine cevap olarak Komisyon ilk faaliyet programı için Konseye bir teklif gönderdi. Avrupa Parlamentosu, Ekonomik ve Sosyal Komite ve işçi ve işveren teşkilatlarına danışıldıktan sonra ilk faaliyet planı 1973 ve 76 yılları arasında uygulanmak üzere Konsey tarafından kabul edildi. Çevre politikasının temel prensip ve hedeflerini ilk defa belirlediği ve özellikle çevre meselesiyle ilgili değişik alanlarda yerine getirilecek olan eylemleri tanımladığı için birinci faaliyet programı en önemli program olarak görülebilir. (Haigh, 1987, s. 9-13)

Topluluk çevre politikasının hedefleri ilk planda şu şekilde sıralanmıştır :

- 1 — Kirlilik ve gürültünün azaltılması ve önlenmesi.
- 2 — Çalışma şartlarını ve hayat tarzını geliştirerek yaşam kalitesinde ilerleme sağlanması.
- 3 — Belli doğal kaynakların azalması sebebiyle ortaya çıkan çevre problemleriyle ilgilenilmesi.
- 4 — Özellikle şehir plancılığı ve düzenli toprak kullanımı sayesinde doğal ve kentsel çevrelerin geliştirilmesi.
- 5 — Çevrenin global olarak korunmasını amaçlayan uluslararası girişimlerin artırılması.
- 6 — Çevre problemleri ve eğitim bilincinin üst düzeylere çıkarılması.

Bu programla tanımlanan ve sonraki programlarda da tekrar edilen çevre politikasının temel prensipleri ise şunlardır :

1 — Önleyici tedbirler, kirlilik oluştuktan sonra girişilecek olan düzeltici eylemlere tercih edilmelidir.

2 — Karar verme ve teknik planlama süreçlerinin hepsinde çevreye olan muhtemel etkiler hesaba katılmalıdır.

3 — Ekolojik dengenin bozulmasına ciddi katkıları olan doğa ve doğal kaynak kullanımında aşırıktan ve hesapsızlıktan kaçınılmalıdır.

4 — Gerekli önlemlerin alınabilmesi için teknolojik ve bilimsel bilgi geliştirilmelidir.

5 — Bazı istisnalara izin verilmekle birlikte, kirlenici, çevreye verdiği zararın ortadan kaldırılması için gereken masrafları yüklemek zorundadır. (“Kirlen Öder” prensibi)

AVRUPA TOPLULUĞUNUN ÇEVRE POLİTİKASI 149

6 — Bir üye ülkede yürütülen çalışmalar diğer bir ülkenin çevre sisteminde herhangi bir zarara sebep olmamalıdır.

7 — Topluluk ve üye ülkeler çevre politikalarında gelişmekte olan ülkelerin çıkarlarını gözönüne almalıdır.

8 — Topluluk ve üye ülkeler uluslararası çevre politikasını geliştirmek için birlikte hareket etmelidirler.

9 — Çevrenin önemi herkes tarafından takdir edilmelidir. Bu nedenle her seviyede sürekli ve detaylı bir eğitim etkinliği gereklidir.

10 — Kirliliğin şekline ve korunacak alana uygun olan faaliyet seviyesi oluşturulmalıdır. (Mahalli, bölgesel, milli, topluluk veya uluslararası seviyede)

11 — Bu alanlardaki milli çevre programları koordine edilmeli ve potansiyel veya güncel gelişmeleri engellenmeksizin milli politikalar Topluluk içinde uyumlu hale getirilmelidir. Bu koordinasyona faaliyet programının ve Çevre Haberleşme Anlaşmasının uygulanması ile ulaşılabilecektir. (Johnson ve Corcelle, 1989, s. 11- 19; Rehbinden ve Stewart, 1985, s. 57-61)

İlk programı ikinci (1977-81), üçüncü (1982-86) ve dördüncü (1987-1992) faaliyet programları takip etti. Hazırlanmakta olan Beşinci Faaliyet Programı 1993 yılında yürürlüğe girecektir.

İkinci Program su, hava ve gürültü alanlarındaki kirlilik karşıtı önlemlere özel bir önem vermiştir. Endüstriyel atıklar, hava ve kara taşımacılığında kullanılan yakıtlar ile çöp ve atık konularında standartlar hazırlanmıştır. Bu program su, bitkisel ve hayvansal çevre ve toprağın kendisi gibi yenilenemeyen doğal kaynakların akılcı bir biçimde kullanımı alanına geniş ilgi göstermiştir.

Üçüncü program sınır ötesi kirlilik, üye ülkeler arasında bilgi değişiminin artırılması ve temiz teknolojilerde gelişmeler sağlanması ile çevre konularında gelişmekte olan ülkelerle işbirliği yapmak gibi alanlara öncelik tanımıştır.

Dördüncü program daha önceki programlarda da ele alınmış bulunan, çevre politikası ile sosyal, endüstriyel, tarımsal ve ekonomik politikaların

bütünleştirilmesi hedefi üzerinde özellikle durmuştur. Bunun sebebi, ekonomik ve sosyal gelişmelerde çevre problemlerinin temel bir faktör olarak hesaba katılmaması halinde sürekli bir ilerlemenin kaydedilemeyeceğine olan inançtır. (The World Commission on Environment and Development, 1987, s. 19-20) Ekonomik büyümenin çevreyi koruyabilecek ve gelecek nesillere yaşanabilir bir dünya bırakabilecek tarzda gerçekleştirilmesi, Topluğun çevre politikasının temel amaçlarından birini teşkil eder. (Williams, 1984, s. 150) Bu amaca paralel olarak 1985 yılında Konsey tarafından kabul edilen Çevresel Etki Değerlendirmesi ile ilgili direktifi burada belirtmek gerekir. Bu direktifin temel prensibi, çevre

150

TÜRK İDARE DERGİSİ

üzerine önemli etkisi olabilecek herhangi bir projenin gerçekleştiricisinin yetkili kamu otoritesine proje konusunda bilgi sunmaya mecbur olmasıdır. Kamu otoritesi sözü geçen projenin başlatılmasına izin verme aşamasında bu bilgileri dikkate alacaktır. Projenin insan, hayvansal ve bitkisel çevre, toprak, su, hava, iklim, doğal kaynaklar ve kültür mirası üzerindeki olumsuz etkileri hesaba katılacaktır. (Haigh, 1987, s. 349-352)

Dördüncü faaliyet programı yeterli derecede katı çevre standartları oluşturulması, Topluluk direktiflerinin uygulanmasına daha fazla önem verilmesi ve uygulamanın ileri boyutlarda gerçekleşebilmesi için ciddi bir çevresel bilgi ve çevre eğitimi politikalarının başlatılması gibi bazı yeni fikir ve prensipleri radikal biçimde gündeme getirmiştir.

Roma Anlaşmasında çevre politikası oluşturulması için direk bir çağrı olmadığından, bu alanda çıkarılan direktiflerin kanuni dayanağı anlaşmanın daha genel kapsamlı olan 100 ve 235 inci Maddelerinde bulunmuştur.

100 üncü Madde ortak pazarın oluşturulması ve üye ülkelerin kanunlarının yakınlaştırılması ile ilgili temel hükümleri içerir. Bu madde çevresel ve ekonomik politikalar arasında bir bağ kurar ve çevresel önlemler için kanuni bir dayanak sağlar. (Vandermeersch, 1987, s. 410-411)

235 inci Madde Konseye, Avrupa Topluluğu hedeflerine ulaşmak için uygun önlemler alma hakkını verir. Bu madde anlaşmada belirtilmemiş fakat zaman içinde ortaya çıkan ve Topluluk hedefleri açısından gerekli olan politikaların başlatılması için Konseye genel bir yetki tanımaktadır.

Bu iki madde de karar verme aşamasında üye ülkelerin oybirliğini gerektirmektedir ve bu Topluluk çevre politikasını derinlemesine etkilemiştir. Bu yasal şart, anlaşmalara ulaşmak için bir fikir birliği oluşturma sürecinde sürekli ve yoğun gayretler sarfedilmesine sebep olmuştur.

C — Tek Avrupa Anlaşması

Roma Anlaşmasını değiştiren 1987 tarihli Tek Avrupa Anlaşması çevre meselesine ilk defa özel bir bölüm ayırmıştır. Yukarıda sözü edilen genel nitelikli 100 ve 235 inci Maddelerin bu amaçla kullanılmasına rağmen, Tek Avrupa Anlaşmasına kadar çevre politikasının dayandırılacağı açık bir yasal hüküm mevcut değildi. (Vandermeersch, 1987, s. 412-414; Freestone, 1991, s. 137-138)

Önceki bölümde anlatılan Topluluk Çevre Faaliyet Programlarına da yansımış bulunan hedef ve ilkeler, yeni anlaşmanın 7 nci bölümündeki 3 maddeden birincisinde (madde 130R) uyulması gereken yasal bir zorunluluk olarak daha açık bir dille ortaya konmuştur. Bu hedefler, çevre kalitesinin korunması ve geliştirilmesi; insan sağlığının korunması; ve doğal kaynakların doğru ve akılcı kullanımının sağlanmasıdır. İlkeler ise “Kirlenme Öder” prensibi; çevre tahribinin kaynağında düzeltilmesi; ve AT çevre politikasının diğer Topluluk politikalarıyla bütünleştirilmesidir.

AVRUPA TOPLULUĞUNUN ÇEVRE POLİTİKASI 151

İkinci madde (madde BOS) karar verme sürecini düzenler. Prensip olarak kararlar yine oybirliği ile verilecektir ve Avrupa Parlamentosunun rolü danışma niteliğindedir.

Yeni anlaşmanın başka bir bölümündeki diğer bir madde (madde 100A) çevre ile ilgili kararlar alınırken devreye sokulmaktadır. Madde 100A, Tek Avrupa Anlaşmasının 1992 yılına kadar gerçekleştirmeyi programladığı Topluluk ülkeleri arasındaki sınırsız iç pazar hedefine ulaşmak için alınacak önlemlerle ilgilidir. Konseyde oybirliği yerine oy çokluğunu ve Avrupa Parlamentosuyla işbirliğinegerektilen bu madde, Topluluğun uluslarüstü (supranational) yönünü ön plana çıkarmaktadır. Bazı çevresel konularda madde 100A'ya dayanan kararlara yönelmeye rağmen, Avrupa Topluluğunun çevre politikasının yasal temelini, şu anda, önemli oranda yeni anlaşmanın BOS maddesinde bulmaktadır. Bu durum çevresel politikaların hâlâ üye ülkeler arasındaki uzlaşma (consensus) ile yürütüldüğünü gösterir. (Kramer, 1987, s. 674-676; Kramer, 1990, s. 87-91)

D — Politika Oluşturma Sürecinde Aktörler, Çıkar Grupları, Lobicilik ve Pazarlık

Avrupa ülkelerinde çevreci gruplar 1980'li yıllarda, fikirlerini meşru hale getirmek için üç aşamalı bir çalışmayı gerçekleştirmişlerdir. Önce çeşitli gösteriler ve basın-yayın organları aracılığıyla meseleyi kamuoyu gündemine sunmuşlardır. Daha sonra kamuoyu gündemine girmiş olan çevre problemlerine meşruiyet kazandırmışlar ve politika oluşturanların konuyu ciddi bir şekilde ele almalarını sağlamışlardır. Nihayet, hükümet düzeyinde harekete geçip yasal önlemler alınmasını istemiş ve öncülük etmişlerdir. (S. Young, yayınlanmamış, s. 6-9)

Kendi ülkelerinde gerçekleştirdikleri bu sürecin tecrübesiyle çevreci gruplar

Avrupa Komisyonuna nasıl yaklaşılacağını öğrenmişlerdi. Ülkelerinde uyguladıkları metodları kullanarak oluşturdukları kamuoyu aracılığıyla direk olarak topluluk kuruluşlarını, özellikle de Komisyonu etkilemeyi başardılar. Aynı zamanda, bu gruplar, mahalli hükümetler ve bazı teşkilatlar ikna edemedikleri kendi milli hükümetleri üzerinde Topluluk yaklaşımını fazladan bir baskı unsuru olarak da kullandılar.

Diğer yandan, kendi milli politika oluşturma süreçlerinde meşruiyet kazanmış olan bazı çevre konularında, üye ülkeler de Komisyon üzerinde baskı uygulamaya başladılar. (S. Young, yayınlanmamış, s. 10-30)

Topluluk politika oluşturma sürecinde çevre meseleleri üye ülkeler tarafından bazı durumlarda kendi milli çıkarları için pazarlık konusu da yapılabilmektedir. (Rehbinder ve Stevart, 1985, s. 262-267) Farklı çevre koruma felsefeleri, farklı öncelikler, problemleri çözmek için ileri sürülen farklı stratejiler, farklı yönetim yapıları gibi sebepler yüzünden Topluluk ülkelerinin bakışları çatışmakta ve po

litika oluşturma sürecinde tartışmalar ortaya çıkmaktadır. Bu yüzden, üye ülkelerin temsilcilerinden oluşan ve kanun yapma sürecini başlatan Komisyonun, çevre politikası üzerinde çalışmalarını zorlaşmakta ve kararlar pazarlıklar neticesinde esneklemektedir. (Freestone, 1991, s. 139)

Avrupa Parlamentosu genellikle katı bir çevre politikasından yanadır. Tek Avrupa Anlaşmasının oluşturduğu yasa yapmadaki 'işbirliği' süreciyle söz söyleme hakkı kanuni bir temel bulan ve güçlenen Avrupa Parlamentosu da, topluluk kurumları arasında karar verme sürecinde meydana gelen pazarlıklarda ağırlığını koymaya başlamıştır. Parlamento içinde 29 üyeye sahip olan ve etkin çevre önlemleri lehine kararlı bir biçimde tavır koyan Yeşillerin (Greens) yanısıra, içinde bazı çevreci üyeleri de barındıran 14 üyeli Gökkuşuğu (Rainbovv) grubu da çevre politikalarının geliştirilmesinden yanadır. (Jacobs ve Corbett, 1990, s. 66-74)

Avrupa Girişimciler Federasyonu gibi endüstri ve ticaret birlikleri ve Avrupa Çevre Bürosu gibi çevreci örgütler aracılığıyla Topluluk karar verme sürecine yapılan kamuoyu etkisinin boyutu her olay için değişmektedir. Sözü geçenler ve diğer bazı ilgi ve çıkar grupları son yıllarda Topluluk içinde gittikçe artan bir oranda lobicilik hareketlerini gerçekleştirmektedirler. Çevre politikasını oluşturmada herhangi bir resmi prosedüre dahil olmamakla birlikte bu gruplar ve organizasyonların yasa tasarıları üzerindeki görüşleri Avrupa Komisyonu tarafından alınmaktadır. Bu gruplar aynı zamanda, bir yasa önerisi Konseye sunulduktan sonra, yine resmi olmayan bazı yollardan tasarı üzerindeki tartışmalarda etkili olabilmektedirler. (Rehbinder ve Stewart, 1985, s. 269-276; McCormick, 1991, s. 134) Zayıflığına rağmen bu grupların Konseyle bazı resmi ilişkileri de vardır. Mesela endüstri kuruluşları çeşitli Konsey komitelerinde temsil edilmektedir.

a — CORİNE

Topluluk genelinde çevrenin durumu hakkında yeterli ve güncel bilgi edinilmesi başarılı bir çevre politikasının ön şartıdır. Bu ihtiyacı gözönüne alan Konsey, 1985 yılında kabul ettiği bir kararla kısa adı CORİNE olan 4 yıl süreli Çevresel Bilgi İşbirliği Programını başlatmıştır. (Johnson veCorcelle, 1989, s. 261) Şüphesiz bu programın temel amacı çevresel konularda gerekli bilgi ve haberlerin toplanmasıdır. Sürekli geliştirilen haberleşme sistemi ilk etapta 4 öncelik sahasıyla sınırlanmıştı : Doğanın korunması, asit birikimi ve asit yağmuru, Akdeniz çevresinin korunması ve verilerin ve veri analiz metodlarının uygunluk ve mukayeselerinin geliştirilmesi.

b — Avrupa Çevre Ajansı

CORİNE programının sonuna doğru üye ülkelerin büyük bölümü çevre politikalarını koordine etmek üzere Avrupa çapında bir örgüte ihtiyaç duyulduğunu

AVRUPA TOPLULUĞUNUN ÇEVRE POLİTİKASI 153

onayladılar ve 1990 yılında Avrupa Çevre Ajansını kurmayı kabul ettiler. (Konsey, Reg, 1210/90) Bu ajansta Topluluk çevre planları merkezi olarak görülmektedir. Ajansın asıl görevi Topluluk genelinde çevre hakkında doğru ve tam istatistikleri ve bilgileri toplamaktır. Diğer yandan çevreye zarar vermeyen ürünlerin ödüllendirilmesi gibi yakın zamanda başlatılan bazı girişimleri de yürütmektedir. Avrupa Çevre Ajansının başka bir görevi de mevcut direktiflerin güne ve teknolojik gelişmeye uygun hale getirilmesine katkıda bulunmaktadır. (Gardner, Financial Times, 13.5.1991)

Esas itibarıyla bir Topluluk organı olmasına rağmen, Ajansın bir özelliği de Merkezi ve Doğu Avrupa veya EFTA üyesi olan Topluluk dışı Avrupa ülkelerine de açık olmasıdır. (Laursen, 1991, s. 95-106) Bu durum çevre problemlerinin, sınırları aşan uluslararası doğasına ve çevre koruma ile ilgili çalışmaların çok uluslu karakterine uygun düşmektedir. (European Documentation, 1990, s. 43) Buna paralel olarak belirtmek gerekir ki Avrupa Topluluğu çevre konusunda yapılan 20'den fazla önemli uluslararası anlaşmaya taraf olmuştur. (Haigh, 1987, s. 363-369)

SONUÇ

Dünya kamuoyu gündeminde ağırlıklı bir yer teşkil eden çevre problemleri üzerindeki Topluluk çalışmaları, ekolojik ve teknolojik değişimler yakından takip edilerek sürdürülmektedir. Nükleer enerji gibi önemli bazı konular için özel olarak hazırlananların yanı sıra, her faaliyet programına temel oluşturmak üzere genel manada bilimsel araştırma programları geliştirilmektedir. (Johnson ve Cor- celle, 1989, s. 327-337)

Topluluğun sınırsız iç pazar ve nihayetinde siyasi entegrasyona yönelen eylemlerinde, uluslararası karakterin yerini almaya başlayan uluslarüstü nitelikteki karar verme mekanizmaları çevre politikasını yakından etkilemektedir.

Avrupa Parlamentosunun artan etkinliği, barındırdığı çevreci siyasi grupların çevre politikaları üzerinde direk ve etkili rol oynamasını kolaylaştırmaktadır. Politika oluşturma sürecine resmi veya gayri resmi yollardan etkiye bulunan grup ve organizasyonların önemi de gittikçe artmaktadır.

Topluluk, ABD ve Japonya gibi daha gelişmiş ülkelerin çevre politikalarını yakından takip etmekte ve gerekli uyarlamaları kendi coğrafi alanına uygun olarak yapmaktadır. Bu durum çevre problemlerinin ve çarelerinin büyük ölçüde evrensel boyutlu ortak sorunlar olduğunu ortaya koyan ayrı bir göstergedir.

Son olarak belirtmek gerekir ki uluslararası bir tecrübeye şimdiden sahip olan Avrupa Topluluğu, sınır tanımayan çevre problemlerine karşı dünya çapında bir bilinç ve örgütlenmeyle oluşturulması gereken global çevre koruma sisteminin temel taşlarından biri olmaya aday görünmektedir.

154

TÜRK İDARE DERGİSİ

KAYNAKÇA

A — Birincil Kaynaklar

Bu bildiri konusuna giren Topiuluk yönetmelik, yönerge ve kararlar ile ilgili süreli yayımlar metin içindeki notlarda belirtilmiştir.

B — İkincil Kaynaklar

European Documentation, (1990). Environmental Policy in the EC (Luxembourg, Office for official Publications of the EC)

Freestone, D. (1991) "European Community Environmental Policy and Lavv", in Churchill, R., Wairen, L, and Gibson, I. (eds), Eaw, Policy and the Environment (Oxford, Basil Blackvgell)

Haigh, N., (1987). EEC Environmental Policy and Britain (london, E.D.S.)

Jacobs, F. and Corbett, R., (1990). The European Parliament (London, Longman)

Johnson, S.P. and Corccle, G., (1989). The Environmental Policy of the EC. (London, Gra- ham and Trotman)

Kramcr, L., (1987). "TheSingle European Act and Environmental Protection", Common Market Lavv Reviewv 14.

Kramer, L., (1990). EEC Treaty and Environmental Protection. (London, Sweet and Maxwell)

Laursen, F., (1991) "Environment", in Wallaee, H. (ed.), The Wider Western Europe. (London, Pinter).

Lodge, J., (1989) "Environment : Towards a Clean Blue-Green EC?", in Lodge, J. (ed.), The EC and the Challenge of the Future (London, Pinter)

McCormick, j., (1991). British Politics and the Environment (London, Earthscan.)

Nugent, N. (1989). The Government and Politics of the EC. (London, Macmillan)

Nugent, N. (1991). The Government and Politics of the EC. (London, Macmillan)

Rehbindr, E. and Stewart, R., (1985). Environmental Protection Policy (Berlin and New York, De Gruyter)

The World Commission on Environment and Development, (1987). Our Common Future, (Oxford and New York, Oxford U.P.)

Vandermeersch, D., (1987), "The S.E.A. and the Environmental Policy of the EEC", European Lavv Reviewv 12.

Young, S., (1991). Forcing Green Issues onto Political Agendas, unpublished paper. (ECPR Joint Workshops, Essex).

ESNAF VE SANATKÂRLARCA ÜRETİLEN MAL VE HİZMETLERİN ÜCRET TARİFELERİNİN DÜZENLENMESİNDE MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN YETKİ VE SORUMLULUĞU

**Abdullah ASLANRR
Boztepe Kaymakamı**

GİRİŞ

Bir mülki idare amirinin yetkilerini kullanmaması beceriksizliktir, basiretsizliktir. Yetkili olmadığı bir konuda yetkili gibi davranması ve hukuki sonuçlar doğuracak işlem ve eylemlerde bulunması ise basiretsizliğin ötesinde kanunsuzluktur. Herkes kabul eder ki, hukuk devletin mülki idare amiri, hukuka bağlı kalmak, hak ve borçlarını çok iyi bilmek durumundadır. Yönetimleri altındakilerin bilgisizliğinden yararlanmak değil onları bilgilendirmek sorumluluğuna sahiptir.

Bu kısa çalışmada, yukarıda çizilmeye çalışılan kompozisyon çerçevesinde, yetkili olduğu sanılan fakat aslında olunmayan ya da yetkili olduğu halde yanlış uygulanan hususlara dikkat çekmek amacıyla faydalı olacağına inanılan bir husus ortaya konulmaya çalışılacaktır. Bu konu, esnaf ve sanatkârlarca üretilen mal ve hizmetlerin ücret tarifelerinin düzenlenmesidir.

MEVZUAT

Esnaf ve sanatkârlarla ilgili kapsamlı ilk düzenleme 17 Temmuz 1964 tarih ve 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanunu¹ ile yapılmıştır.

Bu Kanunla esnaf ve sanatkârlar² ile ilgili olarak genel çizgileriyle şu düzenlemeler yapılmıştır :

1 — Esnaf ve sanatkârın tanımı, kapsamı, niteliği.

2 - Esnaf ve Sanatkârlar Odasının³ kuruluşu, kapsamı, yetkileri, gelirleri, bu odalara üyelik ve üyelerin hak ve borçları.

1 1-2-3 Ağustos 1964 tarih ve 11769 - 11770 - 11771 sayılı Rasmî Gazeteler.

2 9.5.1991 tarih ve 3741 sayılı Kanunun (RG: 17.5.1991, 20874) ek 10. maddesi ile “Küçük Sanatkâr” deyimini “Sanatkâr” olarak değiştirilmiştir.

3 9.5.1991 tarih ve 3741 sayılı Kanunun ek 10. maddesi ile “Dernek” deyimini “Oda” olarak değiştirilmiştir.

3 — Esnaf ve sanatkârların kuracakları birlik, federasyon ve konfederasyonun kuruluşu, görevi, yetkisi vb.

4 — Esnaf ve sanatkârlarca üretilen mal ve hizmetlerin ücret tarifelerinin belirlenmesi.

Yine söz konusu kanun ve bu kanunu değiştiren kanunların getirdiği sistem gereği esnaf ve sanatkârlar oda, birlik, federasyon ve konfederasyon gibi kuruluşlar bünyesinde örgütlenmiş durumdadırlar.

ODA : Belli bir mesleği icra eden en az 200 esnaf ve sanatkârın biraraya gelerek oluşturduğu en küçük esnaf kuruluşudur. Fırıncılar odası, berberler odası gibi. Odalar 200 sayısını bulan her mülki birimde kurulabilir.

BİRLİK : Her il merkezinde o ilde kurulu bulunan odaların iştiraki ile kurulan meslek teşekkülüdür.

FEDERASYON : Aynı branşta (Örneğin : fırıncılar) ülke düzeyinde kurulu bulunan odaların % 60'ının katılımıyla federasyon kurulur ve hükümet merkezinde - Ankara - faaliyet gösterir. Üye oda sayısı 50'den aşağı olamaz.

KONFEDERASYON : Esnaf ve sanatkârlar arasında birlik, yardımlaşma, dayanışma ve temsil ile görevli en üst kuruluştur. Ankara'da faaliyet gösterir. Söz konusu federasyon Türkiye Esnaf ve Sanatkârlar Konfederasyonudur.

İkinci olarak esnaf ve sanatkârların ürettikleri mal ve hizmetlerin ücretlerine ilişkin mevzuat hükümlerine bakalım.

Esnaf ve Sanatkârların ürettikleri mal ve hizmetlerin ücretlerinin belirlenmesine ilişkin ilk düzenleme 1580 sayılı Belediyeler Kanunu ile

yapılmıştır. İlgili kanunun 15/3 ve 83/7. maddeleri ile belediyelere “umumun yiyip içmesine, yatıp kalkmasına, taranıp temizlenmesine mahsus lokanta, birahane, gazino, kahvehane ” şeklinde devam eden esnaf ve sanatkârlarca üretilen mal ve hizmet lerin ücretlerini belirleme yetkisi verilmiştir.

İkinci düzenleme ise 1964 yılında çıkarılan 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanunu ile yapılmıştır. Bu Kanunun 125 inci maddesi uyarınca söz konusu ücretlerin belirlenmesi iki şekilde olmaktadır. Bunlar :

a) Ücretleri belediyeler tarafından belirlenen mal ve hizmetler. Bu mal ve hizmetlerin ücretleri belediyelerce belirlenecek ancak mahalli birliğin mütalâası da alınacaktır.

b) Ücretleri belediyeler tarafından belirlenmeyen ve esnaf dernekleri mevzuatına giren mal ve hizmetler. Bu mal ve hizmetlerin ücretleri mahalli birlik başkanlar meclisince belirlenecek ve belediyelerin tasdikine sunulacaktır.

ESNAF VE SANATKÂRLARCA ÜRETİLEN MAL VE HİZMETLER 157

Belediyeler bu tarifeleri uygun görmezlerse mahalli esnaf teşekkülü ile anlaşma yolunu deneyecek, anlaşma sağlanamazsa mahalli mülki amirliğe itiraz edeceklerdir. İtiraz, mahalli mülki amir ya da görevlendireceği bir kamu görevlisinin başkanlığında ve belediyeden iki, Ticaret ve Sanayi Odasından birer temsilci ile Esnaf Dernekleri Birliği başkanından teşekkül edecek komisyon tarafından incelenecek ve karara bağlanacaktır. Komisyon kararına karşı ilgililer 30 gün içerisinde ticari davaları görmeye yetkili mahkemeye itiraz edebileceklerdir.

BUGÜNKÜ DURUM

Mevzuatta yapılan değişiklikler sonucu, esnaf ve sanatkârlarca üretilen mal ve hizmetlerin ücretlerinin belirlenmesinde belediyeleri büyük ölçüde devre dışı bırakan, öte yandan esnaf teşekküllerini öne çıkaran bir sistem yürürlükte bugünkü. Bu sistem 507 sayılı Kanunun bazı maddelerini değiştiren 9.5.1991 tarih ve 3741 sayılı Kanunla yapılmıştır. Bu kanunla 507 sayılı Kanunun esnaf ve sanatkârlarca üretilen mal ve hizmetlerin ücretlerinin belirlenmesine ilişkin 125 inci maddesi değiştirilmiş, 1580, 3030 ve 15 Mart 1321 tarihli İl Özel İdaresi Kanununun bazı maddelerini uygulama dışı bırakan bir ek madde eklenmiştir.

Söz konusu değişiklik gereğince esnaf ve sanatkârlarca üretilen mal ve hizmetlerin ücretleri ilgili oda tarafından belirlenip bağlı bulunduğu Birlik Başkanlar Kurulunca onaylanacaktır. Onaylanan bu tarife ilgili mülki amirliğe ve belediyeye bilgi için gönderilecektir. Mülki amirlik ya da belediye birlikte veya tek tek bu tarifeleri uygun bulmazlarsa ilgili birlik ile anlaşma yoluna gidecekler, sonuç alamazlarsa valiliğe itirazda

bulunacaklardır. Valilik, Sanayi ve Ticaret İl Müdürlüğünün başkanlığında ve Ticaret Odası başkanı ile Esnaf ve Sanatkarlar Birliği başkanından oluşan komisyonu görevlendirecek, Komisyon uyumsuzluğu çözecektir. Taraflar bu kararda da anlaşamazlarsa ticari davaları görmeye yetkili mahkemeye itiraz edeceklerdir. Mahkemenin verdiği karar ise kesindir.

Yukarıda özetlenen 507 sayılı Kanunun 125 inci maddesi, aynı maddenin son fıkrası uyarınca çıkarılan bir yönetmelik4 ile daha teferruatlı olarak düzenlenmiştir.

Aşağıda, hem değişik 125 inci madde hem de ilgili yönetmelik hükümleri doğrultusunda esnaf ve sanatkarlarca üretilen mal ve hizmetlerin ücretlerinin belirlenmesini ve mülki amirlere düşen görev ve sorumluluğu aşama aşama ve bir örnekle incelenmiştir.

X ilçesinde 350 gr ekmeğin 1200 TL. olsun. Aradan geçen süre içerisinde ekmeğin girdilerinde meydana gelen artışlar ekmeğin ücretlerinde yeni bir ücret ayarlamasını gündeme getirecektir kuşkusuz. Bunu, varsa o ilçenin fırıncılar odası ki

4 Esnaf ve Sanatkarlarca Üretilen Mal ve Hizmetlere Ait Ücret Tarifelerinin Düzenlenmesi Hakkında Yönetmelik. (R.G.: 16.9.1992, 21347)

çoğu küçük ilçelerde yoktur- yoksa o ilçenin Esnaf ve Sanatkarlar Odası gerekli hesaplamaları sonucu yapacaktır. Varsayalım Oda, ekmeğin gramajını değiştirmeden ücretini 1500 TL'ya çıkarsın. Odanın bundan sonra yapacağı iş bu ücreti belgeleriyle birlikte bağlı bulunduğu Esnaf ve Sanatkarlar Birliğinin onayına sunmaktır.

Esnaf ve Sanatkarlar Birliği Yönetim Kurulu onanmak üzere kendisine sunulan bu ücreti önce oluşturulacak bir ihtisas komisyonuna inceletecektir. İnceleme esnasında gramaj ve ücret üzerinde gerekli görüldüğü takdirde gerekli ayarlamalar yapılabilecektir. İnceleme sonucu oluşan gramaj ve fiyat Birlik Başkanlar Kurulunca, ya da bizzat Birlik Yönetim Kurulunca onaylanır. Bu durumda ekmeğin yeni gramaj ve ücretinin, 360 gr. 1600 TL. olduğu kabul edilecek olursa;

Birlikçe onaylanan bu yeni gramaj ve ücret gereği için ilgili odaya, bilgi için ise ilgili mülki amirliğe ve belediye başkanlığına 15 gün içerisinde bildirilir. Mülki amir ile belediye başkanlığı birlikte ya da tek başlarına, onaylanarak yürürlüğe giren bu fiyat tarifelerini uygun bulmazlarsa ilgili birlik ile anlaşma yoluna gidecekler, eğer anlaşamazlarsa anlaşmazlığın çözümü için valiliğe itiraz edeceklerdir.

Valilikçe Sanayi ve Ticaret İl Müdürlüğünün başkanlığında Ticaret Odası başkanı ve Esnaf ve Sanatkarlar Birliği başkanından oluşan komisyona

sevkedilen itiraz burada görüülecek ve karara bağlanacaktır. Komisyonun kararı gereği 360 gr.' ekmeğ 1500 TL. olsun.

Valiliğe itirazda bulunan taraf ya da taraflar komisyon kararı ile de tatmin olmazlarsa, kararın kendilerine tebliğinden itibaren 10 gün içerisinde ticari davaları görmeye yetkili mahkemeye itiraz edebileceklerdir. Mahkemenin vereceği karar kesin olup temyiz yolu kapalıdır.

Mahkeme incelemesi sonucu 350 gr. ekmeğin fiyatının 1550 TL. olmasına karar vermiş olsun. İlçede ekmeğin yeni ve kesin fiyatı artık 1550 TL.'dir ve ilgililere tebliğinden itibaren yürürlüğe girer.

DENETİM

Sözkonusu yönetmeliğin getirdiği önemli yeniliklerden birisi de belirlenen bu tarifelerin denetlenmesi konusudur. Bu konuda devrim niteliği taşıyan ve belediyeleri tamamen dışlayan söz konusu düzenleme uygulamada bir çok sorunu da beraberinde getirecek niteliktedir.

Yönetmeliğin Tarifelerin Denetimi başlığını taşıyan 11. maddesi uyarınca iş yerlerinde tarifelerin bulunup bulunmadığı ve tarifelere uyulup uyulmadığı o esnafın kayıtlı bulunduğu odaca denetlenektir. Bu amaçla oda veya birlik bünyesinde denetim için geçici veya uzman personel istihdam edilebilecektir.

ESNAF VE SANATKÂRLARCA ÜRETİLEN MAL VE HİZMETLER 159

Yapılan denetim sonucu, herhangi bir kanunsuzluk ve aksaklık tespit edildiğinde ilgili hakkında Konfederasyonca hazırlanan tip tutanak üç nüsha olarak düzenlenecektir. Bu tutanağın birinci nüshası ilgiliye, İkincisi ilğilinin bağlı olduğu odaya ve son nüsha da hakkında işlem yapılmak üzere bağlı bulunduğu birliğe intikal ettirilir.

İlgili hakkında uygulanacak cezai işlem 507 sayılı Kanunun 30 uncu maddesi sayılan müeyyideler olup bunu takdir yetkisi birlik disiplin kuruluna aittir. Ayrıca ilgiliyi ilgilendiren genel hükümler saklıdır.

DEĞERLENDİRME VE SON SÖZ

Yukarıdaki açıklamalarda da görüldüğü gibi 507 sayılı Kanunda yapılan yeni düzenlemeler ve bunların doğrultusunda çıkarılan yönetmelik ile esnaf ve sanatkârlar ürettikleri mal ve hizmetlerin ücretlerinin belirlenmesinde ve belirlenen bu ücretin denetlenmesinde birinci derecede söz sahibi olmuşlardır. Bu, işin doğası ve çağın gerekleri açısından oldukça yerinde bir düzenlemedir. Ancak kâğıt üzerinde ne kadar çağdaş ve kendi içerisinde tutarlı olursa olsun uygulamada bir çok aksaklığa rastlanmaktadır. Şimdi kısaca bunlara göz atalım.

1 — 507 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle bir yerde Esnaf ve Sanatkârlar Odası kurulabilmesi için gerekli olan esnaf ve sanatkârlar sayısı 50'den 200'e çıkarılmıştır. Bu sayıda esnaf ve sanatkârı her beldede hatta ilçede bulmak bazen mümkün olamamaktadır.

Her ne kadar bu gibi yerlerde bir birlik oranının bulunacağı hükümü bulunsa da uygulamada bu da yoktur. Böyle olunca o yerin ücretleri en yakın oda ya da birlik tarafından belirlenmekte, bu ise hem gerçekçi olmamakta, hem de uygulanamamaktadır çoğu zaman.

2 — Belediyelerin ücretlerin belirlenmesinde kısmen, denetimde ise tamamen dışlanması yerel demokrasinin işlemlerini aksatacak bir nitelik taşımaktadır.

Çoğu belediyenin söz konusu bu değişikliklerden haberi olmamakla birlikte, bilhassa büyük belediyeler yönetmeliğin ilk şeklindeki hüküm gereği ücretlerin belirlenmesindeki yetkilerinin ellerinden alınmasına deyim yerinde ise gücensizler ve denetime yeterince ağırlık vermemeşler ya da kendilerini görevsiz saymışlardır.

İçişleri Bakanlığının 29.4.1992 gün ve B050MAH0650062/506 sayılı genelgesinde belediyelerin denetim yetkilerinin bilhassa 507 sayılı Kanunun kapsamına girmeyen mal ve hizmetlerde devam ettiği ve aksatılmaması gerektiği vurgulanmış ancak istenen sonuç alınamamıştır. Bunun üzerine yeni yönetmeliğe konulan bir madde ile denetim yetkisi tamamiyle esnaf ve sanatkâr odalarına verilmiştir.

Bugün 507 sayılı Kanunun kapsamına giren tüm mal ve hizmetlerin ücret denetimleri odalara yapılacaktır, ancak büyük çoğunluğu bunu yapacak uzman elemana sahip değildir. Böyle olunca denetim konusunda bir boşluk doğmaktadır.

160

TÜRK İDARE DERGİSİ

Bir tarafta zabıta teşkilatı bulunan fakat yetkisiz belediyeler, öte yanda da yetkili fakat elemanı olmayan meslek odaları bulunacak ancak denetim mekanizması işlemezdir.

Kanaatimizce ilgili yönetmeliğe konulacak bir geçici madde ile meslek oda ve birlikleri kendi denetim teşkilatlarını oluşturana kadar belediyelerin yetkisinin devamı sağlanabilirdi.

3 — Esnaf ve sanatkârlarca üretilen mal ve hizmetlerin ücretlerinin belirlenmesi ve denetiminin kendilerine bırakılması bir takım sakıncaları da beraberinde getirmektedir. Bu sistem sağduyu sahibi esnaf ve sanatkârlar elinde bekleneni verebilir belki ama art niyetlilerin elinde piyasa şartlarından uzak, halkın alım gücünü aşan ve sadece kârını maksimize etmeyi amaçlayan, kontrol edilemeyen teşekküller haline gelebilirler.

4 — Bir yerin seçilmiş ve gerçek temsilcisi olan belediyelerin büyük ölçüde dışlanması, etkinliklerinin azaltılması çağın gereği olarak yerel yönetimlerin giderek artan ağırlığına ters düşmektedir. Bu açıdan bakıldığında mevcut sistem sağlıklı gözükmemektedir.

Görüldüğü gibi esnaf ve sanatkârlarca üretilen mal ve hizmetlerin ücretlerinin belirlenmesi ve denetlenmesinde birinci derecede söz sahibi olanlar yine kendileridir. Mülki idare amirlerine, bu ücretlerin belirlenmesi aşamasında çıkan pürüzleri ortadan kaldırmak aşamasında bazı görevler düşmektedir. Denetim konusunda hiç bir yetki ve sorumluluk yoktur.

Olaya, gerek belediyeler, gerek esnaf ve sanatkâr kuruluşları ve gerekse halkımızın bu konudaki bilgi yetersizlikleri ve mülki idare amirlerinin onların nazarındaki konumları açısından bakıldığında mülki idare amirlerine söz edilenden daha fazla görev düşeceği bir gerçektir. Özellikle denetim konusundaki boşluk istenmese bile mülki idare amirleri tarafından doldurulmak zorunda kalacak gibi görünüyor.

Tüm bunlara rağmen mülki idare amirlerine düşen; kaçınılmayacak haller dışında, her konuda söz sahibi olmak, yetki kullanmak gibi çağdışı bir anlayışa saplanmadan sadece üzerimize düşeni yapmak, fazlasına tevessül etmemek olsa gerek.

TEMEL HAKLARIN ANAYASA DA KORUNMASI **Hakların Durdurulması ve Demokratik Toplum Düzeni**

M. Kemal ÖKTEM
TODAİE Asistanı

GİRİŞ

Temel hak ve hürriyetlerin soyut kavramlar olmaktan çıkarılıp uygulamaya yansıtılması, kullanılabilir duruma getirilerek birey1 yönünden uygulama değeri taşıması için sınırlarının belirlenmesi, kullanma yol ve yöntemlerinin açıklanması gerekmektedir.1 2 Sınırlamanın sınırının belirlenmesi, bireyler açısından olduğu kadar, yasama organı ve kamu yönetimi bakımından da önem kazanmaktadır, çünkü bu sınırı aşan işlemler iptal yaptırımıyla karşılaşılırlar.

Temel haklar güvenceye ve bağımsız yargı organlarının gerçekleştirecekleri koruma yollarına kavuşturulan haklardan oluşmaktadır.3 İnsan hakları deyimi ise, bu temel hakları da kapsayan, fakat onların ötesinde ve üzerinde, bir genel felsefeyi, insana temel değer olarak bakan bir genel yaklaşımı belirtmektedir.

Bu çalışmada, temel hakların Anayasa'da korunması, temel hakların durdurulması ve demokratik toplum düzeninin gerekleri çerçevesinde ele alınacaktır. 1982 Anayasası'na genel bir yaklaşımdan sonra; hakların sınırlanması ve durdurulması, sınırlama dayanaklarında artış, özel sınırlama,

kötüye kullanma yasağı, olağanüstü yönetim dönemlerinde güvencelerin kaldırılabilmesi, Sınırlamanın Sınırı : Demokratik toplum düzeni, demokratik toplum düzeninin gerekleri, ölçülülük ilkesi'ne değinilecek ve çalışma sonuç bölümüyle bitirilecektir.

I. GENEL BAKIŞ

1982 Anayasasında, “insan haklarına dayanan devlet” yaklaşımına yer veren 1961 Anayasasından farklı olarak; “insan haklarına saygılı devlet” anlayışının benimsenmesinin, diğer değişikliklerle birlikte ele alındığında temel yaklaşım

- 1 “Birey” özellikle vurgulanmaktadır. Bu konuda bkz.: Mustafa Erdoğan, “Liberal Düşünce Geleneği”, Yeni Forum, Mayıs 1990. s. 27-28, s. 20-34.
- 2 Turan Yıldırım, “Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlanmasında ‘Sınırlamanın Sınırı’”, SBF Dergisi, C. 46, S. 1-2, Ocak-Haziran 1991, s. 465’de AYM, E. 1987/16, K. 1988/8, T. 19.4.1988, R.G.: 23.8.1988, 19908.
- 3 Mümtaz Soysal, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, (7. B.) İstanbul : Gerçek Yayınevi, 1987, s. 191.

162

TÜRK İDARE DERGİSİ

farkım anlattığı vurgulanmaktadır.4 Devletin başka amaçları öne aldığı, “toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı” için var olduğu belirtilmektedir, bir görüşe göre, özgürlük ikinci plandadır. Otorite, devlet gücü önceliklidir. Bireyle toplum arasında, toplum; insanla devlet arasında devlet tercih edilmektedir. İnsan hakları da uyulması ve saygı gösterilmesi gerekli değerler bütünü olarak yine de kabul edilmektedir.

1982 Anayasası, temel hak ve özgürlükleri ödev ve sorumluluklarla birlikte düşünmüştür, toplumdaki yapıları genel tercihin bir yansıması olarak.

“Güçlü devlet, güçlü iktidar” arayışını, temel hakların güvence alanını daraltarak gerçekleştiren 1982 Anayasası, fazla özgürlüğün anarşi getirdiği, bir devleti güçsüz kıldığı tartışmalı-varsayımını temel almıştır.5 Oysa hakların kötüye kullanılması zaten “koruma alanı” dışında kalan eylemlerdir. “Hiçbir temel hak ve özgürlük, anarşi ve teröre cevaz vermez.”

Kişinin özgürlükleriyle devlet kavramı arasındaki karşıtlık, meşruti monarşi dönemi düşüncesidir. Çağdaş demokratik sistemde, birey, devletten önce ve dışında dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez hak ve özgürlükler alanının sahibidir. Devlet etkinliğinin nesnesi değil, öznesi durumundadır.

1982 Anayasasının, güvence alanı daraltılmış, sınırlama olanağı artırılmış, meclis denetimi ve yargısal denetim koruma etkisinin azaltıldığı, temel haklar yaklaşımını benimserken6; bireyi devlete karşı korumak yerine, devlet-birey karşıtlığı yaratıp devleti bireye karşı korur olduğu vurgulanmaktadır.

II. HAKLARIN SINIRLANMASI VE DURDURULMASI

1982 Anayasasının 15 inci maddesi “Temel Hak ve Hürriyetlerin Kullanılmasının Durdurulması” başlığını taşır. Mevzuatta uzun ve ayrıntılı üslup ile her soruna Anayasada yer vererek, açık anlatım ve sorunları çözmeye amacına ulaşamamaktadır.⁷ Terim konusunda da birlik sağlanamamıştır : “kullanılmasının durdurulması” (md. 15), “temel hakların durdurulması” (md. 121-122), “rejimi durdurma” (md. 15), “bir faaliyetin durdurulması” (md. 33) biçiminde değinmelere yer verilmiştir.

Durdurma terimi ise, “tatil”, “erteleme”, “geçici olarak durdurulması”, “talik : askıya alma”, “geçici olarak kayıtlama veya askıya alma”, “kayıtlama ve durdurma”, “askıya alma”, “sınırlama”, “kısıtlama”, “asıl rejimi askıya

4 Soysal, a.g.y., s. 191.

5 Fazıl Sağlam, ‘1982 Anayasası’nın Temel Hak ve Özgürlükler Bakımından Getirdiği Sorunlar’, Bahri Savcı’ya Armağan, Ankara : Mülkiyeliler B. Vakfı Yayını, 1988, S. 433, s. 433-442.

6 a.y., s. 434.

7 Tekin Akıllıoğlu, “Temel Hakların Durdurulması”, Bahri Savcı’ya Armağan, S. 55, s. 54-68; Soysal, a.g.y., s. 195.

TEMEL HAKLARIN ANAYASA’DA KORUNMASI 163

alıp dışına çıkma” sözcükleriyle birlikte, bazen eş anlamlı kullanılmıştır. Durdurma yerine askıya alma teriminin daha başanlı bir kullanım ve ileri adım olduğu belirtilmektedir.

Anayasamız İkinci Kısım’da Temel Haklar ve Ödevler’in Birinci Bölümü’nde Genel Hükümlere değinmiştir : Temel hak ve hürriyetlerin niteliği (md. 12), sınırlanması (md. 13), kötüye kullanılmaması (md. 14), kullanılmasının durdurulması (md. 15) ve yabancıların durumu (md. 16). İkinci Bölümde Kişinin Hakları ve Ödevleri, Özel Hayatın Gizliliği ve Korunması, Basın ve Yayınla İlgili Hükümler, Toplantı Hak ve Hürriyetleri, Mülkiyet Hakkı (md. 35)*, Hakların Korunması ile ilgili Hak Arama Hürriyeti (md. 36), Kanuni Hakim Güvencesi (md. 37), Suç ve Cezalara İlişkin Hükümler (md. 38), İspat Hakkı (md. 39), Temel Hak ve Hürriyetlerin Korunması (md. 40) hükümleri bulunmaktadır. Üçüncü Bölüm’de Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler, Kamu Yaran, Çalışma ile İlgili Hükümler, Toplu İş Sözleşmesi, Grev Hakkı ve Lokavt, Sağlık, Çevre ve Konut, Gençlik ve Spor, Sosyal Güvenlik Hakları sayılmıştır. Dördüncü Bölümde ise Siyasi Haklar ve Ödevler, Siyasi Partilerle İlgili Hükümler, Kamu Hizmetine Girme Hakkı’na ilişkin konular düzenlenmiştir.

Bu çerçevede, durdurma kavramı, olağanüstü dönemlerde, bu dönemlere yol açan nedenlerle bağlı kalmak koşuluyla bazı temel hakların kullanılmaması sonucunu doğuran, belli bir süre ile sınırlı bir yetki biçiminde tanımlanabilir.⁸ Sınırlamadan

farklıdır. Sınırlama, belli bir temel hakkın “norm alanının” daraltılması, durdurma ise kullanılamaması sonucuna yol açar. Bu normal zamanda bir “öze dokunma”dır, ancak olağanüstü dönemde “istisna”ya izin verilmektedir. Durdurma yetkisi belli bir süre ile sınırlıdır, Anayasa ve olağan yasal düzenlemeyle tanınan güvenceler askıya alınmaktadır. Anayasa'nın 15 inci maddesinde bir hukuki rejim olarak tanımlanmıştır. Olağanüstü yönetim usullerinin bir parçasıdır. Olağanüstü yönetim usulleri temel haklar dışındaki kuralların da, gerekiyorsa askıya alınmasını, buna karşılık durdurma temel hak güvencelerinin askıya alınmasını ifade etmektedir. Durdurma sonucu uygulanan güvencelere aykırı önlemlerin de bir tür anayasaya, hukuk devleti ilkesine uygun işlemlerden sayılması söz konusu olmaktadır. Ancak, anayasanın kabul ettiği “temel haklara saygı” ilkesinin bütün dönemlerde geçerli olması gerekir.

Temel hak ve özgürlüklerin sınırlanmasına ilişkin 13 üncü madde, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün, ulusal egemenliğin, Cumhuriyetin, ulusal güvenliğinin, kamu düzeninin, genel asayişinin, kamu yararının, genel ah

* Mülkiyet hakkı, bireyin diğer bireylere karşı korunan bireysel alanının maddi kısmı olarak görüldüğünde, ekonomik yönü de kapsayan önemli bir temel siyasal haktır. Bkz.: Atilla Yayla, Liberalizm, Ankara : Turhan Kitabevi, 1992, s. 182.

8 Akilîoğlu, a.g.y., s. 57-67.

lakın ve genel sağlığın korunması amacı ile ve ayrıca Anayasanın ilgili maddelerinde öngörülen özel nedenlerle Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak kanunla sınırlanabileceğini belirtmektedir.

Temel hak ve özgürlüklerle ilgili genel ve özel sınırlamalar demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olamaz ve öngörüldükleri amaç dışında kullanılamaz.

Bu maddede yer alan genel sınırlama nedenlerinin temel hak ve özgürlüklerin tümü için geçerli olduğu vurgulanmaktadır.

Kötüye kullanılmayı öngören madde 14'e göre :

Anayasada yer alan hak ve özgürlüklerin hiçbiri, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmak, Türk Devletinin ve Cumhuriyetin varlığını tehlikeye düşürmek, temel hak ve özgürlükleri yok etmek, Devletin bir kişi veya zümre tarafından yönetilmesini veya toplumsal bir sınıfın diğer toplumsal sınıflar üzerinde egemenliğini sağlamak ya da dil, ırk, din, mezhep ayrımı yaratmak, herhangi bir yoldan bu kavram ve görüşlere dayanan bir devlet düzenini kurmak amacıyla kullanılamazlar.

Bu yasaklara aykırı davranan, başkalarını bu yolda teşvik veya tahrik edenler hakkında uygulanacak yaptırımlar yasayla düzenlenir.

Anayasanın hiçbir hükmü, Anayasada yer verilen hak ve özgürlükleri yok etmeye yönelik bir eylemde bulunma hakkını verir biçimde yorumlanamaz.

Temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasının durdurulması (md. 15) ise, savaş, seferberlik, sıkıyönetim veya olağanüstü durumlarda, uluslararası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde kısmen ya da tamamen olabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı önlemler alınabilir.

Belirlenen durumlara uygun olsa da, savaş hukukuna uygun eylemler sonucu meydana gelen ölümler ile, ölüm cezalarının infazı dışında, bireyin yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din ve vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz, bunlardan dolayı suçlanamaz; suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararıyla sap- tanıncaya dek kimse suçlu sayılmaz.

1. Sınırlama Dayanaklarında Artış

1982 Anayasası, geniş bir liste ile sıraladığı sınırlama nedenlerinin, temel hak ve özgürlüklerin tümü için geçerli olduğunu vurgulayıp bir yandan sınırlama nedenlerini artırmış, öte yandan tüm temel haklara genel sınırlama sistemi getirmiştir.

TEMEL HAKLARIN ANAYASA DA KORUNMASI 165

Üstelik bu sınırlama nedenleri, genel, soyut, içeriği belirsiz kavramlardır. Uygulayıcıların kişisel görüş ve anlayışlarına göre genişleyebilecek, öznel yorumlamaya elverişli, keyfiliğe varabilecek aksaklıklara yol açabilecek genelliktedir.⁹

Bir de, genel sınırlama nedenlerinden hangilerinin hangi temel hak ve özgürlükler için sınırlama nedeni olarak uygulanacağını yasayla belirlenmesinde, genel sınırlama nedenlerinin tümü ya da gerekli olanları dayanak alınabilecektir.¹⁰

Hiç değilse, “yasal düzenleme”de, sınırlama nedenleri, yargısal denetime elverişli belirginlikte somutlaştırılmalı, anayasa maddeleri yasada tekrarlanılmamalıdır. Yoksa, yasa koyucuya bırakılan sınırlama ölçütleri idari makamlara aktarılır ki, meclisin takdir yetkisi, idari makamlara bırakılmış olur. Bu durum, güvencesizlik sorununun artırılmasına neden olur. Yasa koyucu, kavramlara açıklık getirmeli, somutlaştırmalıdır.

Bakanlar Kurulu Kararnamesi, tüzük ya da yönetmelikle, yasa konusu olması gereken sınırlama yapıldığında, bunun yargı denetimi yapan idare mahkemesi ve Danıştay’ca iptali gerekecektir.¹¹

Bütün hak ve özgürlüklerin 13 üncü maddedeki nedenlerle sınırlanabilmesi, demokratik anayasalcılıktan ayrılmak biçiminde yorumlanmaktadır.¹² Bu nitelikte

bir genel sınırlama kuralı batı demokrasilerinde bulunmamaktadır, “özgürlüğün kural, sınırlamanın istisna” olması temel ilkesi korunmalıdır. Ama “sınırlılık kural, özgürlük istisna” durumuna getirilmiştir.¹³

2. Özel Sınırlama

Temel hak ve özgürlüklerin bazılarında güvence alanı doğrudan Anayasa’ca daraltılmış, bazılarında da hak alanına özel yasaklamalar getirilmiştir.¹⁴ Genel sınırlama hükmüne (md. 13) ek olarak, ilgili maddelerdeki özel sınırlama nedenleriyle de sınırlanmaya devam edilebilecektir. Ayrıca, özel sınırlama nedenleri artırılmış ve ağırlaştırılmıştır.¹⁵ Madde 13’teki sınırlama, yasa koyucuya tanınmış bir takdir yetkisidir. Söz konusu temel hak, “başlangıçta kendi nesnel sınırı dışımla bir sınıra sahip değildir. Hak alanının genişliği, yasa koyucunun siyasal anlayışına göre değişebilir.” Ancak, Anayasa belli bir hak alanına doğrudan yasak koyduğumla, yasa koyucunun bu yasağı Anayasa değişikliği dışımla

9 Sağlam, a.g.y., s. 435’de AYM, 25.4.1974, K. 73/41, K. 74/13; AYMKD, C. 13, s. 152.

10 Soysal, a.g.y., s. 198.

11 a.y., s. 199.

12 Bülent Tanör, İki Anayasa : 1961-1982, İstanbul : Beya Yayın, 1986, s. 135.

13 a.y., Soysal, a.g.y., s. 203.

14 Sağlam, a.g.y., s. 438.

15 Tanör, a.g.y., s. 135.

166

TÜRK İDARE DERGİSİ

aşınası olanaklı değildir. Öte yandan, Anayasa yasak koymayıp yalnızca güvence alanını daraltmışsa, yasa koyucu hak alanını genişletebilir. Örneğin memurlara sendika hakkının yasayla tanınabilmesi gibi.

3. Kötüye Kullanma Yasağı

Genel ve özel sınırlama nedenlerinin belirtilmesine ek olarak, her tür olasılık düşünülerek üçüncü bir sınırlayıcı yaklaşımla, temel hak ve özgürlüklerin kötüye kullanılmamasına yönelik uzun ve genel 14 üncü madde ile, bunların hangi amaçlarla kullanılmayacakları belirtilmiştir. Tersine davrananlar cezalandırılacaktır. “Genel bir yasaklama ve yaptırım hükmü” getirilmiştir. “Açık ve yakın nedensellik ilişkisi ve tehlike ölçütü” geçerlidir. Yasa koyucunun bu ölçüte itibar edip etmemesi ile Anayasa Mahkemesi’nin bu ölçütü uygulayıp uygulamayacağı sorununa işaret edilmekte, 14 üncü madde yorumunda da açıklık ölçüsünün yetersizliği vurgulanmaktadır.¹⁶

4. Olağanüstü Yönetim Dönemlerinde Güvencelerin Kaldırılabilmesi

1982 Anayasası olağanüstü yönetim usullerini, temel hak ve özgürlükler bakımından normal dönemlerden ayrı bir hukuki rejim olarak düzenlemiştir.

Olağanüstü durumlar genişletilmiş, bunlara geçiş kolaylaştırılmış, olağanüstü durum ve sıkıyönetim halinde temel hak ve özgürlüklerle ilgili güvenceler —özellikle yargısal başvuru hakkı— çok kısıtlanmıştır.¹⁷ 15 inci maddede belirtilen bazı hak alanlarına dokunulmayacaktır, ama yargısal denetim olanağı zayıftır. Olağanüstü durumlar, temel haklara ilişkin olarak özgürlüğün istendiği gibi sınırlanabileceği “başlı başına”, özel bir kullanımı durdurma nedeni olarak ele alınmıştır.¹⁸

“Temel hakları durdurma” ve “anayasal güvenceleri kaldırma” önlemleri yasa ile alınabileceği gibi, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu’nun çıkaracağı Yasa Gücünde Kararname ile de alınabilir (olağanüstü kararname).¹⁹

“Sosyal ve ekonomik hak ve ödevler” dışındaki temel hak ve özgürlükler kanun hükmünde kararname ile düzenlenemez (md. 91/1). Fakat “sıkıyönetim ve olağanüstü durumlar” istisnası getirilmiştir.

Güvencelerin kaldırılmasının yasayla düzenlenmesi örneğinde, anayasaya aykırılık bakımından yargısal denetim olabilirse de, “son derece dar ve önemsiz bir çerçevede”dir. “Denetleme kapsamı dardır”, “durumun gerektirdiği ölçü” ve

16 Sağlam, a.g.y., s. 438-439.

17 Tanör, a.g.y., s. 137-138; “Gecikmesinde sakınca bulunan hallerde”, yetkili idari makamın emriyle hak ve özgürlüğün kullanımına son verilmesi ya da durdurulması olasıdır. İdare’nin müdahalesine ek bir de olağanüstülüğün esas olduğu perspektifte hazırlanan Anayasayla, olağanüstülük meçrulaştırılmakta ve normalleştirilmektedir.

18 Rrgun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, (2. B.) Ankara : Yetkin Yayın, 1988, s. 91-92.

19 Sağlam, a.g.y., s. 436-437.

TEMEL HAKLARIN ANAYASA’DA KORUNMASI

167

“uluslararası hukuktan doğan yükümlülükler”le sınırlanmıştır. Uygulamada yargı kuruluşlarımızın pek kullanmadıkları ölçütlerdir. Madde 15/2’deki dokunulmaz alan (çekirdek alan), temel hakların küçük bölümünü kapsamaktadır. Yargısal denetim bu ölçüde bile uygulamaya geçememektedir. Çünkü Sıkıyönetim ve Olağanüstü Hal Yasaları, Millî Güvenlik Konseyi döneminin anayasaya aykırılıkları ileri sürülemeyen yasalarıdır.

“Olağanüstü kararnameler” (md. 121, 122’ye göre) ile getirilen önlemlere karşı yargısal denetim yolu tamamen kapatılmıştır. Anayasa Mahkemesi’nde dava açılmaz (md. 148/1).

Sıkıyönetim Komutanınca alınan önlemlerde de yargısal denetim mümkün değildir; idari işlemleri hakkında dava açılmaz, kişisel sorumlulukları ileri sürülemez (1402 sayılı Yasaya 2342 sayılı Yasayla eklenen ek 3 üncü madde).

Olağanüstü rejimlerde, yargısal denetim, yürütmeyi durdurma olanağının sınırlanması veya kaldırılması açısından da azaltılmıştır.

Böylelikle anayasal güvencelerin pratik değeri ve işlevselliği de azalmaktadır.²⁰

III. SINIRLAMANIN SINIRLARI : DEMOKRATİK TOPLUM DÜZENİ

1982Anayasası 13/2 maddesi, temel hak ve özgürlüklerle ilgili genel ve özel sınırlamalara iki temel ölçüt getirmiştir : Sınırlamalar 1 inci demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olamaz ve 2 nci öngörüldükleri amaç dışında kullanılamazlar. Bu yeni ölçütlere Anayasa Mahkemesinin “yatkın” olmadığı görüşü ileri sürülmektedir.²¹

1961 Anayasasında temel hak anlayışı (11/2 nci maddede), yasa, temel hak ve hürriyetlerin özüne dokunamaz biçiminde yansıtılmıştır. Sınırlama yetkisinin kesin sınırı çizilmekte, hakkın özüne mutlak bir koruma, bireye dokunulmaz bir alan sağlanmaktadır.²²

1982 Anayasası, tek tek sınırlamayı belirginleştiren öze dokunmama sınırına yer vermemiştir.

-
- 20 Özbudun, a.g.y., s. 93-94; “demokratik toplumlarda olağanüstü durumlar yine de bir hukuk rejimidir. Yönetimin hukukla bağlılığı ve bağımsız yargı organlarının denetimi de sürmek gerekir. Dolayısıyla, olağanüstü durumlarda temel hak ve özgürlüklere getirilecek sınırlama ve durdurmaların, hukuk devleti ilkesine aykırı ölçülere varmaması biçiminde iyiniyetli bir zorlamayla ilkeler ifade edilmiştir.
- 21 Sağlam, a.g.y., s. 440.
- 22 a.y., s. 435-436; Bakır Çağlar, Anayasa Bilimi : Bir Çalışma Taslağı, İstanbul : BFS Yayını, 1989, s. 160 : Anayasa Mahkemesi, hak ve özgürlüklerin belirlenmesinde “kullanılabilirlik” kuralını uygulamıştır.

1. Demokratik Toplum Düzeninin Gereklere

Öze dokunmama ölçütünden daha belirgin, uygulaması daha kolay olduğu gerekçesiyle, “sınırlamanın demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olmaması” ölçütü konulmuştur. Belirli temel hak alanlarını somutlaştıran ek güvenceler anlamındaki pozitif öz unsurlarına yer verilmemiştir. Ölçütlerin niteliği yönünden de farklılık vardır. “Demokratik toplum düzeninin gerekleri” bir sınırlama ölçütü, sınırlamanın nasıl yapılacağını gösteren göreceli bir ölçüttür.

Öze dokunma yasağı ise, dokunulmaz en az alan güvencesi veren, olağanüstü yönetim usullerinde de korunan bir kuraldır.

Yine de —demokratik toplum düzeni— ölçütünün, iyi işleyen bir yargı sistemiyle, ölçülük ilkesiyle bir arada etkili bir denetim işlevi görebileceği anlatılmaktadır.²³

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinden (md. 15) alınan bu ölçüt²⁴ Avrupa standardında bir demokratik düzeni örnek almakta, uluslararası sözleşmelere değinilmektedir.

Ancak Anayasa Mahkememizin bir kararında²⁵ Avrupa düzeyi değil, “Anayasamızda gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenen hukuk düzeyinin kastedildiğini” bildirmiştir. Bu durumda, temel hakların anayasal korunması bakımından, demokratik toplum düzeninin gerekleri ölçütü bir güvence getiremez, bir kısır döngü ya da totolojiye yol açar,²⁶

Demokratik toplum düzeni, 1982 Anayasasında benimsenen anlayışı mı, çağdaş özgürlükçü demokrasinin genel ve evrensel niteliklerini mi yansıtmalıdır? Hangi demokratik toplumun ölçü alınacağı sorusuna açıklık getirilmelidir.²⁷

“Demokratik toplum düzeni” kavramının yorumunda Anayasa Mahkemesine önemli görev düşmektedir. Anayasa Mahkemesinin (1961 ve 1982 Anayasası dönemlerinde) bazı kararlarında “öz” ile birlikte batı uygarlığınıca benimsenen

2.3 Mehmet Turhan. “Demokratik Toplum Düzeninin Gerekleri”, Anayasa Yargısı, (Anayasa Mahkemesinin 29 uncu Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiriler - Nisan 1991), Ankara : 1991, s. 401-420; “Aslında demokratik toplum düzenini tanımlamak hem güç hem de gereksizdir... Anayasanın Başlangıç kısmında Anayasanın ‘çağdaş uygarlık düzeyine ulaşma azmi yönünde’ anlaşılması gerektiği belirtilmektedir... Anayasamız demokrasiyi makro düzeyde değil zaman zaman mikro düzeyde de düşünmüştür (Sendika ve üst kuruluşları, siyasi parti tüzük ve programları, parti içi çalışma ve kararları). ... Anayasa Mahkemesinin, demokratik toplum düzeninin gereklerini tek tek belirlemeden, ileride ortaya çıkabilecek yeni durumlar ve gelişmelere ayak uydurması daha yararlı olur”...

24 Sosyal, a.g.y., s. 201; Sağlam, a.g.y., s. 440; Özbudun, a.g.y., s. 93.

25 AYM, 6.10.1986, K. 85/21, K. 86/23; R.G.; 14.3.1987 - 19400.

26 Tanör, a.g.y., s. 137.

27. İbrahim Ö. Kaboğlu, Kollektif Özgürlükler, Diyarbakır : Dicle Üniv. Hukuk Fak., 1989, s. 270-283.

TEMEL HAKLARIN ANAYASA’DA KORUNMASI

169

“demokratik devlet anlayışı” da kullanılmıştır.²⁸ Yüksek Mahkemenin aynı çizgiyi istikrarlı ve tutarlı biçimde sürdürmesi beklenmektedir.

Demokratik toplum düzeni kavramıyla birlikte “öz” ölçütünün korunmasının yerindeliği savunulmaktadır.²⁹ Böylelikle öz ölçütü tamamlanmış olabilirdi.

Anayasa Mahkemesinin içtihadlarını oluşturmada iki olasılık vardır : ya demokratik toplum gereklerini tanımlamak ki — resmi ideolojinin çok partili demokratik liberal yaşamda olumsuzlukları vurgulanmaktadır³⁰ ya da genel ve yalın formüller kullanmaktan kaçınarak Anayasadaki bazı ilkeleri dikkate almakla yetinmektedir.³¹

Evrensel nitelikli demokratik ilkeler, genelde benimsenmiş demokratik ilkeler ve hukukun genel ilkelerinin gözönüne alınması gerekir.³²

Uygulamada, son yıllarda Anayasa Mahkemesince kavramları tanımlamak yerine, somut olaylarda demokratik toplum düzeninin gerekleri³³ veya ölçülülük ilkesine aykırılığı denetlenmiştir. Ayrıca, 1961 ve 1982 Anayasası ölçütlerinin sentezini gerçekleştirdiği, “öze dokunmama” (bir hakkın ya da özgürlüğün kullanılmasını açıkça yasaklayıcı veya örtülü biçimde kullanılmaz kılan; ciddi olarak

güçleştiren ve amacına ulaşmasını önleyici ve etkisini ortadan kaldıran hükümler, o hak ve özgürlüğün özüne dokunur)34 ölçütüne de kararlarında yer vermeye başladığı belirtilmektedir.35

2. Ölçülülük İlkesi

Sınırlamanın “öngörüldüğü amaç dışında kullanılamaması” (md. 13) ölçülülük ilkesi anlamına gelmektedir. Sınırlama amacından saptırılmayacak, amacın gerektirdiğinden fazla olmayacak, amaç ve sınırlama orantısı korunacaktır.

15 inci maddeye göre de, güvencelere aykırı önlemlerin alınabilmesi, “durumun gerektirdiği ölçüde” olabilir.

Özellikle Alman Anayasa Mahkemesi kararlarında görülen ölçülülük ilkesi, Anayasamızda pozitif bir hüküm olarak yerini almıştır. Bu ilke, temel hak ve özgürlükleri sınırlayıcı önlem ile zorlama amacı arasında üç aşamalı mantıksal bir denetim sağlamaktadır.36

28 Yıldırım, a.g.y.

29 Mümtaz Soysal, “İnsan Hakları Açısından Temel Hak ve Özgürlüklerin Niteliği”, Anayasa Yargısı, (Anayasa Mahkemesinin 24 üncü Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiriler), Ankara : 1987, s. 46.

30 Kaboğlu, a.g.y., s. 278’de Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku, İstanbul : 1986, s. 195.

31 a.y., s. 278’de Lütfi Duran, “Anayasa Mahkemesine Göre Türkiye’nin Hukuk Düzeni” (I), Amme İdaresi Dergisi, Mart 1986, S. 5-6, s. 3-22.

32 a.y., s. 279.

33 a.y., s. 283’de Mahkemenin yorumunun istikrar göstermediği öne sürülmüştür.

34 Yıldırım, a.g.y., s. 474’de Bakır Çağlar, Anayasa Bilimi, İstanbul : 1989, s. 160.

35 a.y.

36 Sağlam, a.g.y., s. 440-441.

- İlk aşamada yasal önlemin sınırlama amacına ulaşmaya elverişli olup olmadığı denetlenir (elverişlilik ilkesi). Elverişli değilse sınırlama Anayasaya aykırıdır.

- İkinci aşamada önlemin sınırlama amacına ulaşmada gerekli olup olmadığı denetlenir (gereklilik ilkesi). Mümkünse önlemlerin en hafif olan, özgürlüğü en az sınırlayanı seçilmelidir, ağır önlemin seçilmesi Anayasaya aykırıdır.

- Üçüncü aşamada, yasal önlemin yöneldiği bireylere ölçsüz bir yükümlülük getirip getirmediği denetlenir, amaç ve araç ölçsüz bir oranda olmamalıdır (oranlılık ilkesi).

Bu üç ilkenin, ölçülülük ilkesinin yargısal denetiminde sağlıklı kullanımı için, sınırlama amacının somut ve belirgin olması gerekir. Yasa koyucunun düzenlemelerinde bunları somutlaştırması gerekmektedir.

Ölçülülük ilkesi, hem olağan, hem de olağanüstü yönetim dönemlerinde geçerlidir.

Sınırlamanın sınırları bakımından, bu ölçütlerden başka, temel bazı hakları güvenceye alan, dokunulmaz kılan, olağanüstü durumlarda bile, bu hakların saklı

kalacağını öngören 15/2. maddesini de unutmamak gerek.³⁷ Türkiye'nin de taraf olduğu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 15 inci maddesi daha önce de belirttiğimiz gibi taraf hiçbir ülkenin askıya alamayacağı, durduramayacağı hakları sıralamıştır.³⁸ Bu haklara yasa yaparken, yürütme görevini yerine getirirken saygılı olunması zorunludur.

SONUÇ

Demokrasi, yalnızca iktidarı “verme biçimi” değil aynı zamanda “kullanma biçimi”dir. Bu bağlamda temel hakları destekleyen gelişmeler demokrasinin güçlendirilmesi anlamını taşımaktadır.³⁹

Temel hak ve özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesinde; yasama, yürütme, yargı kuruluşları olmak üzere tüm kamu yönetimi sistemine, Anayasal kuruluşlara, sivil demokratik yasal örgütlere ve aynı derecede önemli olarak bireylere sorumluluk ve görevler düşmektedir.

Bu konuda en üst düzey yargısal denetim yapan Anayasa Mahkemesinin, henüz demokratik toplum düzeninin gerekleri konusunda istikrarlı kararları bulunmadığı belirtilmektedir.⁴⁰ Mahkemenin en istikrarlı görüşü, demokratik toplumda temel hak ve özgürlüklerin özüne dokunulamayacağıdır.

37 Soysal, a.g.y., s. 201.

38 Çağlar, a.g.y., s. 162; İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinin hak ve özgürlüklere getirilen kayıtlamaları kayıtlayan bu formülü, Avrupa üstün - hukukünün etkili aracı olmuştur.

39 a.y., s. 163.

40 Turhan, a.g.y., s. 420.

TEMEL HAKLARIN ANAYASA'DA KORUNMASI 171

Toplumlar zaman içinde değişmekte ve demokrasi anlayışı da değişikliğe uğramamaktadır. Buna uyum sağlayabilmek için Anayasa Mahkemesinin yapacağı yorumlarda esnek olması, böylece “değişen demokrasi anlayışını topluma benimsetmesi” önerilmektedir.

Son olarak, temel hak ve hürriyetlerin korunmasında Anayasanın ilgili 40 inci maddesine işlerlik kazandırılması gerektiği vurgulanmalıdır : “Anayasa ile tanınmış hak ve özgürlükleri ihlal edilen herkes, yetkili makama geciktirilmeden başvurma olanağının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir. ” Özellikle ikinci fıkra hükmü uygulamaya daha gerçekçi yansıtılmalıdır :

“Bireyin, resmi görevliler tarafından yapılan haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da, yasaya göre Devletçe tazmin edilir. Devletin sorumlu olan ilgili görevliye rücu hakkı saklıdır ”.

Bireye, devletçe haksızlık yapıldığında, devletin tazminat yükümlülüğüne

uyması, bu açıdan oldukça önemli bir Anayasa hükmüdür. Doğaldır ki, bu yükümlülük kuralının işletilebilmesi, gerektiğinde olağanüstü durumlardaki düzenlemeleri de içerecek biçimde (liberal bir yorumla) dava konusu edilebileceğinin ilgililerce kabul edilmesini gerektirir. Bu aşamada yönetsel ve adli yargı kuruluşlarının da denetime katılması yolu açık tutulmalıdır.

**KÜÇÜK VE ORTA ÖLÇEKLİ İŞLETMELER VE
ESKİŞEHİR İMALAT SANAYİNDE KÜÇÜK VE ORTA
ÖLÇEKLİ İŞLETMELERİN DURUMU**

**Erdal ERCAN
İsparta İl Planlama
Uzmanı**

Kalkınmakta olan ülkelerin büyük kısmında temel özellik, artan nüfus ve dolayısıyla büyüyen işsiz kitlesidir. Çalışan nüfusun yandan fazlasının tanmda emeğini harcamasına rağmen tüm gelişmekte olan ülkelerde devlet, işgücünü tanm dışındaki alanlara çekmeye gayret göstermektedir. Bunun sebebi ise iş arayanların ancak sınırlı bir bölümünün tanm sektöründe istihdam edilebilmesi ve tarım sektöründe çalışanların bir kısmının marjinal verimliliğinin sıfıra yakın olmasıdır. Marjinal verimlilik, üretim faktörlerinden biri kademeli olarak

artarken toplam hasılda meydana gelen artış olarak tanımlanabilir. Tarım sektöründe de üretim fonksiyonu uzun dönemde çok yavaş değişeceği gözönüne alınırsa işgücünün marjinal verimliliği sifıra yakın olur. Yani, az gelişmiş ülkelerde oldukça kalabalık bir işsizler kitlesi istihdama hazır durumda beklemekte bunlar milli gelire katkıda bulunmadıkları halde gelirden pay almaya devam etmektedirler.

Bu hususlar dikkate alındığında kalkınma politikaları ekonomik olarak verimli olduğu ölçüde işgücünün sermaye kullanımına göre artırılmasını gerekli kılmaktadır. Ayrıca yatırımın kısa zamanda ekonomiye geri dönüşünün sağlanması gerekmektedir.

Emeğin tarım dışında istihdam edilebilmesi sanayi ve hizmetler sektörünün gelişmesiyle mümkündür. Hizmetler sektörü ileri sanayi toplumlarında önemli bir istihdam alanı olurken, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde sanayi sektörü bu görevi üstlenmektedir. Ancak, sermaye birikiminin yetersizliği sebebiyle amaç gerçekleştirilememektedir.

İşte bu sebeplerden ve 1970'lerin ikinci yarısından itibaren istihdam dünya ekonomisinin kriz dönemine girmesi ile birlikte evrensel boyutta bir sorun olma eğilimi göstermiştir. Zira batılı gelişmiş ülkelerde ekonomik durgunluk döneminin başlaması ile birlikte istihdam açısından önemli sorunlarla karşılaşmış ve

174

TÜRK İDARE DERGİSİ

büyüme ve sanayileşme konularının yeniden ele alınması gereği ortaya çıkmıştır.1

Bu çalışmalar çerçevesinde de tam istihdama ulaşmada küçük ve orta ölçekli işletmelerin gelişme potansiyeli önemli bir çözüm olarak kabul edilmiştir.2

EKONOMİLERDE KÜÇÜK VE ORTA ÖLÇEKLİ İŞLETMELERİN DURUMU

Kalkınma düzeyleri, sosyal, ekonomik, coğrafi, kültürel ve politik yapıları birbirinden büyük farklılık gösteren ülkelerin benzer yönlerinden bir tanesi teşebbüs sayısı, üretim ve istihdam kriterleri açısından bünyelerindeki küçük ve orta ölçekli işletmelerin ekonomilerinde önemli paya sahip olmalarıdır. Bu önemli payı bazı kıyaslamalarla tabloda daha iyi vurgulamak mümkündür. (Tablo : 1) Tabloda bu gelişimin sonucu olarak çeşitli ülkelerdeki küçük işletmelerle ilgili ekonomik göstergeler verilmektedir.

Tablo'da görüldüğü gibi küçük işletmelerin toplam işletmelere oranı yedi ülkede de aynı düzeydedir. Ülkeler arasındaki en büyük farklılık küçük işletmelerin ihracat içindeki

paylarıdır. Hindistan'da küçük ve orta ölçekli işletmelerin payı 0.40 iken Güney Kore'de 0.20, Türkiye'de ise yıllara göre 0.08 ile 0.20 arasında değişmektedir.

TABLO - 13

ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE KÜÇÜK İŞLETMELERLE İLGİLİ EKONOMİK GÖSTERGELER

	ABD	ALMANYA	HİNDİSTAN	JAPONYA	İNGİLTERE	G.KORE	TÜRKİYE
Küçük İşletmelerin toplam işletmelere oranı	97.2	99.8	98.6	99.4	96.0	98.8	98.8
Küçük İşletmelerde istihdam oranı	50.4	64.0	63.2	81.4	36.0	59.4	45.6
Küçük İşletmelerin yatırım payı	38.0	44.0	27.8	40.0	29.5	35.7	26.5
Küçük İşletmelerin üretim payı	36.2	49.0	50.0	52.0	25.1	34.5	37.7
Küçük İşletmelerin ihracat payı	32.0	31.3	40.0	38.0	22.2	20.2	8-20
Küçük İşletmelerin ver. kredi payı	42.7	35.0	15.3	50.0	27.2	46.8	30.0

1 Küçük Sanayi İşletmelerimizin Konumu, Önemi ve AT'a GİRERKEN KARŞILAŞILABİLECEK SORUNLAR İLE ÇÖZÜM YOLLARI, MPM yayınları : 426, Ankara 1990, s. 13.

2 a.g.e., s. 13.

3 Saadetin KARAERKEK, "Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerin Dünya'da ve Türkiye'deki Önemi", Türkiye İktisat, TOBB yayını, 1991, s. 59.

KÜÇÜK VE ORTA ÖLÇEKLİ İŞLETMELER

175

KÜÇÜK VE ORTA ÖLÇEKLİ İŞLETMELERİN TANIMI

Genel Olarak Dünyada

Küçük ve orta ölçekli işletmelere ilişkin genel geçerliliğe sahip objektif bir tanım yapılamamaktadır. Evrensel bir tanımın yapılamamasının nedeni ise kavramın ülkeden ülkeye değişeceği ve hatta farklı sektörler içinde ölçek büyüklüğünün farklı olacağını söyleyebiliriz. Böyle olmakla birlikte endüstri için "Küçük" veya "Küçük ölçek" kavramlarının belirlenmesinde ve tanımlanmasında gözönünde bulundurulmuş temel ve genel kriterin bir kısmının çoğu kez ülkelerde ortak kullanımı söz konusudur.

Bu temel ve ortak kriterler şu şekilde sıralanabilir :

- İşletmede çalıştırılan personel sayısı,
- Üretim esnasında kullanılan makina parkı değeri,
- Kullanılan çevirici gücün büyüklüğü,

- İşletmelerin sermayesi, işletme sermayesi,
- İşletme kapasitesi,
- İşletmenin faaliyet gösterdiği piyasadaki payı.

Tanım olarak genelde dünyada son yıllarda OECD tarafından yapılan sınıflandırmanın kullanıldığı görülmektedir. OECD bünyesinde, dolayısıyla Avrupa Topluluğunda son yıllarda uygulanan bu sınıflandırmaya göre 20 işçiye kadar istihdama sahip kuruluşlar “Küçük Ölçekli”, 20 - 29 arasında işçi çalıştıranlar “Orta Ölçekli” işletmeler olarak tanımlanmışlardır.

Amerika Birleşik Devletlerinde, ölçü olarak işçi sayısı alınmaktadır. 100 kadar işçi çalıştıran kuruluşlar küçük işletme olarak değerlendirilmektedir. Orta ölçekli işletmelerde ise bu sınır 1000 işçidir.

İngiltere’de küçük ve orta ölçekli işletmelerin tanımı sektörler göre yapılmıştır. İmalat sanayiinde 200 işçiden az, madencilik sektöründe 25 işçiden az, toptan ticarete yıllık satış tutarı 200 bin paund’dan az olması gerekir.

Japonya’da küçük ve orta ölçekli işletmelerin tanım İngiltere’de olduğu gibi sektörler göre değişmektedir. Ancak, değişken olarak istihdam edilen personel yanında yatırılan sermayede tanıma girmektedir.

Orta ve Güney Amerika ülkelerinde personel sayısı 5’den az ise çok küçük sanayi, 5 - 49 arası küçük sanayi, 50 - 175 arası orta sanayi olarak tanımlanmaktadır.

Türkiye’de

Ülkemizde küçük ve orta ölçekli sanayinin tanımını ilgilendiren çeşitli kanunlar ve kuruluşlar vardır. Yapılan tanımların birbirini tutmaması uygulamada çeşitli sorunlar doğurmaktadır. Bunlar, 5590 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar

176

TÜRK İDARE DERGİSİ

Birliği Kanunu, 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanunu, 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu, 6948 sayılı Sanayi Sicili Kanunu, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunlarıdır.

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Kanunu’nda 10 işçiden veya muharrir güç kullanıyorsa 5 işçiden az personel çalıştıran sanayiciler küçük sanayi içinde değerlendirilmiştir.

Türk Ticaret Kanununda esnaf, küçük sanatkâr, tacir ve fabrikacılık tarif edilerek küçük sanayici esnaf tarifinin içine alınmıştır.

Sanayi Sicil Kanunu birinci maddesi ile küçük sanayinin ve işletmenin bu kanuna tabi olmayacağını zımnen belirtmiştir.

Gelir Vergisi Kanunu ise “her türlü ticari ve sınai faaliyetlerden elde edilen kazançları” ticari kazanç saymıştır. Bu suretle tacirler tutacakları defterlere göre sınıflandırılmışlardır.

Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) çeşitli yıllarda yaptığı sanayi sayımlarında ve her yıl yapmakta olduğu imalat sanayii işyerleri anketlerinde farklı tanımlar kullanmıştır.

Cumhuriyet döneminin ilk sanayi sayımı 1927 yılında yapılmıştır. DIE bu sayımda, 4 veya daha çok sayıda işçi çalıştıran işletmeleri büyük, 4'ün altında işçi çalıştıran işletmeleri de küçük işletme olarak tanımlamıştır.4 1980 sayımında 1-19 işçi çalıştıranları küçük, 20 ve daha fazla işçi çalıştıranları büyük ölçekli işletme olarak tanımlarken, 1985 yılında bu ayırımı 1 - 24 ve 25 ve daha yukarı olarak tanımlamıştır.

Küçük ve orta ölçekli sanayi sektörünün kalkınma bankası görevini yürütmek- ve orta, uzun vadeli proje kredileri vermek, küçük ve orta ölçekli sanayi kuruluşlarının gelişmesini ve büyük sanayiye geçişini teminen danışmanlık hizmeti yapmak, proje ve teknik bilgi akışı ile destekleme işlevleri ile görevlendirilen Türkiye Halk Bankası, küçük ve orta ölçekli işletme tanımı yapılmamış olduğundan sıkıntı çekmektedir. Banka deneyimine dayanarak 1981, 1982, 1984, 1985 ve 1988 yıllarında farklı tanımlar kullanmıştır. En son 1988 yılında yapılan tanımlamayla sanayi üçlü bir sınıflandırmaya ayrılmıştır. (Tablo 2)

TABLO : 2⁵

İşletme Büyüklüğü	Çalışan Sayısı	Makina Parkı Bilanço Değeri
Küçük Ölçekli İşletme	50'den az	Azami sınır 250 Milyon TL.
Orta Ölçekli İşletme	50 - 99 (100'ün altında)	2,5 Milyar TL.
Büyük İşletme	100 ve daha çok	2,5 Milyar TL.'den yüksek

4 Tamer MÜFTÜOĞLU, Türkiye'de Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi İşletmeleri, Konrad- Adenauer Vakfı Yayını, 1989, s. 132.

5 a.g.e., s. 136.

KÜÇÜK VE ORTA ÖLÇEKLİ İŞLETMELER

177

Türkiye Halk Bankası beş kez değiştirdiği tanımın değişkenlerinde herhangi bir değişiklik yapmamıştır. Bunlar işletmede çalışan sayısı ve makina parkının bilanço değeridir.

KÜÇÜK VE ORTA ÖLÇEKLİ İŞLETMELERİN KURUMSAL YAPILAŞMASI

Planlı kalkınmaya 1963 yılında başlayan ülkemizde küçük ve orta ölçekli işletmelere farklı açıdan yaklaşılmıştır. Birinci ve ikinci beş yıllık plan dönemlerinde küçük ve orta ölçekli işletmelerin sorunlarına çözüm üretecek bir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır.

KÜSGEM (Küçük Sanayi Geliştirme Merkezi)

İkinci beş yıllık planda küçük ve orta ölçekli işletmelerin sorunlarını

çözmek için kurulmuş bir teşkilattır. 1972 yılında Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile UNİDO (Birleşmiş Milletler Sanayi Kalkınma Teşkilatı) tarafından Gaziantep'te faaliyete geçen kuruluş ülke geneline yaygınlaştırılmamıştır.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında ilk kez küçük sanayi ile esnaf ve sanatkarlar kesimi ayırımı yapılarak, her iki kesim tanımlanmaktadır. Planda "Küçük Sanayi" bir dereceye kadar makinalaşmış veya modern araç-gereçlere ve mal-kınalara sahip küçük imalat birimleri olarak tanımlanmıştır.⁶

Ayrıca bu plan döneminde küçük sanayi açısından önemli bir gelişme de KÜSGET'in kurulmasıdır.

KÜSGET (Küçük Sanayi Geliştirme Teşkilatı) : 1983 yılında kurulan teşkilat ile küçük sanayi kesimine ülke çapında teknolojik, mali ve idari danışmanlık hizmetleri ile eğitim hizmetleri götürülmesi amaçlanmıştır.

KÜSGET ilk aşamada Ankara'da ve Gaziantep'te üç gelişme merkezi kurmuştur. Bu gelişme merkezlerinde talaşlı imalat, ısıl işlem, kalıp yapımı ve kalite kontrol konusunda hizmetler vermiştir.

KOSGEB (Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı) : Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca hazırlanan, TBMM'nce kabul edilerek yürürlüğe giren 3624 sayılı Kanunla 20 Nisan 1990 tarihinden itibaren faaliyet göstermeye başlamıştır. Görevleri 20.4.1990 tarih, 20498 sayılı Resmi Gazetede şu şekilde belirtilmiştir :

a. İcra komitesinin aldığı kararları uygulamak,
b. Küçük ve orta ölçekli sanayi kesiminin geliştirilmesi ve desteklenmesi yönünden başkanlığın amaçları doğrultusunda uygun kalite ve standartlarda üretimin modern teknolojilerin uygulanarak, gelişmiş üretim metodlarıyla sağlanması

⁶ a.g.c., s. 170.

için merkez ve enstitüler şeklinde teşkilatlanma ile danışmanlık. Yönlendirme, rehberlik, eğitim hizmetlerinin yerine getirilmesi hususunda icra komitelerince alınan kararları uygulamak,

c. Merkez ve enstitülerde gerekli ekipman, atölye ve laboratuvar araç ve gereçlerinin yurt içi ve yurt dışından tedariki hususunda icra komitesince alınan kararları uygulamak,

d. Mevcut küçük ve orta ölçekli sanayiyi, genel sanayi politikalarına göre rehabilite, reorganize ve entegre etmek. Yeni teşebbüsleri teşvik ve bu entegrasyona ve ihtiyaçlara göre yönlendirmek, yabancı finansman ve teknoloji katkısı imkânlarını araştırmak, teşebbüslere bu konudaki devlet destek ve katkılarını planlamak,

e. İşletmelerin geliştirilmesi, desteklenmesi ve yönlendirilmesi için gerekli

politika ve stratejileri belirlemek ve uygulamaya yönelik teklifleri hazırlayıp icra komitesine sunmak,

f. Bilim ve teknolojiye dayalı yeni fikir ve buluşları geliştirecek işletmelerin kurulmasını, geliştirilmesini ve desteklenmesini teminen icra komitesince karara bağlanan faaliyetleri yerine getirmek, uygulamaya koymak,

g. İşletmelere ekonomik, teknolojik, yönetim alanlarında, müteşebbislik eğitimi gibi konularda destek sağlamak,

ğ. İşletmelerin araştırma ve geliştirme faaliyetleri için gerekli teçhizat, malzeme, laboratuvar, atölye araçları ve hammaddeleri uygun göreceği esaslar dahilinde de temin etmek,

h. İşletmelerce üretilen mamullerin pazarlanması ve özellikle ihracı konusunda gerekli düzenleme ve uygulamalara yönelik rehberlik ve destekleme faaliyetlerini yürütmek. Konu ile ilgili icra komitesince alınan kararlar istikametinde teşkilatlanma için gerekli girişimlerde bulunmak,

ı. Küçük ve orta ölçekli sanayi ile ilgili kuruluşlar arasında koordinasyon ile Başkanlığa bağlı teknoloji merkezleri, teknoparklar, ihtisas merkezleri ve enstitüleri, danışmanlık merkezleri, uygulamalı teknik eğitim merkez ve enstitüleri arasında koordinasyon temin etmek,

i. İşletmelerin veya bunların oluşturduğu kooperatiflerle 507 sayılı Kanuna tabi derneklerin istedikleri yatırım projelerini teknik ve ekonomik açıdan hazırlamak veya hazırlatmak yahut bunlar hakkında görüş bildirmek, finansman ihtiyacı konularında danışmanlık yapmak, sigorta, kefalet ve kredi kuruluşları ile olan ilişkilerinde rehberlik hizmeti vermek,

j. İşletmelerin veya bunların oluşturduğu kooperatiflerle 507 sayılı Kanuna tabi derneklerin verimliliklerini artırmaya yönelik, kapasitelerini tespit etmek tam

KÜÇÜK VE ORTA ÖLÇEKLİ İŞLETMELER

179

kapasite ile çalışmalarını temin etmek üzere bunların üretimlerinin ve pazarlama imkânlarının geliştirilmesinde yardımcı olacak hizmet birimlerini kurmak. Büyük ölçekli sanayi kuruluşlarının üretimlerinde kullanacakları mamul veya yan mamul malları küçük ve orta ölçekli sanayi kesiminden temin edecek, büyük kuruluşlarında üretimlerini küçük ve orta ölçekli sanayi kesiminin ihtiyacını karşılayacak şekilde düzenlemelerini gerçekleştirecek sistemi yerleştirmek, küçük ve orta ölçekli sanayi kesimi için ihracat imkânı yaratmak,

k. İşletmelerin ihtiyaç duyacağı eğitim konularını tespit etmek ve bu konularda uygulamaya yönelik eğitimi gerçekleştirmek,

l. Küçük ve orta ölçekli sanayi sektörü ile ilgili çalışma yapan üniversiteler, bilimsel ve teknik araştırma yapan kuruluşlar, çalışmaları, küçük

ve orta ölçekli sanayicilerin çalışmalarını etkileyen diğer kurum ve kuruluşlar ile işbirliği yaparak diğer ülkelerdeki benzeri çalışanları yapan kuruluşlarla uluslararası organizasyonların faaliyetlerini de izleyerek küçük ve orta ölçekli sanayi sektörü konusunda teknik ve bilimsel araştırmalar yapmak. Bu işletmelerin ihtiyacını karşılayacak ilgili kuruluşlara yardımcı olacak her türlü bilgiyi ihtiva eden bilgi işlem sistemini oluşturmak ve hizmete sunmak,

m. Küçük sanayi siteleri ve organize sanayi bölgelerinde yer alan sanayi işletmelerinin rehabilitasyonu ve ortak yararlarına yönelik hizmetler vermek,

n. Hizmetin gerektirdiği taşınmaz malları edinmek.

Küçük ve orta ölçekli sanayi kesimine hizmet etmek amacıyla yerli ve yabancı sermayeli şirketler kurmak, işletmek, iştirak etmek ve gerektiğinde bu işletmelere katkı sağlayacak kaynakları temin etmek, yurt içinde veya yurt dışından kaynak sağlamak şeklinde belirlenen görevlerin yerine getirilmesi için de “Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme Fonu” kurulmuştur.

Başkanlığın görevleri arasında belirtilen “Merkez ve Enstitüler şeklinde teşkilatlanma” maddesi KOSGEB’in faaliyete geçmesinden hemen sonra kurulmaya başlanmıştır.

Kurulan ve kurulmasına çalışılan merkezler şunlardır :

- a. Teknoloji geliştirme merkezleri,
- b. Danışmanlık ve kalite geliştirme merkezleri,
- c. İhtisas merkezleri,
- ç. Bilgi iletişim merkezleri,
- d. Pazar araştırma merkezleri,
- e. Yatırım yönlendirme merkezleri,
- f. Uygulamalı eğitim merkezleri,
- g. Ortak kolaylık atölyeleri,
- h. İrtibat mühendislikleri.

180

TÜRK İDARE DERGİSİ

ESKİŞEHİR İMALAT SANAYİNDE KÜÇÜK VE ORTA ÖLÇEKLİ İŞLETMELER

Cumhuriyetin ilk yıllarında Eskişehir’de sanayi, ağırlıklı ilin tarımsal ve doğal kaynaklarına dayalı bir biçimde gelişmiştir. Önemli bir tarım alanı olan yörede dönemin ölçülerine göre büyük denebilecek un, kiremit ve tuğla fabrikaları kurulmuştur. 1927 yılına kadar yurt dışından ithal edilen marsilya tipi kiremit, bu yıldan sonra Türkiye’de ilk defa Eskişehir’de üretilmeye başlanmıştır.⁷ Bu tarihte yalnızca atölyesi 10’dan fazla işçi çalıştıran kuruluştu. Diğerleri, çoğunlukla tarım araçları üreten atölyelerdi. (Tablo : 3)

TABLO : 3
1927 SANAYİ SAYIMINA GÖRE ESKİŞEHİR'DE İŞYERİ VE ÇALIŞAN SAYISI⁸

SEKTÖRLER	İŞYERİ SAYISI	İŞÇİ SAYISI
Maden Çıkarma Sanayi	53	402
Tarıma Dayalı Sanayii	324	836
Dokuma Sanayii	63	188
Ağaç Ürünleri Sanayii	148	489
İnşaat Sanayii	35	198
Maden İşleme ve Makina Sanayii	217	517
Kimya Sanayii	4	11
Diğer Sanayi Dalları	2	3
TOPLAM	846	2.744

Eskişehir imalat sanayiinin 1950 yıllarındaki görünümü şöyleydi; Şeker Fabrikası, Demiryolu Fabrikası ve Eskişehir Uçak Fabrikasından oluşan üç kamu işletmesi, imalat sanayiinde çalışan yaklaşık 10.000 kişiden 5.800'ünü istihdam ediyordu. 10'dan fazla işçi çalıştıran 27 özel işletmede 1.645 kişi çalışıyordu, 1.080 küçük işletmede ise 2530 kişiye istihdam imkânı sağlanıyordu.

1960 sonrasında planlı kalkınmaya geçiş sürecinde özellikle küçük sanayinin üretim kapasitesi artmış ve ayrıca kurulmuş olan tesislerin ekonomiye daha fazla katkı sağlamaları için çaba harcanmıştır.⁹

7 Yurt Ansiklopedisi, Türkiye İl İl, Dünü-Bugünü, Yarını, 4 cilt, Eskişehir, Anadolu Yayıncılık A.Ş., İstanbul 1982, s. 2873.

8 a.g.e., s. 2873.

9 Erdal ERCAN, Eskişehir İmalat Sanayinin Yapısı ve Geliştirme Olanakları, (Uzmanlık Tezi), Eskişehir. 1991. s. 8.

KÜÇÜK VE ORTA ÖLÇEKLİ İŞLETMELER 181

Eskişehir imalat sanayiinde üretim yapan küçük ve orta ölçekli işletmeler içerisinde en fazla yer işgal eden iki sektör ise gıda ve orman sanayiidir. Gıda sanayiinde faaliyet gösteren 44 işletmeden 24'ü 19 işçiden daha az personel çalıştıran kuruluşlardır. Orman sanayiinde ise küçük ölçekli işletmeler, işyerlerinin 0.23'ünü, tezgâhların 0.43'ünü, çalışan personelin ise 0.29'unu yapısında bulundurmaktadır. (Tablo : 4)

TABLO : 4
KÜÇÜK ÖLÇEKLİ İŞLETMELER İÇERİSİNDE AĞAÇ İŞLERİ VE ORMAN SANAYİİ¹⁰

İŞYERİ	TEZGÂH	PERSONEL
--------	--------	----------

	SAYISI	SAYISI	SAYISI
Küçük Ölçekli İşletmeler (1)	5.055	10.282	13.530
Ağaç İşleri ve Orman Sanayii (2)	1.200	4.500	4.000
(2) / (1)	0.23	0.43	0.29

Ekonominin belkemiğini oluşturan dünyada ve Türkiye’de önemi gittikçe artan, gelişme tamamlamış, tamamlamakta ve hatta bu sürece yeni başlayan ülkeler için küçük ve orta ölçekli işletmeler vazgeçilmez unsurlar olmuşlardır. 11 Eskişehir imalat sanayiinde küçük ve orta ölçekli işletmelerin büyük ağırlığı vardır.

(Tablo : 5)

TABLO : 5
ESKİŞEHİR İMALAT SANAYİİNDE İŞLETME SAYISININ
ÖLÇEK BÜYÜKLÜĞÜNE DAĞILIMI (İŞÇİ SAYISI 1990)¹²

SEKTÖRÜ	10-19	20-49	50-100	100-499	500'	TOPLAM
Gıda Sanayii	24	11	4	1	4	44
Dokuma ve Hazır Giyim San.	—	2	3	3	2	10
Orman Sanayii	12	3	2	—	—	17
Basım Sanayii	1	3	1	—	—	5
Deri ve Kürk İşleme Sanayii	1	1	—	—	—	2
Kimya Sanayii	1	2	—	1	—	4
Pişmiş Kil ve Çimentodan Ge. Sn.	2	2	3	4	2	13
Demirdışı Metaller Sanayii	1	3	—	1	—	5
Madeni Eşya İmalat Sanayii	2	9	3	3	—	17
Makine İmalat Sanayii	10	5	2	3	1	21
Motorlu Kara Taşıtları San.	5	4	—	1	1	11
Demiryolu Taşıtları Sanayii	—	—	—	—	1	1
TOPLAM	59	45	18	17	11	150
%	39	30	12	11	7	100

10 Eskişehir İli Sanayi ve Ticaret Müdürlüğü, 1987 yılı Eskişehir İlinin Ekonomik Durum Raporu, Kasım 1988, s. 34.

11 Erdal ERCAN, Eskişehir İmalat Sanayinin Yapısı ve Gelişme Olanaktan, (Uzmanlık Tezi), Eskişehir, 1991, s. 6

12 1990 yılı İmalat Sanayii Anket sonuçları.

Tablodan da görüldüğü gibi incelenen 150 imalat sanayii işyerinden 59 işletme 10-19, 45 işletme 20-49, 18 işletme 50-100, 17 işletme 100-499, 11 işletme 500 ve daha fazla işçi çalıştıran kuruluşlardır. Diğer bir ifade ile Eskişehir imalat sanayiinde işletmelerin 0.39’u 19 işçiden az, 0.69’u 49 işçiden az, 0.81 ’i 100 işçiden az, 0.92’si 499’dan az işçi çalıştırmaktadır.

1987 yılı verileri baz alınarak yapılmış bir diğer araştırmada ise, imalat sanayiinde 132 işletme üzerinde çalışılmış ve işletmelerin 0.28’i 19’dan az işçi çalıştırırken 500’den fazla işçi çalıştıran işyerinin 7 olduğu tespit edilmiştir.

Araştırmanın başında da belirttiğimiz gibi ölçek sorunu Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerin tespitinde en önemli problemlerden birini oluşturmaktadır. Çalışan sayısı, kurulu güç veya işletmenin cirou baz olarak alınmıştır.

Araştırmanın bu kısmında bir yıl içinde gerçekleşen toplam ciroya göre bir sınıflandırma yapılacaktır; ancak daha önce işçi sayısının düşüklüğü nedeniyle analizlere alınmayan kuruluşlar da araştırmaya dahil edilecektir.

İşletmelerin toplam ciroya göre ölçekleri Tablo : 6'da gösterilmiştir.

TABLO : 6

**ESKİŞEHİR İMALAT SANAYİİNDE İŞLETME SAYISININ
ÖLÇEK BÜYÜKLÜĞÜNE DAĞILIMI (1990) (TOPLAM CİRO)**

SEKTÖR	600	1.5-5	5-10	10-50	50	
	Milyondan 600-1.5 aşağı					
Gıda Sanayii	1	17	9	4	13	4
Dokuma ve Hazır Giyim San.	1	1	2	—	2	2
Orman Sanayii	3	5	6	1	1	—
Basım Sanayii	1	1	1	1	—	—
Deri ve Kürk İşleme Sanayii	—	1	1	—	—	—
Kimya Sanayii	—	2	1	1	—	—
Pişmiş Kil ve Çiment. Ge. Sn.	2	1	5	—	—	4
Demirdışı Metaller Sanayii	2	2	—	—	1	—
Madeni Eşya İmalat Sanayii	—	2	6	5	2	1
Makina İmalat Sanayii	—	3	10	4	3	1
Motorlu Kara Taşıtları San.	2	1	6	1	2	1
Demiryolu Taşıtları Sanayii	—	—	—	—	—	1
TOPLAM	12	36	47	17	24	14
%	8	24	31	11	16	9
KÜÇÜK VE ORTA ÖLÇEKLİ İŞLETMELER						183

Tablodan da görüldüğü gibi, incelenen 150 işletmeden 12 tanesi 600 milyondan aşağı, 14 tanesi ise 50 Milyardan daha fazla toplam ciroya sahiptir. Ölçek büyüklüğü gruplandırması içinde ağırlıklı sektör belirlenecek olursa 600 milyondan daha az ciroya sahip ağırlıklı sektör 3 işletme ile orman sanayiidir. 600 Milyon -1.5 Milyar arasında 17 işletme ile gıda sanayii, 1.5 Milyar - 5 Milyar arasında 10 işletme ile makina imalat sanayii, 5 Milyar - 10 Milyar arasında 5 işletme ile madeni eşya imalat sanayii, 10 Milyar - 50 Milyar arasında 13 işletme ile gıda sanayii, 50 Milyar'dan fazla toplam ciroda ise 4 işletme ile gıda, pişmiş kil ve çimentodan gereçler sanayii gelmektedir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Eskişehir imalat sanayiinde faaliyet gösteren küçük ve orta ölçekli işletmelerin ortak sorunları finansman yetersizliği, hammadde teminindeki güçlükler ve kalifiye eleman yetersizliğidir. Bu sebepten dolayı makro iktisadi kararlarla kamu bankaları tarafından verilecek uzun ve orta vadeli, düşük faizli kredilerle ihracat için üretim yapan küçük ve orta ölçekli işletmelerin finansman darboğazı ile karşı karşıya gelmeleri önlenmelidir.

Küçük ve orta ölçekli işletmeler emek yoğun üretim yapmaktadırlar. Ücretlerin nisbeten düşük olması sebebiyle sermaye faktörü üretim sürecinde gözardı edilmektedir.

Küçük ve orta ölçekli işletmelerdeki yatırımların düşüklüğü teknolojik gelişmeyi ve ileri teknoloji uygulamalarını da geciktirmektedir. Örnek olarak, gıda sanayiinde 1990 yılında yapılan toplam 15 Milyar TL. tutarındaki yatırımın sadece 1.2 Milyar tutarındaki kısmı küçük ve orta ölçekli işletmelere aittir. Gıda sanayiinde işletme büyüklüğü olarak 0.59 ağırlığı olan küçük ve orta ölçekli işletmeler yatırımların ancak 0.08'ini yapabilmektedirler.

Küçük ve orta ölçekli işletmeler finansman yetersizliği nedeniyle sermaye mallarına sahip olamamaktadırlar. Düşük öz kaynakla çalışmaktadırlar. Böylece, öz kaynağa bağlı olarak yatırımcılara kullanılan teşviklerden küçük ölçekli işletmeler yapıları gereği yararlanamamaktadırlar.

Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından düzenlenmekte olan teşvik tedbirleri küçük ve orta ölçekli işletmelerin de kullanabileceği yapıya getirilmelidir.

KAYNAKÇA

1. İsmail BULMUŞ, Ertan OKTAY, Mete TÖRÜNER, “Küçük Sanayi İşletmelerimizin Konumu ve Önemi, AT’e Girerken Karşılaşabilecek Sorunlar ile Çözüm Yolları” - MPM Yayınları 426, Ankara, 1990.
2. Tamer MÜFTÜOĞLU, “Türkiye’de Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi İşletmeleri” Konrad Adenauer Vakfı yayını, 1989.
3. Erdal ERCAN “Eskişehir İmalat Sanayiinin Yapısı ve Gelişme Olanakları” (UZMANLIK TEZİ) Eskişehir, 1991.

4. Sadettin KARAERKEK, “Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerin Dünyada ve Türkiye’deki Önemi”, Türkiye İktisat, T.O.B.B. Yayını, 1991.
5. “Küçük ve Orta Boy Sanayi Teşebbüslerinin Sorunları”, “Çözüm Yolları ve Geliştirilmesi Semineri”, MPM Yayınları : 358, Ankara, 1987.
6. Eskişehir İli Sanayi ve Ticaret Müdürlüğü, 1987 Yılı Eskişehir İlinin Ekonomik Durum Raporu, Kasım, 1988.
7. Yurt Ansiklopedisi, Türkiye İl İl Dünyü Bugünü, Yayı, 4. Cilt, Eskişehir Anadolu Yayıncılık A.Ş. İstanbul, 1982.
8. 1990 Yılı İmalat Sanayi Anketleri.

YÖNETİM SÜRECİNDE KATILIM*

Çev.: Mesut ESER
Hacılar Kaymakamı

Yöneticiler kendi özel mesleki alanlarını ilgilendiren, kendi iş sahalarını etkileyen tartışılabilir problem ve kararlarda inisiyatif sahibi olduklarını hissetmeyi severler. İnisiyatif alma gücü olduğunu hissetmek, yöneticilerin ihtiyacı olan bir ortamdır ki, onların fikirlerini ve ilgi alanlarını ifade etmelerini, açıklamalarını teşvik eder. Onlar iş ve meslekleri hakkında kabul edilebilir başarılı öneriler getirebilmek için, bölümlerinin işlemleri hakkında yeterli bilgiye ihtiyaç

duyarlar. Ancak, yönetimin daha üst kademelerinde, problemlerin tartışılması, fikirlerin açığa çıkarılması teşvik edilmez. Bu durum genellikle kasıtlı değildir. Bazı durumlarda onlar önerileri davet etmekte başarısızdırlar. Diğer bazı durumlarda onlar yapılmış olan önerileri küçümserler. Bütün bunlar alt kademelerden gelen fikirleri kesmek için yeterli sebeplerdir. Çoğu zaman üst kademe yönetim işlerinde acil gündelik problemlerin dışında alt kademelerden gelen önerilerin değerini takdir etmekte başarısızdırlar. Bu tür bilgiler yöneticiye kendi bölümünden daha geniş problemler üzerinde düşünmesini sağlar. Bu bilgiler ona daha faydalı öneriler getirmesinde yardımcı olur. Bundan başka böyle bir malumat daha alt kademe yönetim birimleri için daha geniş sorumluluğa hazırlanmaları ve daha büyük fırsatlar araştırmaya sevk edilmeleri açısından yararlı olacaktır.

KARARSIZ - DEĞİŞKEN POLİTİKALAR

Emirler, talimatlar ve planlar sürekli olarak değiştiğinde yöneticiler işleri hakkında bir şaşkınlık hissederler. Belirsizlik ortamında sorumluluk yüklenmek daha zordur. Onlar karar almada daha az istekli olup, politikada bir değişme ihtimalini bekleme eğilimindedirler. Onlar izlenmekte olan politikanın ertesi gün bir başka yönde değişebileceğini bekleediklerinden, bu politikanın bütünüyle uygulanıp gerçekleştirilmesi hususunda aşırı derecede endişelidirler.

Değişken politikalarla ilgili problemler belirsiz politikalarla yakından ilgilidir. Esneklik, hareket serbestisi elbette bir dereceye kadar arzu edilen bir durumdur. Bununla birlikte belirsizlikler, herhangi bir karar almada sık sık kullanılan bir metottur ki, bu kararlar aniden yöneticinin zihninde oluşmakta ve yö-

* Bu konu Executive Skills, Their Dynamics and Development, Roger Bellovs - Thomas Q. Gilson - George S. Odiorne, Prentice - Hall, Inc., 1962 adlı yayının Delegation başlıklı 10. konusundan tercüme edilmiştir, (s. 147-149)

neticinin hayal gücü de işin içine karışmaktadır. Bazen üst yönetim kademeleri, izledikleri politika esaslarını bütünüyle açıklamadıkları takdirde ki bu onlara özel durumlarda hareketlerini gizleme imkânı sağlayacaktır. Onlar böylece daha geniş bir serbestiye sahip olduklarını hissedeceklerdir. Onlar daha geniş özgürlük elde edeceklerdir, fakat aynı zamanda yönetim alt kademelerinin cesaretini kıracaklar, onları pasifize etmiş olacaklardır. Bu son gruptakiler (yönetimin alt kademeleri) bir çok durumda, üst yöneticilerinin kararlarını önceden tahmin etme hususunda kendilerini yetersiz hissedeceklerdir. Onlar üst yöneticilerinin zihninde aniden oluşan kararların bir neticesi olarak meydana

gelen değişiklikleri yorumlayarak anlamlarını değerlendirme riskine girmek için isteksizdirler.

Özet olarak, yönetim kademelerinin alt bölümüne yeterli ölçüde yetki devri yapılmadığı durumlarda ortaya çıkan olumsuz sonuçlar aşağıdaki gibi sıralanmaktadır :

— Yönetim sürecinde izlenen yolun açıklığa kavuşturulması ve kontrol edilmesi için aşırı ihtiyaç hissedilmesi,

— Alt kademe birimleri tarafından getirilen konuların, sorunların ertelenmesi, geciktirilmesi,

— Olumsuz bir tavır olarak savunmaya yönelik pasif yaklaşım,

— Bağımsız hareket kabiliyeti ve dürtü kaybı,

— Daha üst yönetim kademelerinin masrafları hakkında, alt yönetim kademeleri ile aynı duyguyu paylaşma,

— Üst yöneticilerin duygusuz, akılcılıktan uzak ve kararsız olduklarına dair inanç,

— Yönetimde şahsiyete daha az önem verilmesi,

— Daha az kendine güven ve emniyet hissi, üst yönetime kolaylıkla bağımlı olma hissi,

— Sabırsızlık ve kızgınlık,

— Gerilim,

— İşbirliğinden uzak ve şüpheli tavırlar,

— Klasik yönetim süreçlerine uyum için daha az ihtiyaç hissedilmesi,

— İşlemin arkasından koşma, yoğun işyükü altında kalma hissi.

Bu çalışma göstermektedir ki bazı yöneticiler daha çok yetki devri ile önemli faydalar elde edebilirler. Bu çalışma önermektedir ki bahsedilen yararların bazısı ilk anda göze çarpmayan, kolayca farkedilmeyen dolaylı yararlardır. Aynı zamanda bu çalışma önemle işaret etmektedir ki bütün bu alanlarda alt kademeler yetki devri ihtiyacını görmekte, bunun gerekli olduğunu anlamaktadırlar. Bu gerçek, herhangi bir yöneticinin kendi uygulamalarını kontrol edip gözden geçirmesi için bir hareket noktası olarak kullanılabilir.

YÖNETSEL İLETİŞİM*

G. Azim TUNA
Uzundere Kaymakamı

Kuşkusuz bir mesajın, haberin kişiden kişiye geçerken değişmesi veya kaybolması kaçınılmazdır. Bu, Irving J. Lee ve Laura L. Lee'nin "Haberleşmede Karşılaşılan Engeller" adlı kitaplarında üzerinde durdukları engellerden biridir.* 1

Bir kısım deneyler açıkça göstermiştir ki, hiçbirimiz gördüğümüz, işittiğimiz ya da okuduğumuz şeyleri açıkça tam doğru olarak aktaramıyoruz. Organizasyon ne kadar genişse, ya da bir haberi en son varacağı yere taşıyacak olan insanların sayısı ne kadar fazlaysa kayıp da daha büyük olacaktır. (Orijinal anlamı açısından bilgi kaybı olabilirken, aradaki iletiliciler tarafından mesajla eklemeler de yapılabilir).

Daha önce diğer yazarlarca ve bu kitapta da belirtildiği gibi iletişimde maksimum etkinlik ve etkililik, eğer mesajın sahibi ile alıcısı arasında karşılıklı itimat ve yeterli bir güven havası yoksa mümkün değildir. Bu şu demektir; yönetim ve emek çıkarları arasındaki her iletişim, güven eksikliği ve kuşku havasının bir sonucu olarak tamamen olmasa da kısmen başarısızlığa mahkumdur. Güvensizlik kelimesinin kullanılması biraz fazla sert gelebilir belki ama biliyoruz ki, işveren ve emek kesimi pazarlık masasına karşı karşıya oturduğu zaman, daima birbiriyle çatışan karşıt çıkarlar ve istekler var demektir. Arzu edilen şey, karşılıklı güven olmasına karşılık, aynı çıkar grubu içinde bile bu, gerçekleşmesi çok nadir olan bir şeydir. Yönetim katmanlarında güç, politika ve nüfuz kullanımı bunlar arasında iletişim zorluklarına ve bozukluklarına yol açacaktır.

Çoğu organizasyonlarda - bu soruna az önem verilmesine rağmen Planlama ve Karar Verme konusunda orijinal fikirler üretecek bireyler vardır ama bu yeteneklerini kullanmazlar. Bilgileri tam olana kadar herhangi bir şey söylemekten kaçınmayı tercih ederler. Anlamadıkları şey ise bilginin asla tam olmayacağıdır. Her konuda daima daha fazla söylenebilecek birşeyler vardır. Hiçbir mesaj tam değildir. Bugün “daha çok” kavramı üzerinde, giderek daha çok şey bilme ihtiyacı ile karşı karşıyayız. Şu ortaya çıkacaktır ki tek kesin olan, bilmemiz gereken her şey hakkında bilmemiz gereken herşeyi bilmemizin imkânsız olduğudur. Kararlar daima bir derece belirsizliği de içinde taşımaktadır - karara temel teşkil

* Bu konu Administrative Communication, Lee O. Thayer, Richard D. Irwin, Inc., 1961 adlı yayının Current Problems and Research başlıklı 16. konusundan tercüme edilmiştir, (s. 265-270)

1 New York, Harper ve Bros., 1956.

188

TÜRK İDARE DERGİSİ

eden bilginin kısmen tamamlanmamış olması. Astlarında bu şekilde bir güvensizliğe yol açan bir yönetici (Konuştuğun şeyden emin ol..), aynı zamanda haber kaynaklarını da kesiyor demektir. Fakat bu tip şeyler olmaktadır.

Çağdaş organizasyonlardaki iletişim sorunlarının bir diğer kaynağı, kişinin kendisi ve başkasının düşünce ve davranış bakımından aynı derecede rasyonel olduğunu düşünmesi şeklindeki yaygın varsayımdır. Aksini ispat etmek zor değildir, zorluk, insanların kişilerin birbirleriyle ilişki kurarken yaptıkları irrasyonel davranışlara inanmış gibi hareket ettirmekte yatıyor. Kişilerin tamamen rasyonel olmadıklarını biliyoruz, fakat

iletişim kurarken diğer tarafın akılcı olacağını kabul etmiş görünüyoruz. Onun rasyonel olup olmadığı ise haberin ilk kaynağının kontrolü dışındadır. Bu gerçeği tam olarak anlayamamak ise büyük çapta iletişim noksanlıklarına ve bozukluklarına yol açacaktır.

Yönetmel iletişimil ilgilendiren fazla hissedilir problemlerden biri de bugün, yöneticilerin bir kısmının kendi fiziksel iletişim araç ve gereçlerinin modernize edilmesi hususunda isteksiz olmalarından ileri gelmektedir. Bugün hâlâ at arabalı günlerin araç - gereçleriyle çağa ayak uydurmaya çalışan imalatçıları görmek mümkündür. İletişim teknolojisinde belki çok az ya da hiç ilerleme olmamış olabilir (ticaret ve sanayi uygulamaları için), ama yıllardan beri birçok yeni, daha hızlı, daha değişik kullanımları olan araçlar bugün mevcuttur.

İletişim bozukluğunun belli başlı sebeplerinden ya da kaynaklarından biri de, yöneticinin geri iletim bilgisini elde etme, değerlendirme ve ondan faydalanmadaki başarısızlığıdır. “İki yönlü” iletişim hakkında çok şey söylenmiş ve yazılmıştır. Kastedilen şeyler ayındır. Yönetici eğer alıcı şahsın kendi mesajlarına ve davranışlarına olan tepkilerine bakmıyor ve dinlemiyorsa iletişim kurma çabalarının çıkmaza girdiğini görecektir. Astların söylediğini genelde dinlemeye fazla ihtiyaç olmasa da, —ki bu bazen faydalıdır— onların davranışlarını, reaksiyonlarını, düşüncelerini, vs. dinleyip gözlemlemek gerekir. Amaç şudur : Onlan istenilen doğrultuda yönlendirebilmek için onlara ne söylenmesi gerektiğini daha açık bir şekilde görebilmek. Kısaca gereken sadece sempatik, uygun bir yaklaşım değil, aynı zamanda etkili bir şekilde değerlendirilmiş ve yararlanılmış yeterli bir karşılıktır.

Başka yazarlar da,² yürütme ile uğraşanların ve yöneticilerin arasında etkili iletişimin bilinen tekniklerinden yararlanma konusunda genel bir başarısızlık olduğunu belirtmişlerdir. Eğitim programlarına, bültenlere, seminerlere, konferanslara vs. heryıl büyük miktarlarda paralar yatırılır, bunlar şirkette iletişimi geliştirmek ve çeşitli yetersizlikler ve masraflı hatalardan kaçınmak yoluyla haberleşme maliyetlerini azaltmak için yapılır. Sonuçlar, haliyle, pek önemsemeye

2 Edward C. Bursk (ed.), The Management Team (Cambridge, Mass.: Harvard Üniversitesi Basım ı. 1955).

YÖNETSEL İLETİŞİM

189

değmez olmaktadır. Böyle programların bu şekilde başarılı olamamasının başlıca iki nedeni vardır :

a) Çoğunlukla, işveren, iletişim problemlerinin aşağıda, astlarının ve yönetim dışındaki kişilerin arasında olduğunu farzeder. Çok nadir olarak böyle programların üst yöneticilere faydalı olduğu düşünülür. Ast, patronundan şunu duymaktadır; “Git ve nasıl iletişim kurulacağını öğren”. Fakat patronun davranışları şu şekilde söylediğini göstermektedir, “Her zamanki gibi iş”. Kötü alışkanlıkların tek bir eğitim kursu ile

üstesinden gelinmesi mümkün değildir, özellikle de dolaylı örnekler hiç değişmeksizin devam edecekse.

b) Kişilerarası ilişkilerin temel dinamiklerinden ziyade haberleşme teknikleri üzerinde durulması zararlı olmuştur. Öyle güçlü bir teknik hiç yoktur, fakat tesadüfî şartlar bunu dengeleyebilir. Gerekli olan şey iletişim biliminde köklü bir anlayıştır, kalıplaşmış teknikler listesi değil.

Bursk aynı zamanda altını çizmek gereken şu hususu, sırların haberleşme dışında tutulamayacağını, bu konuda başarısız olduğunu da zikrediyor. Bu kitapta bu hatadan kaçınmak için yoğun bir çaba sarfedilmiştir. İletişim, bir beynin diğer bir beyinle ilişki kurmasına yarayan gizemli ya da büyümlü bir araç değildir. O, tamamen tabii ve bilimsel süreçleri takip eder. Bir sayfa üzerindeki sözcükler ve havadaki sesler, diğerleri gibi aynı psikolojik süreçlere konu olan duyuşsal dürtülerdir. İnsanların anlatabildiği ve soyut düzeyde birbiriyle iletişim kurabileceği gerçeği, eğer biz, kişinin sahip olduğu özel psikolojik ve sinirsel donanımı gözardı edecek olursak, gizemli ve metafizik olacaktır. Eşdeğer beyinsel gelişme gösteren en azından bir başka memeli daha olduğu —yunus balığı— ve insanlar kadar kavramları iyi ifade edebileceği şeklindeki son araştırma ve keşiflerle, belki de bu rivayet ilgili bütün kavramsal donanımlarıyla beraber ortadan kalkacaktır.

Dünyayı bencilce ele almak ve örgütlenmek şeklindeki doğal eğilim, aynı zamanda günlük yönetsel yaşamda çok değişik iletişim sorunlarına yol açabilir. Örneğin, bir mesajı düzenlerken, alıcının konu olabileceği zıt bir bilgiyi düşünmede genelde yaygın bir başarısızlık vardır. Herkes, sanki kendisi evrenin merkezindeymiş gibi dünyaya o gözle bakıyor, ama alıcının da kendisini evrenin merkezinde gördüğü gerçeğini düşünemiyor. Alıcıya göre, haber kaynağı onun etrafında dönen elemanlardan biri, haberin ilk kaynağına göre de alıcı, aynı şekilde düşünülmektedir. Bu yüzden bazen yanlış iletişim kurulmasına şaşmamak lazımdır.

Örgütsel hareket biliminin gerçek doğası, yönetsel iletişimin etkililiğine tesir eden birçok sosyo-psikolojik probleme katkıda bulunan şartları sağlar. Çoğu yönetsel iletişim, biçimsel örgütsel yapı vasıtasıyla akıp gider. Çoğu gayn resmi ilişkiler, katılanlar arasındaki iletişimin kolaylığına dayalı iken, biçimsel örgüt yapısı ve onun işlemesi, birbiriyle iletişim kurmaya yönlendirilme ihtimali az olan-

lar arasında bir iletişimi gerektirir. Güç ve yetki ilişkileri, standart uygulamalar, işlevlerin uzmanlığı ve ikincilleştirilmesi, bütün bunlar iletişimin oluşabileceği bir çevrenin oluşumuna katkıda bulunurlar, fakat belki bu uyum hoş olmayan bir şekilde de olabilir.

Kimse, biçimsel örgütlerde çatışmaların ve yılmıkların sonucu olarak kişisel ve kişilerarası sorunların meydana gelme olasılığının yüksek olduğu

gerçeğini gözardı edemez. Böyle olunca bu sorunlar iletişime engel işlevi görürler. Örneğin, yönetime ya da emeğe karşı önyargılar, etkili iletişimin önünde birer engeldirler. Ayrıca başarısızlık ve beğenilmeme korkusu da etkiler. Bunlar iletişimin içeriğini ve hem de sıklık derecesini etkiler. Yetersizlik ya da aşın kendine güven genellikle iletişim bozukluklarına yol açacaktır. Bazı insanlar yazdıklarından dolayı adlarının çıkmasından bilinçsizce bir korku duydukları için yazamazlar. Ve bir işte kişilerin karakterleri gibi pek çok başka problemler de vardır.

Sosyal yapıdaki bitip tükenmek bilmeyen ve biraz da öngörülemeyen değişiklikler de insanları, dolayısıyla örgütleri ve insanların birbiriyle olan iletişiminin zor ya da kolay olmasını da etkiler. Bazı olaylar ise —örneğin, hızla gelişen teknoloji, yönetim ve emeğin güç mücadelesinin iniş ve çıkışları, eski değerlerin zamanla kaybolması ve yeni değerlerin onların yerini alması ve değişen statü ilişkileri— yönetsel iletişimin problemleri üzerinde diğerlerinden daha fazla etkiye sahiptir.

Pek çok iletişim sorunlarının ve zorluklarının temel bir nedeni de iletişimin planlama ve yönetime gibi, yöneticiler tarafından yapılan bir şey olduğu şeklindeki bir inanışa dayanmakta olmasıdır. Ya da zaman zaman iletişimin insanlarla uğraşma ve onları yönetebilme tekniği olduğu kabul edilir. İletişim, bilincimiz yerinde olduğu sürece yapmaktan kaçınamayacağımız bir şeydir. İletişim, kişilerarası bir bağlantıdır, kişisel olmayan genel bir süreç değildir. Bizler sürekli girdiler almaktayız —başkalarının davranışlarını gözlemlemekten, gördüğümüz, işittiğimiz, kokladığımız fiziki şeylerden ve bütün bunların altında yatan kendi düşünce dünyamızdan. Sürekli bu girdileri işlemekteyiz— onları düşünüyoruz, değerlendiriyoruz, birbiriyle ilişki kuruyoruz ve bu şekilde. Ve sürekli çıktılar üretiyoruz, eylemlerimizle, oturduğumuz ve kalkışımızla, konuşmalarımızla. İletişim, temel insan davranışıdır. Olması ya da olmaması engellenemez, kaçınılmazdır. İletişim bir ilaç, bir aşı ya da bir merhem değildir; o, iyi ya da kötü bütün insan ilişkilerinin bir aracıdır.

Yönetsel iletişimdeki bu sorunlar listesi ve bunların nedenleri, yöneticiler tarafından geçmişte karşılaşılan bütün problemlerin hepsini kapsamaktadır. Ne de gelecekte karşılaşılabilecek şeyleri söylemek istemektir. Fakat söylenmek istenen belli bir zamanda bu problemlerin neler olduğu, nedenleridir.

İNSANGÜCÜ ORGANİZASYONU*

Çev.: Hamit YÜKSEL
Kemah Kaymakamı

1. Tanım : İnsangücü organizasyonunun son yıllarda bir hayli dikkat topladığı kabul edilmiştir. Bu planla görevlerini açıklamak, gelecekte ne kadar ve kaç çeşit çalışan olacağını tahmin etmek ve muhtemel talebin ne ölçüde

olacağını bilmek mümkündür.

2. Amaç : İnsangücü planı, izlenen belirli bir uzmanlık alanı içerisinde hükümlerin yapılmasında yönetime yardımcı olur.

- (a) Teşkilatlandırma,
- (b) Gereksizlikten kaçınma,
- (c) Eğitim - numaralar ve sınıflar,
- (d) Yönetim gelişme,
- (e) Emeği bedel olarak tahmin etmek,
- (1) Üretkenlik pazarlık,
- (g) Kalacak yer gereksinimi.

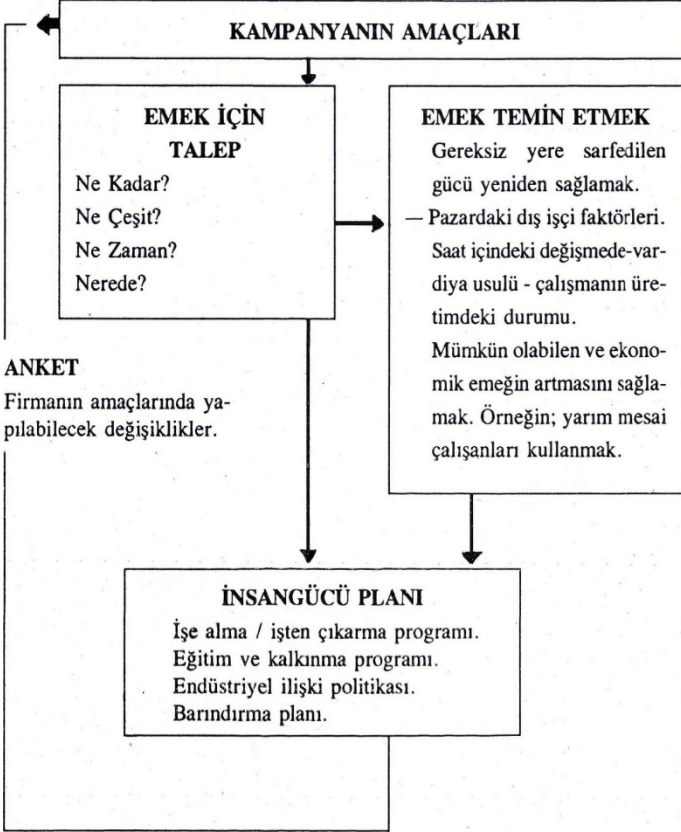
İnsangücü planı kampanyasının sürekli olarak tekrar düzenlemeye ihtiyacı vardır. Çünkü organizasyonun amaçları ve belirsiz olan çevre - ortam - değişir. Aynı zamanda bu durum karmaşıktır. Çünkü o pek çok bağımsız değişebilir - buluş, değişen nüfus, değişikliğe karşı koyma, tüketici talebi, hükümetin müdahalesi, yabancı rekabeti ve yukarıda bahsi geçen tüm dahili rekabetleri bir araya getirir. Bu plan bir işlemin sonucu hakkındaki bilgileri kapsamalıdır, çünkü eğer bu planda kampanyanın belirlenen amaçları gerçekleşmezse değişiklik yapılmış olabilir, bununla birlikte insangücü anlaşma koşullarında uygulanabilir.

3. Kampanyanın Amaçlarının Önemi : Şekil 1 insangücü organizasyonu kampanyasındaki gerekli birinci basamağı gösterir. Metotları, pazarlan gibi elde edilen şey hakkında bilgi içeren yazılı ya da sözlü bir beyan kampanyanın anaçlarındandır. İnsangücü planında emeği ortaya çıkarmak, temin etmek, üretmek, bağlantı kurmak, emek için istenildiğinde bunlardan türetmektir.

İnsangücü organizasyonunda kampanyanın üst yönetimdekileri tarafından kampanya yansız olduğu taktirde kurallarda değişikliğe ihtiyaç duyduğunu hesaba

* Hu konu Human Resources Management, H.T. Graham, Macdonald and Evans Ltd., 1983 adlı yayının Manpower Planning başlıklı XII. konusundan tercüme edilmiştir, (s. 115-117)

katmak zorundadır. Örneğin : Planlanmış miktara varmakta üretimi arttırmak mümkün olmayabilir. Çünkü; eldeki mevcut olan zaman içerisinde istenilen türde emek eğitmek - yetiştirmek - mümkün olmayabilir de veya çok miktarda ihtiyaç içinde mevcut olmayabilir.



Şekil 1 — İnsangücü organizasyonunun seyri.

4. Uzunvadeli Topluluklarda İnsangücü Planının Aşamaları : Bir uzun vadeli toplulukta insangücü organizasyonu genellikle ilerideki beş yıllık planda hangi girişimlerin dikkate alınacağını tahmin eder.

İNŞANGÜCÜ ORGANİZASYONU

193

Şekil 1 'de gösterilen firma emek için istenildiğinde ortaya çıkmamış sağlamak için düşünülmelidir ve dış çevreyi dikkate almalıdır. (Hatalı şekilde

rrçevcut olanları düzeltmek için, gereğinden çok kullanmak veya gereğinden az kullanmak için.) Gelecekte talep olunacağı tahmin etmek çalışma süresince bütün faktörlerin karşılıklı etkisi, ürünün sonucu, ne kadar ve kaç çeşit çalışanın olduğunu gösteren bir planla mümkün olabilir. Asıl önemli olan nokta aşağıdakileri dikkate almaktır.

(a) İnsangücü organizasyonunda asıl fonksiyonları ortaklık içindeki yetkili müdürler dahilinde bir grup ortaklık yaratmak.

(b) Aşağıdakileri düşünerek ortaklığın amaçları doğrultusunda insangücü amaçlarının bildirimini :

(1) Sermaye teşkilatı, cihazlan planı,
(2) Yeniden düzenleme. Örneğin, merkeziyetçi veya ademi-merkeziyetçi sistem,

(3) Üretimde veya üründe değişiklikler,

(4) Pazarlama planları,

(5) Mali sınırlamalar.

(c) İnsangücünün mevcut faydalan. Özellikle :

(1) Çeşitli aşamalarda çalışanların sayısı,

(2) İş devri ve yokluğunun istatistiği,

(3) Fazla mesai miktarı,

(4) Kısıtlı zaman miktan,

(5) Mevcut çalışanların potansiyel ve performanslarının değerlendirilmesi,

(6) Diğer firmalarla karşılaştığında ödemelerin genel düzeyi.

Bütün bu yukarıda sayılanlar için doğru ve tam personel kayıtlarının gerekli olduğunu görürüz.

(d) Ortaklığın dış çevresi :

(1) İşe alma durumu,

(2) Nüfus eğilimleri,

(3) Yöresel iskân ve ulaşım planları,

(4) Çalışma koşullarıyla ilgili ulusal anlaşmalar,

(5) Eğitim, emeklilik, bölgesel tahsisat ve hakkında hükümet politikaları.

(e) İş arzı potansiyeli, özellikle;

(1) Yöresel göçlerin etkileri,

(2) İşe alma veya işten çıkarmada yöresel firmaların etkisi,

(3) Şu anda çalışmayanların çalışma olasılığı, örneğin part-time işçiler,

(4) Verimlilik ve uygulamada değişiklikler.

MÜLKİ İDAREDE İZ BIRAKANLAR / 7
İBRAHİM TALÎ ÖNGÖREN

Mehmet ALDAN

Doktor İbrahim Talî Öngören, 9 uncu Ordu Müfettişi Mustafa Kemal Paşa'nın maiyetinde, 19 Mayıs 1919 sabahı Bandırma Vapurundan Samsun'a çıkan 18 subaydan biridir.

Ordu Müfettişliği Sıhhiye Reisliği ile görevlendirilmiş olan İbrahim Talî Bey, Mustafa Kemal Paşa'nın kişiliğinde Ulusal Kurtuluş Savaşı'na inanmış; içtenliği, gayreti ve hizmetleriyle Paşa'nın güvenini ve beğenisini kazanmıştır.

Ulusal Kurtuluş Savaşı sırasında ve Cumhuriyet'in ilk yıllarında, dış ülkelerde genç Türk Devleti'ni temsil etmiş, mülki idarede Genel Müfettiş olarak görev yapmıştır.

İbrahim Talî Bey, soyadı Atatürk tarafından verilen mutlu kişilerdendir.

HAYATI

İbrahim Talî, 1875 yılında İstanbul'da doğdu. Babası Basra Valiliği'nde bulunmuş olan Yusuf Talî Paşa'dır.

1893 yılında Askerî Tıbbiye'den mezun oldu. Aynı yıl rütbesi Yüzbaşılığa yükseltildi. Haydarpaşa ve Humbarahâne Hastahanelerinde staj yaptı. 1898 yılında Tıbbiye Mektebi Hariciye Kliniği'nde sınav vererek operatör ünvanını aldı. 1899'da Kolağası (Kıdemli Yüzbaşı), 1909'da Binbaşı oldu. Aynı yıl Hudeybe Hastahanesi Operatörlüğü'ne, bir süre sonra Hastahane Başhekimliği'ne atandı. Bu görevi 40. Hudeybe Fırkası Baştabibliği izledi. İki yılı aşan hizmet süresinde, çıkan bulaşıcı hastalıkların söndürülmesi mücadelesine katıldı. 1911 yılında zorunlu hizmetini (Hizmet-i nizâmiye) bitirdiğinden isteği üzerine terhis olundu. Ancak, Trab- luscargp Savaşı devam ettiğinden Mısır üzerinden Bingazi savaş bölgesine gitti. Sıhhiye Reisi olarak dokuz ay savaş bölgesinde hizmet gördü. Dönüşünde Balkan Savaşı'na katıldı. Birinci Mütareke'de oluşturulan 10. Kolordu Baştabibliği'nde ve daha sonra Sol Cenah Başkâtibi olarak Edirne ileri harekâtında bulundu.

Mütareke'den sonra Sıhhiye Dairesi 4. İstatistik ve Neşriyat Şubesi'ne tayin olundu. 1913 Ekiminde Yarbaylığa terfi ettirildi. 1914 yılı Seferberi iği'nde Sıhhiye

tain olundu. 1915 yılında rütbesi Albaylığa yükseltilecek İkinci Ordu Sıhhiye Reisliği'ne nakledildi. Çanakkale Savaşlarında Seddülbahir'de görev yaptı. Daha sonra Diyarbakır Cephesi'nde bulundu. Ordu Karargâhı, Kafkas Ordusu Grubu Müfettişliği adını aldığı zaman Sıhhiye Müfettişliği'ne atandı. Bir süre sonra karargâhın kaldırılması üzerine İstanbul'a döndü. Almanya'daki yaralı ve hasta subay ve erâtin sağlık durumlarını "teftişe memur" edildi. Bu sırada iki kez toplanan bulaşıcı hastalıklar ve cerrahî kongrelerinde bazı meslektaşlarıyla birlikte Türk Ordusu sağlık teşkilâtını temsil etti.

1918 Martında Yıldırım Orduları Grubu Sıhhiye Müfettişliği'ne tayin olundu. Mütareke'den sonra İstanbul'a gelerek Sıhhiye Dairesi İkinci Reisi olarak görev yaptı. Bu görevde iken, 9. Ordu Müfettişliği Karargâhı Sıhhiye Müfettişliği'ne atanarak 19 Mayıs 1919'da Ordu Müfettişi Mustafa Kemal Paşa ile Samsun'a çıktı. Amasya, Sivas ve Erzurum'da, yakın hizmetinde bulundu. Karargâhın kaldırılması üzerine 15. Kolordu Baştabirliği Vekâletine atandı. 1920 Haziranında Ermenistan harekâtı nedeniyle kurulan Şark Cephesi Sıhhiye Reisliği'ne nakledildi.

Moskova'ya gönderilen ilk Türk heyetine Siyâsî Müşâvir olarak katıldı. Heyet başkanlarının yurda dönmeleri üzerine mümessil sıfatıyla 1921 Martına kadar Moskova'da kaldı. Bu sırada Bakü'da toplanan Şark Milletleri Kongresi'nde Ankara'yı temsil etti. Ali Fuat Paşa'nın Büyükelçi olarak Moskova'ya gelmesi üzerine Bakü yoluyla Sarıkamış'a, karargâhına döndü. Daha sonra Harbiye Nezâreti Sıhhiye Dairesi Reisliği'ne atandı.

Ekim 1921'de Batum Başkonsolosluğuma memur edilerek Banş Antlaşması'na kadar bu görevde kaldı. Ekim 1923'de Hariciye Nezâreti'nde siyâsî Müşâvir olarak görevlendirildi. 1924-1926 yılları arasında Fevkalâde Murahhas ve Ortaelçi ünvanıyla Varşova'da görev yaptı.

T.B.M.M.'nin İkinci Dönemi (11.8.1923 - 31.10.1927) içinde Diyarbakır Milletvekili seçilen İbrahim Talî Bey, Üçüncü Dönemde de (1.11.1927 - 3.5.1931) aynı vilâyetten Milletvekili çıkarıldı. Ancak, 11.12.1927 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile merkezi Diyarbakır olmak üzere Birinci Umumî Müfettişlik kurulduğundan İbrahim Talî Bey bu göreve tayin olundu. 28.12.1927 tarihinde Milletvekilliğinden istifa ederek yeni görevine başladı ve bu görevde beş yıl kaldı. Dördüncü Dönem (4.5.1931 - 28.2.1935) içinde İstanbul Milletvekili Seçildi ise de, dönem bitmeden, Trakya'da kurulan İkinci Umumî Müfettişlik görevine atandığından 26.4.1934 tarihinde Milletvekilliğinden ayrıldı. Beşinci Dönem (1.3.1935 - 2.4.1939) içinde yeniden Diyanbakır Milletvekili seçilen Öngören, Altıncı ve Yedinci Dönemlerde de aynı seçim bölgesinden; Sekizinci Dönemde ise Elazığ'dan Milletvekili seçildi ve bu görevi 21.5.1950 tarihine kadar aralıksız sürdürdü.

İBRAHİM TALÎ ÖNGÖREN

197

Dokuzuncu Dönemde rahatsızlığı dolayısıyla seçimlere katılmayan Öngören, uzun

süren bir hastalığın sonunda 2 Ocak 1952 tarihinde İstanbul'da vefat etti.

HİZMETLERİ

İbrahim Talî Öngören, ordu birliklerinde başarıyla geçen Hekimlik ve Başhekimlik yıllarından ve Trablusgarp'la başlayan savaş dönemlerinde gördüğü değerli hizmetlerden sonra, memlekete daha çok siyaset ve idare adamı olarak hizmet etti. Atatürk'ün, güven ve beğenisini kazanmış bir kimse olarak çalıştı ve başarılı oldu.

Mustafa Kemal Paşa ile Tanışma

Dr. İbrahim Talî Bey'in Mustafa Kemal Paşa'ya ilişkin anılarından bir kısmı Sel Yayınları arasında çıkan bir kitapta yayımlanmıştır. Bu ilginç anılardan bir kısmını buraya aktarıyoruz :

“1911 'de Trablusgarp 'a hücum eden İtalyanlarla Osmanlı Devleti arasında harp başladığı sırada Yemen'de Kevkeban'da bulunuyordum. Nizamî hizmet müddetini tamamlayalı iki ay olmuş, büyük hareketler de sona ermişti. Zabîter terhis ediliyordu. Benim sıram bir ay sonra gelecekti. Umum Kumandana Afrika harp muntkasına gideceğimi söyleyerek, bir ay evvel izin aldım. Yemen 'de iki ay daha kalması icap eden Doktor Operatör Hüseyin Paşa için de müsaade istedim. İngiliz bandıralı küçük bir vapur ile Aden 'e, oradan Süveyş 'e hareket ettik. Süveyş 'e vardığımızın ertesi günü Kahire 'de Osmanlı Komiserliği 'ne müracaat ettik ve Komiserliğin delâletiyle İkinci teşrinin başlangıcında bir akşam üstü Deme Karargâhına vasıl olduk. Enver Bey ve Nuri Conker, Müşir Fuad Paşa oğlu Reşid Beylerle sair zabîter tarafından karşılandık.

Enver Bey üç hafta evvel, Mustafa Kemal Bey 'in de on gün kadar evvel geçtiklerini İskenderiye 'de haber almıştık. Enver Bey Kumandanlık vazifesini deruhte etmiş bulunuyordu. Nuri Bey Erkân-ı harbiye Reisi, Reşit Bey 'in de O 'nun mülhâkı olduğunu Öğrendik. Ben hiçbirini tanımadım. İlk muarefemiz (tanışmamız) orada başladı. Ertesi sabah Kumandanı ziyaret ettim. Bana Bingazi muntkası Sihhiye Reisliği vazifesini verdi. Kendisimlen vazifemle alâkadar olarak askerî vaziyeti sordum. Harita üzerinde anlattı, not aldım. Şark Cephesi 'nde Seyid Abdülaziz 'de Kumandan Mustafa Kemal 'in bulunduğunu söylemişti. Bir gün sonra bir kılavuz alarak kendisini ziyarete gittim. Yâveri ile haber gönderdim. Yaver :

'Kumandan Bey rahatsız, yataktadır; sizi öyle kabul edecek; kusura bakmamanızı rica ediyor' diyerek beni mahrutî bir çadıra götürdü. Mustafa Kemal Bey portatif karyolasında oturuyor. Eşyası bir seyyar masa ve iki seyyar sandalye, yere serilmiş bir kurt derisinden ibâret! Kumandan Bey'in bir gözünde kan

ettim ve hemen ateşini ölçmeye davrandım. O bana :

— Hoş geldiniz, nereden geliyorsunuz, seyahat nasıl geçti? diye soruyor, ben de kendisine :

— Ne vakitten beri rahatsızsınız?Neden geride, Mısır'dan gelmiş olan Kızılay Hastahanesi'nde istirahat etmiyorsunuz? gibi sualler soruyorum.

İşte, aziz Milli Şef 'in (İsmet İnönü) : 'Bütün ömrünü hizmetine vakfettiği' tabiriyle başladığı hitâbesinde tavsif olunan Atatürk 'ü böyle bir vaziyette tanıdım. O 'nu daha sonraları da, hastalık günleri dâhil bütün ömrünü milletin hizmetine vakfeder olarak gördüm. Mustafa Kemal Bey'i ancak orada bulunan arkadaşların ısrarı ve Enver Bey 'in müdahalesiyle hastahâneye götürebildim. Dört beş sene evvel Haseki Hastahânesi Başhekimisi iken vefat eden kıymetli göz hekimi Miinir 'in ihtimamı ve hastahâne hekimlerinin himmeti ile onbeş yirmi gün zarfında Mustafa Kemal Bey iyileşerek Deme Kumandanlığı 'nı ele aldı.

Büyük Harp 'te Mustafa Kemal Bey, bir Fırka Kumandanı olarak Çanakkale 'ye memur oldu. Orada bir cephe yarattı. Kumandasına bir çok fırkalar verildi. Düşmanı, karşısında mıhladı. Düşmanın Anafarta 'ya büyük taarruzunda cepheye sevketmekte olduğu bir kut 'aya istikamet gösterirken kurşun göğsüne isabet etti. Cebindeki saat yaralanmasına mâni olarak O 'nu millete bağışladı. Mustafa Kemal Bey, Anafarta 'nın son günlerini görmedi. Çünkü, göğsünden hasta idi. He- - kimler İstanbul 'da tedavi edilmesinde ısrar ediyorlardı. O sıralarda kendisinden ayrı düşmüştük. Bizim ordu SeddiUbahir'den değiştirilmiş, ihtiyatta bulunuyordu. Ziyâret kasdıyla karargâhına gittim. Ve kendisini ciddî surette hasta buldum. Arkadaşlarla birlikte ısrarımız üzerine teklifimizi kabul etti. Bir kaç gün sonra karargâhımızdan geçen Anafartalar müdafaasının yaratıcısını çok rahatsız bir hâlde gördüm ve çok üzüldüm.

Millet için bir tâlih eseri olarak Mustafa Kemal Bey 'in hastalığı uzun sürmedi. Birkaç ay istirahattan sonra Şark 'ta bir Kolordu Kumandanı olarak vazife aldı. Bitlis'in istirdadında ve 1917 Ağustosunda yapılan büyük Rus taarruzunda kolordusu ile İkinci Ordu 'nun muvaffakiyetinde başlıca âmil olmuştu. ”]

Ibrahim Talî Bey Mütareke günlerine ilişkin anılarını da şöyle anlatır :

' İstanbul 'da Mustafa Kemal Paşa 'yı kulağından rahatsız buldum. Bu defa Paşa çok üzüntülü idi. Harbiye Nezâreti Sıhhiye Dâiresi Reisi olan zâtin rahatsızlığı üzerine ben işi idare etmek üzere İkinci Reisliğe tayin edileceğimi haber aldım. İstanbul durulmaz ve yaşanmaz bir hâlde olduğundan taşraya (uzak yakın neresi olursa) gitmek niyetinde idim. Bir defa Paşa 'ya danışayım, dedim. Kendisini ziyaretimde ahvâlin her gün daha fenalaşmasından çok mustarip bir hâlde buldum. Kulağı da henüz iyileşmemişti. Bu tâyini pek muvâfık buldu ve hemen kabul et-

İBRAHİM TALÎ ÖNGÖREN

199

inekliğini ciddiyetle emretti : 'Sonra görüşürüz ' dedi. Hemen her gün daireden çıktıktan

sonra Mustafa Kemal Paşa 'yı ziyaret ediyordum. Memleketin içinde bulunduğu şartlar yüzünden her gün endişesinin artmakta olduğunu görüyordum.

Ben de çok sıkıntıda idim. On, onbeş günde bir değişen Harbiye Nâzırlarına meram anlatmakta güçlük çekiyordum. Bir aralık yeniden bir Ordu Müfettişliği teşkil edileceği rivayeti dolaştı. Buna hem hayret ettim, hem de sevindim. Fakat bu haberin doğruluğuna inanmadığımı kendisine söyledim. İşin ne derece sahih olduğunu, anlamaya çalışıyordum. Bir gün Mustafa Kemal Paşa'nın Harbiye Nâzın 'm ziyaret ettiğini söylediler. Sıhhiye Dairesi 'ne uğrayacağını umdum. Fakat gelmedi. Ben de bililtizam o akşam kendisini ziyaret etmedim.

Ertesi gün Nazır Paşa beni çağırdı ve iltifatkâr bir surette Mustafa Kemal Paşa 'yı tanıyıp tanımadığımı ve ne vakitten beri tanıştığımızı ve daha bazı şeyler sordu. İcap eden cevapları verdikten sonra : 'Paşa Hazretleri bu zat bana kumandanlık etti ve hâlen ve benden yüksek rütbede bulunuyor. Suallerinize göre Paşa'yı evlendireceğinizi zannederek cevap verdim!' dedim. Nazır Paşa, ciddiyetini bozmadan tebessüm ederek : 'Ondan daha iyibir şey olacaktı ama, hastalığını bahâne ederek kabul etmedi' dedi. 'Ne gibi bir şey?' dedim. 'Konya 'ya Ordu Müfettişi olacaktı ama, hastalığı hakkında senden malûmat alabileceğimizi söyledi' dedi.

Ben derhal: 'Görüyorsunuz ya, eğer evden çıkmak için bana sormuş olsaydı, hekim sıfatıyla aslâ muvâfakat etmeyecektim. Fakat ciddi bir asker olarak buna lüzumı görmemiş ve hastalığını ihmâl ederek evden çıkmış' dedim. Nâzır Paşa, çok memnun oldu. 'Vah vah, hasta olduğunu biliyordum. Evvelden tanımazdım. Fakat çok zayıf gördüm. Kendisini rahatsız etmiştim. Yakında göreceksen bunları söyle ve gözlerinden öptüğümü ilâve et..' dedi. 'Bu akşam ziyaret edeceğim iltifatınızı arzederim ' dedim.

O akşam filhakika Kumandan Paşa 'yı gördüm. Nezârete gelmesinden biraz sarsılmış buldum. Cereyan eden muhavereyi anlattım. Ve 'Fırsat kaçırıldı ' dedim. Yüzüme baktı. 'Bu halde, nasıl giderdim?' dedi. Hekim sıfatıyla mahcup oldum. 'Hastalığınız on, onbeş günde tamamiyle geçecek, hiç merak etmeyiniz. Başka bir vesileyle yakında buradan kurtuluruz.' dedim. 'Ey! Benimle gelir misin ? ' dedi. 'Bunu sormanız fazla, daima emrinizdeyim. ' diye ilk sözlerimi tamire çalıştım.

Mustafa Kemal Paşa'nın rahatsızlığı, en ziyâde ziyaretçilerin getirdiği fena haberlerdendi. O mânen üzülüyordu. Gelenler Paşa 'dan dinledikleri ümid verici sözlerle teselli bularak gidiyorlardı. Bunlar iyi dönüyorlar, fakat Paşa yoruluyordu. Artık bana daha ziyâde açılmaya başlamıştı. Kendisi de yavaş yavaş iyileşiyordu.

Bir gün Erkân-ı harbiye-i Umûmiye 'de ikinci reis olan zat iyi bir haberle yanuma geldi ve Erzurum 'da Dokuzuncu Ordu Müfettişliği kurulacağını söyledi. Akşama

sağhada?’ diye sordu. ‘Bu iş sizin uhdenize verilecek’ dedim. Çok memnun oldu. Hakikaten az zamanda teşkilât yapıldı. Mustafa Kemal Paşa, Dokuzuncu Ordu Müfettişi tayin edildi. Bu rakam sonra, Üçüncü Ordu şeklinde değişti.

Mustafa Kemal Paşa, İstanbul’dan hareketini tâcil etmişti. Halbuki tama- miyle iyileşmemişti. İzmir İşgalinin ertesi günü, 16 Mayıs 1919’da, Bandırma Vapurunu ile İstanbul ’dan ayrıldık. O günlerde bir çok şâyialar, yalan yanlış haberler bu seyyahatin uyandırabileceği endişeleri örtbas etti. Müfettiş Paşa Samsun ’da lâyik olduğu merâsimle karşılandı. Çok durulmadı, Havza Kaplıcaları ’ndan çok istifade edilecekti.

Fakat zorluklar başlıyordu. Müfettiş Paşa bazı hususâtın müzakeresi için İstanbul’a çağrılıyordu. O, kararını verdi. Ancak beş altı banyo yapmak fırsatını bulan Mustafa Kemal Paşa, tasavvurlarının tatbiki konacağı müsâit semte doğru yollandı. Amasya, işi gücü birakarak kurtarıcıyı emsalsiz tezâhüratla karşıladı...

İbrahim Talî Bey’e Verilen Özel Görev

Mustafa Kemal Paşa, Amasya’ya vardığı zaman, Dr. İbrahim Talî Bey’i, uygun bir ortamın hazırlanması ve kamuoyu oluşturmaları için Sivas’a gönderdi. İbrahim Talî Bey, ilk olarak Vali Reşit Paşa’yı ziyareti sırasında, Mustafa Kemal Paşa’nın amaçlarından, yeteneklerinden ve önderlik niteliklerinden söz ederek doyurucu açıklamalarda bulundu.

O sıralarda, Dahiliye Nâzın Ali Kemal Bey’in imzasını taşıyan 23.6.1919 tarihli tel buyruğu da Sivas Valiliği’ne ulaşmıştı. Bunda, Mustafa Kemal Paşa’nın büyük bir asker olduğu belirtildikten sonra, günün siyasetini bilmediği ve başarılı olamadığı kaydediliyor, göreviyle ilişkisinin kesildiği bildiriliyordu.

23.6.1919 tarihli buyruğun Sivas’a ulaşmasından sonra Mustafa Kemal Paşa’nın görevden uzaklaştırıldığına, tutuklanmasının gün meselesi olduğuna dair duvarlara yaftalar yapıştırıldı. Şehirde gözle görülür bir huzursuzluk vardı. Bunda, Elazığ Valiliği’ne atandığı hâlde, Sivas’a gelerek karargâh kuran emekli Kurmay Albay Ali Galip’in büyük payı olmuştu.

Ali Galip, Mustafa Kemal Paşa’nın Sivas’a geldiği zaman yakalanması için Sivas Valisi Mehmet Reşit Paşa’yı etkilemeye çalışıyor, nezâket sınırını aşan konuşmalar yapıyordu. Ancak, hakettiği cevabı da alıyordu.

25 Haziran 1919 günü, Dr. İbrahim Talî Bey, Vali Mehmet Reşit Paşa’yı ziyaret ederek Dahiliye Nâzın Ali Kemal’in telgrafı üzerine bir süre konuşular. Ali Kemal, İkdâm Gazetesi’nin Paris muhabirliğini yaptığı sırada, yalanlan açığa

1,2 Yakınlarından Hatıralar, Sel yayınları (Atatürk Kütüphanesi) s. 109-118, İstanbul 1955.

çıkılmış, kişiliği zayıf bir kimseydi. Doktora göre, “Mustafa Kemal Paşa’nın azlini uyduruyor, bir emri vâki husûlüne yol açmak istiyor” olmalıydı. Vali, kişisel çıkarlar peşinde koşmayan, her türlü özveriye hazır olan Dr. İbrahim Talî Bey’i ve arkadaşlarını beğeniyor, düşüncelerini benimsiyordu. Ancak, İstanbul Hükümetinin Valisi olarak duygu ve düşüncelerini açıklayamıyor, yansız görünmeye çalışıyordu. Oysa, Dahiliye Nâzım’ın telgrafını Livâlara ve Kazalara bile göndermemişti. Yalnız, duvarlara asılan yafta olayını “teesüre kapılarak” anlatmıştı. Doktor, yeterli bilgiyi almış, Valilikten memnun ayrılmıştı.

26 Haziran 1919 günü, Ali Kemal’in Dahiliye Nâzirliği’nden çekildiği haberi alındı. Aynı gün Ali Galip, yanma Hürriyet ve İtilâf Fırkası Başkanı’nı alarak yine Valilik Makamına geldi. Amacı, Nâzır’ın çekilme haberi hakkında kesin bilgi edinmek, Sivas’a geldiği zaman Mustafa Kemal Paşa’yı tutuklaması için, Vali Paşa’yı yeniden sıkıştırmaktı. Bu yüzden tartışmanın kızıştığı bir sırada, Mustafa Kemal Paşa’nın telgrafi geldi. Bunda, Tokat’tan Sivas’a hareket ettiğini bildiriyordu.

Sivas - Tokat arası, o tarihte 6 saat sürüyordu. Mustafa Kemal Paşa, Sivas’ta olası zararlı bir girişime meydan vermemek üzere, telgrafın Tokat’tan ayrıldıktan 6 saat sonra çekilme buyruğunu vermiş ve buyruk yerine getirilmmişti. Vali telgrafi okuduktan sonra Ali Galip’e uzattı ve şöyle dedi :

‘ *Buyrun, okuyun. Sonra da kalkın tertibat alın, Üçüncü Ordu Müfettişini yakalayın* ’

Ali Galip, telgrafi “mahcup ve muzdarib” okuduktan sonra saatına baktı :

“Geliyor değil, dedi, gelmiş; Sivas’a hemen hemen girmiş. Çünkü, telgrafın çekilişi üzerinden 6 saat geçmiştir!”

Bunun üzerine Vali :

“Ben karşılamaya gideceğim, dedi. İsterseniz siz, Halit Bey’in temin edeceği kuvvetle kerulisini tevkif ediniz. ”

Ali Galip, şaşkınlık içinde şu cevabı verdi :

‘ *‘O ’nunla Harjmt ’ta (Elazığ) karşılaştaydık, dediğimi mutlaka yapardım. Lâkin burada mes ’uliyet size aittir!’* ’

Mustafa Kemal Paşa’yı karşılamak için vakit çok dardı. Vali, Dr. İbrahim Talî Bey’i makamına davet ederek telgrafi gösterdi. Ali Galip ve Halit Beylerle yaptığı konuşmaları anlattı. Karşılama hazırlıklarının yapılabilmesi için Mustafa Kemal Paşa ve arkadaşlarının, şehir yakınındaki Nümune Çiftliği’nde bir süre dinlenmelerinin sağlanmasını rica etti. Kendisinin de az sonra hareket edeceğini ekledi.

Mustafa Kemal Paşa'yı Nümune Çiftliği'nde karşılayan Dr. İbrahim Talî Bey, durumu kendilerine arzettiği zaman, Paşa derhâl ayağa kalkıp : “Çabuk, otomobillere ve Sivas'a” buyruğunu verdi. Paşa'ya göre, “İstikbâl merasimi yapacağız” diye Talî Bey'i işgal etmiş olabilirler ve hakikatte aksi bir tertip yapmak için zaman kazanmak isteyebilirlerdi. Otomobillere binmek üzere iken, Sivas tarafından gelen otomobilden Vali Paşa indi. O da bir kaç dakika daha dinlenilmesini önerdi ise de, Mustafa Kemal Paşa : “Yarım dakika dahi istirahat ihtiyacım yoktur. Derhâl hareket edeceğiz” diyerek Reşit Paşa'yı yanına çağırıldı. Böylece bir güvenlik önlemi de alınmış olarak şehre hareket edildi. Şehir, Mustafa Kemal Paşa'yı ve beraberindekileri büyük bir sevinç ve coşku ile karşıladı.

İbrahim Talî Bey ile o tarihlerde Sivas'ta karşılaşılan Yunus Nadi Abaloğlu şunları yazmıştır :

“ 1919 senesi Haziranının son safhalarında idi. Bir gün Doktor Miralay (Albay) İbrahim Talî Bey ile arkadaşı Topçu Binbaşlarından Kemal (Doğan) Bey'e Sivas çarşısında tesâdüf ettim. Talî Bey ile esâsen tanışırdım. Kendilerine ne zaman geldiklerini sordum. Henüz bir saat evvel muvasalat ettiklerini ve Mustafa Kemal Paşa'nın bir mektuplarını hâmil olduklarını, icab eden zevatla münasip bir zamanda görüşmek lâzım olduğunu ve Paşa Hazretlerinin de birkaç gün sonra teşrif edeceklerini söylediler. Hemen o gün mülakat yeri tayin ve bazı zevat da davet olunarak Talî ve Kemal Beylerle görüşüldü. Aynı günde, Paşa 'nın resmî vazifesinden uzaklaştırıldığına dair Dahiliye Nâzırı Ali Kemal'den vilâyete bir şifre geldiğine muttali olduk. İbrahim Talî Bey :

‘Onun ehemmiyeti yoktur. Paşa, Bâbîâli 'nin azil ve nasbi ile hareket etmeyi çoktan ayakları altına almıştır. ’

Diyerek Paşa 'mn mektubunu tevdi etti. Mustafa Kemal Paşa mektuplarında çok veciz ve kat 7 idiler. Memleketin içine yuvarlandığı uçurumun önüne geçmenin en mübrern vazife olduğunu ihtar eyledikten sonra, İbrahim Talî ve Kemal Beyleri emin arkadaşlar olarak tavsiye ediyorlar, onların söyleyeceklerine itimat ve dikkat tavsiye ediyorlardı. İbrahim Talî Bey'in hâmil olduğu tâlimat ‘Müttehit bir milletin mukavemetsiz galeyâmı karşısında her felâket bertaraf edilebilir’ cümlesiyle hülâsa olunabilirdi... ”3

Erzurum Kongresi'nin yapıldığı sırada Mustafa Kemal Paşa, kendisinin Temsil Kurulu'na (Heyet-i Temsiliye) girip girmeme konusunu gündeme getirerek İbrahim Süreyya (Yığit), İbrahim Talî (Öngören), Albay Kâzım (Dirik), Hüsrev (Gerede) ve Mazhar Müfit (Kansu) Beylerin bu konudaki görüşlerini yazılı olarak istedi. İbrahim Talî Bey'in görüşü şöyledir :

3 Yunus Nadi (Abaloğlu), Mustafa Kemal Paşa Samsun'da, s. 36, İstanbul, 1955.

“Heyet-i Temsiliye, buradaki kongre azalan tarafından intihap olunmayıp Vilâyat yahut elviyei müstakile (Müstakil Livalar) heyeti merkeziyeleri tarafından intihap olunmalıdır. Vilâyetler ikişer, müstakil Livalar birer kişi intihap etmelidir. Heyet-i Temsiliye 'ye Mustafa Kemal Paşa Hazretleriyle, Rauf Beyefendi 'nin dahil olması fikri aleyhinde olduğumu arz etmişim. Ancak intihap olunacakların mazbut ve muktedir adamlardan intihap olunamayacağı mütaleasına mebni Rauf Beyefendi ve hattâ Süreyya Beyefendi 'nin dahil olmasını tecviz etmekteyim. Mustafa Kemal Paşa Hazretleri Sivas Kongresi 'nin neticesine kadar serbest bulunmalıdır. ”

Ülke Dışı Görevleri

Rusya'da temaslarda bulunmak üzere, bir heyetin Moskova'ya gönderilmesi Hükümetçe uygun görülmüştü. Heyet Hariciye Vekili Bekir Sami ve İktisat Vekili Yusuf Kemal Bey'le Rusça bilen Lâzistan Mebusu Osman Bey'den oluşuyordu. Heyete, Kâzım Karabekir Paşa'nın önerisi üzerine, Askerî Müşavir olarak Erzurum'dan Dr. İbrahim Talî Bey ile Seyfi Bey (sonradan Paşa) katılmışlardı.

Doğu sınırından İran üzerinden Rusya'ya geçme olanağını bulamayan ilk resmî Türk heyeti, Trabzon'a inerek denizden motörle Rusya'ya geçip 19.7.1920'de Moskova'ya vardı. Heyet orada yaptığı temaslara sonunda, Enver Paşa'nın durum ve tutumunu izleme ve saptama olanağını buldu. Çiçeron ve Karahan ile görüştü. Yerli ve Türkiyeli komünistler üzerine geniş bilgi edindi. Özellikle İbrahim Talî Bey'in Bolşeviklik ve Bolşevikler hakkında derlediği bilgiler, gelecekte izlenecek yol bakımından hayli yararlı oldu.

1-8 Eylül 1920'de Bakü'da toplanan Şark Milletleri Kongresi üzerine Tevfik Bıyıklıoğlu “Atatürk Anadolu”da adlı eserinde şunları kaydediyor :

“İbrahim Talî Bey (Öngören) 'in de Ankara delegesi olarak bulunduğu Şark M ili elleri Bakü Kongresi 'nile (1-9 Eylül 1920), Zinoviev Kemalizm'in bir komünist harekeli olmadığını biliyoruz. Fakat, İngilizlere karşı her ihtilâlcî mücadeleyi desteklemeye hazırız. ' demişti. ”

Bıyıklıoğlu'nun, sözü edilen eserinde aşağıdaki bilgilere de yer verilmiştir :

'1 Eylül 1920 'de Zinoviev 'in başkanlığında toplanan Bakü Kongresi 'ne Moskova Heyeti 'nin adına katılan Dr. İbrahim Talî Bey, İstiklâl için savaştığımızı açıkladı. Enver Paşa ile Bahaeddin Şakir Bey de kongrede bulunmuşlardı. Bolşevikler, 'Dünya Federasyonu'peşindedirler. Bakü'daki Türk Komünist Partisi lehimize değildi. Bir kısmı, Türk esirlerinden kurdukları tümenle Türkiye'ye girip bir darbe ile Hükümeti ele geçirmek, bir kısmı da Ankara Hükümeti 'nin ken-

4 Muzlar Müfit (Kansu), Erzurum'dan Ölümüne Kadar Atatürk'le Beraber, Türk Tarih Kurunun Yayını, Ankara, 1986, s. 111.

diliğinden yıkılmasını beklemek ve Türkiye 'de komünist partisi kurmak tarafıslı. Mustafa Suphi ve 17arkadaşı teşkilât için 17Ocak 1921 günü Kars'tan Erzurum 'a girmişlerdir. "

‘ Moskova 'da hazırlanan dostluk antlaşmasının geri kalması üzerine heyet başkam Bekir Sami Bey, 11 Eylül 1920'de Kafkasya'ya gitmişti. "5 6

İçişleri Bakanlığı'nce yayımlanan “Meşhur Valiler” adlı eserde Bakû Kurultayı hakkında şunlar yazılıdır :

“1 Eylül 1920'de, Azerbaycan 'ın merkezi olan Bakû 'da ‘Şark Milletleri Kurultayı ’ adı verilen gösterişli bir toplantı düzenlenmişti. Bu toplantıya, Türkiye adına katılacağı söylenen Türk komünistlerinin adlan da Ruslar tarafından ilân edilmişti. Sözde onlarca, Türk komünistleri denilen bu gruba Mustafa Suphi adında biri başkanlık ediyordu. Mustafa Suphi'ye öyle önem verilmişti ki, kendisine kurultayın başkanlık divanında bile yer ayırmışlardı.

Gerçekte Mustafa Suphi, Sinop Hapishane si'nden kaçan bir hükümlüydü. Gençti, Avrupa'da tahsil görmüştü. Ruslar O'nu yakalamış, beynini yıkamış ve değiştirmişlerdi. Şüphesiz kanı, ırkı ve dini de bozuktu bu adamın...”

‘ İbrahim Talî Bey, Bakû 'da Türk komünistlerinin başı olduğu söylenen Mustafa Suphi ile de görüştü. Ve O'nun için şunları yazdı :

‘Bu genç adam, bende bir insanın ırkı, dini, milliyeti, manevî düşünceleri ve bir bütün olarak izahına muktendir olunacağını zannetmediğim psikolojik verâse- tin, komünizm denilen ifrâ sistemi içinde nasıl tanınmaz bir hâle gelebileceğinin unutulmaz tesirini bırakmıştır.' demiştir. İbrahim Talî Bey, yüreği yanarak ilâve eder :

‘Selâhiyetim, mesleğim, hattâ yaşım müsâit olsa, sâde yurdum için değil, bütün dünya için beşeriyete şöyle seslendirdim :

Komünizm, siyasî ve içtimaî bir nizam değildir. İnsanlığı boşlukta bırakmayı yaşama şartı yapan imha tarikatıdır. İnsanı insanlıktan alıp eşya parçası hâline sokan sistemdir.'

Demek istiyoruz ki, Millî Mücadele başlangıcı sırasında şarktan gelecek olan en büyük tehlikeyi ilk önce görenlerden ve bu tehlikeyi yok edici tedbirleri haber verenlerden birisi de Dr. İbrahim Talî Bey'dir.

Bakû Kurultayından sonra, İbrahim Talî Bey'in Kâzım Karabekir Paşa'ya gönderdiği 1 Ekim 1920 tarihli rapor, bu konuda değerli bilgileri içermektedir.

Yukarıda kaydedildiği üzere, Dr. İbrahim Talî Bey'in bundan sonraki dış görevleri, Batum Şehbenderliği (1921-1923) ve Varşova Ortaelçiliği (1924-1926)'dir.

5 Tevfik Bıyıkhoğlu, Atatürk Anadolu'da (1919-1921), c. I, s. 21, 68-69, Ankara, 1959.

6 İçişleri Bakanlığı, Meşhur Valiler, s. 489, Ankara, 1969.

Genel Müfettişliği

Atatürk'ün önderliğinde ülke düşmandan arındırılmış, yeni bir Türk Devleti kurulmuş, sıra kalkınma atılımlarına gelmişti. Dış etkilerle isyanlara sahne olan Doğu Bölgelerimizin, her yönden özel bir ilgiye gereksinimi vardı. Bu nedenle merkezi Diyarbakır'da olmak üzere, çevre illeri kapsayan Birinci Genel Müfettişlik kuruldu ve başına, İstanbul - Trakya Bölgesi Parti Müfettişi olan Dr. İbrahim Talî Bey getirildi. Bu sıfatla Edirne'ye sık sık gelir, değerli gençleri tanıma fırsatı bulurdu. Bunlardan biri de, ulusal günlerde, konuşmalarıyla halkı coşturan Edirne Lisesi Tarih ve Psikoloji Öğretmeni Haşim (İşcan) Bey'di. İbrahim Talî Bey, Aralık 1927'de Birinci Genel Müfettiş olarak Diyarbakır'a giderken Haşim Bey'i de Özel Kalem Müdürü olarak götürdü.

İbrahim Talî Bey, Genel Müfettişlik görevinde 5 yıl kaldı. Bu süre içinde Diyarbakır şehri, müfettişlik merkezi olarak imâr gördüğü gibi, bütün müfettişlik bölgesinde yollar, okullar, karakollar yapıldı. Emniyet ve asâyiş her yerde egemen oldu. Bölgeye giren Elâzığ ve Tunceli illeri de, bu çalışmalardan paylarını aldılar. Zaman zaman başgösteren olaylar karşısında Genel Müfettişin uyguladığı yöntem, baskı ve şiddete başvurmaktan daha çok, sevgi ve şefkâtle davranmak oldu. Ancak, adâlete dayalı bir düzen ve disiplin uygulamaktan da geri kalmadı.

Birinci Genel Müfettişlik, aynı zamanda değerli yöneticiler yetiştiren bir İdare Okulu niteliğini kazandı. Haşim İşcan, Şükrü Sökmenşüer, Osman Şahinbaş, Hulûsi Devrimer gibi yöneticiler bu okuldan mezun oldular.

Dr. İbrahim Talî Bey, 1932 yılında İstanbul Milletvekilliği'ne seçildiğinden Diyarbakır'dan ayrıldı. Ancak, iki yıl sonra Edirne merkez olmak üzere Trakya'da kurulan İkinci Genel Müfettişliğe atandı.

Trakya Genel Müfettişi "Talî" imzasıyla Dahiliye Vekili Şükrü Kaya'ya çekilen ve Edirne'ye varışını bildiren 22.4.1934 tarihli tel yazısı, o günlerin coşkulu havasını yansıtmaya bakımdan aşağıya aktarılmıştır :

‘Cumhuriyet idaresinin Trakya 'ya karşı gösterdiği büyük alâkadan fevkalâde mütehasis ve heyecan duyan Trakyalıların, bütün yol boyunda ve bilhassa Edirne'de Ulu Gazilerine ve Hükûmete karşı yükselttikleri derin şükran hisleri ve sevinçli galeyanları arasında, bugün saat 17.05'de Edirne'ye varıldığını derin saygılarımla arz ederim.’”

İbrahim Talî Öngören, bu görevde de, bölgenin ekonomik, sosyal ve kültürel yönlerden kalkındırılması için çaba harcadı ve başarılı oldu.

Madalya ve Nişanlar

Dr. İbrahim Talî Bey'in Madalya ve Nişanları, verilmiş tarihlerine göre aşağıda sıralanmıştır :

5. Rütbeden Mecidi Muharebe Madalyası (1900)

5. Rütbeden Gümüş Liyâkat Madalyası (1901)
4. Rütbeden Osmanlı Nikel Hicaz Madalyası (1903)
4. Rütbeden Mecidi Gümüş İmtiyaz Madalyası (1904)
3. Rütbeden Osmanlı Muharebe Gümüş İmtiyaz Madalyası (1915)
1. Rütbeden Altun Harp Madalyası (1916)
2. Sınıf Alman Demir Salip Nişanı (1916)
- Avusturya Fransuva Josef Nişanı (1917)

Şüphe yok, İbrahim Talî Bey'e verilen en büyük ödül, Atatürk'ün O'na verdiği "Öngören" soyadı olmuştur. Kendisine verilen görevleri özenle yerine getirmesi, olayları değerlendirme ve önlem almadaki başarısı'Öngören soyadının gerekçesi olarak gösterilebilir.

Soyadına ilişkin olarak Genel Müfettiş İbrahim Talî Bey'in İçişleri Bakanlığı'na gönderdiği 5.1.1935 tarihli ve 2/17 sayılı yazı şöyledir :

"Atatürk, Öngören Soyadını verdi. Yılın ilk gününden beri bu adı kullanmaktayım. Arz ederim. "

KİŞİLİĞİ

Yapılan açıklamalardan anlaşılmış olacağı üzere, Dr. İbrahim Talî Öngören; güvenilir, saygın, alçak gönüllü, hoşgörülü ve çalışkan bir kişiliğe sahiptir.

Bu erdemleri dolayısıyla ki, Atatürk'ün güvenini kazanmış, bunalımlı dönemlerde ilk akla gelen ve hizmete koşulan kişilerden biri olmuştur.

Gösterişten uzak yaşamış, zamanı gelince köşesine çekilmesini bilmiştir.

Yazık ki, önemli görevlerde bulunmuş, büyük olaylar yaşamış olmasına karşın, hemen bütün yöneticilerimiz ve aydınlarımız gibi, O da, anılarını yazmamış, genç kuşakların onlardan yararlanmasına olanak sağlamamıştır.

Ama yaptıklarıyla, Mülkî İdare Amirleri arasında seçkin yerini almış, şükranımıza hak kazanmıştır.

KAYNAKÇA

Sel yayınları (Atatürk Kütüphanesi), Yakınlarından Hâtıralar, İstanbul 1955.

Yunus Nadi Abaloğlu, Mustafa Kemal Paşa Samsun'da, İstanbul, 1955.

Tevfik Bıyıklıoğlu, Atatürk Anadolu'da (1919-1921) Ankara, 1959.

İçişleri Bakanlığı, Meşhur Valiler, Ankara 1969.

Fethi Tevetoğlu, Atatürk'le Samsun'a Çıkanlar, Ankara 1971.

Mazhar Müfit Kansu, Erzurum'dan Ölümüne Kadar Atatürk'le Beraber, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara 1986.

İçişleri Bakanlığı Arşivi, Sicil No. 2851.

T.B.M.M. Arşivi, Sıra No. 489.

HABERLER

Bu bölümde 1 Temmuz 1992 - 30 Eylül 1992 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

Polis Akademisi'nin 47. Dönem Mezuniyet Töreni

• Polis Akademisi'nin 47. dönem eğitim-öğretim yılının sona ermesi nedeniyle 1 Temmuz 1992 günü, mezun olan genç komiser yardımcılarını için bir tören düzenlenmiş ve törene İçişleri Bakanı İsmet SEZGİN de katılarak, mezunlara hitaben bir konuşma yapmıştır. Bakan SEZGİN konuşmasında; "Sokaktaki vatandaş poliste devleti görür. Bu itibarla, devletin güler yüzünü ve sevecenliğini gösterme gayreti önce sizlere aittir. " diyerek sözlerine şöyle devam etmiştir : "Bizim yönetim anlayışımıza göre vatandaş, devlet kapılarında güler yüzle karşılanacak, problemlerinin çözümü için hertürlü çareye başvurularak, eğer çözüm yoksa neden çözilemediği kendisine açıklanacak, 'bugün git, yarın gel' şeklindeki bir uygulamaya kesinlikle izin verilmeyecektir. Sizlerden, bu hususları da izleyerek rastladığımız aksamaları giderme yolunda çaba sarfetmenizi bekliyorum.

Değerli Arkadaşlarım;

Bilindiği gibi, yeni evrensel gelişmeler ile AGİK süreci sonucu ülkemizin de imza koyduğu Paris Şartı ve İnsani ve Moral değerlerin egemen olduğu yeni dünya düzeni içinde, dünya ile bütünleşme zorunluluğu kaçınılmaz şekilde ortaya çıkmıştır. Ülkemiz herşeyden önce, çağın getirdiği yenileşmeyi toplumuyla ve tüm devlet kuruluşlarıyla yakalamak zorundadır. Bu zorunluluk karşısında, doğal olarak emniyet teşkilatımıza da, bu sürecin işleminde, yani özgürlükçü, katılımcı ve çoğulcu demokrasinin, bütün unsurlarıyla oluşturulmasında büyük görev ve sorumluluklar düşmektedir. "

Polis Akademisi müfredatında değişiklik yapılarak uygulamalı derslere ağırlık verildiğini, Didim'deki Eğitim tesislerinin bu amaçla daha da elverişli hale getirileceğini ifade ettiği konuşmasında. Akademi öğrencilerine de bazı müjdelere veren Bakan, Polis Akademilerinin artık kendi öğretim elemanlarının kendisinin karşılayacağını, ayrıca Polis Akademisi öğrencilerinin harçlıklarının da Harp Okulu öğrencilerinin seviyesine çıkarılacağını ifade etmiş ve bu amaçla hazırlanan tasarının Parlamente'ye sunulduğunu kaydetmiştir.

“Teşkilatı ileriye götürme yolunda sizlere önemli görevler ve sorumluluklar düştüğünü unutmayınız. ” diyen İsmet SEZGİN, sözlerini şöyle tamamlamıştır. “Öncelikle; insan haklarına saygılı, hukukun üstünlüğüne dayalı, özgürlükçü, katılımcı ve çoğulcu demokrasi ilkelerine bağlı, devlet anlayışımızın koruyucusu ve izleyicisi olunuz. Emniyet teşkilatımızın gücünün esası; kanun ve nizamla, devletine ve Atatürk ilkelerine içtenlikle bağlı, cesur ve özverili, yüksek disiplinli, iyi yetiştirilmiş, çevresinde daima sevgi, saygı ve güven yaratan polislerle sahip olabilmesidir. Polis amirlerinin hedefi ve temel uğraşısı, polisimize bu üstün nitelikleri sağlamak ve bunları devam ettirmek olmalıdır.

Sadece ve yalnızca devletin tarafı olunuz ve devletin temel amacının, halkımızın huzuru, güvenliği ve mutluluğunu sağlamak olduğunu unutmayınız.”

Tören, bu dönemde mezun olan komiser yardımcılara diplomalarının dağıtılmasıyla sona ermiştir.

Türkiye Genç İşadamları Derneği Toplantısı

• İçişleri Bakanı İsmet SEZGİN, 29 Temmuz 1992 tarihinde Türkiye Genç İşadamları Derneğince düzenlenen bir toplantıya katılarak, uluslararası ve ulusal terör ile anarşi sorunlarının çözümünde devletlerin ve milletlerin üstlenmesi gereken roller ile ilgili görüşlerini açıklamıştır. Ankara Sheraton Otelinde yapılan toplantıdaki konuşmasında Bakan iç ve dış bazı çevrelere seslenerek; “terörün şiddetini meşru, devletin karşı koymasını gayrimeşru ve insan haklarının ihlali gibi göstermeye kimsenin hakkı yoktur. İnsan haklarının en büyüğü ve temeli olan yaşama hakkına yönelik saldırıları önleme mücadelemizde karşımıza insan hakları savıyla çıkmamanın mantığı bulunmamaktadır” demiştir.

Teröre karşı en sağlıklı mücadele yolunun halkımızın demokrasiye sahip çıkması olduğunu hatırlatan SEZGİN, konuşmasında, PKK ve ASALA Örgütleri'nin faaliyetlerine değinmiş ve terörle mücadele konusunda alınan bazı tedbirlerin altını çizerek şöyle sıralamıştır :

Her ilin, vali sorumluluğunda terörle mücadeleyi yürütebilecek profesyonel güvenlik güçlerine sahip olması sağlanmıştır.

— Emniyet ve jandarmanın personel, zırhlı araç ve gereç yönünden takviyesi çalışmalarına hız verilmiştir.

— Askeri otorite sivil otoritenin emrine girmiş, böylece bölgede iki başlı yönetime son verilmiştir. Bu teşkilatlanmada güvenlik komutanlıkları görev yönünden valilere bağlanmıştır.

— Olağanüstü Hal Bölge Valisinin sahip olduğu yetkilerin il valilerine

devri sağlanmıştır.

HABERLER

209

— Terörle mücadelede yörenin ve olayların koşullarının gerektirdiği nitelik ve nicelikte uzman personel istihdamına ağırlık verilmiştir.

— Terörist hareketlere karşı psikolojik karşı koyma tedbirleri belirlenerek uygulanmaya başlanmıştır.

— Biitiin bunlardan da önemlisi, halkımız şüphe ve korkudan arınmış, devletin ülkesi ve ulusuyla bölünmez bütünlüğü ilkesi toplumun her kesiminde özenle korunur ve kollanır duruma gelmiş ve uzun yıllardan sonra halkımız ile polisimiz kucaklaşmaya başlamıştır. ”

İçişleri Bakanı İsmet SEZGİN uyuşturucu ve terör ilişkisine değindiği konuşmasını, terörü açık veya örtülü olarak destekleyen ülkelerin uluslararası toplum tarafından tecrit edilmeleri gerektiğini vurgulayarak bitirmiştir.

Onüç İlçe ve İki İl Kurulmasına İlişkin Yapılan Törenler

• 27.5.1992 tarih ve 3806 sayılı Onüç İlçe ve İki İl Kurulması Hakkında Kanunla, İstanbul’da 7, İzmir’de 4, Kars’ta 2 ilçe kurulmuş olup Ardahan ve Iğdır il statüsüne kavuşturulmuştur. Aynı kanunla yeni kurulan ilçelerde ilçe belediyeleri de oluşturulmuştur.

Ardahan ve Iğdır’ın il statüsüne kavuşması nedeniyle 9 Ağustos 1992 tarihinde her iki ilimizde birer tören düzenlenmiş ve bu törenlere Başbakan Süleyman DEMİREL, Başbakan Yardımcısı Erdal İNÖNÜ, İçişleri Bakanı İsmet SEZGİN ve diğer yetkililer katılmıştır. Bakan bu törenlerde yapmış olduğu konuşmalarda; “Yeni illerimize vali atanmış ve görevine başlapuştur. Diğer daire amirleri ve yetkililerin atanması da kısa sürede tamamlanacaktır. Bu, ilimizin daha süratli biçimde gelişmesi için önemli bir başlangıçtır. Bundan böyle işleriniz daha kolay ve hızlı şekilde görülecektir. İlçelerinizin gelişmesi hızlanacaktır. Devlet otoritesi tam manası ile hakim kılınacaktır” dedikten sonra sözlerini Ardahan ve Iğdır’lılara yeni illerinin hayırlı, uğurlu olmasını dileyerek tamamlamıştır.

Yeni ilçelerin kurulmasına ilişkin olarak da törenler düzenlenmiştir. 3 Eylül’de İzmir Gaziemir’de, 26 Eylül’de İstanbul Tuzla’da düzenlenen törenlerde birer konuşma yapan İçişleri Bakanı İsmet SEZGİN, yeni ilçelerin ve buna bağlı olarak kurulan belediyelerin ülkemiz için hayırlı hizmetlere vesile olmasını dilemiştir.

İçişleri Bakanı İsmet SEZGİN’in T.B.M.M.’deki Konuşması

• Şırnak İlindeki olaylar başta olmak üzere, Güneydoğu Anadolu Bölgesinde meydana gelen olayları ve gelişmeleri görüşmek için Ana Muhalefet Partisi tarafından 25

Ağustos 1992 günü bir genel görüşme yapılması hususunda T.B.M.M. Başkanlığına talepte bulunulmuş; 28 Ağustos 1992 günü yapılan genel görüşmede Hükümet adına görüşlerini açıklamak üzere İçişleri Bakanı İsmet SEZGİN aşağıdaki konuşmayı yapmıştır :

210

TÜRK İDARE DERGİSİ

“Sayın Başkan, Sayın Milletvekilleri;

25.8.1992 günü T.B.M.M. Başkanlığına, Şırnak ilimizde meydana gelen olaylar başta olmak üzere, Güneydoğu Bölgemizde meydana gelen olayları ve gelişmeleri görüşmek için bir genel görüşme yapılması hususunda Ana Muhalefet Partisi tarafından talepte bulunulmuştur. Konuyla ilgili olarak ve Hükümet adına görüşlerimizi açıklamak üzere huzurlarınıza gelmiş bulunmaktayım. Yüce heyetinizi saygılarımla selamlarım.

Bu konunun önemi, genel görüşme talep ve teklifi ile ortaya çıkmış değildir. Bu konu sekiz yıldan beri ülkemizin gündeminde bir numaralı sorun olarak önemini ve konumunu muhafaza etmektedir. Bu sekiz yıldan, yedi yıl üç ayı görüşme talep ve teklifinde bulunan siyasi partinin iktidar olduğu dönemdir.

*Genel görüşme teklifinin gerekçesinde, *... Ayrılıkçı ve bölücü unsurlarca devletimizin varlığına, vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğüne karşı girişilen bu ihanet hareketleri, hükümet yetkilileri tarafından yapılan ve geçmiş hükümetleri suçlayıcı beyanlar, belirsiz ve yetersiz politikalar karşısında şiddetini bütün ve- hameti ile arttırarak devam etmekte ve maalesef hadiseler gün geçtikçe başka bölgelere de sıçrama eğilimi göstermektedir... ’ denilmektedir.*

Bu gerekçe ile yedi yıl üç aylık dönemdeki uygulamalar gözardı edilerek, hükümetimizin dokuz aylık icraatının eleştirildiği, teröre ve bölgeye yönelik hükümet politikasının yetersiz olarak nitelendirildiği görülmektedir.

Her türlü eleştiriye açık olmakla beraber, geçmiş dönemlerdeki yanlış politikaların sonuçlarını bugünkü hükümetin kısa süreli icraatına fatura edilmesini insaf ölçüleriyle bağdaştırmadığımı, buna karşın ülkemizin de demokrasimizin kalbi olan yüce Mecliste eleştirilmeğe her zaman açık olduğumuzu, bu genel görüşme ile çok önemli ve ciddi bir sorunun ulusumuzun huzuruyla tartışmaya açılmasından son derece memnun olduğumu belirtmek isterim.

Bizim, geçmiş hükümetleri suçlayıcı beyanlarda bulunduğumuzu ileri sürenleri de burada hoş karşılıyoruz. Çünkü, onların geçmişten rahatsızlık duymamaları mümkün değildir.

Değerli Milletvekilleri;

Hepimizin kabul ettiği gibi, Türkiye de terör bugünün sorunu değildir. Geçmişe dayanan ekonomik, sosyal ve siyasal nedenlerin yanısıra, ülkemizin gelişip kalkınmasından tedirgin olan iç ve dış mihrakların da bu olaylarda büyük etkisi vardır. Ayrıca, Güney sınırlarımızın ötesinde bizim insiyatifimiz dışında cereyan eden birtakım

oluşumların Türkiye 'deki terörist eylemlerin artışıında rol oynadığı açık bir gerçektir.

Kim ne derse desin, kim neyi ileri sürerse sürsün, gerçekleri tahrif etmeden durumu iyi değerlendirmek için sorunu baştan ele alıp günümüze kadar getirmek gerekmektedir.

HABERLER

211

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinde 15 Ağustos 1984 tarihinde başlayan bölücü eylemler, 1984 yılı itibariyle (47), 1985 yılında (127), 1986 yılında (129) olarak yaygınlaşarak genişlemiş, nihayet 19 Temmuz 1987 tarihinde Olağanüstü Hal uygulamasına ve Olağanüstü Hal Bölge valiliğinin ihdasına neden olmuştur.

Olağanüstü Hal uygulamasına rağmen, 1987 yılı itibariyle (149), 1988 yılında (315), 1989 yılımla (802), 1990da (801) ve 1991 yılında (1165) PKK hareketi gözlenmiştir.

1987 yılında kurulan Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ile birlikte, devletin ekonomik yönden bölgeye büyük kaynaklar aktarmasına rağmen, başarıya ulaşamadığı rakamsal olarak ortada iken, 20 Kasım 1991 tarihi itibariyle hükümeti devraldığımızda Güneydoğu Anadolu Bölgesinin tahlil sonuçları tam bir vehameti yansıtıyordu;

- *Olağanüstü Hal Bölgesinde halkın sokağa çıkma cesareti yoktu,*
- *Geceleri güvenlik güçlerinin bölgede bir noktadan diğer noktaya ulaşmaları mümkün değildi,*
- *Gündüzleri dahi sınırlı operasyon yapabilen güvenlik güçleri, gece barındıkları yerleri savunma durumumla kalmışlardı,*
- *Kırsal alanda geceye tamamen hakim olan bölücü terör örgüt mensupları, gündüzleri dahi saatlerce devlet karayollarını kesebilme cesaretini gösterebiliyorlardı ,*
- *Kırsal alanda yaşayan vatandaşlara güvenlik hizmetlerinin ulaştırılmasında imkansızlıklar mevcuttu,*
- *Bölge halkı örgütün baskısı, devletin de güvenliği sağlayamaması sonucu arada kalarak toplumsal olaylara itilmişti.*

Olağanüstü Hal Bölgesinde görülen bu tabloya paralel olarak diğer büyük kentlerimize de korku egemen olmuş, ülke genelinde terörün kangren halini aldığı, başedilme sinin mümkün olmayacağı gibi bir genel kanaat maalesef yaygınlaşmış ve bu kanı devleti yönetenlerde de yer etmiştir.

Açıkça söylemek gerekirse, Güneydoğu da önemli bir hata yapılarak teşhiste yanlış sonucu terör hareketinin Devletin kontrolünden çıkmasına zemin hazırlanmış, bölgede Devletin bünyesinde Anayasal rejimimizin kuralları içinde kalınarak, hiyerarşik esasları belli olan bir yapı teşkil edilmek suretiyle, terörist eylemlere karşı yeterli güvenlik önlemleri geliştirilememiştir. Bu uygulama

sonucunda, devlet otoritesi sürekliliğini giderek kaybetmiş ve yöre halkı 'Devletten yana mı ? Örgütten yana mı olalım?' şeklinde bir ikileme karşı karşıya bırakılarak kararsızlığa itilmiştir.

212

TÜRK İDARE DERGİSİ

Sayın Milletvekilleri;

Ülkemizde büyük boyutlara ulaşan terörün önlenmesi, hükümetimizin ana hedeflerinden biridir.

Hükümet programımızda da belirttiğimiz gibi, bilhassa Güneydoğu 'da yaşanan Şiddet ve terör olayları ve akan kanın durdurulması öncelikle ele alınması gereken partilerüstü çok önemli bir sorundur.

Bu soruna demokratik hukuk devleti kuralları içerisinde çözüm bulunması program hedefimizdir.

Bilinmelidir ki; Türkiye terörü mutlaka yenecektir ve yenmek zorundadır. Terörü yaratanlar ve şiddet kullananlar demokrasi içerisinde mutlaka etkisiz hale getirilecektir.

Bu hususta hükümetimizin politikası ve stratejisi açıktır. Eşkiyamn devlete, masum vatandaşlarımıza, askerimize ve polisimize kalkan eli kırılacaktır. Ancak bunu yaparken, demokratik hukuk devleti içerisinde halkı korku ve kuşkulardan kurtararak devlete sarılmasını sağlayarak hareket etmek zorundayız.

Sayın Milletvekilleri;

Hükümetimiz, göreve başladığı 20 Kasım 1991 den itibaren terörün önlenmesi hususunda takındığı kararlı tutumunu sürdürmektedir.

Nitekim, 21 Mart Nevruz Günü 'nü ayaklanmaya dönüştürme gayretleri, devletin kararlılığı sonucu akamete uğratılınca, PKK'nın bölgedeki kitle desteği kırılmış, hatta örgütün aleyhinde toplumsal tepkinin gündeme gelmesi sağlanmıştır.

Diğer taraftan, 10 Temmuz 1992 tarihinde Vedat AYDIN'ın ölüm yıldönümü münasebetiyle çevre illerden katılımlarla Diyarbakır da gerçekleştirilmesi düşünülen ve arkasından da tüm illerimizde gelişerek yaygınlaştırılması hedeflenen kitle hareketi, alınan etkin önlemler sonunda sonuçsuz bırakılmıştır.

Ağırlıklı olarak devletin bölge halkına, adil, eşit, insancıl, sevecen ve şefkatli yaklaşması sonucu kitle desteğinden yoksun bırakılan PKK örgütü, gücünü ve etkinliğini koruduğu imajını verebilmek maksadıyla bölge halkına karşı, yaşlı, genç, kadın ve çocuk ayırımı yapmaksızın insanlık dışı vahşice katliamlara girişmiştir.

Bu arada, Körfez krizi sonunda Kuzey Irak 'ta meydana gelen durumu ve otorite boşluğunu iyi değerlendiren örgütün, militan kadrolarının bir kısmını bu bölgeye yerleştirerek, kolaylıkla ve bol miktarda temin ettiği ağır silahlarla 1992 yılı için güvenlik güçlerine karşı planladığı eylemleri uygulamaya koyma imkan ve kabiliyetini arttırdığı gözlenmektedir.

Sayın Milletvekilleri;

Hükümeti devraldığımız 20 Kasım 1991 tarihinden günümüze kadar bölgede (1381) olay meydana gelmiştir. Bu olaylarda (197) 'si asker, (19) 'u polis, (54) 'ü

HABERLER

213

geçici köy korucusu olmak üzere toplam (270) güvenlik görevlisi şehit olmuş, (354) vatandaşımız da hayatını kaybetmiştir. (381) 'i asker, (76) 'sı polis, (69) 'ü geçici köy korucusu olmak üzere toplam (526) güvenlik görevlisi ile (469) vatandaşımız yaralanmıştır.

Bölgede teröristlere yönelik olarak yürütülen operasyonlar sonucunda, (601) 'i ölü, (89) 'u yaralı, (465) 'i sağ olmak üzere toplam (1055) terörist ele geçmiş, (147) terörist ise kendiliğinden güvenlik güçlerine teslim olmuştur.

Teröristlerle birlikte (2072) uzun namlulu silah, (785) tabanca, (1075) bomba ve (156.011) adet muhtelif çapta mermi ele geçmiştir.

Bu arada yurt çapında, özellikle İstanbul, Ankara, Adana, İzmir ve Malatya gibi büyük şehirlerimizde terör faaliyetlerinde bulunan, Devrimci Sol örgütüne yönelik olarak yapılan operasyonlarda, (1583) 'ü sağ, (32) 'si ölü olmak üzere (1615) terörist, (120) otomatik silah ve tabanca, (1011) mermi ve (55) bomba ile birlikte ele geçirilmiştir.

Sayın Milletvekilleri;

1984 yılında 250-300 civarında bir kadroyla Güneydoğu Anadolu Bölgemizde terör eylemlerine başlayan, gerçekleştirilen operasyonlarda oldukça büyük kayıplar v erdirilmesine rağmen 2700'ü ülkemiz sınırları içerisinde faaliyet yürüttüğü tespit edilen 10.000 civarında militan güce ulaşan terör örgütünün kaynağının kurutulması, bölgenin coğrafi yapısı ve masum halkın zarar görmemesi kaygısı da dikkate alındığında zaman alıcı, dikkat ve sabır isteyen bir mücadeleyi gerekli kılmaktadır.

Gerek ülke genelinde ve gerekse Güneydoğuda terörle mücadelede, alınan etkin önlemlerle önemli mesafeler katedilmesine, terör gruplarının halk desteğinden mahrum bırakılmasına karşın terörün kökünün kurutulması aşamasına henüz gelinemediğini, ancak son günlerde yoğunlaşan olayların da teröre karşı devletin aldığı bu önemli mesafeler karşısında, terörist örgütün güç kaybını kamufla etmeye yönelik hırçınlık tezahürü eylemleri olduğunu söylemek mümkündür.

Nitekim PKK terör örgütünün 18 Ağustos 1992 günü saat 20.30 sıralarında Şırnak il merkezindeki güvenlik kuvvetleriyle kamu kurum ve kuruluşlarına yönelik olarak başlattığı, 48 saati aşan bir süreyle ve faslalarla sürdürdüğü silahlı saldırı ve çatışmalarda, havan ve roketatar gibi ağır silahlan kullandığı gözlenmiştir.

19.8.1992 günü il merkezinde 'sokağa çıkma yasağı' uygulmaya konulmuş, hazırlanan bir bildiri şehrin muhtelif noktalarında megafonlar aracılığı ile okunarak teröristlerin bu hareketinin vatandaşlara zarar vermeye yönelik olduğu, vatandaşların güvenlik güçlerine yardımcı olmaları, vatandaşların her türlü ih

214

TÜRK İDARE DERGİSİ

tiyaçlarının güvenlik güçlerince karşılanacağı, teröristlerin ateş kesmeleri ve teslim olmaları, kendilerine iyi muamele edileceği ilan edilmiştir. Ancak ateşi kesmeyen teröristlerle güvenlik kuvvetleri arasındaki çatışma akşam saatlerine kadar sürmüş, havanın kararmasıyla birlikte tekrar yoğunlaşan silahlı çatışmalar sabaha kadar devam etmiştir.

20.8.1992 sabahı saat 10.00 sıralarında yeni bir duyuru şehrin muhtelif yerlerinden müteaddit defalar megafonlar aracılığıyla okunmuş, bu duyuru ile güvenlik kuvvetlerinin ateşi kestiği, şehrin etrafının sarıldığı, teröristlerin bu hareketlerin devamının vatandaşların mağduriyetini arttıracığı, vatandaşların yaralarının olabileceği, bu nedenle tedavi ve diğer ihtiyaçlarının da olabileceği belirtilerek, vatandaşların güvenlik kuvvetlerine yardımcı olmaları, ateşi keserek kapılarının önlerine çıkmaları istenilmiş, güvenlik kuvvetlerinden ve sağlık personelinin oluşan ekipler vatandaşlara ulaşmak üzere teşkil edilmiştir.

Bu duyuruya müteakip teröristlerce ateş kesilmiş, vatandaşlar kapılarının önüne çıkmaya başlamışlardır. Ancak bir saat sonra teşkil edilen ekiplere ateş açılması üzerine vatandaşlar tekrar evlerine dönmüşler ve ateş bir saat kadar devam etmiştir. Saat 15.00 itibarıyla tamamen kesilen çatışmalardan sonra şehir merkezinde vatandaşların tedavi ve diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik çalışmalarla birlikte operasyonlara ve aramalara başlanılmıştır.

Olayların başladığı 18.8.1992 günü teröristlerin ilk saldırıları sırasında (1)'i polis memuru, (3) 'ü er olmak üzere (4) güvenlik görevlisi teröristlerce atılan havan ve roketlerin parça tesirleri sonucu şehit olmuş, (6) polis memuru ile (13) er ve erbaş muhtelif yerlerimizden yaralanmıştır.

Olaylar sırasında isabet alan kamu binalarından özellikle PTT, İlçe Jandarma Merkez Komutanlığı, Emniyet Müdürlüğü ve diğer bazı kamu binalarında ve resmi otolarda hasar meydana gelirken, şahıslara ait binalardan ve işyerlerinden bazılarının da kısmi olarak tahrip olduğu tespit edilmiştir.

Özellikle ana cadde üzerindeki işyerleri ve binalarda hasar meydana gelirken, bu hasarların şehre tek geliş ve gidiş güzergahı olan caddenin olaylar sırasında güvenlik kuvvetlerince sıkça kullanılması, güvenlik kuvvetlerinin geliş gidişlerinde karşılıklı olarak teröristlerce güvenlik kuvvetlerine ateş açılmasından dolayı kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

Olaylarda (15) kişi hayatını kaybederken, (25) kişi de yaralanmıştır.

Sürdürülen operasyonlar ve aramalar neticesinde (456) kişi gözaltına alınmış, olaylarla ilgisi olmadığı tespit edilen (218) kişi hemen serbest bırakılmıştır. Gözaltına alınanlardan (188) 'inin ise terör örgütüyle bağlantısının olduğu ve eylemlere katıldıkları değerlendirilmektedir.

HABERLER

215

İl Merkezinin yanısıra alınan tüm tedbirlere rağmen civar köylerde kaçmaların olabileceği değerlendirilerek, bu köylerde de arama ve operasyonlara başlanılmış, yapılan çalışmalar neticesinde (54) uzun namlulu silah, (53) adet tabanca, çok miktarda mühimmat, (9) dürbün ve (3) telsiz ele geçirilmiştir.

Ayrıca olaylar sırasında İkizce bölgesinden il merkezine takviye kuvvet olarak gelen güvenlik kuvvetleri teröristlerce pusuya düşürülmüş, çıkan silahlı çatışma olayında (3) terörist yaralı olarak ele geçirilmiştir.

Hiç kuşku yok ki, devlet bu olayları çok daha kısa sürede bastırmaya ve bölücü terör eşiğine haddini bildirmeye muktedirdir. Ancak, olaylar esnasında bölge halkının olaylardan ve operasyonlardan zarar görmemesini temine yönelik olarak gösterilen duyarlılık ve teröristin halktan ayırt edilmesi konusunda gözetilen özen elbette zaman kaybına neden olmaktadır. Bu durumun zaaiyet olarak değerlendirilmesi, çok yanlış bir yaklaşım olacaktır.

Sayın Milletvekilleri;

Terör sadece hükümetin değil tüm birey ve kurumlarıyla devletin sorumludur. Dolayısıyla terörü önleyebilmek için demokratik devletin bütün unsurları ile birlikte üzerine gitmek gereklidir. Bu hususta hükümette mevcut duyarlılığın ve sorumluluğun muhalefette, basında ve kamuoyunda da bulunması zorunludur. Çünkü terörün öncelikli hedeflerinden biri, demokrasinin ortadan kaldırılarak ulusumuzun totaliter bir sistemle kendi iradesi dışında yönetilmesini sağlamaktır.

Hükümetimiz; ülkemizde süregelen terör olaylarını önleyebilmek amacıyla her şeyden önce teröre karşı toplumsal bir mutabakat gerçekleştirmek ve teröristleri kamuoyundan soyutlamak yolunu seçmiştir. Kamuoyundan soyutlanan hiçbir hareket uzun ömürlü olamaz. Bu, uygar dünyamızda terörle mücadele eden ülkelerde de uygulanan en etkin mücadele yöntemidir.

Bu mutabakat her kesiinden önce yüce Meclisin içerisinde sağlanmıştır. 26.12.1991 tarihinde bu Meclis çatısı altında teröre karşı oluşturulan konsensüsün aynı canlılıkla devam ettiğini görmekteyim.

Aynı şekilde; kamuoyumuz da, bu konuda yüce Meclisimizin saygıdeğer

üyelerinin hassasiyetine ortak olmuştur. Büyük şehirlerimizde vuku bulan terör olaylarına halkımızın tepkisi bunun en iyi göstergesi olarak değerlendirilmektedir.

Burada; başta siz saygıdeğer milletvekilleri olmak üzere devletine ve demokrasiye gönülden bağlı bütün vatandaşlarımıza ve değerli basınımıza şükranlarımı sunuyorum.

Ulusça aynı duyarlılıkla devam ettiğimiz müddetçe terörün, eli kanlı teröristlerin ve kullandıkları inşaların amaçlarına ulaşmalarına imkân yoktur.

216

TÜRK İDARE DERGİSİ

Diğer önemli bir hususta; 1984 yılından beri Güneydoğu Anadolu bölgemizde devam etmekte olan terörü yönlendiren, kutsal vatanımızı ve ulusumuzu hedef alan bölücü örgütün komşu ülkeleri üs olarak kullandığı sürekli söylenmesine rağmen bir türlü çözüme kavuşturulamayan sorunların üzerine diplomatik görüşmeler yapmak suretiyle gidilmiştir. Gidilmeye de devam edilecektir.

Komşumuz Suriye ile Bakanlar düzeyinde görüşmeler gerçekleştirilerek bu konudaki hassasiyetimiz gösterilmiş ve yürütülen diplomatik görüşmelerin sonuçları alınmaya başlanmıştır.

Öte yandan Kuzey Irak 'taki mevcut otorite boşluğundan istifade ile bu bölgede üslenen teröristlerin imkan ve kabiliyetlerinin kısıtlanması yolunda, yerel liderlerle gayet olumlu diyaloglar geliştirilmektedir.

Hükümetimiz göreve başladığında, ilk iş olarak öncelikle sınırlanmışın kontrol altına alınmasına imkan verecek önlemleri almayı kararlaştırmıştır. Bu amaçla sınır boylarındaki çalışmalar devam ettirilmektedir. Ancak, ülkemizdeki terörü sadece sınırdan sızmalara bağlamak ta yarıdır. Ülkemizin dağlarında teröristlerin yaşadığı gerçeği ile hareket ederek içte de en etkin önlemler alınarak uygulamaya konulmuştur. Bu maksatla güvenlik kuvvetlerimize anında hareket kabiliyeti sağlayacak düzenlemelere gidilmektedir.

Güvenlik kuvvetlerimizin terörü önlemek için en güç koşullarda dahi canla başla çalıştığını, vatanları uğruna kendilerini siper ederek canlarını vermekten çekinmediklerini, şehirlerde, kırlarda teröristlerle büyük bir azimle mücadele ettiklerini huzurlarınızda ifade etmekten gurur duyuyorum. Bu yolda şehit olanlara Cenab-ı Allah 'tan rahmet diliyorum. Güvenlik kuvvetlerimizin bu sarsılmaz azmi karşısında silahla, kanla, cinayetle uğraşanların sonu hüsrana olacaktır.

Sayın Milletvekilleri;

Milletimizin her ferdi, devletimizin birinci sınıf vatandaşıdır. Kültür, düşünce, inanç, dil ve köken farklılıkları ileri sürülerek milli birliğimizin parçalanmasına, bir kısım vatandaşlarımızın ikinci sınıf vatandaş olarak addedilmesine rıza gösteremeyiz. Herkese şefkatle yaklaşılması esastır. Hükümetimiz kurulduğundan beri bu ilken

ayrılmamıştır. Ancak güvenlik kuvvetlerimize uzun namlulu silahlar, havanlar ve roketatarlar gibi ağır silahlarla saldıranlara karşı şeffakle gitmek elbette mümkün değildir.

Ancak, terörün boyutu ne olursa olsun hükümetimiz devletin gücünü hiç bir zaman bir ölç alma aracı olarak kullanmayı düşünmemektedir. Hükümetimiz, terörle mücadele konusunda öncelikle suç işlenmesini önleyici önlemleri almaya çalışmaktadır. Bu önlemler alınırken güvenlik kuvvetlerimiz terörün sorumluları ile vatandaşlar arasında ayırım yapmaya büyük özen göstermektedir. Aksi uy

HABERLER

217

gulamaların, terör örgütlerinin yaratmaya çalıştıkları anarşi ve belirsizlik ortamının oluşmasına yardımcı olacağına bilinci içerisindeyiz.

Hükümetimiz; vatandaşlarımız arasında kültür, düşünce, inanç, dil ve köken farkları olmasını doğal karşılamaktadır. Bu tür farklılıkları bir zaaf olarak kabul etmemektedir. Aksine bu farklılıkları, zengin kültür mozayikimizi oluşturan değerli taşlar olarak görmekteyiz ve herkesin de böyle görmesini bekliyoruz. Ancak bu farklılıkları kullanarak şiddet ve terör yolu ile devletin teklifine, ulus'un birliğine ve ülke'nin bütünlüğüne kastedenlerle hukuk devletinin kuralları içerisinde meşru yollardan ayrılmamak koşuluyla gereken cevap verilmektedir. Bundan kimsenin şüphesi olmasın. Bu vesileyle burada yüce Meclisin huzurunda; terörü yaratanların mutlaka etkisiz hale getirileceğini, silahla, şiddetle bir yere varılamayacağı, bugüne kadar da varılamadığını bir kez daha belirtmek istiyorum.

Hükümet programımızda yazılı olduğu üzere; Devletin resmi dili, bayrağı, sembelleri, sınırları ve Türkiye Cumhuriyeti'nin hükümlerle hakları her türlü tartışmanın dışındadır. Bu gibi konularda devlet ödün vermez.

Sayın Milletvekilleri;

Bölgede yaşayan insanların sorunlarını yakından bilmekteyiz. Bölgede işsizliğe çare olacak, çehresini değiştirecek Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)'nin yürütülmesi için hiçbir fedakarlıktan kaçınılmamaktadır. Bununla, sorunun üzerine sadece polisye tedbirlerle gidilmeyeceğini, güvenlik tedbirlerinin yanında, ekonomik ve sosyal tedbirlerimizin de safha safha yürürlüğe konulduğunu belirtmek istiyorum. Aynı şekilde, eğitim, sağlık, istihdam gibi yaşamsal konulara da gereken önem verilmektedir.

Ancak; terörü kontrol altına alamadığımız müddetçe bölge halkının ekonomik ve sosyal sorunlarını gerçek anlamda çözmenin mümkün olmadığını düşünmekteyiz.

Geçmişte bunun tecrübeleri yaşanmıştır. Nitekim, geçmiş hükümetlerce özel

teşebbüsü özendirici tedbirlerin alındığı iddiasıyla devletin milyarları “teşvik ” adı altında bölgeye aktarılmış ise de yeterince izlenmediği için bir sonuca ulaşılamamış, maalesef çarçur edilmiştir.

Binaenaleyh, bölge insanının refahı için öncelikle silahlı şer mihraklarının kurutulması elzemdir.

Sayın Milletvekilleri;

Konuşmamın başında da belirttiğim gibi, Güneydoğu Anadolu bölgemizde 8 yıldır süregelen ve palazlanan terörist faaliyetlerin 9 aylık icraatımızla yok edildiği söylenemez. Geçmişte, bölgedeki terörün niteliğinin teşhisinde ve uygulama

218

TÜRK İDARE DERGİSİ

mada yapılan hataların meydana getirdiği birikimin de eylemlerin devamında ve yaygınlaşmasında etkili olduğunu herkesin kabul etmesi gerektiği inancındayım. Ancak şunu açıklıkla ifade etmek gerekir ki, hükümeti devraldığımız günden itibaren bölgede terör çeteleri ile yürütülen mücadelede belirli bir aşamaya gelinmiştir.

Görevi devraldığımız günden şu ana kadar Güneydoğu Anadolu bölgemizde teröre karşı olan mücadeleyi daha da güçlendirerek sürdürmekle birlikte, mücadelede bu güne kadar üzerinde yeterince durulmamış olan diğer önlemleri de süratle almaktayız ve almaya da devam edeceğiz.

Hükümetimizin işbaşına gelmesinin akabinde güvenlik birimleri arasında eksikliği hissedilen koordinasyonun en üst düzeyde sağlanabilmesi için bir dizi önlemler geliştirilmiş, bu bağlamda mülki amirlerin yetki alanları genişletilmiş, Olağanüstü Hal Bölge Valisinin yetkilerinin İl Valilerine devri yoluna gidilmiştir. Bölgede asker-sivil ikilemi ortadan kaldırılmış, sivil otorite egemen kılınmıştır.

Bölgede görevli güvenlik güçlerimizin, taktik ve stratejik önem taşıyan helikopter, zırhlı araç gibi ulaşım vasıtalarıyla ve teknik donanımla güçlendirilmeleri yolundaki çalışmalarımız ise devam etmektedir.

Olağanüstü Hal Bölgesindeki güvenlik kuvvetlerimizin içerisindeki uzman personel yetersizlikleri gözönüne alınarak yeterli ve yetenekli personelle güçlendirilmeleri sağlanmıştır. Ayrıca, personel nitelik ve nicelik yönünden geliştirilmiş ve o bölgede terörizmle mücadele edebilecek yetenekler sahip kılınmıştır.

Bunun yanı sıra, bölgede kısa sürede hizmet görme esasına göre oluşturulmuş, yeterli eğitim görmemiş, tecrübesiz er ve erbaşlardan oluşan birlikler, belirti bir program dahilinde eğitimli ve deneyimli birliklerle değiştirilmektedir.

Bu arada şu hususu da belirtmeliyim ki; bölgede görev yapan tüm görevlilerimiz üstün bir moral gücü ve hizmet aşkı ile mücadelelerine devam

etmektedirler.

Bölgeye atanan kamu görevlilerinin halkla ilişkilerinde daima müşfik, sevecen, halka içtenlikle hizmet götürme azim ve iradesine sahip, vatandaşa yardımcı ve yol gösterici olmaları hususumla gereken hassasiyet gösterilmektedir.

Öğretmensiz okul, doktorsuz, ebesiz sağlık kuruluşu bırakmama prensibimizden hareketle devletin bütün imkanlarından bölge halkının yararlanması amacıyla tüm kamu kurum ve kuruluşlarının seferber edilmesi yönündeki politikamıza devam edilecek, Yeşilkart uygulaması başta olmak üzere hükümet programında vaadettiğimiz sosyal hedef erimizden öncelikle yöre insanımızın istifade etmesi sağlanacaktır.

HABERLER

219

Sayın Başkan, Değerli Milletvekilleri;

Doğruyol Partisi ile Sosyal Demokrat Halkçı Partinin oluşturduğu son 11 yılın en geniş tabanlı hükümeti, tüm ülkemizde olduğu gibi Güneydoğu ve Doğu Anadolu Bölgemiz de güvenlik ve huzurun, sevecen ve saydam yönetim anlayışını, etkin ve adil hizmeti getirmeyi ana ilke olarak belirlemiştir.

Bunu gerçekleştirmek için hükümet programımızda yer alan tüm hususları, gerekli yasal düzenlemeleri bir bir yerine getiriyoruz.

Devletimizin ve milletimizin en önemli sorunu olan terörü kesin olarak önlemek için irade ve kararlılık içindeyiz. Terörle mücadelede hukuk ve demokrasi zemininde gerekli her yol ve yöntemi kullanarak başarılı olacağız. Terörle ilgili yanlış teşhis düzeltilmiş ve sorunun doğru teşhisi yapılarak doğru tedavi uygulanmaya başlanmıştır.

Devletimizi yıkmayı, vatanımızı bölmeyi ve milli birliğimizi bozmayı amaçlayan bölücü teröre karşı devlet ve millet olarak başlattığımız mücadeledeki azim ve kararlılığımız mutlaka başarıya ulaşacaktır.

PKK ve onunla çıkar işbirliği içindeki diğer terör örgütlerinin büyük kayıplara uğratılması ve başlattıkları ayaklanma girişimlerinin etkisiz kılınması, vatandaşlarımızın vatan ve devlet sevgisi ve engin sağduyusunun sonucudur. Her zaman olduğu gibi sonları hüsrana olmaya mahkumdur.

PKK'nın Ermeni terör örgütleri ve diğer düşmanlarımızla işbirliği içinde bulunması; dedeleri, nineleri Ermeni çeteleri tarafından binbir eziyet ve hakaretle yok edilmiş yöre halkınca çok iyi değerlendirilmelidir. Bunun gaflet ve hıyanet olduğu bilinmelidir.

Devletimiz, ilkel bir ideolojinin temsilcisi ve gücünü sadece masum vatandaşlar üzerinde kurabildiği tehditlen ve korkudan alan ve bazı dış ülkelerce de beslenen cinayet şebekesinin etkinliğini kırma gücündedir ve bu gücünü göstermektedir.

Mabette, siperde, mezarda, düğünde, dernekte ve bayramda, iyi günlerde

zaferlerin, başarıların övüncünü, sevincini, kara günlerde acıyı paylaşmada bir olan ulusumuzu bölmeye, birliğimizi bozmaya, devletimizin teklifini yıkmaya yönelik her girişimi devletimiz, halkından ve demokrasiden aldığı güçle yok edecektir.

Demokrasilere karşı en büyük tehdit unsuru olan terörizmle mücadeleyi demokratik ilkelerden sapmadan ancak kesin bir kararlılıkla sürdüreceğiz.

Ancak vatandaşa ve onun için varolan devlete saldırılara karşı herhalde şefkatle yaklaşmamız beklenemez. Devletin görevi bu saldırıları önlemektir.

Terörist örgüt mensupları ile masum yöre halkını birbirinden ayırmak ve terörist örgütün faaliyetlerini yöre halkına maletmek gerektiğine inanıyoruz.

220

TÜRK İDARE DERGİSİ

Terörist örgütün en önemli silahı olan korkunun yerini; devletine güven duygusuna bırakması sorunun çözümünde dönüm noktasıdır.

Yöre halkının terörist korkusundan sıyrılması ve devletine güven duyması için gereken ilgi ve sevgi devletimizce gösterilmektedir.

Bu arada vatandaşımızın güvenlik güçlerimize yardımcı olmasını, devlet ve vatandaş kucaklaşmasını uygulanan doğru politikamızın ve demokrasinin zaferi olarak görüyoruz.

Vatandaşımızın devletine güveni birlik ve beraberliği bozmak isteyenlere karşı mücadelede bize güç vermektedir.

Bir demokrasi sorunu olan ve demokratik rejimi yıkmayı hedefleyen teröre karşı en sağlıklı mücadele yolu halkımızın demokrasiye sahip çıkmasıdır. Çünkü terörle mücadele devletin olduğu kadar Yüce Meclisimizin, demokratik kitle örgütlerinin, siyasi partilerin, basınımızın ve daha geniş bir ifade ile kendisini herşeyden sorumlu gören herkesin görevidir. Devletimizin terör belasını kısa sürede yok edeceğine yürekten inanıyorum.

Bu inanç, duygu ve düşüncelerle Yüce Heyetimize içten sevgi ve saygılarımı sunarım. ”

İçişleri Bakanı İsmet SEZGİN'in Hakkında Verilen Gensoru Önergesine İlişkin Yaptığı Konuşma

• Diyarbakır Milletvekili Sedat YURTTAŞ ve 19 arkadaşı tarafından özellikle terör ve anarşi olaylarında yetersiz kaldığı gerekçesiyle TBMM Başkanlığına İçişleri Bakanı İsmet SEZGİN hakkında bir gensoru önergesi verilmiş ve bu konuya ilişkin olarak 22 Eylül 1992 tarihinde yapılan toplantıda Bakan İsmet SEZGİN yapmış olduğu konuşmayla iddialara cevap vermiştir.

Önergede yer alan her kişi ve olay için yapılan işlemleri ayrı ayrı açıklayan ve sorulara cevap veren, henüz sonuçlanmamış olaylar hakkında da

soruşturmaların sürdüğünü olayların peşini bırakmayacaklarını ifade eden Bakan terör ve anarşi ile ilgili yapmış olduğu konuşmasını şöyle tamamlamıştır :

‘ Her ülkede olduğu gibi Türkiye ’de de zaman zaman münferit olarak insan haklarının ihlali görülebilir. Uygulamada bazı aksaklıklar çıkabilir. Önemli olan ihlallerin önlenmesi ve aksaklıkların giderilmesi konusunda siyasi iradenin mevcudiyetidir. Kanunlara uymayan, sorgulama usul ve tekniklerine riayet etmeyen görevliler hakkında derhal hem adli, hem idari tahkikat yapılmakta ve gereken cezalara çarptırılmaktadırlar. Bazı mihraklarca yayılmak istenen haberler ile hükümetin desteklediği devlet terörü olduğu kanaati uyandırılarak, sağlanacak iç ve dış baskılarla terör örgütleri lehinde tavizler kazanılmasına çalışıldığı, yine

HABERLER

221

bu tür iddiaların asıl amacının devleti felç etme teorisinin bir parçası olarak yargı ve yürütmenin işini zorlaştırmak, ilgili tüm kurum ve kuruluşları baskı altına almak, devleti iç ve dış kamuoyunda küçük düşürerek yıpratmak olduğu bilinmektedir.

Terör ve anarşi ile mücadelede alınan büyük mesafeye ve olumlu sonuçlara rağmen, dış mihraklar ile içteki bazı çevrelerin destek ve teşviklerinden cesaret bulan yıkıcı ve bölücü örgütler, çeşitli istismar konularını oluşturmak suretiyle ülke bütünlüğümüze ve rejimimize karşı faaliyetlerini kesintisiz sürdürebilmek için her türlü fırsat ve imkanı kullanmaktadırlar.

Demokratik parlamenter sisteme inanmış, imkanları ölçüsünde daima demokrasinin yücelmesine çalışmış, kanunları ile insan haklarına saygıyı ön planda tutmuş, demokratik, lâik bir hukuk devleti olan Türkiye Cumhuriyeti bizi bölücü, istismarcı ve demokrasi düşmanı çevrelerin iddialarına dayanılarak yıpratılmaya çalışılmaktadır. Bu aşırı grupların demokrasinin hoşgörüsünü de istismar etmek suretiyle bazı grupların desteğini alarak ülkemizdeki mevcut demokratik rejime yönelik tahrip edici faaliyetlerine hız verildiği gözden uzak tutulmamalıdır.

Devlet kendi adına davranan bir organizasyon değildir. Halkına silah çevirmiş ve sorumsuzca cinayet işleyen örgütlerden, meydana getirdiği olayların hesabını soruyorsa, bunu toplumun huzur ve güven içinde yaşaması gerçeğinden hareket ederek ve hukuk içerisinde yapmaktadır. Yıkıcı ve bölücü terörist örgüt ve mensupları halen kan istiyorsa, işledikleri cinayetlerin doğru ve haklı olduğunu savunuyorlarsa, rejimi koruyan güçlerden hesap soracağını söylüyorlarsa, milyonlarca insana yıllar boyu çektiydikleri acıların, yeniden yaşanmasını savunuyorlarsa ve de hiç pişmanlık duymuyorlarsa, DEVLET elbette, insan hak ve özgürlüklerini zedeledikten bu insanlık düşmanlarına karşı yine demokrasi içerisinde kalarak gerekli her türlü tedbiri alacaktır ve almaktadır. Bundan da kimsenin kuşkusu olmamalıdır.

Sayın Başkan;

Değerli Milletvekilleri;

Doğruiyol Partisi ve Sosyal Demokrat Halkçı Partinin oluşturduğu Hükümetimizin protokolü ve programında da açıkça görüleceği üzere, hükümetimiz bütün özgürlüklerin korunması ve kullanılmasına özel bir önem vermektedir.

Bu bağlamda, kamuoyunun gözü ve kulağı olan değerli basınımıza tanınan hak ve özgürlüklerin daha da ileri düzeye çıkarılması temel düşüncemizdir, protokol ve programımızın bir gereğidir.

Hal böyle iken; gensoru önergesinde dile getirilen basın özgürlüğünü kısıtladığımız suçlamasının gerçekte uzaktan yakından ilgisi bulunmamaktadır

222

TÜRK İDARE DERGİSİ

Öldürülmelerinden üzüntü duyduğumuz ve bunu defaatle belirttiğimiz kişilerin gazeteci niteliklerini ve iş akitlerinin mevcudiyetini tartışmadan, faillerinin bulunması hususunda büyük bir gayret ve özenle çaba gösterdiğimizi belirtmek isterim.

Değerli arkadaşlarım,

Önergede, siyasi otoritenin yetkilerinin askeri çevrelere terkedildiği iddia edilmektedir.

Ancak, gerçek durum hiç de böyle değildir.

Hükümetimizin işbaşına gelmesinin akabinde bölgede eksikliği hissedilen koordinasyonun en üst düzeyde sağlanabilmesi için bir dizi önlem geliştirilmiş, mülki amirlerin yetki alanları genişletilmiştir.

Bu arada bölgede sivil-asker ikilemi ortadan kaldırılmış sivil otorite egemen kılınmıştır.

Devletin yeniden yapılanması sürecinde sivilleşmeye büyük ağırlık verilmekte, Demokrasinin bütün kavram, kural ve kurumlarıyla yerleştirilmesine çalışılmaktadır.

Bu durumda, sivil otoritenin yetkilerinin askeri çevrelere terk edildiği suçlamasının insaf ölçüleriyle bağdaşır bir yönü bulunmamaktadır.

Değerli arkadaşlarım,

Ülkemiz gündemini işgal eden terör, sadece hükümetin değil tüm birey ve kurumlarıyla devletin sorunudur. Dolayısıyla terörü önleyebilmek için demokratik devletin bütün unsurları ile birlikte üzerine gitmek gereklidir. Nitekim, bu görüşleri paylaşan yüce Meclisimiz, 28.8.1992 tarihinde yaptığı genel görüşme sonunda PKK terörünü kınamış ve terörle mücadelede ortak

tavir kararları olarak bunun bir devlet sorunu olduğunu vurgulamıştır.

Muhalefetin konuya ilişkin olarak gösterdiği bu yapıcı tavir ve kamuoyunun sağduyulu yaklaşımı memnuniyet vericidir.

Basınımız da büyük çoğunlukla üzerine düşen ulusal sorumluluğun bilinciyle Devleti yıkmayı amaçlayan teröre karşı örnek bir tavir sergilemektedir.

Terörün öncelikli hedeflerinden biri, demokrasinin ortadan kaldırılarak ulusun totaliter bir sistemle kendi iradesi dışında yönetilmesini sağlamaktır.

Hal böyle iken, Demokrasimizin bir ürünü olan ve Anayasamıza sadakat mecburiyetinde bulunan bir Siyasi Partinin 19 Eylül 1992 günü Ankara da düzenlediği, İstiklal Marşımızın okunmadığı, Bayrağımızın bulunmadığı, sadece kendilerine göre kürdistan kurtuluş savaşında şehit düşenler için saygı duruşunda bulunulduğu kurultayda teröre, teröristlere ve açıkça PKK ya destek verilmesini anlamamız olanaksızdır.

HABERLER

223

İşin ilginç yanı ise, kendi destekledikleri teröre karşı devletin aldığı ve almakta olduğu doğal önlemlerden şikayetçi olmalarıdır.

Değerli arkadaşlarım,

Terörü yaratanların ve ona destek olanların terörden ve onun sonuçlarından şikayet etmeye hakları bulunmamaktadır. Ancak, yine devletin gücüdür ki onları dahi teröre karşı koruyacaktır.

Devlet onlara dahi sahip çıkacaktır ve hiç endişeleri olmasın, onlar dahi terörden korunmalarını ergeç devletten isteyecekler, ergeç devlete sığınacaklardır.

Yüce Meclisimizin çatısı altında bulunan bu siyasi partimizin kurultayında, PKK ve onun insanlık düşmanı, eli kanlı liderini övücü sloganlar atılmış, ülkemizin bölünüp parçalanması yolundaki arzular açıkça dile getirilmiştir.

Ayrıca Türk ordusu işgalci olarak nitelendirilmiştir.

Türkiye Cumhuriyetinin parlamentosunda, Cumhuriyet İlkelerine bağlı kalacağına yemin ederek bulunan bazı milletvekilleri, ülkemizin bir bölümünü kürdis- tan olarak nitelendirebilmiş, oradaki devlet güçlerini yasadışı ilan edecek kadar ileri gitmişlerdir.

Basınımıza ve kamuoyuna yansıyan bu ibret verici tablo ile ilgili olarak adli mercilerce gerekli incelemeler yapılmaktadır.

Değerli arkadaşlarım,

Öngede, gerçekleri çarpıtmak suretiyle halkı aldatmak ve suçluları

korumak gibi anlamsız ve tutarsız bir suçlama şahsıma yöneltmiştir.

Gücünü aziz milletimiz ve onun temsilcisi olan yüce Meclisimizden alan hükümetin bir üyesi olarak, mesaisinin büyük kısmını, halkın mutlu geleceğini tehdit eden terörü önlemeye hasreden bir İçişleri Bakanı olarak şahsıma bu gibi bir suçlamanın isnat edilmesinden üzüntü duyduğumu belirtmek isterim.

Ancak, bu suçlamanın, biraz önce değindiğim kurultayı düzenleyen partiye mensup milletvekillerinden gelmiş olması, üzüntümü bir parça azaltmaktadır.

Çünkü sağduyu sahibi Meclisimiz ve aziz halkımız, sadece bu nedenle dahi suçlamanın gerçekleri ne ölçüde yansıtıp, ne ölçüde yansıtmadığını ve amacın ne olduğunu kolayca takdir edecektir.

Şu kadarını söylemekle yetineceğim, Devlet yalan söylemez.

224

TÜRK İDARE DERGİSİ

Sayın Başkan

Değerli Milletvekilleri;

PKK ve onunla çıkar işbirliği içindeki diğer terör örgütlerinin büyük kayıplara uğratılması ve başlatıkları girişimlerin etkisiz kılınması Vatandaşlarımızın vatan, devlet ve millet sevgisi ve engin sağduyusu ile güvenlik güçlerimizin özverili çalışmalarının sonucudur.

PKK'nın, Ermeni terör örgütleri ve bölgede gelişip ilerlememizi çekemeyen dış mihraklarla işbirliği içinde bulunması, dedeleri, nineleri Ermeni çeteleri tarafından binbir eziyet ve hakaretle yok edilmiş yöre halkınca çok iyi değerlendirilmekle, bunun gaflet ve hıyanet olduğu bilinmektedir.

Devletimiz, ilkel bir ideolojinin temsilcisi ve gücünü sadece masum halk üzerinde kurabildiği tehdit ve korkudan alan cinayet şebekesinin etkinliğini kırına güciindedir ve Yüce Meclisimizden aldığı destekle bu gücünü göstermektedir.

Mabette, mezarda, düğünde, dernekte, bayramda iyi günlerde başarıların övüncünü ve sevincini, kara günlerde acıyı paylaşmakta bir olan ulusumuzu ve her karış toprağı aziz şehitlerimizin mübarek kanları ile yoğurulan vatanımızı bölmeye, birliğimizi bozmaya, devletimizin tekliğini yıkmaya yönelik her girişimi devletimiz halkından ve demokrasiden aldığı güçle yok edecektir.

Bu vesile ile, büyük bir özveriyle çalışan ve yaşamlarını gözünü kırpmadan feda eden güvenlik güçlerimize şükranlarını sunar, aziz şehitlerimize tanrıdan rahmet, yaralılara acil şifalar dilerim.

Tamamen haksız ve dayanaksız suçlamalar içeren gensoru önergesiyle ilgili takdir yüce Meclisimizindir.

Bu duygu ve düşüncelerle hepinize en içten saygılarımı sunarım. "

23 Eylül 1992'de TBMM'de Yapılan Genel Görüşmede İçişleri P^kanı İsmet SEZGİN'in Konuşması

• Özellikle Şırnak İlinde meydana gelen olaylarda ve ülkemizde giderek tırmanan terör ve anarşiyi önlemede Hükümetin başarısız kaldığı iddiasıyla, Kocaeli Milletvekili Şevket KAZAN ve Malatya Milletvekili Oğuzhan ASİLTÜRK'ün grupları adına T.B.M.M. Başkanlığına verdikleri gensoru önergesi ile ilgili olarak 23 Eylül 1992 tarihinde yapılan görüşmede Hükümet adına söz alan İçişler Bakanı İsmet SEZGİN iddiaları cevaplamak ve belirtilen konuda Hükümetin yapmakta olduğu çalışmaları açıklamak amacıyla bir konuşma yapmıştır. Konuşmasının tam metni aşağıya aynen alınmıştır :

HABERLER

225

“Sayın Başkan

Değerli Milletvekilleri;

Kocaeli Milletvekili Sayın Şevket KAZAN ve Malatya Milletvekili Sayın Oğuzlum ASİLTÜRK'ün, özellikle Şırnak olaylarında ve ülkede giderek tırmanan terör ve anarşiyi önlemede başarısız kalındığı iddiasıyla hükümetimiz hakkında, gruplan adına Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına verdikleri gensoru önergesi ile ilgili olarak huzurlarınızda bulunuyorum.

Sözlerime başlamadan önce yüce heyetinizi saygılanmla selamlanm.

Değerli arkadaşlarım

Gensoru önergesinin ayrıntılarına girmeden, bugün insanlığın karşı karşıya bulunduğu en önemli ve en tehlikeli sorunlardan biri olan terörizme genel batlarıyla değineceğim.

Terörizm, tarihin en eski zamanlarından beri toplumun ve ülkeleri tehdit etmiştir. Günümüzde özellikle 2. dünya savaşından sonra bazı ülkelerin, politik hedeflerine ulaşabilmek amacıyla terörizmi araç olarak kullanmaları sonucunda terörizm, uluslararası platformda yerini almıştır.

Terörizm, ulusal egemenliğin tecelli ettiği demokrasileri yıkmak isteyerek, ulusal egemenliğin bir numaralı düşmanı haline gelmiştir.

Terörizm evrenseldir. Çünkü bugün terörizm belasından tam anlamıyla kurtulmuş, onun darbesini yememiş devlet yok gibidir.

Terörizm, batı demokrasilerine açıkça meydan okumaktadır. Olayları kullanarak demokrasileri istikrarsız kılmaya çalışmaktadır. Yapmak istedikleri

şey batı demokrasilerini terörizme karşı demokratik olmayan yöntemler kullanmaya zorlamaktır.

Tabii ki demokrasilerin kendilerini korumaya hakkı vardır. Ancak sorun, yasal bir korunmanın ne oranda normal yöntemlerin dışına çıkılmasına izin verebildiğini bilmektir.

Demokratik düzen düşmanlarının yapmak istedikleri şey demokrasileri değiştirmek, en azından demokrasilerin teröristlerle mücadele şekillerini değiştirmeye zorlayarak onları totaliter baskı rejimleri haline dönüştürmektir.

Savın Başkan Değerli Milletvekilleri,

Son yıllarda terörizm;

Bir yabancı hükümetin veya uluslararası örgütlerin siyasetlerini etkilemek amacıyla, hükümetler veya devletlerin açık veya örtülü şekilde beslediği ve desteklediği unsurlarla yabancılar veya yabancılar ait hedeflere yöneltilmiştir. Bu şekilde terörizm uluslararası bir nitelik kazanmıştır.

226

TÜRK İDARE DERGİSİ

Uluslararası terörizmle mücadelede birinci derecede önemli olan önlem, uluslararası işbirliğidir. Ancak bu işbirliği ciddi ve samimi yapılmalıdır.

Uluslararası terörizmi önlemek için girişilen çabaları incelediğimizde; hayati ulusal çıkarları, zarara uğrayanlar dışında, dünyadaki ulusların bir çoğunun terörizm tehlikesinin bilincinde olmadığı görülmektedir. Bazıları konuyu hiç önemsemeyen, bazıları da eylemlerin sempati duydukları kesimler tarafından gerçekleştirilmesi durumunda, bunların yasallığı hususunda çifte standart uygulamakla ve bunları herhangi bir şekilde cezalandırılmayan politik suç olarak görmekte dirler.

Değerli arkadaşlarım,

Terörizmin bugün uluslararası nitelik kazanmış olması, alınacak önlemlerin de aynı düzeyde düşünülmesini zorunlu kılmaktadır. Ancak, teröre yaklaşımda uluslararası alanda anlayış ve uygulama birliğinin sağlanmadığı bir gerçektir. Nitekim, bir kısım ülkeler, sonuçları itibarıyla terörizme karşı bir tutum içerisinde görünseler bile, bazı nedenler öne sürerek farklı tavırlar takınabilmektedirler.

Bu durum ise, terörizme karşı uluslararası alanda müşterek hareket etme ve önlemler alma zorunluluğunu işlemez hale getirmektedir.

Bundan dolayı, Türkiye 'nin de taraf olduğu yeni bir Avrupa için Paris Yasası terörizmi kınamış, güvenlik ve ek -1 bölümlerinde de açık olarak ülke bütünlüğü ve demokratik düzeni yıkmayı amaçlayan hareketlere girişen kişi, grup ve örgütlere karşı, bunları koruma ve kollama sorumluluğunu uluslararası bir çağrı olarak kabul etme gereğini duymuştur.

Değerli arkadaşlarım;

Uluslararası alanda terörizmle mücadele konusunda bütün ülkelerce alınması gerekli önlemleri şöyle sıralamak mümkündür.

— *Terörizm, genelde tüm ülkelere yönelik bir tehdit olarak kabul edilmeli ve buna karşı müşterek bir önlem alınması konusunda her şeyden önce fikir ve işbirliğine varılmalı, terörist eylemlere karşı kesin tutum ve davranış içerisinde olunmalıdır.*

— *İstihbarat konusunda sıkı bir işbirliği yapılarak elde edilen bilgi ve belgeler diğer bir ülkeye aktarılmalıdır.*

— *Terörizmle mücadele konusunda, eğitim birliği ve bu konuda her türlü teknik personel ve malzeme olanaklarında karşılıklı yardımlaşma sağlanmalıdır.*

— *Eylemlerinden dolayı aranan teröristlerin barındırılmasına olanak verilmeyip bunlar, arayan ülkeye kısa sürede iade edilmelidir.*

— *Teröristlere eylem için gerekli olan silah ve patlayıcı madde temini olanaksız hale getirilmelidir.*

HABERLER

227

Özellikle, terör örgütleri için, silahlanmak ve şahsi ve genel masraflarını karşılayacak gelir elde etmek hayati önem taşımaktadır. Uyuşturucu ticareti ile terörizm arasında yakın bir ilişki olduğu artık herkesçe bilinmektedir.

Çok kârlı ve daha az riskli uyuşturucu madde kaçakçılığı, terör örgütlerince benimsenerek, elde edilen kârlar silaha dönüştürülmektedir. Bu durum gözönüne alınarak, uyuşturucu ile mücadele, terörizmle mücadele ile birlikte ele alınmalı ve bu çerçevede ikili veya çok uluslu işbirliği yoluna gidilmelidir.

Yukarıdaki önlemler alınmadığı, uluslararası işbirliği sağlanamadığı takdirde ve bugün olduğu gibi, teröristin kendisini kabul eden, hoşgörü ile karşılayan, cezalandırmayan veya en azından gerekli olan cezayı tam olarak uygulamayan bir ülke bulabilmesi halinde, uluslararası terörizmin önlenmesi, her geçen gün daha da zorlaşacaktır.

Bu nedenle, Paris Şartında ifadesini bulan ve demokrasilere karşı en büyük tehdit unsuru olan terörizmle mücadelede, tüm ülkelerin üzerine düşenleri yapmasını ve işbirliği ve dayanışma içerisine girmesini bir bütün olan dünyanın gelecekteki huzur ve güvenliği için gerekli görüyoruz.

Artık uluslararası ilişkilerin yeni dokusu mutlaka hukuka ve meşruiyete dayanacaktır.

Terörü açık veya örtülü olarak destekleyen ülkelerin uluslararası toplum tarafından tecrit edilmesi için Türkiye her türlü çabayı gösterecektir.

Bu bağlamda, hükümetimizin kuruluşundan bu yana uluslararası ilişkilere büyük önem verilmiş, İçişleri Bakanı olarak Suriye, Romanya ve İran'a yaptığım

geziler, Makedon ve Arnavut yetkililerle yapılan görüşmeler ve en son Suriye İçişleri Bakanının ülkemizi ziyareti sırasında özellikle terör konusu üzerinde durulmuş, işbirliği yolunda önemli adımlar atılmıştır.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekilleri

Konuşmamın bu bölümünde Türkiye 'nin karşı karşıya olduğu bölücü terörle ilgili görüş ve değerlendirmelerimi ana hatları itibariyle arz etmek istiyorum.

Bilindiği üzere, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinde faaliyet gösteren, bölücü terör örgülü, günümüzde de en önemli iç tehdit unsuru olma özelliğini korumakla ve bazı yasadışı sol örgütlerle de çıkar işbirliği yaparak eylemlerini büyük kentlerimize yayma gayreti içinde bulunmaktadır. Ülkemizin gelişmesinden kuşku duyan bazı iç ve dış odaklardan destek alan terör, devletin "Tek"liği, ülkenin "Bütün"lüğü ve ulusun "Bir"liğini yıkmaya yöneliktir ve üniter bir devlet olan Türkiye Cumhuriyetinin bu yapısına saldırmaktadır.

Bölücü terör örgütü, Türkiye'yi parçalayarak, vatanımızı bölerek Doğu ve Güneydoğu Bölgemizde Marksist-Leninist görüş istikametinde bağımsız bir dev

228

TÜRK İDARE DERGİSİ

let kurabilmek amacıyla, bu yörede yaşayan vatandaşlarımızı korku ve dehşet salarak kendi yanına çekmek ve yöre halkını kendi bölücü emellerine alet etmek istemektedir.

Sayın Başkan, Değerli Üyeler

Türkiye Cumhuriyeti Devletini birlikte kuran bütün Türk vatandaşları, Cumhuriyeti ve Demokrasiyi benimsemiş, sürdürme, geliştirme ve devleti ve milletiyle bölünmez bütünlüğü konusunda fikir ve gönül birliği içinde bir consensus oluşturmuştur. Türkiye'nin resmi dili, bayrağı, singeleri, Türk milli sınırları ve Türkiye Cumhuriyeti 'nin hükümlerlik hakları her türlü tartışmanın dışında ve üstündedir. Bunların tartışılmasına dahi izin vermeziz.

Değişik kültürler ve farklı etnik özelliklerin kaynaştığı bir bütün olan Türkiye, tek birırka veya etniğe dayanmayıp, etnik, dinsel ve dilsel, yani kültürel farklılıklarına rağmen batı demokrasilerinde de olduğu gibi bireylerin iradi seçimleri ile oluşturdukları siyasal birlik ve birikimleri ile bağdaşık ve uyum içinde olan bir kültür mozayığıdır.'

Türkiye Cumhuriyeti 'nin üzerinde kurulduğu topraklar, bin yılı aşan uzun bir tarihsel gelişme sonunda üzerinde yaşayan müşterek geçmişe, tarihe, ahlâka hukuka ve eşit haklara sahip, değişik kökenden gelen insanlarla birlikte bir vatan ve ulus oluşturmuştur.

Bugün Türkiye Cumhuriyeti içinde yaşayan insanların bir kesimi değişik

kaynaklardan gelse bile kültürleriyle tek bir yapı meydana getirmiştir. Türkiye Cumhuriyeti'nde dil ve kültürün bugünkü düzeye gelmesinde ülkenin her karış toprağında, her kökenden ve her soydan gelen vatandaşlarımızın payı vardır. Bu nedenle de Türkiye 'de etnik ayrılığa dayanan çoğunluk ve azınlık düşüncesiyle görüşler geliştirmenin tarihsel ve bilimsel temelleri yoktur.

Anayasamızda ve yasalarımızda yurttaşlar arasımıla ayrımı öngören hiçbir kural bulunmamaktadır. Ülkenin her köşesinde değişik kökenli yurttaşlarımız aynı koşullar içinde yaşamakta ve hak ve fırsat eşitliğinden yararlanmaktadır.

Türk devletinin vatandaşları arasında etnik ya da diğer herhangi bir nedenle siyasal veya hukuksal ayrılık söz konusu değildir. Nitekim, Türk ulusu içinde yer alan her kökenden vatandaş, hiçbir ayırım gözetilmeksizin istek ve başarılarına göre her görev ve işte çalışmış, Türkiye'nin her yerinde, köyünde, kentimde, doğuşumla, batısında yaşama, yerleşme, okuma, evlenme, iş kurma, gelişme ve yükselme olanağına kavuşmuştur.

Bu nedenle, bazı vatandaşlarımızın ikinci sınıf olarak gösterilmesine asla rıza gösteremeyiz. Böyle bir ayrımı da kabul edemeyiz.

HABERLER

229

Değerli Arkadaşlarım,

Ülkemizin demokratik ve evrensel değer ve ülküler başta olmak üzere globalleşen dünya politikalarındaki tercihi, hukukun üstünlüğü ilkesine dayalı, insan haklarına saygılı batı demokrasileri yönünde olurken, yeni dünya düzeninde de insanlık ailesinin çağdaş toplum kurumlanna ve değerlerine sahip, onurlu bir üyesi olmaktadır.

Bu amaç ve öngörü ile yurdumuzun, çatısı altında birleştirdiği farklı kültürel motiflerden oluşan ve etnik özelliklerin kaynaştığı tarih ve kültür zenginliğini, bu yeni demokratikleşme ve insan haklarının geliştirilmesi sürecine katkı sağlayan olumlu bir unsur olarak değerlendirmekteyiz.

Üniter devlet yapısı içinde, çeşitli kültür özelliklerinin ve etniklerinin geliştirilip özgürce ifade edilebilmesini, toplumda demokratikleşmenin temel unsurları olan çok sesliliği ve katılımıçlığı gerçekleştirerek pekiştirecek öğeler olarak görmekteyiz.

Bu düşünceyle, devletimiz kört kökenli vatandaşlarımızı kucaklamakta, bağına basmakta ve onları birinci sınıf Türk vatandaşları olarak görmektedir. Halta bundan da öteye, Irak 'taki körtleri de ülkemizdeki kört kökenli vatandaşlarımızın soydaşı kabul ederek, sınırlarımızı açmış, kucaklamış ve Irak 'ın katliamından korumuş, bundan sonra da kuzey Irak 'ta meydana gelebilecek vahşete seyirci ka- lamıyacağını açıklamıştır.

Değerli Milletvekilleri

Türkiye 'nin 'Hukukun üstünlüğüne dayalı yeni bir demokratik yapılaşma 'yı

sağlamak üzere giriştiği reform nitelikli kurumsallaşmada temel düşünce, insan haklarının, demokratik değer ve kurumlar ile birlikte yaşama geçirilmesi ve çok sesli toplum yapısı içinde bireyin özgürleşmesini koruyarak sağlayan ortamın oluşturulmasıdır.

Bu anlayış içerisinde oluşturulmaya çalışılan kamu düzeni, özgürlükleri ortadan kaldırarak değil, özgürlükleri kullanma ortamını güçlü kılarak sağlanacaktır.

Bu işlev içinde devletimizi, temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasında ve siyasal, sosyal ve kültürel örgütlenmede çoğulcu ve katılımcı demokratik toplum koşul ve kriterlerine uygunluğu sağlayan ve bu ortamı koruyup güvence altına alan bir kurum olarak görmekteyiz.

Değerli Arkadaşlarım,

Diin olduğu gibi bugün de öncelikle ele alınması gereken çok önemli bir devlet sorunu olan terörizmle mücadelede çözüm, ülkede huzur ve güvenin demokrasi çerçevesinde sağlam ve kalıcı temellere oturtulmasına, ekonomik ve sosyal politikaların bir bütünlük içinde uygulanmasına, uyumlu ve dengeli yürütülmesine bağlıdır.

230

TÜRK İDARE DERGİSİ

Hükümetimiz terörizme karşı mücadeleyi sadece güvenlik önlemlerine dayalı tek boyutlu bir olgu olarak görmemektedir. Gerekli güvenlik önlemlerinin yanısıra siyasal, toplumsal ve ekonomik açılardan da önlemlerin alınmasını gerekli görmekteyiz. Bu husus hükümetimizin koalisyon protokolü ve programında ayrıntılı olarak yer almıştır.

Yöre ile ilgili sosyo-ekonomik yaklaşım belirlenerek, gereken önlemler planlanmış ve birer birer uygulamaya konulmaya başlamıştır.

Bu cümleden olarak, son 10 yılda artan bölgelerarası gelişmişlik farkını ortadan kaldırmak, toplumsal ve ekonomik bütünleşmeyi sağlamak için bölgesel gelişme politikası uygulamaya konulmaktadır. Doğu ve Güneydoğu için genel kalkınma planı çerçevesinde özel bir bölgesel kalkınma planı hazırlanmaktadır.

Amacımız bu bölgede de kaynakları harekete geçirerek üretimi arttırmak, yöre halkına yeni iş ve geçim olanakları yaratmaktır. Bu nedenle kamu yatırımları bütçe olanakları ölçüsünde artırılmıştır. Özel sektör için teşvik sisteminin geliştirilmesine önem vermekteyiz.

Bölgede büyük boyutlara varan işsizlik sorununa önlem olarak diğer bakanlıklar kadroları hariç 13.000 yeni kadro yöre illerine tahsis edilmiştir.

Yeşil kart uygulaması bu bölgede yaygınlaştırılacaktır.

Asgari ücretten vergi alınmaması uygulamasına bu bölgeden

başlanacaktır.

Sınır ticaretine işlerlik kazandırılacaktır.

Sadece GAP Bölgesindeki 8 il'e 1992 yılı programında 2 trilyondan fazla kaynak ayrılmış ve bölge belediyelerimize yardımlarımız arttırılmıştır.

Güneydoğu Anadolu Bölgesinde her vatandaşa ödediği 100 TL. verginin ortalama 2-2,5 misli kamu yatırımı düştüğü bilinen bir gerçektir. Batı bölgelerinde bu oran her ödenen 100 TL. vergiye karşılık 40-50 TL. 'dir. Bu da devletimizin. Doğu ve Güneydoğu Anadolu 'nun kalkınmasına verdiği önemin bir göstergesidir.

Bu topraklarda birlik ve beraberlik içinde yaşayarak, çocuklarımıza mutlu bir gelecek verebilmek, onları huzur ve mutluluk içinde yarınlara ulaştırabilmek için, devletimizce gösterilen bu gayretlere bölücü terör örgütü, yöre halkının huzurunu bozarak, bölge kalkınması için yapılanları yakarak, yıkarak engel olmak istemektedir.

Bunda, bölge kalkınmasının engellenmesi ile devletle yöre halkı arasında her geçen gün güçlenen bağı koparmak amacı yattığı kuşkusuzdur.

Bütün bunlara rağmen, bölgenin kalkınması, yaşam koşullarının iyileştirilmesi, bozulan dengelerin düzeltilmesi, haksızlıkların önlenmesi politikamızın vazgeçilmez temelini oluşturmaktadır.

HABERLER

231

Değerli Arkadaşlarım

Devletimiz kararlı tutum ve yaklaşımıyla; Marksist ve Leninist bir ideolojinin temsilcisi ve gücünü masum vatandaşlar üzerinde kurabildiği şiddet ve tehditten, toplumda yarattığı panik ve korkudan alan ve bazı dış odaklardan da beslenen cinayet şebekesinin etkinliğini kurma gücündedir ve bu gücünü göstermektedir.

İyi günlerde zaferlerin, başarıların övüncünü, sevincini, kara günlerde kederi, acıyı paylaşmada bir olan ulusumuzu bölmeye, milli birliğimizi bozmaya, devletimizi yıkmaya, ülkemizin bir bölümünü vatanımızdan koparmaya yönelik her girişimi devletimiz halkından ve demokrasiden aldığı güçle yok edecektir.

Halkımızın ve başta yüce milletimizin, bireyleriyle, siyasi partilerimizle ve demokratik kitle örgütleriyle, basınıyla bir bütün halinde göstermekte olduğu sağduyu ve devletine olan güveni, vatan severliği, milli demokratik inancı sorunun çözümünde en büyük desteğimizdir.

Bu destek, terörün iç ve dış kaynaklarının kökünü kurutmak doğrultusundaki azim ve kararlılığımızı daha da arttırmıştır. Halkımızın kendilerini yürekte desteklediğini gören güvenlik kuvvetlerimiz terörün üzerine

daha büyük bir etkinlikle gitmeye başlamış ve başarılı da olmuştur.

28.8.1992 günü yapılan genel görüşmede de belirtilmiş olmakla birlikte, bu önerge nedeniyle Şırnak olaylarına bir kez daha değinmek istiyorum.

1984 yılında 250-300 civarında bir kadroyla Güneydoğu Anadolu Bölgemizde terör eylemlerine başlayan, gerçekleştirilen operasyonlarda oldukça büyük kayıplar verdirilme sine rağmen 2700'ü ülkemiz sınırları içerisinde faaliyet yürüttüğü les- pit edilen 10.000 civarında militan güce ulaşan terör örgütünün kaynağının kurutulması, bölgenin coğrafi yapısı terörizmin doğası ve masum halkımızın gün görmemesi kaygısı da dikkate alındığında zaman alıcı, dikkat, özen ve sabır isteyen bir mücadeleyi gerekli kılmaktadır.

Gerek ülke genelinde ve gerekse güneydoğuda terörle mücadelede alınan etkin önlemlerle önemli mesafeler katedilmesine, terör gruplarının halk desteğinden mahrum bırakılmasına karşın terörün kökünün kurutulması aşamasına henüz ge- linemediğini, ancak son günlerde yoğunlaşan olayların da teröre karşı devletin aldığı bu önemli mesafeler karşısında, terörist örgütün güc kaybını kamufler etmeye yönelik hırçınlık tezahürü eylemleri olduğunu söylemek mümkündür.

Nitekim PKK terör örgütünün 18 Ağustos 1992 günü saat 20.30 sıralarında Şırnak il merkezindeki güvenlik kuvvetleriyle kamu kurum ve kuruluşlarına yönelik olarak başlattığı, 48 saati aşan bir süreyle ve fasıllarla sürdürdüğü silahlı saldırı ve çatışmalarla havan ve roketatar gibi ağır silahları kullandığı gözlenmiştir.

232

TÜRK İDARE DERGİSİ

19.8.1992 günü il merkezinde 'sokağa çıkma yasağı' uygulamaya konulmuş, hazırlanan bir bildiri şehrin muhtelif noktalarında megafonlar aracılığı ile okunarak teröristlerin bu hareketinin vatandaşlara zarar vermeye yönelik olduğu, vatandaşların güvenlik güçlerine yardımcı olmaları, vatandaşların her türlü ihtiyaçlarının güvenlik güçlerince karşılanacağı, teröristlerin ateş kesmeleri ve teslim olmaları, kendilerine iyi muamele edileceği ilan edilmiştir. Ancak ateşi kesmeyen teröristlerle güvenlik kuvvetleri arasındaki çatışma akşam saatlerine kadar sürmüş, havanın kararmasıyla birlikte tekrar yoğunlaşan silahlı çatışmalar sabaha kadar devam etmiştir.

20.8.1992 sabahı saat 10.00 sıralarında yeni bir duyuru şehrin muhtelif yerlerinden müteaddit defalar megafonlar aracılığı ile okunmuş, bu duyuru ile güvenlik kuvvetlerinin ateşi kestiği, şehrin etrafının sarıldığı, teröristlerin bu hareketlerin devamının vatandaşların mağduriyetini arttıracığı, vatandaşların yaralılarının olabileceği bu nedenle tedavi ve diğer ihtiyaçlarının da olabileceği belirtilerek, vatandaşların güvenlik kuvvetlerine yardımcı olmaları, ateşi keserek kapılarının önlerine çıkmaları istenilmiş, güvenlik kuvvetlerimi en ve sağlık personelinin oluşan ekipler vatandaşlara ulaşmak üzere teşkil edilmiştir.

Bu duyuruyu müteakip teröristlerce ateş kesilmiş, vatandaşlar kapılarının

önüne çıkmaya başlamışlardır. Ancak bir saat sonra teşkil edilen sağlık ve yardım ekiplerine ateş açılması üzerine vatandaşlar tekrar evlerine dönmüşler ve ateş bir saat kadar devam etmiştir. Saat 15.00 itibariyle tamamen kesilen çatışmalardan sonra şehir merkezinde vatandaşların tedavi ve diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik çalışmalarla birlikte operasyonlara ve aramalara başlanılmıştır.

Olayların başladığı 18.8.1992 günü teröristlerin ilk saldırıları sırasında (1)'i polis memuru, (3) 'ü er olmak üzere (4) güvenlik görevlisi teröristlerce atılan havan ve roketlerin parça tesirleri sonucu şehit olmuş (6) polis memuru ile (13) er ve erbaş muhtelif yerlerinden yaralanmıştır.

Olaylar sırasında isabet alan kamu binalarırulan özellikle PTT, ilçe jandarma merkez komutanlığı, emniyet müdürlüğü ve diğer bazı kamu binalarımla ve resmi otolarda hasar meydana gelirken şahıslara ait binalardan ve işyerlerinden bazılarının da kısmi olarak tahrip olduğu tespit edilmiştir.

Özellikle ana cadde üzerindeki işyerleri ve binalarda hasar meydana gelirken, bu hasarların şehre tek geliş ve gidiş güzergahı olan caddenin olaylar sırasında güvenlik kuvvetlerince sıkça kullanılması, güvenlik kuvvetlerinin geliş gidişleriyle karşılıklı olarak teröristlerce güvenlik kuvvetlerine ateş açılmasından dolayı kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

Olaylarda (15) kişi hayatını kaybederken, (25) kişi de yaralanmıştır. Sürdürülen operasyonlar ve aramalar neticesinde (456) kişi göz altına alınmış olaylarla ilgisi olmadığı tespit edilen (218) kişi hemen serbest bırakılmıştır. Gözaltına alınanlardan (188) 'inin ise terör örgütüyle bağlantısının olduğu ve eylemlere katıldıkları değerlendirilmektedir.

HABERLER

233

İl merkezinin yanısıra alınan tüm tedbirlere rağmen civar köylerde kaçmaların olabileceği değerlendirilerek, bu köylerde de arama ve operasyonlara başlanılmış, yapılan çalışmalar neticesinde (54) uzun namlulu silah, (53) adet tabanca, çok miktarda mühimmat (9) dürbün ve (3) telsiz ele geçirilmiştir.

Ayrıca olaylar sırasında İkizce bölgesinden il merkezine takviye kuvvet olarak gelen güvenlik kuvvetleri teröristlerce pusuya düşürülmüş, çıkan silahlı çatışma olayında (3) terörist yaralı olarak ele geçirilmiştir.

Hiç kuşku yok ki, devlet bu olayları çok daha kısa sürede bastırmaya ve bölücü terör eşiğine haddini bildirmeye muktedirdir ancak olaylar esnasında bölge halkının olaylardan ve operasyonlardan zarar görmemesini temine yönelik olarak gösterilen duyarlılık ve teröristin halktan ayırt edilmesi konusunda gözetilen özen elbette zaman kaybına neden olmaktadır. Bu durumun zaafiyet olarak değerlendirilmesi, çok yanlış bir yaklaşım olacaktır.

Saygıdeğer Milletvekilleri

İki değerli milletvekili arkadaşımızın gruplan adına verdikleri gensoru önergesinde; hükümetimizin, verdiği sözleri yerine getirmeyerek özellikle terör

konusunda yetersiz kaldığı ana teması işlenmektedir.

Şunu öncelikle söylemem gerekir ki; hükümet program ve protokolündeki vaatlerimizi bir bir yerine getiriyoruz ve getireceğiz.

Ancak; hiç bir hükümet 8-10 aylık bir dönem için iktidara gelmez ve bir hükümetin icraatının 10. ayın sonunda bu denli eleştirilmesi insaf ölçüleriyle bağdaştırılmaz ve hele bu hükümetin, terörle mücadelede başarılı olduğu açık ve seçik olarak görülmekteyse ve hele, bu hükümetin terörün oluşmasında hiç bir payı bulunmamaktaysa...

Değerli Arkadaşlarım

Şimdi size, 20 Kasım 1991 - 20 Eylül 1992 tarihleri arasındaki 10 aylık süre ile 20 Kasım'dan önceki 10 aylık dönem arasındaki terör olaylarının bir karşılaştırılmasını sunmak istiyorum.

Önceki dönemde Türkiye genelinde 3853 terör olayı meydana gelmiş, bu sayı bir sonraki dönemde 4602 olmuştur.

Bu olaylarda önceki dönemde 394'ü ölü, 67'si yaralı olmak üzere 4577 terörist ve bunlara yardım ve yataklık yapan kişi ele geçirilmişken, hükümet oluşumuzdan bu yana geçen 10 ayda 866'sı ölü, 97'si yaralı olmak üzere toplam 12289 kişi ele geçirilmiştir.

Olay sayısında Türkiye genelinde bir önceki döneme göre 749 adet artış olmasına karşın, yakalanan kişi sayısında da 7712 kişilik bir artış olduğu görülmektedir.

Bu rakam dahi, güvenlik güçlerimizin olayların üzerine ne denli kararlı gittiğinin açık bir göstergesidir.

234

TÜRK İDARE DERGİSİ

Değerli Arkadaşlarım,

Hükümetimiz göreve başladığımla; ilk iş olarak öncelikle sınırlarımızın kontrol altına alınmasına imkân verecek önlemleri almayı kararlaştırmıştır. Bu amaçla sınır boylarında çalışmalara devam edilmektedir. Ancak, ülkemizdeki terörü sadece sınırdan sızmalara bağlamak da yanlıştır. Ülkemizin dağlarında teröristlerin yaşadığı gerçeğimizden hareket ederek içte de etkin önlemler alınarak uygulamaya konulmuştur. Bu amaçla güvenlik güçlerimize anında hareket kabiliyeti sağlayacak düzenlemelere gidilmiştir, gidilmektedir.

Hükümetimiz oyunun kuralları içinde oynanmasının gerekliliğinin kesin inancı içinde terörle ilgili tespit ve değerlendirmelerini yapmış ve önlemlerini buna göre planlayarak uygulamaya koymuştur.

PKK'nın asala ve birtakım aşırı sol örgütlerle yaptığı çıkar işbirliği ve olayları büyük kentlere yayma eğilimi bilinen bir gerçektir.

Bu gerçekten hareketle tüm yurt düzeyinde güvenlik güçleri, devlet, millet,

demokrasi ve insanlık düşmanı teröristlere karşı üstün bir moral ve yurtseverlik bilinciyle mücadeleye sokulmuştur.

Sadece dağdaki silahlı teröristlerle uğraşmakla yetinilmemekte, bunları yönlendiren, planları yapan ve kaynak sağlayan gerideki iç ve dış odaklar üzerinde önemle, özellikle ve titizlikle durulmaktadır.

Olağanüstü Hal Bölgesinde, Olağanüstü Hal Bölge Valisi ve Jandarma Asayiş Komutanı tarafından yürütülen merkezi yönelimin ortaya çıkardığı sakıncalar dikkate alınarak, tertiplenme ve teşkilatlanma il bazında düşünülmüş, her il'in, o il'in valisinin emir ve sorumluluğuyla terörle mücadeleyi yürütebilecek uzman ve profesyonel güvenlik güçlerine sahip olması sağlanmıştır. Bu husus ilçeler için de geçerlidir.

Ancak, güvenlik güçlerinde profesyonel ve uzman görevli yetiştirmeye karar verildikten sonra ne kadar süreye ihtiyaç olduğunu da belirtmekte yarar vardır. Bir uzman Jandarma Astsubayı 1 yıl okul 3 ay komando kursu olmak üzere 13 ayda, bir özel hareket polis memurunun da aynı sürede yetiştirildiği dikkate alınmalıdır.

Askeri otorite sivil otoritenin emrine girmiş, böylece bölgede iki başlı yönetime son verilmiştir.

Bu teşkilatlanmada güvenlik komutanlıkları görev yönünden valilere bağlanmıştır.

Olağanüstü Hal Bölge Valisinin sahip olduğu yetkilerin il valilerine devri sağlanmıştır. Böylece il hudutları içinde Jamlarına Alay Komutanından beklenen sorumluluk, il hudutları içinde bulunan tugay ve bölge komutanlarına da yüklenmiştir.

HABERLER

235

Terörle mücadelede, yörenin ve olayların koşullarının gerektirdiği nitelik ve nicelikte uzman personel istihdamına ağırlık verilmektedir.

Emniyet ve Jandarmanın personel, zırhlı araç ve gereç yönünden takviyesi çalışmalarına hız verilmiştir.

Asayışı korumakla görevli emniyet mensubu sayısı bazı batı ülkelerine oranla yarı yarıyadır.

Bu açığı kapatmak amacıyla Bakanlığımıza 20.000 yeni kadro tahsis edilmiş olup, bunlara ilişkin sınavlar sürdürülmektedir.

Jandarma Genel Komutanlığınca olağanüstü hal ve mücavir iller bölgesine, terörle mücadelede etkinliği artırmak amacıyla, 6 Jandarma Komando Taburu, 23 Jandarma Komando Bölüğü, 11 İç Güvenlik A Timi, 80 İç Güvenlik B Timi ve 134 Mekanize Jandarma Komando Timi sevk edilmiştir.

Yerlerinin hizmet amacına uygun olmadığı anlaşılan karakollardan 30 adedi sınırda 13 adedi iç bölgelerde olmak üzere 43 karakolun yeri değiştirilmiştir. 1992 yılında 83 adet Jandarma Tabur ve Karakol Binası

yapımına başlanmıştır.

Sınır bölgesinde özellikle terörle mücadele amacıyla 25 Jandarma sınır takımı teşkil edilmiştir. Bu arada 1991 yılına göre % 78 artış sağlanarak bölgede helikopter sayısı Emniyet Genel Müdürlüğü dahil 120'ye ulaştırılmıştır.

Termal kameralı uçak alım çalışmaları devam etmektedir.

1991 yılında 5, 1992 yılında 6 olmak üzere toplam 11 adet Kobra Helikopteri satın alınarak hizmete sokulmuştur. Alımlar sürdürülecektir.

Olağanüstü Hal Bölgesirule görev yapan ve çelik yekek kullanması gereken timlerimiz için çelik yekek temini için çalışılmaktadır. Temin edilen 385 çelik yekek dağıtılmıştır. Ayrıca 600 adet yekek halen imal edilmektedir.

Ayrıca Milli Savunma Bakanlığı ihtiyacı için ısmarlanan yeteri kadar çelik yekek imâl edilmektedir.

Helikopterlerin gece uçuşunu sağlamak üzere, pilot kasklarına monteli 12 adet gece görüş cihazı ısmarlanmış olup, Aselsan 'da imal edilmektedir. Bunların kullanımına ilişkin eğitim çalışmalarına da başlanmıştır. Bu çok önemli bir gelişmedir.

Gece görüş dürbünü gözlüğü ve hedef noktalayıcısı alanları Nisan 1992'den itibaren hızlandırılmış 56 milyar liralık malzeme siparişi verilmiştir.

Ancak bilinmelidir ki; malzeme alımı belli bir zamanı gerektirmektedir. Bu malzemeler piyasada satılmamakta, ısmarlandıktan sonra imal edilmektedir. İhale ve imalat için en az 6 aylık bir süreye ihtiyaç duyulmaktadır.

En son, 22.9.1992 tarihinde 31 adet zırhlı personel taşıyıcı satın alınarak Olağanüstü Hal Bölgesi illerine tahsis edilmiştir.

Terörist hareketlere karşı psikolojik karşı koyma tedbirleri belirlenerek uygulanmaya başlanmıştır.

236

TÜRK İDARE DERGİSİ

Büün bunlardan da önemlisi halkımız korkudan arınmış, devletin ülkesi ve ulusuyla bölünmez bütünlüğü ilkesi toplumun her kesiminde özenle korunur ve kolların duruma gelmiş ve uzun yıllardan sonra halkımız ile polisimiz kucaklaşmaya başlamıştır.

Değerli Arkadaşlarım,

Hedefimiz, ülkemizin huzuru ve güvenliğini sağlamak, masum halkı teröristten ayırarak onlara sevgi ve şejkatle yaklaşmak, özgürlükçü, katılımcı ve çoğulcu demokrasinin bütün unsurlarıyla egemenliğini kurmaktır.

İnsan haklarına saygılı, hukukun üstünlüğüne dayalı saydam ve sevecen demokratik yönetim şekli yönetim anlayışımızın temel ilkesidir.

Ülkemiz bu temel ilkeler çerçevesinde güven, huzur, sevgi ve barış içinde yaşanan bir ülke haline getirilecektir.

Bir demokrasi sorunu olan ve demokratik rejimi yıkmayı hedefleyen teröre karşı

en sağlıklı mücadele yolu, halkımızın demokrasiye sahip çıkması ve aynı zamanda güvenli güçlerimizin yanında yer almasıdır. Çünkü terörle mücadele devletin olduğu kadar demokratik kitle örgütlerinin, siyasi partilerin, basınımızın ve daha geniş bir ifade ile kendisini herşeyden sorumlu gören herkesin görevidir.

Hiç bir kuruluş, hiç bir kimse demokratik düzenden başka bir çözüm yolu aramaya kalkışmasın.

Bu çıkmaz bir sokağa saplanmak demektir.

Devletimizin ve ulusumuzun başına musallat olan bu beladan kurtuluş, demokrasinin erdemli ve aydınlık yolundan geçmektedir.

Açıkça bilinmelidir ki, terörü bir politika konusu yapmak istemiyoruz. Terör ve anarşiyi politik bir malzeme olarak da görmüyor, bundan ne partilerimiz ne de hükümetimiz için bir oy ve çıkar endişemiz yoktur. Anarşi ve terörü politik bir sömürü aracı olarak kullanmak çok yanlış ve tehlikelidir.

Bu yolu seçenlerin hem devlete hem ülkeye ve sonuçta kendilerine zarar vereceklerini bilmeleri gerekir.

Değerli Arkadaşlarım,

Bölücü terörün ve bunu destekleyenlerin amaçları bellidir. Bunlar topraklarımıza göz dikmiştir. Ülkemizin ve ulusumuzun gelecek güzel günlerine, yeniden rayına oturtulan devletimizin yapısına ve düzenine, vatandaşımızın günlük yaşam biçimine egemen olan demokratik rejimimize göz dikmiştir.

Devletimiz ve ulusumuz terörizmin bu amacını iyice görmüş, milli mücadeleden bu yana ilk kez bu denli yoğun bir millet-devlet kucaklaşması sergilenmiş, ulusal mutabakat gerçekleşmiştir.

28 Ağustos 'ta yapılan genel görüşme ve en son dün yapılan gensoru görüşmesinde de açıkça vurgulandığı ve ortaya konulduğu üzere bu mutabakat yüce meclisimizde de tam anlamı ile mevcuttur.

HABERLER

237

Bundan onur, sevinç ve kıvanç duymaktayız ve bundan büyük güç almaktayız.

Aldığımız bu güçle, terörle mücadelede hukuk ve demokrasi zemininde gerekli her yol ve yönetimi kullanarak başarılı olacağız.

Halkımız, devletine ve onun güçlerine bu ulusal davada destek verdikçe devletimizin terörü mutlaka etkisiz kılacağına yürekte inanıyoruz.

Hükümetimiz hakkında tamamen haksız ve dayanaksız suçlamalar içeren gensoru önergesiyle ilgili takdir, yüce Meclisimizindir.

Bu duygu ve düşüncelerle hepinize içten saygılar sunarım. ”

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantılar

• Belçika/Brüksel’de, 1-5 Temmuz 1992 tarihlerinde Avrupa Topluluğu Komisyonu’nda yapılan Seminer’e APK Kurulu Başkanı Ali PITIRLI ile APK Daire Başkanı İsmet Gürbüz CİVELEK katılmışlardır. Seminerde; İç Pazara dair

çalışmaların dünü, bugünü ve beklentiler, Sosyal Avrupa, Vatandaşlar Avrupası ve bunlara ilişkin olarak Avrupa Topluluğu bünyesinde yapılmakta olan çalışmalar, hazırlanan metinler, Schengen ve Trevi düzenlemeleri, Topluluk içi serbest dolaşım v.b. konular görüşülmüştür.

- 12-17 Temmuz 1992 tarihleri arasında incelemelerde bulunmak üzere Dışişleri Bakanlığı Müsteşarı Özden SANBERK başkanlığında Azerbaycan/Bakü'ye giden heyette Merkez Valisi'Aydın Zeki TUĞ, Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Kamil TECİRLİOĞLU ile İstihbarat Daire Başkanı Halil TUĞ yer almışlardır.

- İçişleri Bakanı İsmet SEZGİN ve beraberindeki heyet, Güvenlik İşbirliği konularında görüşmelerde bulunmak üzere 13-15 Temmuz 1992 tarihleri arasında Romanya'ya gitmiştir. Heyette; Jandarma Genel Komutanı Org. Eşref BİTLİS, Emniyet Genel Müdürü Yılmaz ERGUN, Sahil Güvenlik Komutanı Tüma. Ek- mel TOTRAKAN, Mülkiye Başmüfettişi M. Rasih ÖZBEK, Bakanlık Müşaviri Süleyman ÇELİK, Jand. Gn. Kom. Emir Subayı P. Yb. Fahir IŞIK, Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri Olcay GÖKER yer almışlardır. Görüşmeler neticesinde "İşbirliği Anlaşması Çerçevesinde 1992-1993 Yılları Protokolü" imzalanmıştır.

- Amerika'da yerleşik Schlage firmasından satın alınan bir adet kapı güvenlik sistemi ile ilgili olarak eğitim amacı ile 18 Temmuz 1992 tarihinden itibaren 2 gün Hollanda'ya, 3 gün ABD'ye olmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü Bilgi İşlem Daire Başkanlığında görevli Göksekin BAŞ ile Komiser Faik AKSU, anılan ülkelere gitmişlerdir.

- 19-25 Temmuz 1992 tarihleri arasında İçişleri Bakanı İsmet SEZGİN ve beraberindeki heyet, görüşmelerde bulunmak üzere Kırgızistan ve Türkmenistan'a gitmiştir. Görüşmeler neticesinde Kırgızistan ile "Suçla Mücadele ve Toplumsal Güvenliğin Sağlanması Konularında İşbirliği Anlaşması", Türkmenistan ile ise "Karşılıklı Yardım ve Eğitim Konularında Görüşme Protokolü" imzalanmıştır.

Heyette; Emniyet Genel Müdürü Yılmaz ERGUN, O.H. Bölge Valisi Ünal ERKAN, Jand. Gn. Kom.lığı Kurmay Başkam Tümğ. Erdinç AYGÜN, Personel Genel Müdürü Kâmuran ERBUĞA, Emn. Gn. Md.lüğü Dışilişkiler Dairesi Başkanı Macide ERDENER, Jand. Gn. Kom. Emir Subayı P. Yb. Fahir IŞIK, Bakan Emir Subayı J. Bnb. Bahattin ÇELİKTEN, Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri Olcay GÖKER ve Mülkiye Müfettişi Kemal ÖNAL yer almışlardır.

- 20-31 Temmuz 1992 tarihleri arasında Çekoslovakya/Prag'da çeşitli ülkelerin uyuşturucu durumunun gözden geçirildiği ve uyuşturucu ile ilgili raporların sunulduğu DEA İleri Derecede Bölgesel Uyuşturucu ile Mücadele Seminerine, Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık İstihbarat ve Harekat Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı M. Oğuz TOGAL katılmıştır.

- Türkiye ile Macaristan arasında ikili işbirliğini başlatmak üzere,

uyuşturucu madde kaçakçılığı ve terörizmle mücadele konularında görüşmelerde bulunmak amacıyla, 27-31 Temmuz 1992 tarihleri arasında Emniyet Genel Müdürü Yılmaz ERGUN başkanlığında Genel Müdür Yardımcısı Kamil TECİRLİOĞLU, Kaçakçılık İstihbarat ve Harekat Daire Başkanı Haluk BAHÇEKAPILI ile Tercüman Reyhan TOPPARE anılan ülkeye gitmişlerdir.

- 30-31 Temmuz 1992 tarihleri arasında Çekoslovakya/Prag'da yapılan, Bölgesel Uyuşturucu Maddelerle Mücadele Konulu Seminere, Jandarma Genel Komutanlığı'm temsilen Foça Jandarma Okulu ve Öğretim Kurul Başkanlığı emrinde görevli J. Bnb. Hüseyin DURAN iştirak etmiştir.

- Finlandiya'nın Vantaa şehrinde 16-20 Ağustos 1992 tarihleri arasında yapılan Lazer İşlemeli PC Kimlik Kart Sistemi konulu toplantıya İçişleri Bakanlığı Müsteşarı Fahri ÖZTÜRK ile Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürü Özgen GÖKALP katılmışlardır.

- Fransa'da düzenlenen uyuşturucuya karşı mücadele konusunda operasyonel işbirliği faaliyetlerinin gelişimi çerçevesinde uzmanlaşmış polislerin eğitimi konulu kursa katılmak üzere; Giresun Emniyet Müdürlüğünde görevli Emniyet Amiri Burhan GÜMÜŞ, İstanbul Emniyet Müdürlüğünde görevli Komiser Yardımcısı Abdullah ŞÜKÜROĞLU ile İnterpol Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı Behçet CİMBİZ, 28 Ağustos -14 Eylül 1992 tarihleri arasında anılan ülkeye gönderilmişlerdir.

- Bulgaristan'dan vaki göç hareketleri ve pasaport konularını mahallinde görüşmek üzere 1-6 Eylül 1992 tarihleri arasında anılan ülkeye giden Devlet Bakanı Orhan KİLERCİOĞLU başkanlığındaki heyette, Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar Hudut ve İltica Daire Başkanı Osman ÖZBEK de yer almıştır.

- K.K.T.C. Polis Teşkilatı ile işbirliğinde bulunmak ve iki ülke arasındaki ilişkileri geliştirmek amacıyla K.K.T.C. Polis Teşkilatının davetlisi olarak Em

HABERLER

239

niyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık İstihbarat ve Harekat Daire Başkanı Haluk BAHÇEKAPILI ile İnterpol Daire Başkanı Yusuf Vehbi DALDA, 6-11 Eylül 1992 tarihleri arasında anılan ülkeyi ziyaret etmişlerdir.

- 7-12 Eylül 1992 tarihleri arasında Almanya'nın Berlin şehrinde yapılan Uluslararası Kişi Halleri Komisyonu Genel Kurul Toplantısına Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürü Özgen GÖKALP ile Merkez Valisi ve Ahvali Şahsiye Komisyonu Türk Milli Seksiyon Üyesi Ahmet ÖZER katılmıştır.

- İçişleri Bakanı İsmet SEZGİN ve beraberindeki heyet, 11-15 Eylül 1992 tarihleri arasında güvenlik işbirliği görüşmelerinde bulunmak üzere İran'a gitmişlerdir. Heyette Jandarma Genel Komutanı Eşref BİTLİS, Emniyet Genel Müdürü Yılmaz ERGUN, Ağn Valisi İsmet METİN, Van Valisi Mahmut

YILBAŞ, Hakkari Valisi Cemalettin SEVİM, Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Kamil TECİRLİOĞLU, İstihbarat Daire Başkam Halil TUĞ, Mülkiye Başmüfettişi M. Rasih ÖZBEK, Jand. Gn. Kom.ıġı temsilcisi Kur. Alb. Ali AKGÖZ, Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri Olcay GÖKER, Jand. Gen. Kom. Emir Subayı Alb. Fahir İŞİK, Bakan Emir Subayı Yrb. Atilla KARANÇAK ve Kur. Kıd. Bnb. Tu- nay BİLGEN yer almışlardır. Görüşmeler neticesinde Türkiye - İran arasında Güvenlik İşbirliği Protokolü imzalanmıştır.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Çalışmaları

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

- 23-30 Ağustos 1992 tarihleri arasında, Ankara İli Kızılcahamam İlçesinde 35. Dönem İlçe Nüfus Müdürleri Semineri düzenlenmiştir.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- 338/11. Dönem Aday Memurlar Temel Eğitim Kursu 9 Nisan 1992 tarihinde başlamış olup, 3 Temmuz 1992 tarihinde 29 Aday Memurun mezuniyeti ile tamamlanmıştır.

- 13 Mayıs 1992'de başlayan Veri Hazırlama Kontrol İşletmeni Sivil Savunma Temel Eğitim Kursu, 3 Temmuz 1992'de sona ermiştir. Kurstan 55 kursiyer mezun olmuştur.

- 31 Ağustos - 20 Ekim tarihleri arasında Sivil Savunma Kolejinde düzenlenen 340/60. Dönem Sivil Savunma Temel Eğitim Kursu, 1 Eylül 1992'de yapılan bir törenle başlatılmıştır.

- İstanbul NBC Okulu ve Eğitim Merkezi Komutanlığı'nda 7 Eylül 1992 tarihinde, Sivil Savunma Personeli için NBC kursu açılmış olup, kurs 18 Eylül 1992'de tamamlanmıştır. Kursa 30 personel katılmıştır.

240

TÜRK İDARE DERGİSİ

- Sivil Savunma Kolejinde, Daire ve Müessese Sivil Savunma Amirleri için düzenlenen 341/61. Dönem Sivil Savunma Temel Eğitim Kursu 7 Eylül 1992'de başlamıştır. 35 amirin katıldığı kurs, 20 Ekim 1992'de sona erecektir.

Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı

- İllerde doldurulma çalışmaları hızla devam eden İl Envanterlerinin bu aşamada son bir defa gözden geçirilmesi, gerçekleştirilen çalışmaların sağlıklılık düzeyinin tespiti ve envanterlerin süresi içerisinde yürürlüğe konulabilmesi için alınacak tedbirlerin belirlenmesi amacıyla 20-31 Eylül 1992 tarihleri arasında Mersin-Kapızlı'da tüm İllerimizin Planlama Müdürleri veya Vekilleri ile

Planlama Uzmanı ve Yardımcılarının iştirakiyle toplam 87 personelin katıldığı 8 iş günü süreli bir hizmetiçi eğitim semineri düzenlenmiştir.

Devlet Planlama Teşkilatı ile Devlet İstatistik Enstitüsü yetkililerinin de katıldığı bu seminer, envanterin hazırlanması sürecinde düzenlenen son seminer niteliğinde olmuştur.

Bu seminerle Bakanlığımız eğitim faaliyetleri içerisinde önemli bir yeri olan İçişleri Bakanlığı Planlama Personeli Hizmetiçi Eğitim Programlarının onuncusu gerçekleştirilmiş bulunmaktadır.

Eğitim Dairesi Başkanlığı

- Yabancı Dil Kursu :

a) 16 Haziran 1992 tarihinde başlayan ve 1 daire başkanı, 2 vali yardımcısı, 21 kaymakam, 59 kaymakam adayının katıldığı 14. Dönem Yabancı Dil Kursu halen devam etmekte olup, 14 Ekim 1992’de sona erecektir.

b) 21 Temmuz 1992 tarihinde başlayan ve 5 vali yardımcısı, 17 kaymakam, 58 kaymakam adayının katıldığı 15. Dönem Yabancı Dil Kursu, 19 Kasım 1992’de sona erecektir.

- Yazılı ve Sözlü Anlatım Teknikleri Semineri :

a) 6-10 Temmuz 1992 tarihleri arasında İzmir’de yapılan 21. Dönem Yazılı ve Sözlü Anlatım Teknikleri Seminerine 26 kişi katılmıştır.

b) 10-14 Ağustos 1992 tarihleri arasında Erzurum’da yapılan 22. Dönem Seminerine değişik unvanlarda 33 Valilik personeli iştirak etmiştir.

c) 23. Dönem Seminer, Sivas’ta gerçekleştirilmiştir. 17-21 Ağustos 1992 tarihleri arasındaki seminere ise 29 Valilik personeli katılmıştır.

- İlçe Yazı İşleri Müdürleri Kursu :

41 kişinin katıldığı ve 29 Haziran 1992’de başlayan 12. Dönem İlçe Yazı İşleri Müdürleri Kursu 17 Temmuz 1992’de sona ermiştir.

HABERLER

241

- Bilgisayar Eğitimi :

Bilgisayar eğitimi için özel bir dersaneye gittikleri halde sertifika alamayan 22 Bakanlık personeline 7-10 Temmuz 1992 tarihleri arasında 4 gün süreyle bilgisayar eğitimi verilmiş, eğitim sonunda başarı gösterenlere Eğitim Dairesi Başkanlığınca sertifika verilmiştir.

- Ayrıca Türkiye Türkçesini öğrenmek ve 78. Dönem Kaymakamlık Kursuna alınmak amacıyla ülkemize davet edilen Azerbaycan Cumhuriyeti’nden 3 kişi, 31 Ağustos 1992 tarihinde, Kırgızistan Cumhuriyeti’nden 6 kişi 19 Ağustos 1992 tarihinde Bakanlığımız koordinatörlüğünde Türkçe Öğretim Merkezi (TÖMER) Başkanlığında düzenlenen Türkçe Dil Kursuna

başlamışlardır. Kurs, 13 Ekim 1992'de sona erecektir.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- 11 Mayıs 1992'den itibaren Gölbaşı Özel Harekat Tesislerinde devam etmekte olan İç Güvenlik ve Özel Harekat Kursu, 7 Ağustos 1992'de sona ermiştir.

- Terörle Mücadele ve Harekat Daire Başkanlığı bünyesinde açılan Sorgulama Kursu 22 Haziran - 10 Temmuz 1992 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.

- 24-27 Ağustos 1992 tarihleri arasında Bilgi İşlem Daire Başkanlığında düzenlenen Tahdit - NCF - İletişim Kursuna çeşitli illerden 8 polis memuru katılmıştır.

- 24 Ağustos 1992'de Haberleşme Daire Başkanlığı bünyesinde açılan Radyo Kursu 11 Eylül 1992'de sona ermiştir.

- 31 Ağustos 1992'de Kriminal Polis Laboratuvarları Daire Başkanlığı bünyesinde başlayan, Bomba İmha Uzmanı Yetiştirme Kursu 6 Kasım 1992'de tamamlanacaktır. Kursa 79 kişi katılmaktadır.

- 7 Eylül 1992'de Gölbaşı Özel Harekat Eğitim tesislerinde başlayan 20. Dönem İç Güvenlik ve Özel Harekat Kursu devam etmektedir. 172 personelin katıldığı kurs 11 Aralık 1992'de tamamlanacaktır.

- 1992 yılı Uygulamalı Eğitim ve Çarşı ve Mahalle Bekçileri Eğitim Programı çerçevesinde hazırlanan İl Uygulama Planları ile eğitimi sonuçlarına göre Eylül ayı itibarıyla 5106 Polis Memuru, 1325 Çarşı ve Mahalle Bekçisi eğitimden geçirilmiştir.

Sahil Güvenlik Komutanlığı

- 24 Ağustos - 4 Eylül 1992 tarihleri arasında Sahil Güvenlik Oryantasyon Kursu düzenlenmiş, kursa 16 kişi iştirak etmiştir.

242

TÜRK İDARE DERGİSİ

Diğer Çalışmalar

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

- a) Tarama Çalışmaları

Türkiye genelinde sürdürülen nüfus kütükleri tarama çalışmaları bitirilmiştir.

- b) Kodlama Çalışmaları

Türkiye genelinde sürdürülen nüfus kütükleri kodlama çalışmaları Mayıs 1992 tarihi itibarıyla 332 ilçede tamamlanmıştır.

- c) Veri Girişi Yapılan İlçe Sayısı

Halen 758 ilçede kayıtlı 48.630.894 vatandaşımızın kayıtları bilgi işlem ortamına geçirilmiştir.

d) Veri Tabanına Geçirilen Kişi Sayısı

Veri tabanına 17.672.107 kişi geçirilerek T.C. Kimlik Numaralan verilmiştir.

Resmi Gazete’de Yayımlanan Atama Kararları

• 26 Temmuz 1992 tarih ve 21296 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 92/40407 sayılı karar ile;

1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdür Yardımcısı Kadir AKIN’ın,

1. Derece kadrolu Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdür Yardımcılığına Hukuk Müşaviri M. Caner AKAY’ın,

1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Daire Başkanı Orhan YÜCESOY’un,

1. Derece kadrolu Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığına Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Daire Başkanı İsmet G. CİVELEK’in,

1. Derece kadrolu Mülkiye Başmüfettişliğine Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Daire Başkanı Nuri YAMAN’ın,

1. Derece kadrolu Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığına Eğitim Dairesi Başkanlığı Şube Müdürü H. İbrahim DAŞÖZ’ün,

1. Derece kadrolu Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığına Eğitim Dairesi Başkanlığı Şube Müdürü Yakup VATAN’ın,

1. Derece kadrolu Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Daire Başkanlığına Kütahya Vali Yardımcısı Rıfat ÇALIŞIR’ın,

HABERLER

243

1. Derece kadrolu Sivil Savunma Genel Müdür Yardımcılığına Meram Kaymakamı Fahri KESER’in,

1. Derece kadrolu Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcılığına Çubuk Kaymakamı Haşan ÖZHAN’ın,

1. Derece kadrolu Eğitim Dairesi Başkanlığına Silifke Kaymakamı Halil IŞIK’ın,

1. Derece kadrolu Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Daire Başkanlığına Boyabat Kaymakamı Yurdakul ÖNEN’in,

1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine Ankara Vali Yardımcısı Muslu KÖSE'nin,

1. Derece kadrolu Sivil Savunma Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığına Çayeli Kaymakamı Erdal ATA'nın,

2. Derece kadrolu Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Şube Müdürlüğüne Ha- sankeyf Kaymakamı M. Ufuk ERDEN'in,

2. Derece kadrolu Eğitim Dairesi Başkanlığı Şube Müdürlüğüne İliç Kaymakamı İsmail GÜNDÜZ'ün,

1. Derece kadrolu Ankara Vali Yardımcılığına İller İdaresi Genel Müdür Yardımcısı Ertuğrul TAYLAN'ın,

1. Derece kadrolu Ankara Vali Yardımcılığına Eğitim Dairesi Başkanı D. Ali ŞAHİN'in,

1. Derece kadrolu Antalya Vali Yardımcılığına Sivil Savunma Genel Müdür Yardımcısı H. İbrahim ALTINOK'un,

1. Derece kadrolu Burdur Vali Yardımcılığına Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Şube Müdürü Ali KEZER'in,

1. Derece kadrolu Çubuk Kaymakamlığına Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı Ramazan SODAN'ın

1. Derece kadrolu Bornova Kaymakamlığına Sivil Savunma Genel Müdür Yardımcısı Yüksel AYHAN'ın,

1. Derece kadrolu Çankaya Kaymakamlığına Hukuk Müşaviri T. Fikret SAYGILI'nın,

1. Derece kadrolu Ortaca Kaymakamlığına Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Daire Başkanı R. Muhlis GÜR'ün,

1. Derece kadrolu Buldan Kaymakamlığına Eğitim Dairesi Başkanlığı Şube Müdürü İsmail KORKMAZ'ın,

1. Derece kadrolu Kocaeli Vali Yardımcılığına Ankara Vali Yardımcısı Ni- • zamettin GÜVEN'in,

1. Derece kadrolu Zonguldak Vali Yardımcılığına Aydın Vali Yardımcısı A. Hami KIRIMCA'nın,

1. Derece kadrolu Zonguldak Vali Yardımcılığına Kayseri Vali Yardımcısı M. Ayhan BİLGE'nin,

1. Derece kadrolu Kırklareli Vali Yardımcılığına Kocaeli Vali

Yardımcısı T. Galip SERATLI'nın,

1. Derece kadrolu Burdur Vali Yardımcılığına Kayseri Vali Yardımcısı M. Argun ÜNAL'in,

1. Derece kadrolu Denizli Vali Yardımcılığına İstanbul Vali Yardımcısı M. Remzi GÜRSU'nun,

1. Derece kadrolu Afyon Vali Yardımcılığına Sakarya Vali Yardımcısı Mehmet BAYTİMUR'un,

1. Derece kadrolu Sakarya Vali Yardımcılığına Zonguldak Vali Yardımcısı H. Avni ELYORGUN'un,

1. Derece kadrolu Edirne Vali Yardımcılığına Kocaeli Vali Yardımcısı A. Muhsin NAKİPOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Gaziantep Vali Yardımcılığına Aydın Vali Yardımcısı A. Ülkü AKTUĞ'un,

1. Derece kadrolu Muğla Vali Yardımcılığına Amasya Vali Yardımcısı Cevdet KURAN'ın,

1. Derece kadrolu Uşak Vali Yardımcılığına Antalya Vali Yardımcısı Mustafa ORUÇOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Kocaeli Vali Yardımcılığına İstanbul Vali Yardımcısı Ni- zamettin YALÇINKAYA'mn

1. Derece kadrolu Antalya Vali Yardımcılığına Kocaeli Vali Yardımcısı Gülte- kin ÜNDEY'in,

1. Derece kadrolu İsparta Vali Yardımcılığına İzmir Vali Yardımcısı Mustafa SEYMAN'ın,

1. Derece kadrolu Sakarya Vali Yardımcılığına Gaziantep Vali Yardımcısı Orhan ALPDOĞAN'ın,

1. Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına Çankırı Vali Yardımcısı Ruhi PAKER'in

HABERLER

245

1. Derece kadrolu Bartın Vali Yardımcılığına Karaburun Kaymakamı M. Suphi KÜSBECİ'nin,

1. Derece kadrolu Kocaeli Vali Yardımcılığına Ordu Vali Yardımcısı Alaad- din ALPAYDIN'm,

1. Derece kadrolu Hatay Vali Yardımcılığına İstanbul Vali Yardımcısı Hayati YAŞAR'ın,

1. Derece kadrolu Aksaray Vali Yardımcılığına Hatay Vali Yardımcısı

Halis PEKER'in,

1. Derece kadrolu Malatya Vali Yardımcılığına Mardin Vali Yardımcısı Y. Dursun YILMAZ'ın,

1. Derece kadrolu İçel Vali Yardımcılığına Bursa Vali Yardımcısı Murat HAMZAOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına İsparta Vali Yardımcısı Fehmi KAHYA'nın,

1. Derece kadrolu Ordu Vali Yardımcılığına İsparta Vali Yardımcısı Nevzat YARDIMCI'nm,

1. Derece kadrolu Kırıkkale Vali Yardımcılığına Bayburt Vali Yardımcısı Mesut SARIKAYA'nın,

1. Derece kadrolu Aksaray Vali Yardımcılığına Van Vali Yardımcısı Ali ÇAĞLAR'ın,

1. Derece kadrolu Rize Vali Yardımcılığına Elazığ Vali Yardımcısı Nedim ÖZIRMAK'ın,

1. Derece kadrolu Bursa Vali Yardımcılığına Muğla Vali Yardımcısı Ahmet BİLGEALP'in,

1. Derece kadrolu Çankırı Vali Yardımcılığına Bartın Vali Yardımcısı Ali BEZİRGAN'ın,

1. Derece kadrolu Bayburt Vali Yardımcılığına Muş Vali Yardımcısı Sabahattin KAPUCU'nun,

1. Derece kadrolu Iğdır Vali Yardımcılığına Bingöl Vali Yardımcısı Ö. Faruk GÜNAY'ın,

1. Derece kadrolu Giresun Vali Yardımcılığına Niğde Vali Yardımcısı Erdoğan ÖZDEMİR'in,

1. Derece kadrolu Adıyaman Vali Yardımcılığına Hakkari Vali Yardımcısı Nahsen BADELİ'nin

1. Derece kadrolu Şanlıurfa Vali Yardımcılığına Batman Vali Yardımcısı Mahmut KILIÇDOĞAN'ın,

1. Derece kadrolu Elazığ Vali Yardımcılığına Gümüşhane Vali Yardımcısı Kaya ÇITAK'ın,

1. Derece kadrolu Sakarya Vali Yardımcılığına Çorlu Kaymakamı A. Se-mahattin İNEL'in,

1. Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına Bandırma Kaymakamı

İbrahim TURANLI'nın,

1. Derece kadrolu Samsun Vali Yardımcılığına Tire Kaymakamı Bülent EĞRİBOZ'un,

1. Derece kadrolu Samsun Vali Yardımcılığına Beyoğlu Kaymakamı Ş. İsmail TEZER'in,

1. Derece kadrolu Ordu Vali Yardımcılığına Manavgat Kaymakamı Fikret KASAPOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına Kocasinan Kaymakamı Se- lahattin EKREMOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Kayseri Vali Yardımcılığına Çatalca Kaymakamı Müslüm DİRİCAN'm,

1. Derece kadrolu Bilecik Vali Yardımcılığına Adalar Kaymakamı Muammer ÇETİN'in,

1. Derece kadrolu Tekirdağ Vali Yardımcılığına Küçükçekmece Kaymakamı Ünal ERDOĞAN'ın,

1. Derece kadrolu Bolu Vali Yardımcılığına Üsküdar Kaymakamı Mansur ÖZLÜER'in,

1. Derece kadrolu Amasya Vali Yardımcılığına Eyüp Kaymakamı Selahattin ALPDOĞAN'ın,

1. Derece kadrolu Zonguldak Vali Yardımcılığına Kağıthane Kaymakamı Mustafa AŞKIN'ın,

1. Derece kadrolu Antalya Vali Yardımcılığına Gemlik Kaymakamı Coşkun ERTÜRK'ün,

1. Derece kadrolu Yozgat Vali Yardımcılığına Haymana Kaymakamı Macit DALKILIÇ'ın,

1. Derece kadrolu Aydın Vali Yardımcılığına Serik Kaymakamı M. Nuri GÜL'ün,

HABERLER

247

1. Derece kadrolu Erzurum Vali Yardımcılığına Erdemli Kaymakamı Murat YILDIRIM'ın,

1. Derece kadrolu Elazığ Vali Yardımcılığına Soma Kaymakamı İbrahim ŞAHİN'in,

1. Derece kadrolu Gaziantep Vali Yardımcılığına Hendek Kaymakamı M. Birol GÜNGÖR'ün,

1. Derece kadrolu Kocaeli Vali Yardımcılığına Kınık Kaymakamı H.

Tosun KARATAŞ'ın,

1. Derece kadrolu İsparta Vali Yardımcılığına Urla Kaymakamı A. Cafer AKYÜZ'ün,

1. Derece kadrolu Karaman Vali Yardımcılığına Sarıkamış Kaymakamı İsmail TEZEL'in,

1. Derece kadrolu Aydın Vali Yardımcılığına Buldan Kaymakamı M. Temel KOÇAKLAR'ın,

1. Derece kadrolu Muğla Vali Yardımcılığına Çine Kaymakamı Osman DIRAÇOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Çankırı Vali Yardımcılığına Of Kaymakamı Mevlüt KURBAN'ın,

1. Derece kadrolu Rize Vali Yardımcılığına Pazaryeri Kaymakamı LEVENT GÜNÇAL'in,

1. Derece kadrolu Sivas Vali Yardımcılığına Çifteler Kaymakamı B. Şahin TÜTÜNCÜ'nün,

1. Derece kadrolu Tokat Vali Yardımcılığına Ladik Kaymakamı İsmail GÜRİSOY'un,

1. Derece kadrolu İsparta Vali Yardımcılığına Zara Kaymakamı Haluk İMGA'nın,

1. Derece kadrolu Niğde Vali Yardımcılığına Tekkeköy Kaymakamı Zeki KARACA'nın,

1. Derece kadrolu Sinop Vali Yardımcılığına Çumra Kaymakamı Nafiz KAYALI'nın,

1. Derece kadrolu Çorum Vali Yardımcılığına Ayaş Kaymakamı Seyfi ÖZDİL'in,

1. Derece kadrolu Yozgat Vali Yardımcılığına Bigadiç Kaymakamı Atilla DURMUŞ'un,

1. Derece kadrolu Ardahan Vali Yardımcılığına Doğubeyazıt Kaymakamı M. Yıldırım KADIOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Adıyaman Vali Yardımcılığına Derik Kaymakamı Hakkı ÜNAL'm,

1. Derece kadrolu Şımak Vali Yardımcılığına Dığor Kaymakamı Ahmet OZAN'ın,

3. Derece kadrolu Kars Vali Yardımcılığına Akçakent Kaymakamı

Emin ÇOLAK'm,

3. Derece kadrolu Bitlis Vali Yardımcılığına Laçın Kaymakamı M. Zeki KOÇBERBER'in,

3. Derece kadrolu Şımak Vali Yardımcılığına Akyaka Kaymakamı H. Ruhi YAYLACI'nın,

3. Derece kadrolu Siirt Vali Yardımcılığına Çelikhan Kaymakamı Serdar KAVASLAR'm,

3. Derece kadrolu Tunceli Vali Yardımcılığına Korgan Kaymakamı Adnan KURTİPEK'in,

3. Derece kadrolu Kastamonu Vali Yardımcılığına Murgul Kaymakamı A. Deniz SÜRMEK'in,

1. Derece kadrolu Kırıkkale Vali Yardımcılığına Samsun İl Hukuk İşleri Müdürü Aziz SEVİNÇ'in,

1. Derece kadrolu Van Vali Yardımcılığına Kütahya İl Hukuk İşleri Müdürü M. Korkmaz DİNÇER'in,

1. Derece kadrolu Bilecik Vali Yardımcılığına Bilecik İl Hukuk İşleri Müdürü Nihat ÖNER'in,

3. Derece kadrolu Hakkari Vali Yardımcılığına Hakkari İl Hukuk İşleri Müdürü İzzet ERCAN'm,

1. Derece kadrolu Meram Kaymakamlığına Silivri Kaymakamı C. Atakan SOLMAZ'm,

1. Derece kadrolu Salihli Kaymakamlığına Polatlı Kaymakamı Ramazan URGAN CIOĞLU 'nun,

1. Derece kadrolu Silivri Kaymakamlığına Çankaya Kaymakamı Çetin YÜCEL'in,

1. Derece kadrolu Sarıyer Kaymakamlığına Bornova Kaymakamı A. Zeki CEPOĞLU'nun,

HABERLER

249

1. Derece kadrolu Balçova Kaymakamlığına Melikgazi Kaymakamı Cengiz KENTLİ'nin,

1. Derece kadrolu Nilüfer Kaymakamlığına Keçiören Kaymakamı Mustafa KAZAK'm,

1. Derece kadrolu Üsküdar Kaymakamlığına Sarıyer Kaymakamı Neşet ERSOY'un,

1. Derece kadrolu Beyoğlu Kaymakamlığına Nazilli Kaymakamı Atilla

YAŞA'nın,

1. Derece kadrolu Karşıyaka Kaymakamlığına Turgutlu Kaymakamı A. Refik TEKEREK'in,

1. Derece kadrolu Tuzla Kaymakamlığına Orhangazi Kaymakamı Erdoğan GÜRBÜZ'ün,

1. Derece kadrolu Kocasinan Kaymakamlığına Nizip Kaymakamı H. Tancan ARPAK'ın,

1. Derece kadrolu Maltepe Kaymakamlığına Gelibolu Kaymakamı İsmail MADEN'in,

1. Derece kadrolu Küçükçekmece Kaymakamlığına Biga Kaymakamı Ümit KAPISIZ'in,

1. Derece kadrolu Eğirdir Kaymakamlığına Selçuk Kaymakamı Osman DEMİR'in,

1. Derece kadrolu Ünye Kaymakamlığına Çeşme Kaymakamı Salih ŞARMAN'ın,

1. Derece kadrolu Bergama Kaymakamlığına Ankara-Gölbaşı Kaymakamı Oğuz BERBEROĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Eyüp Kaymakamlığına Söke Kaymakamı Şemsettin UZUN'un,

1. Derece kadrolu Urla Kaymakamlığına Kilis Kaymakamı Ali GÜN'ün,

1. Derece kadrolu Körfez Kaymakamlığına Bergama Kaymakamı Osman BADRASLI'nın,

1. Derece kadrolu Bahçelievler Kaymakamlığına Turhal Kaymakamı R. Kemali AKAY'ın,

1. Derece kadrolu Gemlik Kaymakamlığına Ünye Kaymakamı Orhan İŞİN'in,

1. Derece kadrolu Gelibolu Kaymakamlığına Eğirdir Kaymakamı Necati ÇELEBİOĞLU'nun,

250

TÜRK İDARE DERGİSİ

1. Derece kadrolu Menderes Kaymakamlığına Bulancak Kaymakamı Ayhan Bayhan'ın,

1. Derece kadrolu Güngören Kaymakamlığına İnegöl Kaymakamı Hüseyin ATAĞ'ın,

1. Derece kadrolu Silifke Kaymakamlığına Milas Kaymakamı Aziz İNCİ'nin,

1. Derece kadrolu Akçaabat Kaymakamlığına Akşehir Kaymakamı Tevfik KARABALIK'm,

1. Derece kadrolu Turhal Kaymakamlığına Akçaabat Kaymakamı Murat TÜLAY'ın,

1. Derece kadrolu Nazilli Kaymakamlığına Alaşehir Kaymakamı Ferhat BAŞTÜRK'n,

1. Derece kadrolu Kağıthane Kaymakamlığına Seferihisar Kaymakamı B. Yaşar Ç AĞLAŞAN'm,

1. Derece kadrolu Çeşme Kaymakamlığına Dalaman Kaymakamı Atilla DİNÇER'in,

1. Derece kadrolu Nizip Kaymakamlığına Menderes Kaymakamı Ruhi KULAN'm,

1. Derece kadrolu Kilis Kaymakamlığına Eceabat Kaymakamı M. Mesut KIRCALI'nın,

1. Derece kadrolu Torbalı Kaymakamlığına Keskin Kaymakamı Mustafa AKDOĞAN'm,

1. Derece kadrolu Hendek Kaymakamlığına Reyhanlı Kaymakamı Erdoğan AYGENÇ'in,

1. Derece kadrolu Soma Kaymakamlığına Kızıltepe Kaymakamı Orhan EYVGE'nin,

1. Derece kadrolu Yalvaç Kaymakamlığına Perşembe Kaymakamı Ramazan MANGALOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Akşehir Kaymakamlığına Saruhanlı Kaymakamı Bayram Z'n,

1. Derece kadrolu Tavşanlı Kaymakamlığına Torbalı Kaymakamı Bekir ERGK'n,

1. Derece kadrolu Bağcılar Kaymakamlığına Salihli Kaymakamı M. Asım HACIMUSTAFAOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Kalecik Kaymakamlığına Erbaa Kaymakamı Recep UZAL'ın,

HABERLER

251

1. Derece kadrolu Bulancak Kaymakamlığına Bolvadin Kaymakamı Yusuf ODABAŞ'ın,

1. Derece kadrolu Tekirdağ-Saray Kaymakamlığına Elmalı Kaymakamı Saim ESKİOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Cihanbeyli Kaymakamlığına Bayramiç Kaymakamı Adem KARAHASANOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Çine Kaymakamlığına Karasu Kaymakamı Ayhan BOYACI'nın,

1. Derece kadrolu Orhangazi Kaymakamlığına Gerze Kaymakamı Ali KÜÇÜKAYDIN'ın,

1. Derece kadrolu Çifteler Kaymakamlığına Koçarlı Kaymakamı Haşan ERSAN'ın,

1. Derece kadrolu Selçuk Kaymakamlığına Tekirdağ-Saray Kaymakamı Sel- man YENİGÜN'ün,

1. Derece kadrolu Keskin Kaymakamlığına İncirliova Kaymakamı Fevzi GÜNEŞ'in,

1. Derece kadrolu Sorgun Kaymakamlığına Alaplı Kaymakamı F. Necmi KURT'un,

1. Derece kadrolu Erbaa Kaymakamlığına Düziçi Kaymakamı Uğur BORAN'ın,

1. Derece kadrolu Çayeli Kaymakamlığına Kayseri-Pınarbaşı Kaymakamı Celal ULUSOY'un,

1. Derece kadrolu Bolvadin Kaymakamlığına Vize Kaymakamı Abdurrah- man KOÇOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Of Kaymakamlığına Bozdoğan Kaymakamı Mustafa TÜYSÜZOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Eruh Kaymakamlığına Süloğlu Kaymakamı Hanlar İDEN'in,

1. Derece kadrolu Söke Kaymakamlığına Battalgazi Kaymakamı Emir DURMAZ'ın,

1. Derece kadrolu İskilip Kaymakamlığına Viranşehir Kaymakamı İsmail KAYA'nın,

1. Derece kadrolu Eceabat Kaymakamlığına Midyat Kaymakamı Mustafa KARSLIOĞLU'nun.

1. Derece kadrolu Düziçi Kaymakamlığına Senirkent Kaymakamı B. Sıtkı HANLIOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Çaycuma Kaymakamlığına Çerkeş Kaymakamı Hüseyin KULÖZÜ'nün,

1. Derece kadrolu Karasu Kaymakamlığına İğdır Kaymakamı Özey KARA'nın,

1. Derece kadrolu Gerze Kaymakamlığına Pasinler Kaymakamı Akın YILMAZ'ın,

1. Derece kadrolu Dalaman Kaymakamlığına Şebinkarahisar Kaymakamı A. Kamil BAŞİHOŞ'un,

1. Derece kadrolu Boyabat Kaymakamlığına Ceylanpınar Kaymakamı Gökhan SÖZER'in,

1. Derece kadrolu Kızıltepe Kaymakamlığına Havsa Kaymakamı Şükrü GÖRÜCÜ'nün,

1. Derece kadrolu Saruhanlı Kaymakamlığına Çay Kaymakamı Ali ŞANLIER'in,

1. Derece kadrolu Reyhanlı Kaymakamlığına Yahşihan Kaymakamı Ali DURSUN'un,

1. Derece kadrolu Koçarlı Kaymakamlığına Söğütlü Kaymakamı Gündüz BEDER'in,

1. Derece kadrolu Hacılar Kaymakamlığına Ardahan Kaymakamı Mesut ESER'in,

1. Derece kadrolu Derik Kaymakamlığına Sultanhisar Kaymakamı Mehmet ÖZMEN'in,

1. Derece kadrolu Beşikdüzü Kaymakamlığına Akköy Kaymakamı Erdem KIYAK'ın,

1. Derece kadrolu Maçka Kaymakamlığına Yayladere Kaymakamı Mehmet ÇUBUKTAR'ın,

1. Derece kadrolu Mahmudiye Kaymakamlığına Tuzluca Kaymakamı Mehmet ÇINAR'ın,

1. Derece kadrolu Tatvan Kaymakamlığına Araç Kaymakamı Mehmet GTJNAYDIN'ın,

1. Derece kadrolu Avanos Kaymakamlığına Sarayönü Kaymakamı Ergun GÜNGÖR'ün,

HABERLER

253

1. Derece kadrolu Kurşunlu Kaymakamlığına Adıyaman-Gölbaşı Kaymakamı Candan EREN'in,

1. Derece kadrolu İncirliova Kaymakamlığına Meriç Kaymakamı Arif ULUDAĞ'ın,

1. Derece kadrolu Haymana Kaymakamlığına Hopa Kaymakamı Şükrü YILDIZ'ın,

1. Derece kadrolu Gölpaazarı Kaymakamlığına Ahlat Kaymakamı İbrahim ÖZÇİMEN'in,

1. Derece kadrolu Narlıbahçe Kaymakamlığına Tekirdağ Vali Yardımcısı Fahri YÜCEL'in

1. Derece kadrolu Çiğli Kaymakamlığına Amasya Vali Yardımcısı Mehmet GÜRSOY'un,

1. Derece kadrolu Melikgazi Kaymakamlığına Bilecik Vali Yardımcısı Mehmet GÜLER'in,

1. Derece kadrolu Beykoz Kaymakamlığına İzmir Vali Yardımcısı Haşan KIR'in,

1. Derece kadrolu Avcılar Kaymakamlığına Bolu Vali Yardımcısı Mustafa TAŞ'in,

1. Derece kadrolu Manavgat Kaymakamlığına Kocaeli Vali Yardımcısı Mehmet ÖZDEN'in,

1. Derece kadrolu Keçiören Kaymakamlığına Samsun Vali Yardımcısı Kerametdin KOKSAL'in,

1. Derece kadrolu Polatlı Kaymakamlığına Hatay Vali Yardımcısı N. Vahit ABBASOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Bandırma Kaymakamlığına Afyon Vali Yardımcısı İsmet AKÇABAY'in,

1. Derece kadrolu Tire Kaymakamlığına Bursa Vali Yardımcısı Ali YILMAZ'in,

1. Derece kadrolu Çorlu Kaymakamlığına Aksaray Vali Yardımcısı Mustafa Z ANAPALIOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Adalar Kaymakamlığına Çorum Vali Yardımcısı M. Fevzi ÇOBANOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Çatalca Kaymakamlığına Kırşehir Vali Yardımcısı M. Edip

EREN'in.

1. Derece kadrolu Sultanbeyli Kaymakamlığına Bolu Vali Yardımcısı A. Kemal VARDAL'in,

1. Derece kadrolu Kdz. Ereğlisi Kaymakamlığına İstanbul Vali Yardımcısı Nail TAŞDELEN'in,

1. Derece kadrolu Gaziemir Kaymakamlığına Kastamonu Vali

Yardımcısı Mehmet SÜER'in,

1. Derece kadrolu Turgutlu Kaymakamlığına Kırıkkale Vali Yardımcısı Günhan SARIKAYA'nın,

1. Derece kadrolu Seferihisar Kaymakamlığına Aksaray Vali Yardımcısı Mustafa İNGENÇ'in,

1. Derece kadrolu Milas Kaymakamlığına Yozgat Vali Yardımcısı Hayati SOYLU'nun,

1. Derece kadrolu Ayancık Kaymakamlığına Kahramanmaraş Vali Yardımcısı İhsan DÜNDAR'ın,

1. Derece kadrolu Ankara-Gölbaşı Kaymakamlığına Tokat Vali Yardımcısı Abdullah DURUKAN'ın,

1. Derece kadrolu İnegöl Kaymakamlığına Karaman Vali Yardımcısı Fethi YORULMAZ'ın,

1. Derece kadrolu Sarıkamış Kaymakamlığına Gaziantep Vali Yardımcısı Abdülkadir SARI'nm,

1. Derece kadrolu Marmara Kaymakamlığına Bayburt Vali Yardımcısı İsmet TABAŞ'ın,

1. Derece kadrolu Perşembe Kaymakamlığına Tunceli Vali Yardımcısı Osman OKAY'm,

1. Derece kadrolu Erdemli Kaymakamlığına Şırnak Vali Yardımcısı Nurettin GÜVEN'in,

1. Derece kadrolu Alaşehir Kaymakamlığına Gümüşhane Vali Yardımcısı Ali BAKOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Serik Kaymakamlığına Malatya Vali Yardımcısı Süleyman TOMAS'm,

1. Derece kadrolu Elmalı Kaymakamlığına Mardin Vali Yardımcısı Mustafa ÖZER'in,

1. Derece kadrolu Safranbolu Kaymakamlığına Siirt Vali Yardımcısı Haşan KARAKAŞ'm,

HABERLER

255

1. Derece kadrolu Gölarmara Kaymakamlığına Siirt Vali Yardımcısı Ümmet KANDOĞAN'ın,

1. Derece kadrolu Araklı Kaymakamlığına Adıyaman Vali Yardımcısı Abdullah ARSLAN'm,

1. Derece kadrolu Ahmetli Kaymakamlığına Şırnak Vali Yardımcısı M.

Ali KARATEKELİ'nin,

1. Derece kadrolu Bayramiç Kaymakamlığına Bitlis Vali Yardımcısı H. Yavuz KAYA'nın,

1. Derece kadrolu Kınık Kaymakamlığına Şırnak Vali Yardımcısı Ali SÖZEN'in,

1. Derece kadrolu Kaman Kaymakamlığına Siirt Vali Yardımcısı Cemal YILDIZER'in,

1. Derece kadrolu Zara Kaymakamlığına Sivas Vali Yardımcısı Mehmet BAYGÜL'ün,

1. Derece kadrolu Tercan Kaymakamlığına Erzincan Vali Yardımcısı Mes- tan DENİZ'in,

1. Derece kadrolu Ayaş Kaymakamlığına Kars Vali Yardımcısı Arslan ÖZBEY'in,

1. Derece kadrolu Bigadiç Kaymakamlığına Muş Vali Yardımcısı Bedrettin SAĞSÖZ'ün,

1. Derece kadrolu Senirkent Kaymakamlığına Tunceli Vali Yardımcısı Ekrem BALLI'nın,

1. Derece kadrolu Mengen Kaymakamlığına Bitlis Vali Yardımcısı Fuat ERGUN'un,

1. Derece kadrolu Şebinkarahisar Kaymakamlığına Hakkari Vali Yardımcısı Süleyman DENİZ'in,

1. Derece kadrolu Tut Kaymakamlığına Adıyaman Vali Yardımcısı Aydın AKKOR'un,

1. Derece kadrolu Nusaybin Kaymakamlığına Artvin Vali Yardımcısı Mustafa ESEN'in,

1. Derece kadrolu Korgan Kaymakamlığına Ordu İl Hukuk İşleri Müdürü Saim SEZEN'in,

1. Derece kadrolu Damal Kaymakamlığına Niğde İl Hukuk İşleri Müdürü Mustafa DÖNMEZ'in.

1. Derece kadrolu Ağın Kaymakamlığına Aydın İl Hukuk İşleri Müdürü Hurşit KUŞ'un,

1. Derece kadrolu Laçın Kaymakamlığına Amasya İl Hukuk İşleri Müdürü A. Haydar KÜÇÜK'ün,

1. Derece kadrolu Saraydüzü Kaymakamlığına Nevşehir İl Hukuk İşleri

Müdürü M. Tevfik EMRE'nin,

1. Derece kadrolu Akcakent Kaymakamlığına Kırklareli İl Hukuk İşleri Müdürü Sinan AKDOĞAN'm,

1. Derece kadrolu Çamlıhemşin Kaymakamlığına Yozgat İl Hukuk İşleri Müdürü O. Turan SEZEN'in,

1. Derece kadrolu Hatay İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Balıkesir İl Hukuk İşleri Müdürü Osman BAŞYURT'un,

1. Derece kadrolu Zonguldak İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Sinop İl Hukuk İşleri Müdürü Osman YILMAZ'ın,

1. Derece kadrolu Aksaray İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Kastamonu İl Hukuk İşleri Müdürü Ö. Aydın ÖZMEN'in,

1. Derece kadrolu Tokat İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Ağrı Vali Yardımcısı Ekrem AYLANÇ'ın,

Ağrı Vali Yardımcılığına Şavşat Kaymakamı M. Hakan GÜVENÇER'in,

Muş Vali Yardımcılığına Bulanık Kaymakamı Muammer EROL'un,

Bayburt Vali Yardımcılığına Selim Kaymakamı Adnan KAYIK'm,

Bitlis Vali Yardımcılığına Varto Kaymakamı Şerif YILMAZ'ın,

Muş Vali Yardımcılığına Pütürge Kaymakamı Vasip ŞAHİN'in,

Hakkari Vali Yardımcılığına Çamlıhemşin Kaymakamı Fazıl CAN'ın,

Erzurum Vali Yardımcılığına Taşlıçay Kaymakamı Muammer SÖNMEZ'in,

Siirt Vali Yardımcılığına Nazimiye Kaymakamı Ömer DOĞANAY'ın,

Tunceli Vali Yardımcılığına Kastamonu-Pınarbaşı Kaymakamı Davut HANER'in,

İğdır Vali Yardımcılığına Kozluk Kaymakamı Adnan ÖZDEMİR'in,

Vize Kaymakamlığına Bayramören Kaymakamı Ş. Cengiz KALKANDE-LEN'in,

Yahyalı Kaymakamlığına Posof Kaymakamı Ahmet KURT'un,

HABERLER

257

Oğuzeli Kaymakamlığına Malatya-Kale Kaymakamı Mustafa AYYILDIZ'm, Sivrice Kaymakamlığına Savur Kaymakamı Mahmut KUŞ'un,

Ceylanpınar Kaymakamlığına Kiğı Kaymakamı H. Volkan

KÖKSAL'm, Altınözü Kaymakamlığına Hanak Kaymakamı Mustafa TAŞ'ın,

Hopa Kaymakamlığına Kovancılar Kaymakamı Mustafa DÜNDAR'ın, Göksün Kaymakamlığına Van-Saray Kaymakamı Mustafa CANARSLAN'm, Patnos Kaymakamlığına Mesudiye Kaymakamı Mehmet SOLGUN'un, Bozdoğan Kaymakamlığına Otlukbeli Kaymakamı Şenol BOZACIOĞLU'nun, Bozova Kaymakamlığına Mazgirt Kaymakamı Mustafa YAMAN'm, Doğanşehir Kaymakamlığına Gürpınar Kaymakamı Mesut YILMAZ'ın, İncesu Kaymakamlığına Samsat Kaymakamı A. Yener ERÇİN'in,

Pasinler Kaymakamlığına Başkale Kaymakamı A. Şahin ÖZCAN'ın, Antalya-Kale Kaymakamlığına Ancak Kaymakamı Ali USLANMAZ'ın, Divriği Kaymakamlığına Pertek Kaymakamı Recep ERKİLİÇ'in, Kızılcahamam Kaymakamlığına Güçlükönak Kaymakamı Ekrem BAY'm, Adilcevaz Kaymakamlığına Arpaçay Kaymakamı Emin ALICI'nın, Ermenek Kaymakamlığına Karakoçan Kaymakamı Mesut YILDIRIM'ın, Mucur Kaymakamlığına Suruç Kaymakamı Ahmet GÖRÜCÜ'nün, Eskipazar Kaymakamlığına Şenkaya Kaymakamı Yener YÜKSEL'in, Tekkeköy Kaymakamlığına Adaklı Kaymakamı Cemal YILDIZ'm,

Refahiye Kaymakamlığına Malazgirt Kaymakamı İrfan BALKANLIOĞ- LU'nun, Doğubeyazıt Kaymakamlığına Gürgentepe Kaymakamı Nazmi GÜNLÜ'nün,

Kağızman Kaymakamlığına Karlıova Kaymakamı Ertan PEYNİRCİOĞ- LU'nun,

Karacasu Kaymakamlığına Mutki Kaymakamı F. Ahmet KURT'un, Aydın-Yenipazar Kaymakamlığına Ağın Kaymakamı İhsan YİĞİT'in, Reşadiye Kaymakamlığına Gerger Kaymakamı Şükrü KARA'nın, Viranşehir Kaymakamlığına Hekimhan Kaymakamı Ali AYAN'm, Şefaati Kaymakamlığına Aydıntepe Kaymakamı Mustafa KEKLİK'in,

Çerkeş Kaymakamlığına Aybastı Kaymakamı İ. Ejder KAYA'nın, Alaplı Kaymakamlığına Silopi Kaymakamı Osman AKBAŞ'ın, Kiraz Kaymakamlığına Tortum Kaymakamı Turhan AYYVAZ'ın,

Araban Kaymakamlığına Çayırılı Kaymakamı Alpaslan KAVAKLIOĞLU'nun,
Midyat Kaymakamlığına Kemaliye Kaymakamı Abdullah KALKAN'ın,
Çumra Kaymakamlığına Gercüş Kaymakamı Bülent SAVUR'un,
Kadınhanı Kaymakamlığına Çat Kaymakamı Mustafa GÜLER'in,
Çekerek Kaymakamlığına Hilvan Kaymakamı A. Nezih DOĞAN'ın,
Arsin Kaymakamlığına Hazro Kaymakamı Adnan KANDEMİR'in,
Cide Kaymakamlığına Kulp Kaymakamı Kadri CANAN'ın,
Keçiborlu Kaymakamlığına Hınıs Kaymakamı Veysel DALMAZ'ın,
Ladik Kaymakamlığına Uzundere Kaymakamı Erdoğan AYDIN'ın,
Adıyaman-Gölbashi Kaymakamlığına Muradiye Kaymakamı M. Turan ÇUHA-DAR'ın,
Türkoğlu Kaymakamlığına Arguvan Kaymakamı Hamdi METİN'in,
Oltu Kaymakamlığına Genç Kaymakamı N. Mehmet HAMURCU'nun,
Mut Kaymakamlığına Şiran Kaymakamı Çelil ATEŞOğLU'nun,
Hınıs Kaymakamlığına Çankın-Ovacık Kaymakamı Cemalettin ÖZDEMİR'in,
Şarkikaraağaç Kaymakamlığına Yusufeli Kaymakamı N. Çetin AKDER'in,
Battalgazi Kaymakamlığına Oltu Kaymakamı Osman ATEŞ'in,
Afşin Kaymakamlığına Eruh Kaymakamı Ali UÇLER'in,
Yayladağı Kaymakamlığına Tut Kaymakamı Şahin DEMİR'in,
Sultanhisar Kaymakamlığına Patnos Kaymakamı N. Naci KALKANCI'nın,
Çelikhan Kaymakamlığına Çiçekdağı Kaymakamı Mithat DUMANLI'nın,
Karaçoban Kaymakamlığına Seben Kaymakamı Zekeriya ŞARBAK'ın,
Kiğı Kaymakamlığına Keçiborlu Kaymakamı Yalçın BULUT'un,
Gerger Kaymakamlığına Osmanieli Kaymakamı Oğuz ÇELİKHatİPOğ- LU'nun,
Bayramören Kaymakamlığına Tufanbeyli Kaymakamı H. Mehmet SON-GUR'un,

HABERLER

259

Karlıova Kaymakamlığına Tokat-Pazar Kaymakamı Zikri ŞAHİN'in,
Hazro Kaymakamlığına Honaz Kaymakamı Cemil AKSAK'ın,

Gercüş Kaymakamlığına Tomarza Kaymakamı A. Mithat KUŞADALI'nın,
Genç Kaymakamlığına İhsangazi Kaymakamı Metin YAHŞI'nin,
Adaklı Kaymakamlığına Çamlıdere Kaymakamı İbrahim PEHLİVAN'ın,
Harran Kaymakamlığına Kadınhanı Kaymakamı Muzaffer ÖZTÜRK'ün,
Kulp Kaymakamlığına Eskipazar Kaymakamı Kadir KOÇDEMİR'in,
Silopi Kaymakamlığına Büyükorhan Kaymakamı H. Avni MUTLU'nun,
Suruç Kaymakamlığına Daday Kaymakamı Cengiz CANTÜRK'ün,
Kovancılar Kaymakamlığına Yağlıdere Kaymakamı Mehmet KILIÇLAR'ın,
Köse Kaymakamlığına Akpınar Kaymakamı Nusret DİRİM'in,
Karakoçan Kaymakamlığına Sarıcakaya Kaymakamı Mevlüt ATBAŞ'ın,
Malatya-Kale Kaymakamlığına Hafik Kaymakamı Mehmet GÖDEKMER-DAN'm,
Akyaka Kaymakamlığına Yıldızeli Kaymakamı Mehmet YILDIZ'ın,
Kemaliye Kaymakamlığına Kangal Kaymakamı Atilla ŞAHİN'in,
Hekimhan Kaymakamlığına Akseki Kaymakamı Sırn UYANIK'ın,
Kozluk Kaymakamlığına Bekilli Kaymakamı Fahri OLUK'un,
Selim Kaymakamlığına Sivrice Kaymakamı İbrahim UĞUR'un,
Çayırılı Kaymakamlığına Çilimli Kaymakamı Ali Rıza ÇALIŞIR'ın,
Posof Kaymakamlığına İmranlı Kaymakamı Gürkan KARAMAN'ın,
Varto Kaymakamlığına Burdur-Altınyayla Kaymakamı Sadettin YÜCEL'in,
Arpaçay Kaymakamlığına Halkapınar Kaymakamı İbrahim ŞAHİN'in,
Pütürge Kaymakamlığına Kumlu Kaymakamı M. Ali YILDIRIM'ın,
Digor Kaymakamlığına Düzköy Kaymakamı Özcan BADEMCİ'nin,
Mazgirt Kaymakamlığına Boğazkale Kaymakamı Haluk ŞİMŞEK'in,
Murgul Kaymakamlığına Torul Kaymakamı Sabahattin ÖZTÜRK'ün,
Ancak Kaymakamlığına Yavuzeli Kaymakamı Y. Ziya ÇELİKKAYA'nın,
Şiran Kaymakamlığına Sulusaray Kaymakamı Fatih DAMATLAR'ın,

Pertek Kaymakamlığına Yakakent Kaymakamı A. Hamdi NAYIR'ın, Tuzluca Kaymakamlığına Oğuzlar Kaymakamı Mehmet YILDIRIM'ın, Şenkaya Kaymakamlığına Derebucak Kaymakamı Bayram YILMAZ'm, Van-Saray Kaymakamlığına Domaniç Kaymakamı Abdullah ETİL'in, Hilvan Kaymakamlığına İyidere Kaymakamı Erhan ÖZDEMİR'in, Nazimiye Kaymakamlığına Çeltik Kaymakamı Mehmet ERSOY'un, Gürpınar Kaymakamlığına İbradi Kaymakamı Ferhat CAVLİMİ'nin, Hanak Kaymakamlığına Dereli Kaymakamı Necip ÇAKMAK'ın, Demirözü Kaymakamlığına Altıntaş Kaymakamı F. Cemal ÖZDEMİR'in, Savur Kaymakamlığına Çobanlar Kaymakamı Şükrü YILDIRIM'ın, Başkale Kaymakamlığına Kızılören Kaymakamı Erhan KARAKAYA'nın, Güçlükonak Kaymakamlığına Hacıbektaş Kaymakamı F. Fikret ÇELİK'in, Taşlıçay Kaymakamlığına İncesu Kaymakamı Mustafa TOPRAK'ın,

Yusufeli Kaymakamlığına Manisa-Köprübaşı Kaymakamı M. Celalettin LEKESİZ'in,

Tortum Kaymakamlığına Kıbrısçık Kaymakamı Mehmet OKUR'un, Eruh Kaymakamlığına Süloğlu Kaymakamı Hanlar İDEN'in, Şavşat Kaymakamlığına Isparta-Gönen Kaymakamı Selahattin AKYURT'un, Arguvan Kaymakamlığına Baklan Kaymakamı Ahmet ALTIPARMAK'ın, Malazgirt Kaymakamlığına Korgun Kaymakamı Mustafa ÇEK'in,

Aybastı Kaymakamlığına Eldivan Kaymakamı M. Kemal ÇOKAKOĞLU'nun, Uzundere Kaymakamlığına Gündoğmuş Kaymakamı G. Azim TUNA'nın, İliç Kaymakamlığına Çamlıyayla Kaymakamı Kaan PEKER'in,

Kastâmonu-Pınarbaşı Kaymakamlığına Aksaray-Ortaköy Kaymakamı Abdülka- dir TOPCU'nun,

Bulanık Kaymakamlığına Orta Kaymakamı Muammer TÜRKER'in, Yayladere Kaymakamlığına Çekerek Kaymakamı Mustafa YİĞİT'in, Otlukbeli Kaymakamlığına Kağızman Kaymakamı Mustafa GÜNEY'in, Mesudiye Kaymakamlığına Çatalzeytin Kaymakamı Haşan CANPOLAT'ın, Karakoyunlu Kaymakamlığına Akdağmadeni Kaymakamı Murat ÖZGAN'ın,

Gürgentepe Kaymakamlığına Güney Kaymakamı Mustafa HOTMAN'ın, Muradiye Kaymakamlığına Sivas-Altınyayla Kaymakamı A. Faruk KELEŞ'in, Samsat Kaymakamlığına Devrekani Kaymakamı Namık DEMİR'in,

Korkut Kaymakamlığına Eflani Kaymakamı H. Haşan ÖZYİĞİT'in, Hasankeyf Kaymakamlığına Çaykara Kaymakamı Halil KALABALIK'ın, Güneysınır Kaymakamlığına Gülnar Kaymakamı Abdurrahman SAVAŞ'ın, Mutki Kaymakamlığına Borçka Kaymakamı Şaban BALCI'nın, Çankırı-Ovacık Kaymakamlığına Mengen Kaymakamı H. İbrahim ACIR'ın, Yenifakılı Kaymakamlığına Eski Kaymakamı C. Orhan TOPRAK'ın, Kangal Kaymakamlığına Çeltikçi Kaymakamı Ömer SEYMENOĞLU'nun, Taşkent Kaymakamlığına Yenifakılı Kaymakamı Yaşar KARADENİZ'in, Tufanbeyli Kaymakamlığına Denizli-Bozkurt Kaymakamı A. Sait KURNAZ'ın,

1. Derece kadrolu Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Daire Başkanlığına Bolu Eski İl Hukuk İşleri Müdürü Mustafa GÜNDEŞLİOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine Kayseri Emekli Vali Yardımcısı A. Haşan ÖZER'in,

1. Derece kadrolu Aydın Vali Yardımcılığına Balıkesir Emekli Vali Yardımcısı Sabahattin EREN'in,

1. Derece kadrolu Çanakkale Vali Yardımcılığına Kırklareli Emekli Vali

Yardımcısı A. Haydar Sinan GÜVEN'in,

1. Derece kadrolu Bolu Vali Yardımcılığına Kahramanmaraş Emekli Vali Yardımcısı Sadrettin YEDİDAĞ'ın,

1. Derece kadrolu Manisa Vali Yardımcılığına Amasya Emekli Vali Yardımcısı Nurdoğan KAYA'nın,

1. Derece kadrolu Ordu Vali Yardımcılığına Samsun Emekli Vali Yardımcısı H. Fehmi KONYALI'nın,

1. Derece kadrolu Afyon Vali Yardımcılığına Muğla Emekli Vali Yardımcısı Taner KOÇYILDIRIM'ın,

1. Derece kadrolu Balıkesir Vali Yardımcılığına Kahramanmaraş Emekli Vali Yardımcısı Erhan ÖZTEKİN'in,

1. Derece kadrolu Hatay Vali Yardımcılığına İçel Emekli Vali Yardımcısı Necat AKSU'nun.

1. Derece kadrolu Amasya Vali Yardımcılığına Bayındır Emekli Kaymakamı Mehmet BAYDAR'ın,

1. Derece kadrolu İçel İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Bursa Emekli Vali Yardımcısı Naci KAVURMACIOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Trabzon İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Kahramanmaraş Emekli İl Hukuk İşleri Müdürü Y. Ziya İNCE'nin,

Çat Kaymakamlığına Şırnak Eski Kaymakamı İbrahim ŞEKER'in,

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 68/A, 68/B, 76, 92 ve 93. maddeleri gereğince atanmaları uygun görülmüştür.

• 30 Temmuz 1992 tarih ve 21300 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 92/40490 sayılı karar ile;

Ardahan Emniyet Müdürlüğüne, Çanakkale Emniyet Müdürü Celal ŞİRİN-TERLİKÇİ'nin,

İğdır Emniyet Müdürlüğüne, Muğla Emniyet Müdür Yardımcısı Ömer GÜNEŞ'in,

Çanakkale Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Genel Müdürlüğü Polis Başmüfettişi Erdal GÖKYÜZÜ'nün,

Atanmaları,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 ve 76 ncı maddeleri ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

• 2 Ağustos 1992 tarih ve 21303 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 92/3279 sayılı karar ile;

Ekli listede adları ve soyadları yazılı şahısların karşılarında belirtilen yer valiliklerine atanmaları; İçişleri Bakanlığı'nın 8/7/1992 tarihli ve 12370 sayılı yazısı üzerine, 5442 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi ile 23/4/1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanuna göre, Bakanlar Kurulu'nca 12/7/1992 tarihinde kararlaştırılmıştır.

Adı ve Soyadı	Eski Görevi	Yeni Görevi
Erdiñ BÜYÜKAKALIN	Gümüşhane Valisi	Sakarya Valisi
Şerafettin TARHAN	Müsteşar Yardımcısı	Gümüşhane Valisi
Yener ÜNLÜER	Emekli Vali Yardımcısı	Ardahan Valisi
Erdoğan İZGİ	Merkez Valisi	İğdır Valisi

HABERLER**263**

• 8 Ağustos 1992 tarih ve 21309 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 92/40521 sayılı karar ile;

Aşağıda kimlikleri yazılı Jandarma Genel Komutanlığına mensup (1) General ve (3) Albay’ın 30.8.1992 tarihinden geçerli olarak bir üst rütbeye yükselmeleri uygun görülmüştür.

Tuğg., Recai UĞURLUOĞLU, J. 1957-3, 1986, 30/8/1992 tarihinden geçerli olarak Tümgeneralliğe terfi.

J. Alb., İsmail KURU, 1962-8, 1986, 30/8/1992 tarihinden geçerli olarak Tuğgeneralliğe terfi.

J. Alb. Turan İNEGÖL, 1960-45, 1984, 30/8/1992 tarihinden geçerli olarak Tuğgeneralliğe terfi.

J. Alb., A. İhsan GÜVENER, 1962-7, 1986, 30/8/1992 tarihinden geçerli olarak Tuğgeneralliğe terfi.

• 4 Eylül 1992 tarih ve 21335 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 92/40579 sayılı karar ile;

23/7/1992 tarih ve 92-40407 sayılı Müşterek Kararla 1 inci derece kadrolu Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Daire Başkanlığına atanan Mustafa GÜNDEŞLİOĞLU’na ait hükmün iptali ile, 1 inci derece kadrolu Çankırı İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne atanması,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B ve 76 ncı maddeleri uyarınca uygun görülmüştür.

MEVZUAT BOLUMU

1 TEMMUZ 1992 - 30 EYLÜL 1992 TARİHLERİ ARASINDA RESMİ GAZETE DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT (KRONOLOJİK FİHRİST)

Berrin UYANIK
APK Uzmanı

I. KANUNLAR

Yayımlandığı Resmi Gazetenin

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
17.6.1992	3810	211 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun	3.7.1992	21273
17.6.1992	3811	3414 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabulüne Dair Kanun	3.7.1992	21273
17.6.1992	3814	3201,6245 ve 657 Sayılı Kanunlarla Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	3.7.1992	21273
17.6.1992	3815	Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı F.k ve Ek Geçici Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun	3.7.1992	21273
17.6.1992	3816	Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun	3.7.1992	21273
18.6.1992	3817	Memurlar İle Diğer Kamu Görevlilerinin Disiplin Cezalarının Affı Hakkında Kanun	7.7.1992	21277
1.7.1992	3828	657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	11.7.1992	21281
1.7.1992	3829	Uzman Jandarma Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	11.7.1992	21281

2.7.1992	3831	Ateşli Silah ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkında Kanuna Bir Madde Eklenmesine İlişkin Kanun	11.7.1992	21281
----------	------	--	-----------	-------

268

TÜRK İDARE DERGİSİ

6.8.1992	92/3372	Jandarma Teşkilatı, Görev ve Yetkileri Yönetmeliğinin Bir Maddesinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	7.9.1992	21338
6.8.1992	92/3393	Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği	11.9.1992	21342

B - BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

		Yayımlandığı Resmî Gazetenin	
Konu su		Tarihi	Sayısı
Hakkında Dava Açılan Asker Kişiler İçin Avukat Tutma ve Avukatlık Ücretinin Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik		1.7.1992	21271
Harp Akademileri Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik		8.7.1992	21278
Fakülte ve Yüksekokullar Askeri Öğrenci Komutanlıkları ve Öğrencileri ile Fakülte ve Yüksekokullardan Yetişen Subaylara Ait Yönetmeliğinin Bir Maddesinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik		10.7.1992	21280
6136 Sayılı Kanuna 3831 Sayılı Kanunla Eklenen Geçici 8 inci Maddenin Uygulanmasını Gösteren Yönetmelik		16.7.1992	21286
Dernek Gelirlerinin Toplanmasında Kullanılacak Alındı Belgeleri Hakkında Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik		24.7.1992	21294
Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Devlet Tarafından Karşılanması ve Yeşilkart Uygulaması Hakkında Yönetmelik		13.8.1992	21314
Okul Servis Araçları Hizmet Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik		14.8.1992	21315
Emniyet Genel Müdürlüğü Trafik Kuruluşları Eskort Hizmetleri Yönetmeliği		14.8.1992	21315
Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları Kıyafet Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik		24.8.1992	21325
Emniyet Genel Müdürlüğü Polis Akademisine Giriş Yönetmeliğinin 5 inci Maddesine Bir Fıkra Eklenmesine Dair Yönetmelik		8.9.1992	21339
Kalkınmada Öncelikli Yörelere İlişkin Program ve Projeleri Desteklemek Amacıyla Devlet Planlama Teşkilatı Bütçesinde Yer Alan Ödenekten Yapılacak Yardımların Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik		9.9.1992	21340
Polis Okulları Yönetmeliğine Bir Madde Eklenmesine Dair Yönetmelik		9.9.1992	21340
Silahlı Kuvvetler Orta Öğretim Okulları Sınıf Geçme ve Sınav Yönetmeliğine Bir Geçici Madde Eklenmesine İlişkin Yönetmelik		12.9.1992	21343
2380 Sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 3004 Sayılı Kanunla Değişik I inci Maddesine Göre İçişleri Bakanlığı Emrinde Toplanan % 20 İl Özel İdaresi Payının Dağıtım ve Kullanım Esaslarını Gösterir Yönetmelikte		22.9.1992	21353

Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik

MEVZUAT**271**

13.8.1992	92/40563	Bitlis İli Güroymak İlçesine Bağlı Günkırı Köyünde "GÜNKIRI" İsmiyle Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	28.8.1992	21329
13.8.1992	92/40584	Adana İli Yüreğir İlçesi Yakapınar Bucuğına Çelemlı Köyünde "ÇELEMLI" İsmiyle Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	28.8.1992	21329
13.8.1992	92/40585	Adana İli Yüreğir İlçesi Yakapınar İlçesine Bağlı Suluca Köyünde "SULUCA" İsmiyle Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	28.8.1992	21329
13.8.1992	92/40586	Adana İli Ceyhan İlçesi Merkez Bucuğına Bağlı Hamdıllı Köyünde "HAMDILLI" İsmiyle Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	28.8.1992	21329
13.8.1992	92/40580	Trabzon İli Akçaabat İlçesi Derecik Bucuğına Bağlı Uçarsu Köyü ile Maçka İlçesi Merkez Bucuğına Bağlı Sevinç Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınıra İlişkin Müşterek Karar	29.8.1992	21330
13.8.1992	92/40581	Sinop İli Boyabat İlçesi Merkez Bucuğına Bağlı Dodurga Köyü ile Durağan İlçesi Merkez Bucuğına Bağlı Bayat Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınıra İlişkin Müşterek Karar	29.8.1992	21330
13.8.1992	92/40582	Sinop İli Boyabat İlçesi Merkez Bucuğına Bağlı Dodurga Köyü ile Durağan İlçesi Merkez Bucuğına Bağlı Dereli ve Uzunöz Köyleri Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınıra İlişkin Müşterek Karar	29.8.1992	21330
13.8.1992	92/40583	Trabzon İli Merkez İlçeye Bağlı Beşirli Köyünün Trabzon Belediyesi Sınırları İçine Alınmasına Dair Müşterek Karar	29.8.1992	21330
13.8.1992	92/40587	Trabzon İli Merkez İlçeye Bağlı Toklu Köyünün Tümünün Trabzon Belediyesi Sınırı İçine Alınmasına Dair Müşterek Karar	29.8.1992	21330
1.9.1992	92/40732	Bartın İline Bağlı Arıt Bucuğının Merkezi Montespiri Köyü ile Cöcü ve Yukarışeyhler Köylerinin Tamamı ve Çöpbey Köyünün Dalbu ve Ycniköy Köyünün Bilal Mahallesinin Birleşerck "ARIT" İsmiyle Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	12.9.1992	21343
1.9.1992	92/40731	Kastamonu İli Azdavay İlçesi Merkez Bucuğına Bağlı Esentepe Köyünün, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Pınarbaşı İlçesi Merkez Bucuğına	14.9.1992	21345

Bağlanmasına Dair Müşterek Karar

272 TÜRK İDARE DERGİSİ

