

TÜRK İDARE DERGİSİ

ÜÇ AYDA BİR YAYIMLANIR

YIL 50/SAYI 360/ŞUBAT 1979

**SAHİBİ/İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
SORUMLU MÜDÜR/İLKER
ÇETİN/YAYIN ŞUBE MÜDÜRÜ**
İDAREYİ İLGİLENDİREN
KONULARDA HAZIRLANAN VE
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI YAYIN
YÖNETMELİĞİNE UYGUN
YAZILAR KABUL EDİLİR •
YAZILARIN 2 NÜSHA HALİNDE,
DAKTİLO SEYREK SATIRLA
YAZILMIŞ OLMASI GEREKLİDİR •
DERGİDE YER ALMAYAN YAZILAR
İADE EDİLMEZ. • YAYINLANAN
YAZILAR KOMİSYONLARCA
SEÇİLİR • DERGİDE YAZILARIN
YAYINLANMIŞ OLMASI,
YAZARLARA AİT KİŞİSEL
GÖRÜŞLERİN BAKANLIK
TARAFINDAN PAYLAŞILMASI
ANLAMINA GELMEZ • DERGİDE
YAYINLANAN YAZILAR ANCAK
KARŞILIK GÖSTERİLMEK
SURETİYLE İKTİBAS EDİLEBİLİR.

ABCNE ÜCRETLERİ :

TÜRKİYE İÇİ/BİR SAYININ FİATİ	30.00 -TL
BİR YILLIK ABONE TUTARI	90.00 -TL
DIŞ ÜLKELER/BİR YILLIK ABONE TUTARI	120.00 -TL

ABONE BEDELİ BULUNAN YERİN MAL SANDIĞINA YATIRILARAK
MAKBUZU İÇİŞLERİ BAKANLIĞI TETKİK KURULU BAŞKANLIĞI
YAYIN ŞUBE MÜDÜRLÜĞÜ/ANKARA ADRESİNE GÖNDERİLMELİDİR.

GAYE MATBAASI
Tel : 10 68 20 — 11 39 50
Ulus — ANKARA

İÇİNDEKİLER

1 Bölge Valiliği ve Bölge Planlaması Kavramlarının Tanıtılması Üzerine Bir Çalışma
FİRUZ DEMİR YAŞAMIŞ

14 Vatandaşın Devlet Yönetimine Katılması ve Beklenen Sorunlar
D. STEPHAN CUPPS/Çeviren/ÖMER BAYLAN

35 Tüketicinin Korunması ve Belediyelerin Bu Konudaki Yasal Yetkileri
FİKRİ GÖKÇEER

59 Köy Muhtarlığı
İSMAİL KEREMOĞLU

69 Örgüt İçinde Beşeri İlişkiler Konusunda Bir Derleme
AHMET SEZAI AYDIN

93 Kasım 1976 ila 8 Aralık 1976 Tarihleri Arasında Fransa'da Muhtelif Konularda Yapılan İnceleme Hakkında Rapor
ORHAN AYGEN/ZEKİ ÖZEREN

Türk idare Dergisi
1979/Yıl 50/Sayı: 360/SS. 1-15

"Bölge Valiliği ve Bölge Planlaması Kavramlarının Tanımlanması Üzerine Bir Çalışma..."

Firuz Demir Yaşamış

GİRİŞ

Uygulama ve kuram açısından ele alındığında belki de planlama kavramının en az geliştirilmiş kesimi bölge planlaması kavramıdır. Arazi kullanımı planlaması ya da bunun daha geniş bir alana uygulaması olan kent planlaması yanlış bir değerlendirmeye konu olarak bölge planlaması olarak kabul edilmiş veyahut da merkezi hükümetin taşra birimleri tarafından uygulanmakta olan toplumsal kalkınma çabalarıyla karıştırılmıştır. Bölge planlaması kavramı üzerindeki bu karışıklık giderek planlama kuramı içinde daha da büyük bir kavram karmaşıklığının doğmasına yol açmaktadır.

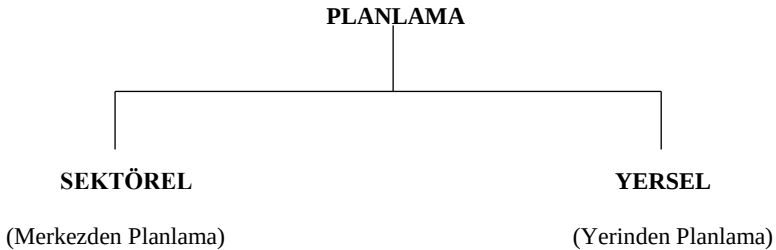
Bu yazının amacı bir yandan bölge planlaması olayının kuramsal çerçevesini ana çizgileriyle ortaya koymak ve öte yandan değişik ekonomik kalkınma düzeylerinde görülen bölge planlaması uygulamalarının ayırıcı ve ortak yönlerini belirlemek ve son olarak da ekonomik açıdan geri kalmış yörelere bölge planlaması kavramının getirebileceği katkılara bir göz atmak olacaktır.

Tüm yazı boyunca iki temel nokta açıklığa kavuşturulmak istenecektir: birincisi, **kalkınmacı bölgesel planlama olarak** isimlendirilen sektörel açıdan hazırlanmış ulusal kalkınma planlarının yöresel açıdan uygulanması aracı olarak bölge planlaması ve ikincisi, uyumlu bölgesel planlama olarak isimlendirilen ve toplumda var olan ekonomi dışı kaynak kullanımının ortadan kaldırılması ya da bölgelerarası ve bölge içi iyi dengelenmiş ekonomik yapının gerçekleştirilmesi aracı olarak bölge planlaması.

Planlama Olayının Tanımlanması

İlk bakışta, konuyla ilgili herhangi bir kimse, planlamayı optimum yararı sağlamak amacıyla bazı temel kıt kaynaklar üzerindeki düzenleme çabalarının bir bütünü olarak tanımlayabilir. Böyle bir anlayış biçimi herşeyden önce planlama kavramını kaynakların kıtlığı ilkesine bağlamış demektir. Sorunun bir başka algılama şekli de, bir önceki yaklaşımın bir verisi olarak, var olan kaynakların tümüyle değerlendirilmesi anlamına gelen ekonomide tam çalışma koşullarının gerçekleştirilmesi gereksinimi üzerinde durmak olacaktır. Ne şekilde tanımlanırsa tanımlansın bizim bu yazıda güdeceğimiz amaç önemli bir kavram karışıklığına yol açan planlama sürecine ilişkin çelişmeli kavramlara bir açıklık getirmek ve bu sürecin yönetim düzenimiz ile bağlantısını kurmak olacaktır.

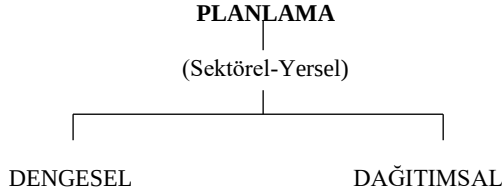
Ana ilgi alanı açısından planlama iki genel dala ayrılabilir: sektörel planlama ve yöresel planlama.



BÖLGE VALİLİĞİ VE BÖLGE PLANLAMASI

Uygulamada çok görülen şekliyle sektörel planlamanın amacı endüstri, tarım ve hizmet sektörleri arasında ya da bu sektörlerin her biri içinde girdi-ürün ilişkilerini düzenlemek ve bu ilişkilere akılcı bir görüntüş kazandırabilmektir. Bu yaklaşımın amacı olayın içinde yer aldığı yer kavramına dikkat etmeksizin yaklaşımakta olan ekonomik çalışmalar dönemi için bir düzenleme yapabilmek ve göze hoş gelen çizgiler içinde olayın akışını denetim altında tutabilmektir. Sektörel planlamanın tamamlayıcı bir unsuru olarak yersel planlama önce kendi içinde iyi dengelenmiş bir bölge ve daha sonra da bölgeler arasında iyi dengelenmiş bir toplum yaratabilmek için bir dizi ussal düzenleyici önlemler geliştirmeyi amaçlamaktadır. Sektörel planlamanın bir değişkeni olarak yersel planlama bazı bölgelerde görülmekte olan köklü bazı sorunların çözülmesi için birçok yeni olanaklar getirmektedir. Bölge planlaması ise yersel planlamanın yalnızca bir uygulama alanıdır.

Genel amaç ve hedefleri açısından planlama yine iki ayrı açıdan ele alınabilir: denge modellerine dayalı planlama ve kaynakların sektörler ve yöreler arasında ussal dağılımı modellerine dayalı planlama.



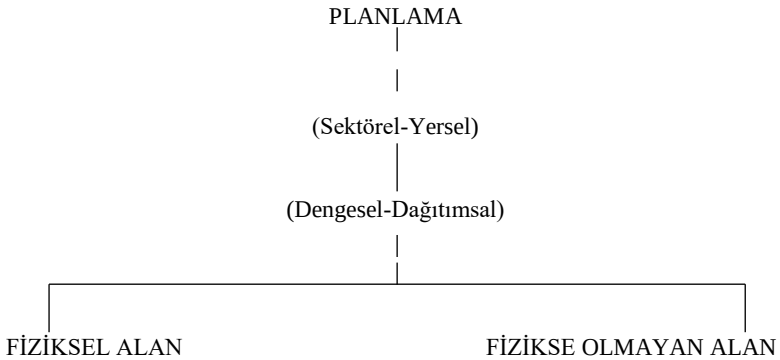
Dengesel planlama kavramıyla belirlemeye çalıştığımız konu bir sektör ya da yöre içinde yer alan ekonomik olayların dinamik bir dengeye gerçeğeleştirilmesi amacına yöneltilmesidir. Söz konusu denge dizgenin unsurları olan emek, anamal ve üretim araçları arasında düzenleyici bağlar kurabilmeyi amaçlamaktadır.

Dağılımsal planlama şekliyse kıt kaynaklara ve bu kaynakların kişiler, bölgeler, sınıflar ve sektörler arasındaki dağılım kalıplarına özel bir önem vermektedir. Yukarıda sayısal un-

surlar arasında yeni bağlar kurmayı amaçlaması nedeniyle bu çeşit planlama daha çok inandırıcı özellikler taşımaktadır.

Rosalyn P. Doggett tarafından bu çeşit planlamanın özel bir örneği «kalkınma sektörü yaklaşımı» olarak adlandırılmıştır.¹

John Friedmann tarafından geliştirilen çözüm açısından ² planlama yeniden iki ana bölüme ayrılabilir: fiziksel planlama ve fiziksel olmayan alan planlaması.

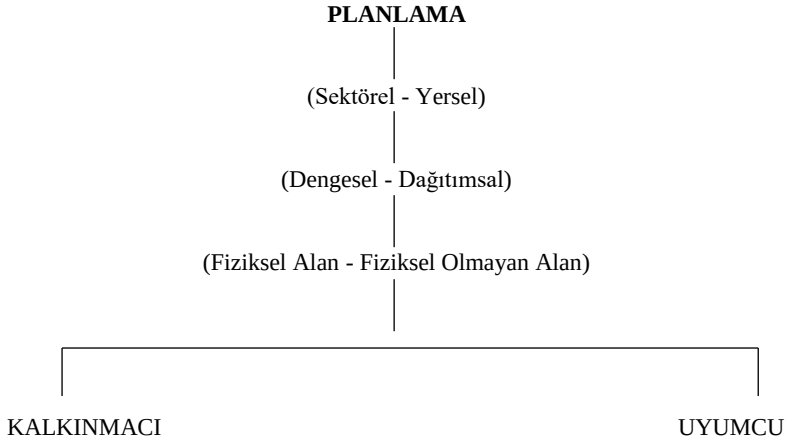


Friedmann'a göre fiziksel planlama «arazi kullanımı, çevreyi koruma çalışmaları, ekolojik denge ve arazinin görünüş güzelliği çalışmaları» anlamına gelmektedir. Sektörel ve yersel planlama kavramlarından ayrılarak Friedmann makro ya da global planlama biçimi yerine doğal ya da yapay olayların ussallaştırılması anlamına gelecek şekilde mikro planlama sürecine değişik bir anlam getirmektedir. İşte, bu şekliyle fiziksel planlama «alan» planlaması anlamına gelmektedir.

Friedmann tarafından kullanılan alan kavramı daha önce açıkladığımız «yersel planlama» kavramından daha değişik bir anlam taşımaktadır. Fiziksel olmayan planlama kavramı herhangi bir alanda yer alabilecek olayların ya da doğrudan alanın kendisinin planlanması demektir. Söz konusu alan ya da ilgi konusu eğitim gibi toplumsal bir sorun olabileceği gibi işsizlik gibi ekonomik bir sorun da olabilir ya da kentsel kalkınma çalışmaları gibi kentle ilgili bir sorun da olabilecektir.

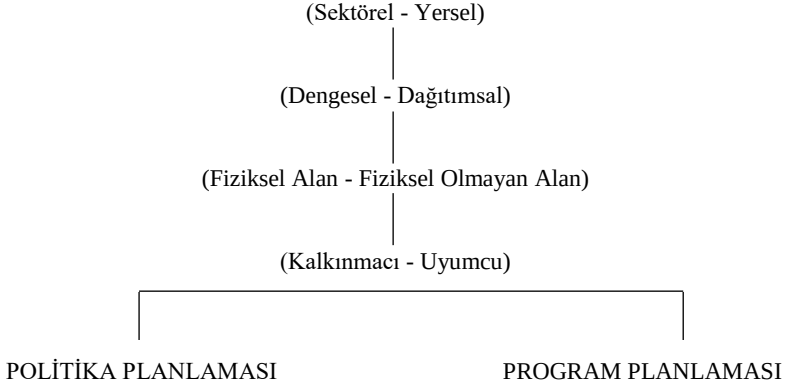
Planlama sürecine ilişkin bir başka kavram da, Planlamanın, değişim sürecine karşı takındığı tutumdur. Bu açıdan planlama, kalkınmacı ya da uyurncu olarak ikiye ayrılabilir-

tir.³ Friedmann'a göre «bunlardan birincisi, kullanılmamış kaynakları olabildiği kadar harekete geçirerek, yöre için yüksek düzeyde yığınsal bir yatırım düzeni yaratılmasıyla ilgilenirken İkincisi, esas olarak bir yörede yer alan ekonomik güçlerin değişen ilişkilerine niteliksel bir uyum sağlayabilmek amacıyla ilgilenmektedir. Başka bir şekilde ortaya koymak gerekirse, uyumcu planlama genel olarak dıştan kaynaklanan kalkınmaya bir yanıt olmak üzere ortaya çıkmaktadır... Bu açıdan uyumcu planlamanın amacı, dışsal değişimlerle gelişen konut, eğitim, içme suyu ve doğal parklar gibi alanlarda oluşan geçici buhranları çözümlemeyi amaçlamaktadır.»⁴



Planlama sürecinin kapsamı ise program planlama ve politika planlama şekillerini ortaya çıkarabilen bir başka etken olmaktadır.

PLANLAMA



Biraz sonra tartışmaya çalışacağımız konu Sidney Sonenbaum ve Louis H. Stern tarafından geliştirilmiş bulunmaktadır.⁵ Bu yazarlara göre «Politika planlaması daha çok, toplumsal açıdan istenilir olarak kabul edilen hedefleri gerçekleştirmek için kaynakların kullanımındaki etkinliği artırmakla ilgilenmektedir.» Yine kendi sözleriyle «program planlaması tek bir görev alanına ilişkin hedeflerle ilgilenmekte ve böylelikle program planlama, her şeyden önce niceliksel terimlerle belirtilen hedeflerin ortaya konulmasını gerektirmektedir... Program planlaması, bunun ötesinde yapıldığı takdirde, başka hedefleri ortaya çıkarabilecek çalışmanın ana etkilerinin ele alınmasını gerektirmekte ve son olarak da hedefe varabilmek konusunda en etkin yolun ortaya konulabilmesi için kaynakların ve süreçlerin bertilmesini zorunlu kılmaktadır.»⁶

Şimdiye kadar yapılan uzun açıklamalardan güdülen amaç bölge planlaması için herkes tarafından kabul edilebilecek tanımlamaya açıklık getirebilmek olmuştur. Gerçekten, şimdiye kadar, bu konuda yapılmış kuramsal çalışmaların yetersizliği nedeniyle, bölge planlaması süreci her yazarın kendi kişisel ilgi alanına göre değişen şekillerde ele alınmıştır.

Bize göre, bölge planlaması süreci şu şekilde tanımlanmalıdır: **Sektörel planlama süreci ve tekniklerinin tamamlayıcı bir**

değişkeni olarak bölge planlaması iyi dengelenmiş bir bölge ve toplum yaratmayı ya da fiziksel, kavramsal, toplumsal ve ekonomik şekiller alabilen alan kavramının köktenci gelişimi ya da zaman içinde değişimi için toplumsal tercihlere göre akılcı bir kaynak dağılımı için gerekli düzeni yaratmayı amaçlayan program planlaması ve politika planlaması tekniklerinin bütünüdür.

Bu tanımın belirgin özellikleri şu şekilde sıralanabilir :

1. Yukarıdaki tanıma göre, bölge planlaması sektörel planlama tekniklerinin bir tamamlayıcısı olarak kabul edilmiştir.
2. Bölge planlaması program planlaması ve politika planlaması tekniklerinin bütünü olarak kabul edilmiştir;
3. Bölge planlaması sürecinin iki amacı vardır: iyi dengelenmiş bölge ya da dengelenmiş bölgeler aracılığıyla iyi dengelenmiş bir ülke yaratmak ve kıt kaynakların akılcı dağılımı için bir düzen yaratmak;
4. Bölge planlaması sürecinin iki hedefi vardır: bölgelerin toplumsal-ekonomik ya da altyapı kalıplarında köktenci değişimler yaratmak ve belirli bölgelerin belirli sorunlarına zaman içinde uygun çözümler bulmak;
5. Planlama sürecinin konusu bir ekolojik sorun da olduğu gibi bir fiziksel alan ya da kentsel düzenleme, ekonomik açıdan geri kalmış yöreler ve eğitim kuruluşlarında uygunsuz davranışların önlenmesi gibi fiziksel olmayan bir alan olabilmektedir.

Sorunun Belirginleştirilmesi

Şimdiye kadar yaptığımız tartışmalarda sorunun görüş ayrılığı doğuran kuramsal yönlerine değinilmiştir. Ancak bir konu şimdiye kadar yeterli bir biçimde ele alınamamış bulunmaktadır : Söz konusu kuramsal tartışmaların içinde yer aldığı toplum gerçeği. Bölge planlamasının içinde yer aldığı toplumsal - siyasal ve toplumsal - ekonomik çerçeve bölge planlamasının kapsamı, sınırları ve özellikleri açısından oldukça önemli olacaktır. Değişik ülkeler birçok bakımdan benzerlikler göstermelerine karşın biz inanıyoruz ki bölge planlaması kavramı değişik ekonomik kalkınma düzeylerindeki ülkelerde ve değişik toplumsal siyasal koşullarda önemli ayrılıklar gösterecektir.

Temelde niteliksel bir araç olan ve toplumlar arasındaki göreceliği belirten kalkınma kavramının tanımlanması bir zorunluluk olmamakla birlikte kalkınma düzeyi ve bunun ana

unsurları kalkınmış ve kalkınmakta olan uluslarda bölge planlaması kavramının anlaşılması bakımından büyük önem taşımaktadır. Sorunu daha belirginleştirmek için dikkatleri kalkınmanın tarihsel gelişimine çekmek istiyorum. Bundan sonra yer alacak açıklamalarda şu varsayımlar birer ölçüt olarak ele alınmıştır: bir kez, ekonomik kalkınmışlığın temel belirtisi alanın ekonomik kullanılma düzeyinin yüksekliği olacaktır. İkincisi, tüm ekonomik dizgeler değişen düzeylerde olmak üzere birbirlerine bağımlıdırlar.

Genel olarak azgelişmiş ülkelerin çoğu tek ürün üreten ülkelerdir. Şili' deki bakır, Panama' daki muz ya da Nijerya' daki petrol gibi. Bu durum bir satış tekeli gibi görünmesine karşın uluslararası ticaret ve yarışma sırasında üretici ülkeler yanında görünen bu tekelci güç satın alıcı ülkelerin yanına geçmektedir. İşte herhangi bir ülkenin bir başka ülkeye ekonomik bağımlılığını yaratan olay burada başlamaktadır.

Böylelikle bir ulusun dış gelirleri başka uluslarca saptanmış olmaktadır. Bunun yanında teknolojik ve endüstriyel üstünlük bu ülkelere bir başka güç kaynağı vermektedir. Bu koşullar altında azgelişmiş ülkelerin izleyebileceği ekonomik kalkınma yöntemi belli olmaktadır: ulusal olanakları harekete geçirerek ithal edilen mallar yerine geçecek mallar üretmek ve ülkeler arasında dayanışma örgütleri (OPEC gibi) yaratarak öteki ulusların bağımlılığından uzaklaşmak. Bu sürecin ulusal ekonomiye yansımaları sektörel ilişkilerin ve tercihlerin yeniden düzenlenmesi şeklinde olacaktır. Belirlemek gerekirse, tarım sektörünün uluslararası baskı karşısında daha bağımsız olması ve endüstri sektörünün daha başarılı bir ithalat yerine geçme süreci uygulaması istenecektir.

Sektörel planlamadaki bu temel gelişimler kaçınılmaz bir biçimde yersel şekiller alacak dört ulusal olayın ortaya çıkmasına yol açacaktır:

1. talebin artması;
2. yapısal değişiklikler;
3. teknolojik değişim; ve,
4. gelirin yeniden dağılımı.

Kalkınma her şeyden önce toplumsal ve ekonomik değişimin önemli bir özelliği olan teknolojik gelişim demektir. İkinci-

oisi, kiři başına dűřen ulusal gelir artacak ve toplumsal yapıyla birlikte gelir dağılımı biçimi de değişecektir. Bunlara uygun olarak, artan gelir düzeyi ve değişen teknolojiye bağlı olarak talep biçimi de geleneksel kalıpların dışına çıkacaktır. Ve sonuç olarak da, toplumsal ve ekonomik yapı değişikliği isteyen bazı eğilimlerin etkisi altında olacaktır.

Bu temel gelişimler sektörel anlayışın tümüyle dışında olup bölgesel alanda yer alacak olaylardır. Buna uygun şekilde, bazı bölgeler ya da büyüme odakları, ortaya çıkmaya başlayacak; anamal birikimi ve işgücü hareketliliği kendine özgü koşullara kavuşacaktır.

Fiziksel, toplumsal ya da ekonomik bölgesel planlamanın rolü kalkınmanın bu düzeyinde ortaya çıkmaya başlayacaktır. Daha önce de belirttiğimiz gibi, bölge planlaması teknikleri yürümekte olan toplumsal ve ekonomik değişim eğilimlerini düzenlemeyi ve ussallaştırmayı amaçlayacaktır. Kuşkusuz tüm azgelişmiş ölkelerde hedef toplumsal, ekonomik ve fiziksel alanın kökten kalkınması ve değişmesi olacaktır.

Bu açıklamanın doğal bir uzantısı olarak sosyalist ya da kapitalist kalkınmiş ölkelerde bölge planlaması teknikleri sorunun zaman içinde ve yavaş olarak özömlenmesiyle sınırlı olacaktır. Tüm gerekli değişim kalıpları gerçekleşmiş olduğundan kalkınmiş ölkeler çalışmalarını alanın optimal kullanımı konusunda yoğunlaştıracaktır. Bu hedef ulusal planın bölgelere uyarlanması ve bölgesel planların ulusal plan içinde birleştirilmesi ya da toparlanması yöntemleriyle gerçekleştirilecektir. ⁷ «En basit şekliyle ulusal planın bölgesel uyarlanması ulusal planlamanın sektörel açıdan hazırlanması sırasında sektörlerle ayrılan payların belirli yöreler arasında bölüşölmesi olarak dűřünülebilir. Sektörlerarası ilişkiler hareket noktası olarak alındığında uyarlama yöntemi sektör çalışmaları için optimum kuruluş alanlarının seçilmesi şeklinde olacaktır. Yine basit şekliyle bölgesel planların ulusal düzeyde toparlanması, sektörel açıdan hazırlanmiş olan bölge planlarının sektörlerarası dağıtımlara yol açacak şekilde toplanması ve dengelenmesi olarak tanımlanabilir. Uyarlama yöntemindeki kuruluş yeri seçimi tekniğinde olduğu gibi, toparlama yönteminde de her bir bölgesel planın belirli bölgesel hedeflerden kaynaklanan tümsel kalkınma ölçütlerine dayanarak hazırlandığı bir varsayım olarak kabul edilecektir. Bununla birlikte, kendi bölgesinin hedefleri, olanakları

ve sınırlılıkları açısından kendine göre optimum olmakla birlikte bu plan ulusal düzeyde olanak ve sınırlılıklar göz önüne alındığında optimum olmayabilir. Bu nedenle, toparlama yaklaşımı genel olarak ulusal düzeyde bir uyarlamaya gereksinim duyabilir.»⁸ Bu aşamada belirtilmesi gereken bir konu da kalkınmış ülkelerde görülen ortak kalkınma özelliklerindeki bazı değişimlerdir. Daha önce de belirttiğimiz gibi, teknolojik gelişim, gelir dağılımındaki değişiklik ve pazar-talep-arz ilişkilerindeki değişiklikler tüm gelişmiş ülkeler için geçerlidir. Gerçekte, bu özellikler ülkenin gelişmişlik düzeyine göre her ülkede değişen özellikler göstermektedir. Birleşik Amerika gibi kalkınma sonrası toplumlarında ulaşım dizgelerindeki gelişmeler pazara ya da işgücüne yakınlıkla ilgili endişelerin büyük bir kesimini ortadan kaldırmış bulunmaktadır. ABD’de banliyöleşme ve endüstrinin şehir merkezi dışına taşınması bu sürenin bir sonucudur. Bu nedenle de tüm ülkede pazar-talep-arz ilişkileri değişik boyutlar kazanmış bulunmaktadır.

Kısaca özetlemek gerekirse, bölge planlaması, bir ulusu oluşturan çeşitli homojen bölgelerin kıt kaynaklarını kendi içlerinde ve kendi aralarında dengeleyerek ulusal düzeyde daha akılcı ve etkin bir kalkınma sürecine yaptığı katkılar açısından büyük bir önem taşımaktadır. Yörelere planlanması kavramında destek almayan ulusal sektörel planlama daha başlangıçta önemli aksamalarla yola çıkmış demektir. Bölge planlaması ülkemizin doğu ve güneydoğu Anadolu gibi geri kalmış yörelerinin öteki bölgeler düzeyine gelmesinde ve öteki bölgelerin ulusal kalkınma içinde daha etkin rol almalarında büyük olanaklar taşımaktadır. Ancak, ne yazık ki, ülkemizde fiziksel ya da fiziksel olmayan alanların planlanması çalışmaları hiç yok denecek düzeyde güdük kalmış durumdadır.

Türkiye’de Bölge Valiliği

Ülkemizin yönetim sorunları üzerinde ya da gelişmekte ve zaman içinde değişmekte olan toplumsal ve ekonomik yapımız karşısında kamu yönetiminin içinde bulunması gereken” ilke, koşul ve örgüt biçimleri konusunda şimdiye kadar gerek bilimsel düzeyde ve gerekse bürokrasi içerisinde çeşitli fakat genellikle kısır ve başarısız çalışmalar yapılmıştır.

Genel yönetimin temel sorunlarından taşra yönetim biçimlerinin yeniden düzenlenmesine ve yöresel yönetim örgütlerinin ülke koşulları karşısındaki geçerlilik endişelerinden öteki yerinden yönetim kuruluşlarının daha ussal ve verimli çalışma olanaklarının araştırılmasına kadar uzanan birçok konu üzerinde çeşitli bilimsel ya da yarı bilimsel örnekler geliştirilmiştir.

Ortaya çıkış biçimi, araştırma konusu, varsayımları ve çözüme yönelik önerileri birbirinden değişik olmakla birlikte bu denemelerin tümünün ortak noktası bugünkü kamu yönetimi dizgemizin ülke gerçeklerine karşı yabancı kaldığı ve kalkınma çabalarından doğan sorunların çözülmesinde yetersiz kaldığıdır. Kamu yönetiminin kuramcıları ve uygulayıcıları tarafından ortaklaşa kabul edilen bu görüş yeni arayışların devamlı itici gücü olmuştur.

Bölge valiliği 1960'ların ortalarından bu yana Fransa'da uygulama alanına konulmuştur. Ana amacı açısından bu örgüt kamu hizmetlerini bizzat üretmekten çok üretilen kamu hizmetlerinin belirli bir toprak parçası üzerinde ve belirli bir zaman süresi içinde daha ussal ve verimli sonuçlar yaratacak şekilde eşgüdümleştirilmesi amacına yöneliktir. Bu amacı nedeniyle de bölge valiliği ülkenin illere dayalı valilik kurumunun dışında bir kuruluş olarak ortaya çıkmış ve geleneksel düzeyde valiler genel yönetimin günlük işleyişinden sorumlu kişiler olarak görev yaparken bölge valileri plancı vali görünümü içine girmişlerdir. Fransa'da bölge valiliği dizgesi, ülkemizdeki gerçeklere de uygun bir biçimde, birbirinden kopuk ve bağımsız olarak ortaya çıkan bölgesel kuruluşların belirli bir disiplin içine alınmaları ve ortak hedeflere yönelik kılınmaları sorununun bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra görülen kamu hizmetleri patlaması, gelişen teknolojiye bağlı olarak artan yaşama düzeyi gelişmeleri ve buna olanak hazırlayan ulusal gelirdeki artışlar gelişen ve çeşitlenen kamu hizmetlerinin mevcut klasik örgütlenmeler içinde gerçekleştirilemeyeceği sonucunu ortaya koymuştur.

Fransa'da olduğu gibi ülkemizde de bu sorun mantar gibi büyüyen ve çoğalan bölgesel kuruluşlarla noktalanmıştır. Ancak bu bilinçsiz ve çoğu kez anlamsız örgütlenme biçimleri ve eylemleri kamu yönetiminde önemli bir başıbozukluğa, israfa, eşgüdümsüzlüğe, kıt kaynakların ussal olmayan kullanılmasına, kamu yönetiminin etkisiz bir duruma düşürülmesine ve so-

nuçta kalkınma çabalarının bürokrasi içinde engellenmesine yol açmıştır.

Bugün ülkemizde yaklaşık altmış kadar bölge kuruluşu vardır. Ancak bu bölgelerin sınırları hiçbirinde aynı yerleşim bölgelerini kapsamamaktadır. Hemen her ilde bir ya da birkaç bölge müdürlüğü vardır. Aynı hizmet alanında görevli kılınan birden çok bölge kuruluşu bulunmaktadır. Aynı bakanlığa bağlı olmakla birlikte değişik alanları kapsayan bölgeler ortaya çıkmıştır. Bölge kuruluşlarının hiçbirisi arasında sınırlı dahi olsa işbirliği yoktur. Bölge planlaması tekniklerinin bu kuruluşlarda kullanıldığına hiçbir zaman rastlanılamamıştır. Bölgeyi tümü ile bir bütün olarak ele alan bir çalışma ise hiç olmamıştır.

Fransa'daki uygulamadan farklı olarak ülkemizde bölge kuruluşlarının ortaya çıkma nedenlerinden biri olan genel yöneticinin denetiminden kaçma arzusu ve azgelişmiş siyasal bilinçlenme ortamındaki bağınazlık söz konusu bölge kuruluşlarının ülkenin genel yönetim düzenine ve giderek halk kitlelerinin geresksinimlerine karşı yabancılaşması sentezini doğurmuştur.

Bölge valiliği sorununun ikinci yanı özellikle ülkemizde halkın yaşam düzeyini artırma hedefine yönelik ussal çalışmalar bütün olarak özetleyebileceğimiz planlı kalkınma sorununda ya da planın uygulanması ve yönetilmesi sorununda özelleşmektedir. Bu Türk plancılığının şimdiye kadar gözden uzak kalmış dilemmasıdır. Planlı kalkınma çabalarının başladığı yıllardan bu yana sektörel açıdan hazırlanan planlar genellikle sektörlerin gelişme sürecinin ussallaştırılması hedefine yönelik kalmıştır. Ancak bu planlar ve bu planların temel taşları olan projeler hiçbir zaman kuruluş yeri kavramı ve bu kavramı düzenleyen kuramlar açısından ele alınmamıştır. Türk plancılığında yer ve bölge kavramları tam bir ihmâl içinde bırakılmıştır. Planların yersel açıdan yerleşim birimleri ve sektörlerin bu sektörlerle bağlı projelerin üzerinde kurulacağı yer arasında ki çok önemli bağlantılar devamlı olarak gözden uzak tutulmuştur. Kısaca, plan kendisini gerçekleştirecek yönetim düzenini kuramamıştır. Bu nedenle plan ile planın uygulanacağı yer kavramı arasında ortaya çıkan boşluğun nasıl doldurulabileceği ve sektörel planların nasıl yerselleştirebileceği sorunu üzerinde hiç durulmamıştır. Örneklemek gerekirse sektörel

plan endüstri alanında birden çok demir ve çelik fabrikaları kurulmasını öngörmüş ancak kuruluşların yerleri hiçbir zaman yerleşim birimleri arasındaki toplumsal, ekonomik, coğrafi ve fiziksel bağlantıların oluşturduğu doğal dizge açısından ele alınıp incelenmemiştir. Büyük kuruluşların kuruluş, yerleri siyasal tercihlerin dengeye ulaştığı yerleşim merkezleri olmuştur.. Bunun ötesinde coğrafi alanların bir bütün olarak ele alınması ve bu bütünün sorunlarının köktenci ve tümsel bir tutumla çözümlenmesi konusu şimdiye dek ele alınma şansına kavuşmamıştır. Dar anlamda birer bölge olan il yönetiminin ve belediye yönetiminin çalışmalarının ussallaştırılması anlamını taşıyan planlama ilkelerinden ve anlayışından yoksunluğu ülkemizde planlamanın yalnızca sektörel planlama olarak anlaşıldığını ancak her üç sektörün birlikte ve aynı zamanda içinde olduğu yer kavramının ve yersel planlama anlayışının terk edildiğini göstermektedir.

Bölge kuramı açısından belirtmek gerekirse, bölge plancılığı, sektörel planlama ile yersel sorunları bağdaştıran, aradaki boşluğu dolduracak köprü görevi gören, planın yerinden yönetim ilkelerine göre yönetilmesini düzenleyen, yapısı homojen bir yersel alanı köktenci ve tümsel bir anlayışla inceleyen ve sektörlerin her üçünü birlikte ele alarak yörenin ve bölgenin sorunlarına çözüm getiren bir teknik ve yöntem olarak kullanmak olanaklıdır. Bu anlamda bölge valiliği bölge planlaması teknik ve ilkelerine bağlı olarak yersel homojen alanların kalkınma ve kamu hizmeti gereksinimlerine ussal çözüm yolları getiren bir örgütlenme biçimi olarak düşünülmek gerekir. Kanımızca, ülkemizde girişilecek yeni bölge valiliği dizgesinin başarıya ulaşmasında en önemli etken bu olacaktır. Söz konusu bu yaklaşımın eksik ya da değişik algılanması ise deneyimin daha başlangıçta başarısızlıkla sonuçlanması demek olacaktır. Daha önce uygulamaya konulan il yöresel yönetim birimleri planlaması (İLMIP) ya da merkez köyler deneyimleri gibi bölge valiliği deneyimi de pahalı bir taklitçilik olacaktır. Planlamanın tüm teknikleri ve ilkelerini uygulamaktan uzak bir bölge valiliği ise salt olarak yeni bir yönetsel düzey yaratmaktan öteye geçemeyecektir.

Sonuç olarak ülkemizde uygulanması düşünülen bölge valiliği ile ilgi olarak şu noktalar devamlı olarak göz önünde tutulmalıdır:

1. Bölgesel kuruluşların ortaya çıkmasında görülen düzensizlikler ve Türk plancılığında henüz gerçekleştirilemeyen yer sorununun bölge valiliği arayışını haklı gösteren iki temel olduğudur;

2. Bölge valiliği kamu hizmetlerinin üretilmesinde bütünlüğü ve ussallığı bölge planlaması teknikleri ile gerçekleştiren bir örgüt olarak düşünülmelidir;

3. Bu açıdan bölge valiliği bir yandan ulusal kalkınma planlarının yer ile olan bağlantısını kurarken öte yandan bir bütün olarak ele alınan coğrafi alandaki tüm projelerin uygulanmasını düzenleyen ve projeler arasında eşgüdümü sağlayan bir örgüt olarak ele alınmalıdır.

Sonuç

Daha önce de belirttiğimiz gibi bu yazıda iki temel amaç güdülmüştür: Birincisi, bölge planlaması kavramı için yeni bir tanımlama geliştirmek ve ikincisi, bu alanda elde olunan kuramsal bulguların değişik ekonomik kalkınma düzeylerinde belirginleştirilmesi. Uzun süren bu tartışmalardan sonra birkaç genel noktayla sorunu özetlemek gerekir. Bir kez, bölge planlaması kalkınmış ve kalkınmakta olan ülkelerin çeşitli bölgelerinde özelleşen sorunların çözülmesi için büyük olanak getirmektedir. İkincisi, buraya kadar yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı gibi, bölge planlaması süreci için ayrıntılı uygulama süreçleri ve teknikleri geliştirilmelidir. Üçüncüsü, özellikle planlı ekonomilerde bölge planlaması sektörel planlamanın bir tamamlayıcısı olarak kabul edilmelidir. Ve, son olarak, bölge planlaması çalışmalarıyla bölgesel kuruluşların çalışmaları bölge planlama kuruluşu yani bölge valiliği kurumunun yönetici gücü altında eşgüdümleştirilmelidir.

Notlar

1. Rosalyn R. Doggett, **The Development Sector Approach to Regional Planning**, Journal of American Institute of Planners, Vol xxxv, No. 1, January 1971, pp. 169.
2. John Friedmann, **Regional Development and Planning : Introduction**, JAIP, Vol. xxx, No. 2, May 1984, pp. 82.
3. John Friedmann, **Regional Development in Post Industrial Society**, JAIP, Vol. xxx, No. 2, May 1964, pp. 86.
4. Ibid., pp. 86-87.
5. Sidney Sonenblum ve Louis H. Stren, **The Use of Economic Projections in Planning**, JAIP, Vol xxx, No. 2, May 1954 pp. 111
6. Ibid., pp. 112
7. Fernando Pedrao, **Problems of Urban Development and Regional Planning in Latin America**, JDP, 1974, No. 6. pp. 61.
8. T. Hermannsen, **Regionalisation of National Planning, Some Methodological Issues**, Environment and Planning, 1970, Vol. 2, pp. 435.

Vatandasın Devlet Yönetimine Katılması ve Beklenen Sorunlar

D. Stephan Cupps/Çeviren/Ömer Baylan

Günümüz demokratik yönetimlerinde en önemli sorunlardan biri, belki de, hızla büyüyen bürokratik kuruluşlarda vatandaşların siyasal tercihleri ve çıkarlarının ne ölçüde korunabildiğidir. Devlet yönetimi öylesine karmaşık, teknik ve kontrolü güç boyutlara ulaşmıştır ki, çoğu kez, siyasal yapıyı oyları ile değiştirebilen vatandaşlar bürokratlar karşısında korunmasız ve aciz kalmaktadırlar. Bu olgu devlet bürokrasisinin demokratikleştirilmesi veya en azından, halkın tercihleri doğrultusunda işleyecek bir sisteme kavuşturulması gereğini ortaya çıkarmıştır.

Ülkemizde yeni yeni yerleşmeye başlayan demokratik kavramlar Devlet bürokrasisine aynı ölçüde yansıyamamıştır. Bunun bir nedeni halkımızın köklü bir demokrasi geleneğinden yoksun olması ise, bir diğer nedeni de Devlet örgütümüzün Batılı ülkelerde gördüğümüz

karmaşık ve geniş boyutlara henüz ulaşamamış olmasındadır. Ancak, kalkınmakta olan ülkemizde artan sorunlara paralel olarak Devlet bürokrasisi de hızla büyümekte ve bu büyümenin doğal sonucu olarak da, bürokrasinin ve idari karar mekanizmasının ne ölçüde halkın tercihleri doğrultusunda işlediği sorunu ortaya çıkmaktadır.

Konu henüz tam olarak kavranamamış ve kamuoyunca ayrıntılı olarak tartışılmaya başlanmamış olmasına karşın, çok yakın bir gelecekte gerek kamu yönetimi bilimcilerinin gerekse halk temsilcilerinin en önemli uğraş alanlarından biri olmaya adaydır. Ülkemizde de Devlet bürokrasinin ve idari karar mekanizmalarının halk tercihlerine uygunluğunun sağlanması için çalışmalar yapılacaktır, ve sonuçta, halkın yönetime katılımı hakkı gerçekleşecektir.

D. Stephan Cupps tarafından kaleme alınmış olan aşağıdaki yazı, bütün bu aşamalardan geçmiş ve halkın yönetime katılımı hakkının sağlanmış olduğu Amerikan toplumunda, bu uygulamanın beraberinde getirdiği bir takım sorunları incelemektedir. Ülkemizde de Devlet yönetiminin demokratikleştirilmesi amacıyla yapılacak çalışmalarda, hiç kuşkusuz, başlangıçta aşırı heyecan ve duygusallık egemen olacak ve halkın Devlet yönetimine katılımının doğuracağı sorunlar dikkatleri çekmeyecektir. Bu açıdan bakıldığında, Stephan Cupps'm izlenim ve uyarıları konu ile ilgilenenler için önemli bir kaynak olacaktır. Türk vatandaşları da kamu yönetimine katılmalı ve toplumsal çıkarlarının savunulmasını sadece siyasal ve idari yöneticilerin takdirine bırakmamalıdır. Ancak, bu katılmanın sınırları ve uygulanış biçimleri tüm ayrıntıları ile ve, vakit henüz erkenken, iyice belirlenmelidir.

Ömer Baylan
Şirvan Kaymakamı

VATANDAŞIN DEVLET YÖNETİMİNE KATILMASI

Geçen on beş yıl içinde baskı grupları ve vatandaş örgütlerinin giderek artan faaliyet ve etkileri Amerikan kamu yönetiminin en belirgin özelliklerinden biri haline gelmiştir. Vatandaş grupları yönetim birimlerini ve yargı organlarını bir takım dileklerle adeta kuşatmış bulunmaktadır. Vatandaşlar yönetimin her aşamasına aktif olarak katılmalı, kurumların sahip olduğu her türlü bilgi ve belgeler kamuoyuna açık tutulmalı ve kendi çıkarlarını ilgilendiren kararların verildiği idari ve yargı organlarının önünde bu çıkarları savunmak üzere vatandaşların hazır bulunmalarına izin verilmelidir. Bu savların idari ve siyasal yöneticilere ulaştırılmasında basın başarıyla kullanılmış, bu amaçla etkili kulis örgütleri (lobby) kurulmuş ve, zaman zaman kamu yönetimi konularının ayrıntılı*ve sırlarını çok iyi bilen meslek grupları bile kurumların karşısında güç birliğine sokulmuştur. Bununda ötesinde, hem bu çabalara katılanlar hem de kamu ile yakından ilgilenenler vatandaşların yönetime katılma konusundaki bu akımın gelecekte karşılaşıcağımız daha büyük bir istilanın sadece küçük bir parçası olduğunda görüş birliğine varmaktadırlar.

Vatandaşların yönetime katılma amacıyla giriştikleri bu savaşıma karşı gösterilen reaksiyon genellikle olumludur. Genel kanı; vatandaşların yönetime daha geniş düzeyde katılmasının idari ve siyasal kurumların temsili ve Halk tercihlerine uygun hareket etme özelliğini geliştireceği vatandaşın siyasal etkinlik duygusunu güçlendireceği ve kamu gücünün kötüye kullanılmaması için önemli bir kontrol işlevi göreceği gerçekleri ile olumlu ve arzu edilir sonuçlar doğuracağı noktasında toplanmaktadır. Buna karşın; bir takım alanlarda vatandaşın yönetime katılmasının kanıtlanmış yararları yanı sıra; otomatik kontrolsüz ve yanlış koşullandırılmış kamuoyunun siyasal ve idari sistemlerde çok tehlikeli fonksiyon yaptırımalarına yol açacağı görüşünü destekleyen oldukça önemli bilgiler elde edilmiştir. Bu yazının amacı, vatandaşın yönetime katılması konusunun gözden uzak kalan diğer yanını, yani bu katılmanın kamu yönetiminde ortaya çıkaracağı sorunları incelemektir. Ortaya çıkan eğilimlerin incelenmesi bize, kamu yöneticilerinin vatandaşlardan gelen her türlü yönetime katılma isteğine uymaması ve bu katılmanın sistemin daha başka alanlarına sıçratılmasına engel olması gerektiğini göstermektedir. Yöneticiler, kamuoyu-

nun yönetime katılma biçimlerini, amaçlarını ve hangi koşullar altında daha etkili olabildiğini araştırmaya başlamak zorundadırlar. Son olarak, yöneticiler son derece karmaşık ve çok yönlü idari konu ve sorunlara çözüm bulmada kullanılan bu amacın sınırlarını çok iyi tanımalıdırlar.

Vatandaş'ın Yönetime Katılmasının Olumlu Etkileri:

Söze başlarken, vatandaş gruplarının ve baskı gruplarının günümüz yönetim teorisi ve uygulamasına yaptığı olumlu katkıları kabul etmek zorundayız. Bu grupların siyasal ve yönetimle ilgili konularda artarak ortaya çıkan faaliyetleri, bir ölçüye kadar, Amerikan kamuoyunu siyasal bilince kavuşturmak, vatandaşların yaygın ve etkili biçimde yönetime katılmalarını sağlamak ve böylece kurumların yasallığını ve kamuoyunun tercihleri doğrultusundaki çalışmalarını pekiştirmek amacına yöneliktir. Vatandaş grupları, normal koşullarda kimsenin ilgisini çekmeyecek pek çok sorunun kamuoyu tarafından ele alınarak tartışılmasını sağlamada önemli ölçüde etkili olmuşlardır. Bir zamanlar özel olarak nitelendirilen pek çok konu bugün kamuoyunun tartışma ve kararına bağlı birer toplumsal konu haline gelmiştir. Bu fikrin savunucuları siyasal yaşama bir takım kişisel ve toplumsal değerler getirmişler ve, kamu yönetimi terminolojisine «quality of life = yaşam standardı», bireysel onur ve kişisel değer kavramlarını yerleştirmeyi başarmışlardır. Bunun da ötesinde, bu gruplar yukarda ki değerlerin toplum tarafından dikkate alınmamasını kişisel bir olay olarak değil, Devlet'in de doğrudan sorumlu olmadığı bir takım toplumsal adaletsizliklerden kaynaklandığını savunmuşlardır. Bu grupların çoğu, James Elden'in sözleri ile «... devleti toplumsal kaynakları elit çıkarları arasında bölüştürmekten öte bir mekanizma ve kavram olarak görmek isteyen siyasal görüş olarak» tanımlanabilir.

Baskı grupları ile çeşitli vatandaş örgütleri siyasal ve idari işlemlerin kamuoyuna açık tutulması ve kamu kurumlarının elinde bulunan bilgilerin halka serbestçe ulaşması konusunda büyük çaba harcamışlardır. Bu çaba ve baskılar kamu kurumlarının çalışmalarını gizli bilgilere dayandırmalarına engel olmuş ve ilgilenen vatandaşlara idari eylem ve işlemleri yakından denetleme olanağı sağlamıştır. Böylece, vatandaş grupları ve sözcüleri, kararlar henüz tam kesinlik kazanmadan, yönetim politikası ile ilgili işlemlere daha karar aşamasında iken katıl-

ma ve gruplarının çıkarlarını savunma fırsatı elde etmiş olmaktadır. Daha geniş planda bu gruplar, takdir haklarını kullanırken hareketsiz kalmaları halinde doğacak sonuçlara karşı daha duyarlı olmaya veya gruplarının tercihleri doğrultusunda karar almaya zorlayarak, yöneticiler üzerinde idari takdir yetkisinin kullanılması konusunda da etkili bir kontrol oluşturmuşlardır. Uzun dönemde, politikacılar ve bürokratlar üzerinde yoğunlaşan bu soyut fakat yanılmaz müdahale, hızla gelişen «vatandaşın yönetime katılması hareketinin» belki de en önemli sonuçlarından biri olacaktır. En azından, bu grupların çalışmaları sadece davranışları ve tutumları açısından değerlendirilemeyecektir. Bugün bile, bu grupların sadece varlığı, savundukları programlar, görüşler ve tutum ve davranışları kadar önemli duruma gelmiştir.

Beklenen Sorunlar :

Bu başarılı sonuçlara karşın, devlet örgütünün her düzeyinde ortaya çıkan uygulamayı güçleştirici eğilimler nedeniyle kamuoyunun yönetime katılması hareketi kendi kendini etkisiz duruma getirmek üzeredir. Konuyu basit ve düzenli bir metotla inceleyebilmek için, kamuoyunun yönetime katılması olgusunun yol açtığı sorunları beş geniş kategori içine sokabiliriz. Halkın yönetime katılması hareketine karşı politikacıların takındığı bugünkü dar görüşlü tavır; Temsil ve hukuka uygunluk sorunları; Vatandaş gruplarının ve sözcülerinin tutum ve davranışlarının yol açtığı sorunlar; Vatandaş gruplarının izlediği politika ve programların ayrıntılı bir «malîyet-kar» analizinden yoksun oluşu.

Halkın yönetime katılması hareketinin doğurduğu başlıca tehlikelerden biri, yöneticilerin sosyal çıkar grupları ve vatandaş örgütlerine karşı takındığı aşırı duygusal ve dar görüşlü tutumda yatmaktadır. Yöneticiler, sorumluluk alanlarında yeni ve güçlü bir halk tercihi ile karşılaştıklarında, genellikle bu isteklere boyun eğmenin yada kabul eder gibi görünmenin kendileri açısından doğuracağı avantajlı durumu kavrayıp uyum gösterme eğilimindedirler. Bir kurumun kamuoyu tercihlerine karşı gösterdiği uyum ve duyarlılık kurumun geleceği açısından olduğu kadar son derece yarışmalı bir siyasal ortamda yöneticilerin geleceği açısından da güçlü bir güvencedir. Yöneticiler kamuoyu tercihlerine ve eleştirilerine açık olduklarını yada bunlara sempati duyduklarını göstermeye kalktıklarında ortaya sorunlar

çıkmaktadır. Vatandaş grupları, çevre sorunları ile ilgilenenler veya tüketici grupları, kurum tarafından doğacak sonuçların tam olarak değerlendirilmesine ya da bu işleminden etkilenen diğer grupların harekete geçmelerine fırsat vermeden, kamuya yararlı olduğunu savundukları program ve kararların bir an önce uygulanması için kurum üzerinde baskı yapmaya başlarlar. Birkaç olayda, Tüketim Malları Güvenlik Komisyonu, işlemi bir süre geciktirerek şikayet konusu mallar hakkında yeni bilgiler toplamak ve deneyler yapmak yerine, bazı malların zararlı olduğu yolunda kamuoyunu uyarmak ya da bunların satışını yasaklamak konusunda acele kararlar vermiş ve eleştiri konusu olmuştur. Bu acele kararlara muhatap olan firmalar, sonradan mallarının standartlara uygun olduğu anlaşılarak oktantalar bile, yıkıcı yayınlar ve piyasadaki satış ve güvenin yitirilmesi nedeniyle eski durumlarına dönebilme olanağını kolayca elde edemezler.

Aynı madalyonun diğer yüzünde, yanlış ve uygulanmaz olduğu yolunda ciddi kanıtların bulunmasına karşın, yöneticilerin baskılar sonucu mevcut bir takım çevre ve tüketici sorunları ile ilgili politikaları yürürlüğe koyma zorunda bırakılmaları sorunu bulunmaktadır. Çünkü kamuoyuna karşı sorumluluklarını yerine getirmeme gibi bir suçla suçlanmak istemeyecekler ve güvenilirliklerini kanıtlamak için, görüşlerine aykırı bile olsa, mevcut politikaları en azından sürekli olarak uyguluyor gibi gösterme eğilimi içine gireceklerdir. Bu, politikadaki değişikliğin tüketicilere ve çevreye neye mal olacağını yöneticilerin dikkatle ölçmemeleri gerektiği anlamına gelmez. Fakat, karmaşık ve tartışmalı durumlarda «Sosyal güvenlik» «çevre» ya da «kamu yararı» lehine yanlış işlemler yapmak başka, söz konusu politikadan beklenen sonucun alınmasını ciddi şekilde engelleyecek bilgiler derlenmesine karşın sosyal çıkar gruplarının tercih ettiği çözüme inatla bağlanıp kalmak başka şeydir.

Sosyal grupların tercihlerine aşırı duygusallıkla karşı konulduğunda, politikacı ve yöneticiler dikkat ve zamanlarının çoğunu en dramatik, kamuoyunda en çok tartışılan ve en politik konu ve sorunlarla uğraşmaya ayırmak zorunda kalabilirler. Uzun dönemde çok daha önemli olmasına karşın, göze daha az batan sorunlar geri plana itilme, daha düşük öncelik alma, ya da tümüyle ihmal edilme tehlikesi ile karşı karşıyadır. Kamuoyunun yer aldığı kamu yararı tartışmalarında kurumların kısa ve uzun vadeli seçenekler arasında, bir başka deyişle «kısa vadeli ısı-

raplara karşı uzun dönemde elde edilecek kazançlar» arasında ince hesaplara dayanan bir seçim yapması çok zordur. Örneğin; nükleer enerji konusundaki tartışmalarda çevre sorunu, santrallerin yeri ve güvenlik kuşkuları uzun dönem çıkarlarından geleneksel fosil enerjisi kaynakları olan petrol ve kömürden enerji elde etmek ile nükleer enerji arasındaki korkunç maliyet farkı-daha fazla kamuoyunun desteğini kazanmaktadır. Aynı şekilde, doğal gaz hatlarının yeniden saptanması tüketicilerin kullandıkları gaza daha çok para ödemelerini gerektirebilir ama bu artış yeni kaynakları bulunmasını ve üretimin artırılmasını özendirerek ve böylece elde edilecek fazla doğal gaz nedeni ile sonuçta fiyatlar yeniden düşürülecektir. Sonuç ne olursa olsun, vatandaşların ve sosyal çıkar guruplarının yüksek fiyatlara karşı ilk reaksiyonu kamu yöneticilerinin bu uzun vadeli önlemi savunmalarını güçleştirecektir.

Temsil ve Hukuka Uygunluk:

Yöneticilerin vatandaş örgütleri ve sosyal çıkar gurupları ile ilişkilerinde ortaya çıkan bir diğer problem de temsil ve hukuka uygunluk sorunlarıdır. Sosyal çıkar gurupları tam olarak kimin adına konuşmaktadır ve seçmenlerinin (ya da temsil ettikleri kesimin) görüşlerini ne ölçüde doğru olarak yansıtmaktadır? Vatandaş örgütleri sık sık savundukları görüşlere en üstün önceliğin verilmesini, çünkü kendilerinin özel çıkarları savunan bir sosyal çıkar grubu olmadıklarını ve bu nedenle de, belli bir seçmenler kesimine dayanmadıkları halde, tüm kamuyu temsil ettiklerini ileri sürerler. Sadece kendi görüşlerine uyan program ve politikalar kamunun gerçek çıkarları doğrultusundadır. Daha açık bir deyimle, bu guruplar kamu çıkarını savunduklarını ve kamu görevlilerinin özel çıkar guruplarının isteklerinden çok kendi görüşlerine ilgi duymaları gerektiğini söylerler. Örnek olarak çevre bilimci Barry Commoner'in kömürle çalışan elektrik santrallerinden çıkan sülfat gazının kontrolü gibi son derece karmaşık bir tartışmada yaptığı basit açıklamayı ele alalım. Çevreyi Koruma Dairesi pahalı ve tam başarı sağlayamayan süzgeç sisteminin kirliliği kontrol etmede en etkili sonucu sağlayacağını savunurken, Federal Enerji Komisyonu ve elektrik üreticisi firmaların çoğu bu tesislerin arada bir durdurulmasının ve daha yüksek bacalar kullanmanın ülkenin enerji gereksinmesi, hava kirliliği ve üreticilerin mali sorunları arasında en uygun dengeyi sağlayacağını ileri sürmektedirler. Commoner bu tartışmayı şöyle açıklıyor: «Federal Enerji Komisyonu enerji

endüstrisinin haklarını savunurken, Çevreyi Koruma Dairesi bu konuda kendisini Amerikan toplumuna karşı sorumlu saymaktadır.»

Bu «kamu yararı kamu çıkar gruplarının söylediği şeydir» anlayışı zaman zaman önemli anlaşmazlıklara yol açmaktadır. Çevreyi Koruma Dairesi'ni eleştirenler bu kurumun «siyasal baskılardan yalıtılması» gerektiğini savunurken, hemen sonra bu dairenin işlemlerini ve karar mekanizmasını halkın müdahalesine büyük ölçüde açık tutmasının şart olduğunu ileri sürerler. «Halkın denetimini arttırmasına izin vermek ve kamu çıkarından başka bir şey savunmayanların yönetime katılmalarını teşvik etmek kamuoyunun Federal hükümetçe yürütülen kirlilikle savaş çalışmalarına güvenmesini sağlayacaktır.» Uygulamada bu savın gerçekte söylemek istediği, kumruların ve kamu görevlilerinin görüşleri çevre ile ilgilenenlerin görüşlerine uymayan her türlü endüstri ya da diğer grup önerilerini geri çevirmeleri gerektiği şeklindedir. Varılmak istenen sonuç açıktır:

Halkın yönetime katılması idari karar mekanizmasının çevre sorunlarını tek amaç olarak benimseyecek biçimde geliştirilmesini güvence altına alacaktır.

Gerçekte, çevre sorunları veya kamuoyunu ilgilendiren diğer konularla ilgilenen pek çok görüşten sadece birinin diğerlerinden soyutlanması ve yönetim politikasının tek amacı haline gelmesine izin verilmesi son derece yanıltıcıdır. Gerçekçi yönetim politikasının saptanması tartışmalı konularda birbiri ile çelişen grup çıkarlarının dengelenmesi ile sağlanabilir ve yöneticiler kararlarını verirken kendilerinininkinden başka bir görüşün dikkate alınmamasını isteyen grupların yanıltıcı savlarına aldanmamalıdır.

Vatandaş grupları, aynı zamanda, kendi kişisel görüş ve önerilerini savunurken savlarına daha bir haklılık kazandırabilmek için, «kamu yararı», «çevre sorunu» veya «tüketici sorunu» gibi sıfatlar ekleme eğilimindedirler. Çevre sorunu olarak ormancılığı savunanlara karşı, Michigan Üniversitesi Doğal Kaynaklar Fakültesi eski Dekanı bu savların kereste üretimi ve ormanların tüketilmesine karşı olanların kişisel görüşlerini yansıttığını söylemiştir. Bu görüş de savunulabilir ama bunu söyleyenlerin orman yönetiminin çevreye yaptığı olumsuz etkilerle ilgilendiklerini söylemeleri ve kamuoyunun ilgisini çeke-

ceği önceden bilinen bir «çevre sorunu» savının arkasına sığınmaları şart değildir.

Kamu yararı konularında bir diğer temsil sorunu da; kabul etmeseler bile, kamu adına konuştuklarını ileri sürenlerin çoğu toplumun çok küçük bir kesiminin kendi kendini atamış sözcülüğünü yaptıklarıdır. Bu koşullar altında, «kamuya yararlı» imiş gibi savunulan politikalar başkalarının adından yararlanarak toplumun bir kesiminin çıkarlarına hizmet edebilir. Tüketici, çevre sorunu ve diğer kamu yararı savları ardında orta ve daha üst sınıfların çıkarlarını savunan ve bunu fakir, yaşlı, kentli ve azınlık haklarını savunuyormuş gibi gösterenler vardır. Çevre sorunlarını savunanlar sık sık kentleşmede büyümeyi engelleyici sert yasaları savunurken, başkaları bu tür politikaların fakirler aleyhine ayrıcalık yaratacağını ve sonucunun işsizlik ile yerel ekonomik durgunluk yaratmak olacağını ileri sürerler. Aynı şekilde, kamu çıkar grupları ve tüketici örgütleri daha üstün kalitede ve dayanıklı mallar üretilmesini zorlayan yasaların çıkarılması için kulis yaparlarken, bu grupların, haklı olarak, hangi kamu yararını savundukları ve gerçekte kimin çıkarlarını korudukları sorulabilir. Bu konuda bir eleştiri şu noktalara değinmektedir:

Tüketici hareketi mevcut kurumlara karşı bir hareket haline dönüşürken, ayrıntılı ve dikkatli bir inceleme bu hareketin büyük ölçüde liberal görüşlü ortamın üstündeki sınıfların ideolojik bir çalışmasından ibaret olduğunu ortaya koyacaktır. Yasalar firmaları daha kaliteli mallar üretmeye zorlayabilir ancak, bu malların hatlarının artmasına engel olamaz. Yine yasalar üretimle ilgili ayrıntılı bilgilerin halka dağıtılmasını da sağlayabilir fakat bu bilgiler sadece yüksek düzeyde öğrenim görmüş olanların işine yarar. Bütün bu önlemler üretimi, özellikle ucuz ve kitlesel tüketime sunulan malların üretimini düşürecektir. Ekonomik kurallar nedeniyle daha iyi malların üretilmesini sağlayan yasalar bu malların hatlarının da düşmesine yol açacaktır. Fakat aynı yasalar fakirlerin alabileceği daha ucuz malların da piyasadan çekilmesine neden olacaktır. Geçmişte, rekabetin devlet tarafından sınırlandırılmasını isteyen üretici grupların hareketinde böyle bir deneyim geçirilmiştir. Bu durumda, biri çıkıp da, üyelerinin yani ortamın üstündeki sınıfların tüketim zevklerini tatmin etmeye yönelik bir tüketici hareketinin tekelleşmesini savunabilir mi?

Kamu görevlilerinden, vatandaş gruplarının önerdiği biçim ve terimler çerçevesinde kamu yararının ne olduğunun tanımlanması istendiğinde, yöneticiler, vatandaş dileklerine karşı duyarlı olmanın bağımsız, dikkatle gerekçelere bağlanmış ve her yeni durumda kamu yararının özellikleri dikkate alınarak verilmiş idari kararlar yerine ikame edilemeyeceğini sürekli akılda tutmalıdırlar. Vatandaş unsuru, etkili ve uygulanabilir bir politika yada programın tek unsuru olmadığı gibi, her zaman programların kamuya yararlılığını kontrol eden bir araç da değildir. Yöneticinin amacı; profesyonel kararların, etkili program uygulama stratejisinin ve vatandaşlara uygun ölçüde tanınmış yönetime katılma fırsatının bir arada değerlendirilmesinden yaratıcı sonuçlara ulaşmak olmalıdır. Süratle değişen politik çevre ve program durumlarına derhal ayak uydurması gereken kamu görevlisi için «Temel amaçları özenle akılda tutmak, her vatandaşın kolayca etkileyebileceği iktidar makamlarının egemen olduğu halkın yönetime katılmasını gerekli kılan demokratik yönetim biçiminin soyut kavramlarını adım adım ve körü körüne

Tutum ve Davranış Biçimi:

Vatandaşın yönetime katılması ve kamu yararı politikasının doğurduğu üçüncü ana sorun bu grupların savaşımalarında izledikleri tutum ve davranış biçimidir. Vatandaş gruplarının görüşlerini savunurken konuyu aşırı ölçüde dramatize etmeleri, sorunu olduğundan büyük göstermeleri ve savlarını gürültü ile ortaya koymaları sık sık karşılaşılan bir yakınma konusudur. Yakınma konusu olan ve tartışılan diğer yöntemler arasında kitle haberleşme araçlarının aşırı ölçüde kullanılması, bunların doğru olmayan savları savunur hale getirilmesi, elektronik casus aygıtları ve daha bir takım taktiklerden yararlanılması da vardır. Öyle ki, bu yöntemler vatandaşların yönetime katılması hareketini normal bir siyasal hareket olmaktan çıkarmakta, adeta bir gerilla savaşı görünümü kazandırmaktadır. Zaman zaman yayınladıkları araştırma raporlarında ve siyasal kulis çalışmalarında öylesine saldırgan, küstah ve kişileri küçültücü deyimler kullanırlar ki, bu yöntemlerin kendi çabalarının etkinliğini bile zedelediğine rastlanır ve başlangıçta alçak gönüllü savlarına ilgi duymaya başlayan kamuoyu bile bu kalitesiz ve tutarsız yayınlardan sonra ilgi ve desteğini esirgemeye başlar. Bu araştırma raporlarında yanlış bilgiler, destekten yoksun gör-

üş ve sonuçlar ile var olmayan kaynaklara yollama yapan dipnotlar eleştiriciler tarafından saptanmış ve haklı olarak, bu tür yayınların güvenilirliği ile ilgili sorular yöneltilmiştir.

Daha da ciddi olan sorun, vatandaş gruplarının siyasal ve idari etkinliklerini arttırmak amacıyla başlattıkları uzun tartışmaların idari ve yargısal işlemleri bazı durumlarda tamamen durduracak ölçüde yavaşlatmasıdır. Çeşitli grupların çelişen görüşlerini bağdaştırmaya çalışan ve konu ile hiç bir yakın çıkar ilişkisi bulunmayan daha başka grupların da, bu arada, kendi görüşlerini egemen kılmak için çaba harcadıkları yolunda yaygın bir kanı vardır. Nükleer enerji alanında, kamuoyunun yönetime katılması hareketi zaman zaman konu hakkında vatandaşların görüşünün de duyulması ve bu görüşlerin yöneticilerce dikkate alınması arzusunun çok ötesine taşar. Bazı vatandaş grupları idari görüşmelerin uzaması ve işlemlerin sürüncemede kalmasına kendilerini adanmış gibi görünürler. Amaçları; uzun görüşmeler, diğer grupların artan huzursuzluğu ve özel gruplarda sürekli kararsızlık ve artan masraflara katlanma isteksizliği yaratarak kendi görüşlerinin benimsenmesini sağlamaktır. Nükleer enerji santrallerinin yapılmasına karar vermeden önce girilen uzun tartışmalarda - ki halen böyle bir projenin ortaya atılması ile yapımına izin verilmesi arasında 9 ila 10 yıl tartışma ile geçmektedir- bir gözlemci şu sonuca varmıştır. «Konu ile ilgili kişiler için, bir takım çevre sorunu savunucularının görüşmelerin sona ermemesini arzuladıklarını söylemek sürpriz olmayacaktır. Onlara göre, bir enerji santralının geciktirilmesi için kaybedilen zaman çevre sorunları açısından bir kazançtır.» Aynı şekilde, bağımsız bir Tüketiciyi Koruma Dairesi'nin kurulmasına gösterilen tepkinin çoğu, böyle bir kuruluşun görüşüne uymayan kararları engellemek ve askıda bırakmak amacı ile uzun yasal işlemler başlatabileceği ve idari işlemlere kolayca müdahale edebileceği korkusundan kaynaklanmaktadır.

Vatandaş gruplarının, çıkar ve görüşleri ayrıntılı olarak açıklık kazanana değin, idari işlemleri çalışamaz duruma getirmeleri bazan «şantaj» sözcüğü ile tanımlanır. Radyo ve televizyon yayınları ile ilgili yasa ve kurallar bu sorunun en açık biçimde ortaya çıkmasına olanak veren alanlardır. Devlet'ten ruhsat alarak çalışmaya başlayan her Radyo TV istasyonu üç senede bir bu ruhsatını yenilemek zorundadır. Bu yenileme işlemini «Federal Haberleşme Komisyonu» yapar. Geç-

mişte rutin olarak yapılagelmekte olan bu işlem, son bir kaç yılda, yerel radyo-tv yayınları üzerindeki baskılarını güçlendirmek isteyen vatandaş gruplarınca ele geçirilmiştir. Vatandaş gruplarının Federal Haberleşme Komisyonu'na belli bir radyo- tv istasyonunun ruhsatının yenilenmemesi amacı ile dilekçe vermesi halinde, istasyon sahibi başvurusunu savunmak amacıyla bir hayli zaman ve para harcamak zorunda bırakılmaktadır. Bazı istasyonlar vatandaş gruplarının itirazlarına karşı kendilerini savunmak ve Federal Haberleşme Komisyonu'na ruhsatlarını vize ettirebilmek için \$ 500.000 yargılama masrafı ödemişlerdir.

Yayın ruhsatlarının yenilenmemesi için verilen bu tür itiraz dilekçeleri sonuçta Komisyonun iş hacmini de aşmış ve pek çok başvuru bu nedenle sürüncemede kalmıştır. 1970 yılından Eylül 1974'e kadar bu amaçla komisyona 247 dilekçe verilmiştir. Bu dilekçelerin büyük kısmı sonuca bağlanmadan, örneğin, 1971 yılında ruhsatının yenilenmesi için başvuran radyo-tv istasyonları, yine bir takım vatandaş itirazlarını beraberinde sürükleyerek, 1974'de yeniden Komisyonun önüne gelmişlerdir. 80 kadar yenileme başvurusu vatandaş gruplarının karşı hareketleri nedeniyle hiç bir işleme tabi tutulmadan bekletilmektedir. Bir Radyo-TV muhabiri bu konuda şunları söylüyor:

İstatistiklerin ardındaki gerçek olay bir itiraz dilekçesi verileceği yolundaki tehdidin neler yapabileceğidir. Ruhsatın yenilenmemesi için Federal Haberleşme Komisyonu'na dilekçe veren vatandaş grubuna karşılık, en az yarım düzine vatandaş grubu sırf bu yolda dilekçe verme tehdidi ile amaçlarına ulaşmaktadırlar.

Bir yanda yüksek yargılama masrafları, diğer yanda çalışamaz duruma gelmiş bulunan Federal Haberleşme Komisyonu arasında Radyo-TV istasyonu sahipleri, itiraz dilekçesi verilmesine engel olabilmek amacıyla, vatandaş grupları ile doğrudan görüşmelere oturma yolunu seçmişlerdir. Bu görüşmelerin konusu çeşitlidir: İşçi-İşveren ilişkileri ve azınlıkların işe alınması konusu; yoğun ticari reklamlar; programların dağıtımındaki dengesizlikler; korkulu yayınlar; etnik azınlıklara karşı gösterdiği ileri sürülen duyarsızlık; çocuk yayınlarında yetersiz kalite; kamuoyunu ilgilendiren konulara yayınlarda daha fazla yer verilmesi; kadın programlarının yokluğu ve daha baş-

ka konular. Sonuç, Federal Haberleşme Komisyonu görevlilerinden James Quello' nun deyimiyle, «küçük sosyal hareket gruplarının programlar üzerindeki diktatörlüğü» dür.

Bu konuda bir örnek olay verelim: Los Angles Radyo Televizyon istasyonu KTTV, bir yerel vatandaş grubunun bir kaç çocuk karton filminde korkutucu yayın yapıldığını ileri sürerek ruhsatın yenilenmemesi için dilekçe vermeye kalkışması üzerine, bu programları yayından kaldırmış ve içinde korkutucu sahneler bulunan diğer 81 program için de yayından önce «ebeveynlere uyarı» mesajları yayınlamayı kararlaştırmıştır. Bu konuda KTTV program direktörü «Anlaşmak çok kolay oldu. Birkaç önemsiz karton filmi yayınlayacağız diye ruhsatımızın yenilenmesine engel olmak isteyen dilekçelere karşı kendimizi savunmak için yüzbinlerce dolar harcamak anlamsız olurdu.» demiştir.

Bu tür taktiklerin yöneticiler açısından doğuracağı tehlike hem açık hem de çok yakındır. Her şeyden önce, bunlar idari esnekliğin özünü tehdit etmektedir. Bu uygulamanın en az tehlikeli sonucu «kamuoyu yoklamaları ile yönetim» olacaktır. Çünkü bu gruplar, yukarıda da gördüğümüz gibi, toplumun tümü için değil, örgütlenmiş ufak bir kesimi adına konuşmaktadırlar. Ne kamuoyu yoklamaları sonucu ne de vatandaş gruplarının istekleri karar mekanizması için uygun ve gerçekçi bir yöntemdir. Vatandaş isteklerine otomatik olarak uyan yönetici ve kamu görevlileri giderek olayları bağımsız olarak değerlendirme ve daha geniş kamusal çıkarlara karşı olan sorumluluklarını yerine getirme yeteneklerini sınırlandırmış olacaktır. Sonuç olarak şunu söyleyebiliriz ki; kamu politikasını yapanlar, küçük fakat sesi çok çıkan grupların değil, tüm kamunun beğenisini kazanacak kararlar vermede özgür bulunmalıdırlar. Gerekli olan, kamu çıkarı adına yapılan öneri ve eleştirilerin idari karar mekanizmasında dikkate alındığı-ve fakat kararların sadece bu müdahalelerin etkisi altında alınmadığı bir ortamın oluşturulmasıdır.

Vatandaş grupları, en azından kısmen, uzun zaman alan idari işlemleri daha da yavaşlatmak suretiyle amaçlarına erişmek eğiliminde olduklarına göre, yöneticiler vatandaşların yönetime katılma hareketini, kendi kamu yararı anlayışlarını da göz önünde tutarak, çelişen görüş ve çıkarları bağdaştırıcı etkili ve zaman kaybına engel olucu bir yöntemle dikkate almalıdırlar. Çoğu gözlemciler, vatandaş gruplarının idari işlemlere

olumlu katkılarda bulunmaktan çok, başkalarının olumlu katkılarına saldırmak suretiyle davranışlarını olumsuz biçimde ortaya koyduklarında birleşirler. Ciddi olarak incelendiğinde, bunun boş bir taktik olduğu ve ortaya çıkan sorunlara yaratıcı bir yaklaşım ve heyecanla çözüm aramakta olan bir kurumu kolayca etkilemesinin güç olduğu anlaşılmaktadır.

Vatandaş grupları idari tartışmaları «vatandaş çıkarlarının ancak başkalarının zararına korunabildiği» bir yöntem olarak görmeye ve göstermeye özen gösterirler. Yöneticiler bu anlayışa kesinlikle karşı durmalıdırlar. Şunu unutmamak gerekir ki, kimse, en azından kamunun hiç bir kesimi, kararın içeriği ne olursa olsun, siyasal ve idari mekanizmanın önemli kararlar almasına engel olduğu zaman kazançlı çıkmayacaktır.

Maliyet - Kar Analizi ve Halkın Yönetime Katılması:

Vatandaşların kendi çıkarını koruma savaşımları ile ortaya çıkan bir diğer sorun da, kamu çıkar grupları arasında iyi gelişmiş bir maliyet - kar analizi bilincinin uyanmamış olmasında görülebilir. Çevre, tüketici ve diğer kamu yararı konuları, bir ölçüye kadar, ekonomik konulardır ve ekonomik bakış açısı bu sorunların incelenmesinde göz önünde bulundurulması gerekli en önemli görüşlerden birisidir. Halkın mal, hizmet ve fiyat faktörleri arasındaki tercihleri ve değer yargıları birbirinden ayrıdır. Ekonomik görüş açısı yöneticilerin bu gerçeği kavramalarını sağlar. Ayrıca, çevre sorunları, kamu sağlığı ve tüketicinin korunması konularının, kaçınılmaz olarak, pazarlanan veya pazarlanamayan kıt kaynakların alternatif kullanım alanları arasında bölüşümü sorunu olduğunu da gözden uzak tutmamak gerekir.

Vatandaş grupları kamu yararı konularını bir maliyet-kar analizi çerçevesinde görmeye çalışırlar. Bu grupların sözcüleri maliyetin, özellikle kamu sağlığı, güvenliği ve çevre sorunları söz konusu olduğunda, önemli bir faktör olmadığını; gelecek nesiller açısından doğacak karın ve bunun maliyetinin gerçekçi biçimde hesaplanmasının olanaksız olduğunu; ya da maliyetin saptanması ve hesaplanması işleminin kar ve maliyetin değişik ekonomik ve sosyal gruplar arasında eşit ve adil dağıtımının ihmal edilmesine karşılık sadece etkinliği sağlamağa yönelik olduğunu savunurlar. Kamu yararının savunulmasında bir maliyet-kar analizinin yokluğu konuları büyük ölçüde basitmiş gibi gösterir ve vatandaşları yönetim sorunlarına dar ve gerçek dışı bakış açısından yaklaşmaya özendirir.

Mevcut temiz havanın kirlenmesi sonucu doğurmasa bile her türlü «hava kirliliği standardı» bir «kirlenme ruhsatı» olarak adlandırılır. Vahşi hayat tartışması, doğal güzelliklerin yok edilmesine karşı olanlarla ülkenin ormanlarını özel çıkarları için kullanmak isteyenler arasında bir savaşım olarak gösterilmek istenir. İş güvenliği ve işçi sağlığı konusu bir yandan endüstrinin işçilerin sırtından haksız kazanç elde etme gayreti ile diğer yandan zaten tehlikelerle dolu bulunan bu alanın her düzeyine yeni tehlikeler ekleme tartışması olarak tanımlanır. Kamu yararı politikalarının birbirine orantılı olarak bir maliyet - kar analizinin yapılmaması nedeniyle, çelişen değer yargıları arasında karar verilirken kişisel değerlendirmeler ve tercihler ön plana çıkmaktadır.

Yöneticiler açısından sorun kamu sağlığı, tüketicilerin korunması yada çevrenin iyileştirilmesi ile ilgili olmaktan çok, kamu yararı amaçlarına ulaşabilmek için diğer değer yargıları, hedefler ve politikalar açısından, bu programların kaç mal olacağı ve gerek bireysel ve gerekse toplumsal olarak bu programlar için ne kadar harcama yapmaya hazır olduğumuz konuları ile ilgilidir. Bu kamu yararı tartışmalarında vatandaş grupları genellikle yöneticilere, ne seçeneklerin ne de bu seçeneklerden beklenen sonuçların maliyet - kar açısından tanımlanması ve analizine yardımcı olurlar. Daha da kötüsü, vatandaş gruplarının dar görüş açıları ve savlarını ileri sürerken kullandıkları yöntemler kamu görevlilerinin bu tür kritik hesapları bağımsız olarak yapmalarına da engel olmaktadır.

Son Gözlemler :

Bu yazı vatandaşların kamu yönetimine katılmalarının beraberinde getirdiği sorunların bazılarını tanımlamak amacı ile kaleme alınmıştır. Eğer, Charles Hamilton'un söylediği gibi, «1960' ları vatandaşın kamu yönetimine tam olarak katılması hakkının sağlanmasına tahsis edilmiş on yıl» olarak kabul edersek, 1970' ler, en karlı biçimde, bu yeni gelişen «katılma hakkı» ile ne yapılacağı ve bu hakkın değişik siyasal ve idari durumlarda kullanılmasının yöntem ve standartlarının neler olması gerektiğini araştırmak ile geçirilmelidir. Artık sadece «vatandaşın yönetime katılmasından yana» olmak yeterli değildir. Bu katılmanın ana tartışma konuları; katılmanın ne ölçüde olacağı, hangi biçimlerde uygulayacağı hangi koşullar altında dikkate alınacağı ve kamu politikası ile kamu yönetimi üzerindeki etkilerinin neler

olacağı olmalıdır. Böyle bir yaklaşımda, kamuoyunun yönetime katılmasının hem yararlı hem de arzu edilen bir olgu olduğunun bilincine varmak, fakat bu katılmayı çok iyi tanımlanmış ve kontrol edilebilir sınırlar içinde tutmanın gerekliliğine inanmak zorunludur. Her olayda, halkın geniş biçimde yönetime katılması ile elde edilecek yararların kamusal işlemlerin gecikmesi ve diğer grup çıkarlarına uygunluğu açısından dikkatli bir değerlendirmeye tabi tutulması gerekir.

Vatandaş gruplarının kullandıkları dil bizleri, kamu kurumlarının kamu çıkarını koruma ve kamu yararını temsil etmede yetersiz kaldığına ve kamu yararını en iyi halk temsilcilerinin savunduklarına inandırabilir. Fakat, bu temsilciler toplumun sadece bir kesimini temsil etmektedirler ve savları ile istekleri diğerlerinininkilerden ne daha az nede daha çok geçerlidir. Yönetim politikası, kamu yararı sözcülerinin ihtiras ve ısrarları ile değil, gerekçeli analizler, sistematik ve uzun vadeli planlar, bugünün sosyal ve siyasal gereksinmelerinin gelecekte ortaya çıkacak gereksinmelerle bağdaştırılması, ve mevcut en ayrıntılı bilgiler ışığında saptanmalıdır.

Theodore Lowi de, vatandaşların kamu yönetimine katılması hakkına gereğinden fazla önem vermenin kamu adına karar verme yetkisinin özel grupların eline teslim edilmesi sonucunu doğuracağı ve kamu kurumlarının değişen sosyal ve idari gereksinimleri karşılamak amacıyla olumlu ve yaratıcı atılımlarda bulunma yeteneğini yok edeceğini söylemiş ve bizleri uyarmıştır. İster toplumun tümünü isterse özel bir grubu temsil etsinler, devlet örgütü dışındaki gruplara kamu politikasının saptanmasında karar verme yetkisi tanındığı ölçüde, siyasal kurumlarımızı etkileyen «hukuka uygunluk ve yetki» sorununa yeni tartışma konuları eklemiş oluruz. Lovvi'nin görüşünden şu sonuç çıkarılabilir: Eğer kamu yararını savunan grupların yöneticilere nasıl hareket etmeleri gerektiği yolunda direktif vermelerine izin verilmezse, büyük bir olasılıkla bu gruplar yöneticilerin kendi inisiyatifleri ile hareket etmelerini ve kamusal sorunların sistemin daha alt ve daha az göze çarpan düzeylerinde bir takım özel gruplar tarafından karara bağlanmasına izin verilmemesini isteyeceklerdir.

Sonuç olarak, kamuoyunun yönetime katılması olgusunun, «Yaratıcı siyasal çözümlerin kaynağı ve önemli siyasal problemlerin tanımlanma yeri olan yasama organlarının yerini ala-

rak» yönetim sorunu ve siyasal hareketin başlıca ilgi alanı haline gelmekte olduğunu söyleyebiliriz.

Vatandaşların yönetime katılımı konusunda uygun yasal formlar ve yöntemler gibi bir takım teknik sorunlar ilk bakışta durumu başka türlü gösteriyorsa da, bu konuda temel sorunlar yöntem, yasal görüş, örgütlenme yada sunuş biçimi gibi ayrıntılar değildir. Ana sorun siyasaldır ve, siyasal forumlarda tartışılmasına karşın, uygulamada gereğinin ne şekilde yerine getirileceğinin takdiri yöneticilere bırakılmıştır. Örneğin; nükleer enerji santrallerinin kurulması ve işletilmesi hakkındaki tartışmalarda yöneticilerden, ulusal nükleer enerji politikasının gerektirdiğinden başka bir karar vermeleri istenmemektedir. Bir başka deyişle, nükleer enerji ile ortaya çıkan risklerin ne ölçüde kabul edilebilir olduğu, atom enerjisinin yarar ve zararları arasında uygun bir denge ve daha başka enerji kaynaklarının tercih edilip edilmemesi gerektiği gibi konular yöneticilerin takdir yetkileri arasındadır. 1970'lerin yöneticileri kolektif sorumluluklarının ötesine taşıacaklar, idari konularla olduğu kadar siyasal konularla da uğraşmak zorunda kalacaklar ve kamuoyunun yönetime katılımı olgusu ile en geniş ölçüde yüz yüze geleceklerdir. Saldırgan ve yoğun halk katılımı bu görüşün ayrılmaz bir parçası olmaya devam edecekse de, bu hareketin yöneticileri tümü ile egemenliği altına almasına izin verilmemelidir.

CUPPS, Stephan D., Emerging Problems of Citizen Participation, «Vatandaşın Devlet Yönetimine Katılımı ile Doğması Beklenen Sorunlar.» (Public Administration Review, No: 5, Vol. 37, September/October 1977), pp. 478- 488

Tüketicinin Korunması Ve Belediyelerin Bu Konudaki Yasal Yetkileri

Fikri Gökçeer

GİRİŞ

Dünyanın bütün ülkelerinde olduğu gibi, fiyatların yükselmesi yurdumuzda da, tüketicilerin büyük bir kısmını olumsuz yönde etkilemektedir. Türkiye’de 1974 ve 1975 yıllarında toptan eşya fiyatlarında % 29’a varan ve perakende fiyatlarda % 50 ye ulaşan fiyat artışları olmuştur. Son yıllardaki fiyat artışlarında da bir azalma olmamıştır. Bu durum ana ihtiyaç maddelerinin fiyatlarının belirlenmesini ve belirlenen bu fiyatların uygulandığı piyasanın denetlenmesini zorunlu hale getirmiş ve bu görevin yerine getirilmesi hayati bir önem kazanmıştır.

Bu amaçla Ticaret Bakanlığınca hazırlanan İç ve Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun Tasarısı Gerekçesinde:

Gelişme süreci içerisinde olan ülkemizde, mal ve hizmetlerin üretim, dağıtım ve tüketim düzeylerinin ve bunlar arasındaki ilişkilerinin, ekonomik ve sosyal alanlarda kalkınmamızı hızlı ve dengeli biçimde sağlamaya yeterli olmadığı açıktır. Bu

gün artık ekonomik ve ticaret hayatımızın, çağdaş ekonomik gereklere, yurdumuzun ve ulusumuzun gerçek gereksinmelerine en uygun biçimde yeni bir yasa ile düzenlenmesi kaçınılmaz olmuştur.

Gerçekten, üretici ve tüketici arasında yer alan dağıtım kanallarının çağdaş ekonomik anlayışa uygun bir sisteme kavuşturulması, malların fiyat ve kalite kontrolünün ticari hizmetlerle ilgili ücretlerin denetiminin yapılmasına olanak sağlayacak şekilde Devletin yetki sahibi kılınması, ticaret hizmetlerinde verimliliğin yükseltilmesi, arz ve talep arasında denge sağlanarak iç tüketim ile ihracat arasında bir taraftan aşırı talebi, diğer taraftan da tıkanıklıkları önleyecek rasyonel bir bağlantı kurulması piyasa hakkında yeteri ve sağlam bilgilerin toplanması ve bunların karar mercilerince değerlendirilebilmesi, üretici ve tüketicilerin örgütlenmeleri, karşılıklı hak ve sorumluluklarının belirlenmesi, çıkarlarının dengelenmesi gibi sorunlar, ivedi ve önemli nitelikte görülmektedir.

Ekonomik bakımdan gelişme süreci içerisinde olan ülkemizde piyasa düzeni ve rekabet koşulları yeterince kurulmamıştır. Bu nedenle ticaret hayatımızda ekonomi dışı olaylar ağırlığını hissettirmekte, bir yandan aşırı ve haksız kazançlar sağlanması olanağı doğarken, öte yandan sabit ve dar gelirli olanların sıkıntısı altında ezilmektedirler. Serbest piyasa ekonomisinin ve tam rekabet koşullarının geçerli olduğu gelişmiş batı ülkelerinde bile, ekonomik ve ticaret hayatı, ülkemizde görüldüğü gibi, böylesine başıboş bırakılmamış ve devletin zaman zaman düzenleyici ve yönlendirici girişimleri olmuştur ve olmaktadır.

Bu açıdan çağdaş devletin piyasa ekonomisinin ve tam rekabet kurallarının gelişmesi ve gerçekleşmesi yolunda gerekli önlemleri alması yanında, ticaretin düzene sokulması yoluyla haksız kazançların önlenmesi, yersiz fiyat artışlarının engellenmesi böylece tüketicinin, özellikle dar gelirli olanların korunması da görevleri arasında yer almaktadır denilmektedir.

Tüketicinin korunması hususunda alınacak önlemlerin sadece fiyat denetimi şeklinde anlaşılmaması lâzımdır. Aşırı fiyat artışlarının önlenmesi için yapılan piyasa denetimi sadece önlemlerin bir tanesidir.

Tüketicinin korunması hususunda alınacak önlemleri 3 ana faaliyet için mütalâa edebiliriz.

Bunlar :

- 1 — Mal ve Hizmetlerde fiyat ve kalite belirlenmesi ve de netimi,
- 2 — Satıcı ve tüketici arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi,
- 3 — Tüketicinin eğitimi, aydınlatılma ve örgütlenmesinin sağlanması

Tüketici sorunları konusunda sadece «**Tüketicilerin korunmasında belediyelerin yasal yetkileri**» ne değineceğiz.

Her toplumda olduğu gibi toplumumuzda da üreticiler ve tüketiciler vardır. Bu iki gurubun sağlıklı bir denge içinde ilişkilerinin düzenlenebilmesi için üretimin yeterli düzeyde olması, arz ve talep arasında aşırı uyumsuzluklar bulunmaması lâzımdır. Şimdi giriş kısmında sözünü ettiğimiz yasa tasarısında yer alan iki tanımı buraya alarak konunun önemini daha sonra belirtmek istiyorum.

Tüketici: Bir mal veya hizmeti, nihai olarak kullanan veya tüketen gerçek ve tüzel kişilerdir.

Üretici: Elde ettiği tarım, hayvan veya su ürünlerini satan gerçek veya tüzel kişilerdir.

Esasında sadece tüketicinin korunması söz konusu olamaz. Üreticilerinde korunması, tüketicilerin korunması ile yakından ilgilidir. Ortada bir de devletin olduğunu unutmamak lâzımdır. Devlet, alacağı tedbirlerle üretici ve tüketicileri korurken kendi varlığına da dikkat etmek mecburiyetindedir. Devlet, koruma tedbirlerini alırken önce açık finansmanı, enflasyonu önlemeli, üretimi artıracak tedbirleri almalı, yeri geldiğinde cesaretle vergi yasalarını âdil hale getirmeli ve vergi politikasını sağlam esaslara oturtmalıdır. Yoksa kısır döngü içinde kalırız. Tedbirler demeti tek taraflı işler ve ekonomik düzen bozulur.

Tüketicinin korunmasının sınırlarını da çizmek mecburiyetindeyiz. Koruma tedbirleri alırken, şu suallere açıkça ve kesin olarak cevap vermek veya cevap bulmak gereklidir.

Tüketici kime karşı korunacaktır? Üreticiye mi, Satıcıya mı? Koruma hangi alanda olacaktır? Sağlık alanında mı, yaşam düzeyinde mi, maddi yönden mi... Korunmadan amaç ne olacaktır. Tüketiciiyi kalite yönünden mi koruyacağız, yoksa bu

amaca standartlaştırmayı sağlayarak mı ulaşacağız, yoksa amacımız sadece fiyatların aşırı bir şekilde yükselmesini önlemek şeklinde mi olacaktır?

Yine devlet tüketiciciyi korumayı amaçlarken tüm mal ve hizmetlerin tümüne mi müdahale edecektir, yoksa bazı mal ve hizmetlerin denetimi yeterli mi olacaktır? Bu suallerin cevaplarını Anayasacılar, hukukçular, iktisatçılar ve nihayet devletin ilgili bakanlık ve kuruluşları içinde bulunduğumuz ağır ekonomik koşullar içinde bir an önce vermek mecburiyetindedirler.

Tüketiciciyi korumak devletin görevidir. Tüketicinin kendi kendini koruması ise devletin bu görevine bir katkı niteliğindedir. Devlet var olduğundan beri ticarete ve ekonomik hayata müdahale etmektedir. Ve bundan sonra da bu müdahaleden vazgeçmesi düşünülmaz. Bu müdahalenin derecesi toplumların yönetim biçimlerine bağlıdır. Yine bu müdahaleyi sadece tüketicinin korunması şeklinde düşünmemek lâzımdır. Tüketicinin korunması piyasa ekonomisi olan yerlerde söz konusudur. Komünist toplumlarda korunması gereken ekonomik düzendir. Ekonomi korununca, dolaylı olarak tüketicinin de korunacağı var sayılmaktadır. Hükümetçe hazırlanan yeni tasarı üzerinde çok tartışılan tüketici birliklerinin kurulacağına olanak sağlayan hükümleri bünyesinde taşımakta ve devletin güvencesi yanında bir katkının işlerliğine imkân yaratılmaktadır.

Tüketiciler arasında büyük farklılıklar bulunmaktadır. Et Balık Kurumu Satış mağazaları önünde bir kilo et alabilmek için cebindeki parayı kontrol eden tüketici ile etin fiyatını sormadan her seferinde 10-15 kilo et alabilen tüketiciciyi aynı kategoride mütalâa etmemek lâzımdır. Kişisel kanaatime göre korunması gereken tüketiciler 1. kategoriye giren tüketicilerdir. Ve halkımızın büyük çoğunluğunu teşkil etmektedirler.

Konunun önemini yalın olarak bu şekilde belirttikten sonra şimdi yürürlükteki yasal duruma bir göz atalım.

Belediyelerin, Genel İdare ile Müşterek Görev ve Yetkileri:

Fiyat belirleme ve denetiminde genel idareye görev ve yetki veren mevzuat konumuz dışında olmakla beraber, genel idare ve

belediyelerimize bu konuda birlikte görev veren mevzuatı başlangıçta açıklamakta yarar görüyorum.

1 — 3003 sayın Endüstriyel Maddelerin (Mamulâtm) Maliyet ve Satış Fiyatlarının Kontrolü ve Tespiti Hakkında Kanun :

Bu yasanın 1. maddesi Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına gerekli gördüğü endüstri şubesi mamullerinin maliyet ve toptan eşya fiyatlarının tespit, denetleme ve bunlara ait belgeleri inceleme ve saptanan satış fiyatlarını ilân etme görev ve yetkisini vermiştir.

Yasanın uygulanmasına ilişkin 2/13147 sayılı Tüzüğün 10 ve 11. nci maddelerine göre «Hükümetçe tipleri ve normları belirlenmiş olan sınai mamullerinin toptan satış fiyatları, mezkûr tip ve normlara göre, tip ve normları tespit edilmemiş olan mamullerinin satış fiyatları mahalli teemmüllere göre tespit ve ilân olunan toptan Satış fiyatlarının tatbikatı İktisat vekilliği teşkilâtı ve mahalli belediyeler tarafından kontrol edilir» denilmektedir. Bu durumda 3003 sayılı Yasa yalnız Bakanlığa yetki verirken, sözü edilen Tüzükle kontrol görevi belediyelere verilmiştir. Burada gözden kaçmaması gereken husus Tüzüğün özellikle toptan satış fiyatlarının tespitine ilişkin görev vermesidir. Perakende satış fiyatlarının saptanmasına ilişkin bir hüküm Tüzükte yer almamıştır. 1973 yılında Bakanlar Kurulu 1567 sayılı Türk Lirasını Koruma Kanununa dayanarak çıkardığı 1.10.1973 tarih ve 7/7202 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Fiyat Kontrol Komitesini» kurmuştur. Bu kuruluşa anılan kararname ile perakende fiyatlarının saptanması görevi verilmiştir.

Fiyat Kontrol Komitesinin bu yetkisinin, 1580 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelere verilen yetki ile çeliştiği konusunda hukuki tartışmalar yapılmaktadır. Bu tartışmalara girilmediğinden yeri gelince, sadece belediyelere verilen görev ve yetkilerde bu hususa kısaca değineceğiz.

2 — 3078 Sayılı Tuz Kanunu :

— Yasanın 5 inci maddesinin birinci fıkrası ile 6 ncı maddesi Tekel ambarlarından alınan tuz ile Tekel İdaresince yapılacak ince Sofra tuzlarının fiyatlarının Gümrük ve Tekel Bakanlığınca,

— Yasanın 5 nci maddesinin ikinci fıkrası ile tuzun taşıma masrafı çok olan ve gerekli görülen yerlerde, bu masrafları kısmen veya tamamen indirmek suretiyle belli bir süre için geçerli olmak üzere satış fiyatlarının tespitinin Bakanlar Kurulunca,

— Yasanın 14 ncü maddesi ile, Tekel idaresince tuz ambarı olmayan yerlerde, il ve ilçelerde yaz ve kış mevsimleri için tuzun toptan ve perakende satış fiyatlarının bir yıl için geçerli olmak üzere, uygulamaya geçilmeden iki ay önce, il ve ilçe merkezlerinde Belediye Meclislerinde, Saptanması öngörülmüştür.

3 — 1705 Sayılı Ticarete Tağışın Men'i ve İhracatın Murakabesi ve Korunması Hakkında Kanun :

Kanunun birinci maddesi yasanın amacını «Dahili ve Harici ticaret menfaatlarını korumak ve ticaret maddeleri üzerinde tağış ve hilelere mani olmak» diye saptanmıştır. Burada amacın tüketicinin menfaatlerinden ziyade, tüccarın menfaatlerinin korunması ve özellikle ihraç mallarımızın korunması olduğu görülmektedir. Ancak bu Kanuna dayanılarak bir kaç defa yayınlanan Bakanlar Kurulu Kararlarında tüketicinin korunması hususunda önlemler alındığını görmekteyiz. Resmi Gazetenin 13.10.1977 tarihli mükerrer sayısında yayınlanan ve yerel seçimler arifesinde uzun tartışmalara neden olan 5.10.1977 tarih ve 7/13956 sayılı Kararname bu görüşümüzü kanıtlamaktadır. Bu kararname 1705 sayılı Kanunun birinci maddesine dayanılarak Ticaret Bakanlığınca fiyatların kontrolü için hazırlanacak esasların bu Bakanlıkça yürütülmesini kararlaştırmıştır.

Kararnamenin 3 ncü maddesi ile kararnamenin 2 nci maddesinde belirtilen usul ve şartlara uyulup uyulmadığının (Başta Ticaret Bakanlığı yetkilileri olmak üzere bazı kamu görevlilerine) denetimi Belediye zabıta memurlarına bırakılmıştır.

4 — 3489 sayılı Pazarlıksız Satış Mecburiyetine Dair Kanun :

Perakende ticarete pazarlıksız satış zorunluluğunu koyan bu Yasa'nın 7 nci fıkrasının birinci bendinde «Belediyeler bu Yasa hükümlerinin tatbik ve takibine müteallik işler görmekle mükellef» tutulurlarken, ikinci bendinde de «Ticaret Bakanlığı

bu tatbik ve takip hususlarının teftiş ve murakabe edebileceği gibi, lüzum gördüğü yerlerde veya lüzum gördüğü bazı işlerde doğrudan doğruya tatbik ve takip işlerini yapmak üzere memur görevlendirebilir.» hükmü getirilmiştir.

Bu Yasa hükümlerine uymayanlar hakkında Belediye Encümenleri karar vermektedirler.

Ticaret Bakanlığı 2.9.1978 tarih ve 9527 sayı ile çıkarılan Kararname ile; pazarlıksız satış ve mallara etiket konulması zorunluluğu Ankara, İzmir, ve İstanbul Belediye hudutları içinde gıda maddeleri, giyim eşyaları, yakacak, halı, kilim ve turistik eşyaların satışlarına münhasır olmak üzere belirlemiştir. Yukarıda 1705 sayılı kanunla ilgili olarak açıkladığımız Kararname etiket konma zorunluluğunu ve dolayısı ile pazarlıksız satış tüm yurda teşmil etmiş bulunmaktadır. 1938 yılında çıkarılan Kararname, 25.10.1970 gün ve 7/1321 sayılı Kararname ile yürürlükten kaldırılmışsa da, yeni kararname 3489 sayılı Yasa Hükümlerinin belediye sınırları içinde dükkân ve mağaza gibi sabit satış yerleri ile hal ve pazar yerlerinde, işportacı ve seyyar satıcılar eliyle yapılan satışlara da uygulanacağını satışa sunulan malın fiyatlarının, cinsi ve niteliğini, standardı yapılmışsa standart isim ve numarasının etikette gösterileceğini saptamış bulunmaktadır.

1970 yılında çıkarılan Kararname, uygulama ve denetleme ile belediyeleri yükümlü tutmuştur. Ayrıca Ticaret, Bakanlığı ile Ticaret ve Sanayi odalarının ortak çalışmaları sonucu, satılan bütün mallara etiket konulması kararı «Odaların uyulması gerekli kararları» arasına alınmıştır. Bu karara uymayanlara ve aykırı hareket edenlere verilecek cezalar 5590 sayılı kanun ile belirlenmiştir.

5 — Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına 6973 ve 1053 sayılı Yasalarla Verilen Fiyat Belirleme Görevleri:

A — Sanayi Bakanlığının Kuruluş ve Vazifeleri Hakkındaki 6973 sayılı Yasanın 3 ncü maddesinin G fıkrasının 7347 sayılı yasa ile değiştirilen şekline göre :

a) Elektrik Satış Ücretlerine ait tarifeleri tespit, tasdik ve uygulanmasına ilişkin denetim, (G/2-bendi)

b) Şehir içi ulaşımında tramvay, metro, tünel, trolleybüs,

otobüs, teleferik, gibi tesis ve işletmelerin tarifi esaslarını tespit, tasdik ve denetleme (G/1,2 bendi) görevleri söz konusu Bakanlığa verilmiştir.

Belediyelere doğrudan doğruya görev veren mevzuatı incelerken göreceğimiz gibi bu görev 1580 sayılı Belediye Kanununun 70/8, 15/10 fıkraları ile Belediyelere de verilmiştir.

B — Temmuz 1963 de yürürlüğe konulan Ankara, İstanbul ve Nüfusu yüz binden fazla olan şehirlerde içme, kullanma ve endüstri suyu teminini düzenleyen 1053 sayılı Yasa'nın 8 nci maddesi uyarınca Belediyeler tarafından düzenlenen su ücret tarifeleri Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığınca onaylandıktan sonra işlerlik kazanabilmektedir.

6 — 79 Sayılı Milli Korunma Suçlarının Affına» Milli Korunma Teşkilât, Sermaye ve Fon Hesaplarının Tasfiyesine ve Bazı Hükümler İhdasına Dair Kanun :

A — Memlekette üretilen çimentonun fabrikada müşteriye teslimatı Yasa'nın 10ncu maddesi ile mülga 3780 sayılı Milli Korunma Kanunu uyarınca çıkarılmış olup halen yürürlükte olan K/ 1164 ve K/1180 sayılı kararlara dayanılarak, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca,

B — Çimentonun perakende fiyatları ise, sözü edilen kararlar muvacehesinde mahalli belediyelerin görüşleri alınarak il Daimi Encümenlerince tespit ve Valilerce onaylanmak suretiyle, Saptanmaktadır.

Fiyat Tespit ve Denetiminde Belediyelere Yetki ve Görev Veren Mevzuat :

Mevzuatı incelemeden önce Belediyelerimizin bugünkü durumlarına göz atmakta yarar görüyorum.

Yasal, ekonomik ve manevi fonksiyonları olan 1710 Belediye Yerel Yönetim Bakanlığının kurulmasından sonra, tüketicinin korunması konusunda aktif hale getirilmek istenmektedir. İçişleri Bakanlığı İdari Vesayet Bakanlığı olma durumundan çıkmış. Yerel Yönetim Bakanlığı bu görevi üstlenmiştir. 1580 sayılı Belediye Yasası'nın belediyelerimize verdiği ekonomik görevler, aynı Yasa'nın Birlikler kurulmasına olanak sağlayan hükümlerle birlikte mütalaa edilmekte ve büyük projeler üze-

rinde kesif bir faaliyet gösterilmektedir. Bu projeler bazı önemli tüketim maddelerinin üreticiden tüketiciye aracısız intikalini sağlamaya yöneliktir. Basında yer alan bilgilere göre TANSA PROJESİ (Tanzim Satış Yerleri Projesi) bunların başında gelmektedir.

Bu gelişmeler olurken, yurdumuzda son yıllarda gözle görülen bir durumu nedenleri ile birlikte açıklamakta zorunluluk bulunmaktadır. Karar organları seçimle iş başına gelen belediyelerin idareden koptukları, bunun sonucu olarak tüketicilerin kimsesiz kaldığı düşüncesi son yerel seçimler arifesinde, bazı valilerle, bazı belediye başkanları arasındaki sürtüşmeler sonucu kamu oyunda hakim olmaya başlamıştı. Belediye Başkanlarının, mülki idare amirleri ile başka bir anlatımla, idari vesayet makamları ile uyum içinde olmaları hizmetin gereğidir. Aksini düşünmek, belediyelerin politize oldukları yolundaki yanlış ve hatalı görüşlere dayanak sağlamaktadır. Belediyelerimiz Anayasamızın 115 ve 116 inci maddeleri ile kuruluşları, özellikleri belirtilmiş kamu hizmeti gören yersel yönetim birimleridirler. Belediye başkanının ve belediye meclis üyelerinin siyasi partilerin adayları arasından seçilmiş olması, belde halkının ortak yerel ihtiyaçlarının yerine getirilmesinde politik bir tutum içinde bulunmalarına neden olamaz. Politika yapıldığı tespit edildiğinde belediye meclisleri feshedilmekte ve belediye başkanları Danıştay Kararı ile görevlerinden alınmaktadır.

Şimdi zaruri ihtiyaç maddelerinin belirlenmesi ve piyasanın denetlenmesi konusunda belediyelere görev ve yetki veren mevzuatı önem sırasına göre açıklamaya çalışalım.

1 — 1580 Sayılı Belediye Kanunu:

3.4.1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun piyasa düzeni ve fiyat kontrolü ile verdiği yetkiler şunlardır.

a) 1580 sayılı Yasa'nın belediyelerin görevlerini belirten 15. maddesinin 3 ncü fıkrası belediyelere:

«Umumun yiyip, içmesine, yatıp kalkmasına, taranıp temizlenmesine eğlencesine mahsus lokanta, birahane, gazino, kahvehane, kıraathane, meyhane, han, otel, hamam, sinema, tiyatro, bar, dansing ve emsali yerlerin ve bu mahallerde satılan ve kullanılan şeylerin temizliğine, sıhhiliğine ve sağlamlığına dikkat etmek ve kanun ve talimatname mucibince bu gibi yer-

lerin işletilmesi için gece ve gündüz açık kalmalarına ve inzibati sebeplere nazaran zabıtaca verilecek ruhsat üzerine sınıflarına ve tarifelerine göre bunlar için ruhsatname vermek ve açık ve kapalı bulunacağı saatleri mahallin en büyük mülkiye amirinin de muvaffakati alındıktan sonra tayin eylemek, ücret tarifelerini tanzim ve tasdik etmek ve bu gibi yerlerde işi çeviren ve çalışanların ehliyetleri ve sıhhatleri müsait olup olmadığına göre işletmelerine izin vermek veya menetmek,

Ütücüler, kolacılar, lekeçiler, giyim ve ev eşyası temizleyicisi ve boyacıları, ayakkabı tamirci ve boyacıları ve emsallerine ait ücret tarifelerini mesleki teşekküllerinde mütalaasını almak suretiyle tanzim ve tasdik etmek»

Görev ve yetkisini vermektedir.

Yukarıdaki fıkranın birinci bendinde umuma ait yerlerin ücret tarifelerinin düzenleme ve onaylama yetkisi belediyelere verilmektedir. Bu bir fiyat belirleme ve piyasa denetimi görevidir. Burada hizmetlerinde fiyatlarının denetlenmesi söz konusudur. Bu geniş kapsamlı fıkranın uygulanmasını kısıtlayıcı mevzuatın yürürlüğe girmesi ile belediyeler bazı alanlardan Yasal olarak çıkarılmışlardır. Bunların başında 6086 sayılı «Turizm Endüstrisini Teşvik Kanunu'nu» gösterebiliriz. Bu kanuna dayanılarak çıkarılan Yönetmelik (R.Gazete:2.7.1969.13238) belediyelerin bu kanun kapsamına giren yerlerde denetleme, tarifelerini onaylama yetkilerini büyük ölçüde kısıtlamış, bazı hallerde ise kurulacak komisyonlara sadece üye bulundurma görevini vermiştir. Bu yönetmelik ayrıca 1580/15-3 le verilen yetkilerin Turizm Belgesi almış yerlere uygulanamayacağı hükme bağlamıştır. Belediyelere bu müesseselerin Bakanlıkça onaylanan tarife uymamaları hallerini tespit ettikleri takdirde ihbar yükümlülüğü verilmiştir.

15/3 ün son bendinde yer alan küçük esnafın ücret tarifelerini mesleki kuruluşların görüşleri alınarak onayladığı hükmünü 507 sayılı «Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanunu» ile birlikte mütalaa etmek gerekmektedir.

«Belediyece fiyatı belirlenmeyen ve esnaf dernekleri mevzuuna giren sair hizmet ve emek karşılığı alınacak ücret ve fiyatlar için mahalli birlik başkanları meclisi tarafından tarife ve ücret tespitleri yapılır ve belediyenin onayına sunulur.» Denilmekte ve 3 üncü fıkrasında ise «tespit edilen bu tarife ve ücretlerin Belediyece çok görülmesi ve esnaf teşekkülleri ile an-

laşmaya varılamaması halinde Mahallin Mülkiye Amirine itiraz edilebileceği» belirtilmektedir.

b) Belediye Kanununun 15 inci maddesinin 9 uncu fıkrası ile belediyelere : «Belediye sınırları dahilindeki deniz, göl ve nehirlerde belde sınırı dahilinde münhasır olmak üzere, seyrüsefer eden Nakliye vasıtalarının ücret tarifelerine uymalarını sağlayacak önlemler almak ve gereğinde bunları bizzat sağlamak ve idare etmek» görev ve yetkisi verilmektedir.

c) Aynı maddenin 10 uncu fıkrası ile de Nakliye vasıtalarının belde dahilinde işleyeceği ve işleyemeyeceği yerleri tayin ve seyrüsefer tarifelerini düzenleme ve ilân yetkisi belediyelere verilmektedir.

(b) ve (c) de gösterilen görev ve yetkileri 618 sayılı Limanlar Kanununun 10. maddesi ile birlikte dikkate almak gerekmektedir. Anılan madde de «Deniz vasıtalarının Belediye hudutları içinde nakliye tarifeleri her altı ayda bir liman reisi, ticaret odası ve şirket meclisinden seçilmiş birer aza ile bölge ticaret müdüründen kurulu bir komisyonca tanzim ve Ticaret Bakanlığı tarafından tasdik olunur» denmektedir. Ancak, belediye sınırları içinde seferde bulunan Deniz araçlarının taşıma tarifelerinin Ulaştırma Bakanlığınca onaylanacağı görüşünün Ulaştırma Bakanlığınca benimsenmesi üzerine yetkili kurulun Belediye encümenleri mi, yoksa Limanlar Kanununun öngördüğü komisyon mu olduğu hususunda tereddüt meydana gelmiş ve Danıştay'dan görüş istenmiştir. Danıştay Gene] kurulu 8.11.1956 tarih ve 56/ 470-482 sayılı kararı ile yürürlük tarihi daha eski olmasına rağmen Limanlar Kanununun 10. maddesinin uygulanması gerekeceği yolunda görüş bildirmiştir.

Şehirlerarası yolcu ve yük taşımalarında uygulanacak ücretlerin tespiti Ulaştırma Bakanlığına aittir.

d) 1580 sayılı Belediye Kanununun 15 inci maddesinin değişik 16 inci fıkrası ile «Tespit edilen toptan ve perakende azami satış fiyatlarına veya kâr hadlerine ve ücret tarifelerine ve alınan kararlar veya yapılan ilânlar hükümlerine riayeti temin ve kontrol etmek,

Azami satış fiyatları ve kâr hadleri tespit edilen maddelerin satışa arz edilmesini veya satışından imtina edilmesini, kaçırılmasını, saklanmasını veya satılmadığı halde satılmış gibi gös-

terilmesini men etmek» görev ve yetkisi belediyelere verilmektedir.

Bu fıkra ile belediyelere verilen görev, yukarıda değindiğimiz 15 inci maddesinin 3 üncü fıkrası ve biraz sonra değineceğimiz aynı maddenin 43 üncü fıkrası ve 3483 sayılı Pazarlıksız Satış Kanunu hükümleri ile birlikte değerlendirilmelidir.

e) Belediye Kanunu'nun 15 inci maddesinin 150 sayılı Kanunla değişik 43 üncü fıkrası ile belediyelere verilen görev ve yetki, tüketicinin korunması ile doğrudan doğruya ilgilidir. Ve üzerinde en çok konuşulan, fakat gerçek anlamıyla uygulanmayan bir yasal düzenlemedir. Belediyelerin kendisine verilen yetkileri nasıl kullandığı, görevleri ne şekilde yerine getirdiği tebliğimiz çerçevesi dışında olduğundan bu noktalara girilmemiştir. Ancak tebliğimizin sonunda kişisel yargı ile uygulama hakkında bazı kısa bilgiler verilecektir.

Sözü edilen fıkra ile belediyelere : «Ete, ekmeğe, yaş meyve ve yaş sebze ile odun ve mangal kömürüne doğrudan doğruya ve kat'i lüzum halinde mahalli idare kurullarınca tasdik edilmek şartıyla diğer gıda ve zaruri ihtiyaç maddelerine toptan ve perakende azami satış fiyatları ve yaş sebze ve yaş meyveye münhasır olmak üzere kâr hadleri tespit etmek ve icabında 2490 ve 1050 sayılı Kanunlar hükümlerini bağlı olmaksızın bu maddeleri satın almak, stok etmek ve belirli bir kâr haddi dahilinde satın aldıkları, sattıkları ve ihtiyacı olanlara maksada göre dağıtmak üzere bir fon tesis ederek tanzim satış mağazaları kurmak ve hayatı ucuzlatacak sair tedbirleri almak.» Görev yetkisi verilmektedir.

Bu fıkra ile verilen görev ve yetki (a) ve (d) bentlerinde açıkladığımız görevi ve yetkileri tamamlayacak niteliktedir. Her üç fıkra piyasa düzeni, fiyat tespiti ve piyasanın denetlenmesi konusunda görev ve yetki vermektedir.

Zaman zaman Danıştay kararları ile bu fıkralara açıklık getirilmiştir.

Bu kararların önemlilerini buraya alıyoruz.

— Danıştay 6 ncı Dairesinin 18.8.1354 gün ve E. 53/637, K. 54/432 sayılı kararı ile belediyelerin linyit kömürüne fiyat tespit edebilecekleri,

- Danıştay 6 ıncı Dairesinin 11.12.1961 gün ve E. 957/1232, K. 1981/3988 sayılı kararı ile belediyelerin suya fiyat tespit edebilecekleri
- Danıştay 3 üncü Dairesinin 24.1.1966 gün ve E. 1906/16, K. 1986/18 sayılı kararı ile belediyelerin odun tevziinde bulunabilecekleri, kabul edilmiştir.

Yerel Yönetim Bakanlığı Kurulmadan önce İçişleri Bakanlığı ve Ticaret Bakanlığı sık sık yayınladıkları genelgelerle belediyeleri 43 üncü fıkra da gösterilen görevleri yerine getirmesi hususunda tazyik etmişlerdir. Ancak yayımlandığı günlerde kısmen etkili olan bu emirler, zamanla değerini yitirmiştir. Günün koşulları belediyelere verilen bu görev ve yetkilerin yerine getirilmesini imkânsız hale getirdiğinden, hükümetler üreticiyi gözeten tedbirlere ağırlık vererek çeşitli ürünleri ve gıda maddelerinin fiyatlarını belirlemeye başlamışlardır. Hububat, ekmek ve et fiyatlarının Bakanlar Kurulunca belirlenmesini örnek olarak gösterebiliriz.

Belediyelere verilen yetkilerin hangi yasal düzenlemelerle merkezi kuruluşlara veya Bakanlar kuruluna devredildiği ve 43 üncü fıkra da sayılan yetkilerin kâğıt üzerinde kaldığını açıklayalım.

43 üncü fıkra hükmüne göre, başlıca zaruri gıda maddesi olan ekmek fiyatlarını tespit yetkisi belediyenin görevi olduğu halde, Bakanlar Kurulunun 17.5.1973 gün ve 7/6397 sayılı Kararı ile İllerde kurulacak bir koordinasyon kuruluna verilmiştir. 3491 sayılı Kanun hububat alım satımında Toprak .Mahsulleri Ofisine görev vermiştir. 440 sayılı Kanunun 24 üncü maddesine dayanılarak çıkarılan yukarıda tarih ve sayısını belirttiğimiz Bakanlar Kurulu Kararı ise : «İllerde Valinin veya Vekilinin başkanlığında, ilgili belediye başkanı, Toprak Mahsulleri Ofisi, değirmenciler ve fırıncılar temsilcilerinden oluşan bir koordinasyon komitesi kurulmuş ve komite İl ve İlçelerde uygulanacak ekmek gramajı, fiyat ve şartları ile esaslarını tespit etmekle yükümlü kılınmıştır.» (22.5.1973 gün ve 14542 sayılı R.G.)

Bu düzenleme uygulamada Valiliklerle Belediyeler arasında anlaşmazlıklara neden olmuş, ve vatandaş bu yüzden günlerce ekmek sıkıntısı çekmiştir.

Ekmek fiyatları ile ilgili bir düzenleme daha vardır. Hükümet 20.2.1930 tarih ve 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetinin

Korunması Kanununa dayanarak 1.10.1973 gün ve 7/7202 sayılı kararı ile ekonomik istikrarın korunması için mamûl madde fiyatlarını kontrol etmek üzere Maliye Bakanlığı Müsteşarının Başkanlığında, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Müsteşarı, T.C. Merkez Bankası ve Devlet planlama Teşkilatı İktisadi planlama Dairesi Başkanından oluşan bir fiyat Kontrol Komitesi kurmuştur. Bu komite bütün yurttan geçerli olmak üzere ekmeğin satışında aynı ana unsurların dikkate alınmasına karar vererek standart bir satış formülü belirlemiştir.

Fiyat Kontrol Komitesi Şeker Satışlarının mahalli belediyelerce kontrolüne ilişkin bir karar vermiş ve bu tebliğ yayınlanmıştır. (5.3.1974 gün ve 14818 sayılı Resmi Gazete)

Bu tebliğe göre :

«Bakanlar Kurulunun 25.7.1974 gün ve 7/78G3 sayılı kararı ile ŞEKER fiyatlarına yapılan zam nedeni ile şekeri ham madde olarak kullanan firma ve esnafın, mamullerinin fiyatına, kullandıkları şekerin maliyetindeki artış miktarlarından fazla zam yapmalarını önlemek için, gerekli kontrolleri yapmaya mahalli belediyelerin yetkili kılınması uygun görülmüştür.»

Bakanlar Kurulunun belediyelerin gıda maddeleri fiyatları üzerindeki kesin yetkisine bir müdahale niteliğinde gördüğümüz bir kararını da buraya alıyorum. Bu «Canlı hayvan alımları hakkındaki karardır.» Tüketici yerine üretici yararını ön planda tutar görülen bu kararla Et ve Balık Kurumuna yeni faaliyet alanları açılmakta ve belediyelerin et fiyat belirleme yetkisi kısılmış olmaktadır. (Karar 16.1.1976 gün ve 15470 sayılı Resmi Gazete de yayınlanmıştır.)

Ticaret Bakanlığı da muhtelif tebliğleri ile et fiyatlarının serbest bırakılmasını belediyelerden istemektedir.

Bu kısmı bitirirken Resmi Gazetenin 23 Mart 1978 gün ve 16237 sayılı nüshasında yer alan i Belediye Tanzim Satışları Yönetmeliğinden söz etmek yararlı olacaktır.

Bu yönetmelik demir, çimento gibi temel mallarla ana tüketim maddelerinin aracısız ve düzenli biçimde dağıtımının yapılabilmesi amacıyla Yerel Yönetim Bakanlığınca hazırlanmıştır. Tanzim satışları 1580 sayılı Kanun'un 150 sayılı Kanun'la değişik 43. fıkrası gereğince yapılmaktadır. 1580 sayılı Yasa'nın 15 inci maddesinin 3,16 ve 43 üncü fıkrasındaki ücret tari-

felerini düzenleme, toptan ve perakende azami satış fiyatlarıyla kâr hadlerini saptama yetkileri saklı kalmak üzere belediyelerin aşağıdaki önlemleri almaları yönetmeliğin kapsamı olmaktadır.

1 — Halkın günlük yaşayışını etkileyen yiyecek, yakacak ve diğer zorunlu ihtiyaç maddeleri,

- a) Satın alma, stok etmek, belirli bir kârla satın aldirmek, sattirmek;
- b) Bu yolda sağlanacak maddeleri amaca uygun olarak dağıtmak üzere tanzim satış mağazaları kurmak;

2 — Hayatın ucuzlatılmasına etkili olmak için,

- a) Çimento, demir, çelik, maden ve linyit kömürü gibi resmi kurum ve kuruluşlarca belediyeye tahsis edilecek mal ve maddeleri almak, aldirmek ve amaca uygun olarak gerçek ihtiyaçlara dağıtılmasını sağlamak,

b) Birinci fıkradaki maddelerin halka aracısız dağıtımını sağlamak amacıyla üreticiler, diğer belediyeler, köyler, kamu iktisadi kuruluşları ve kooperatiflerle üretim değerlendirme ve pazarlama konularında her türlü işbirliği yapmak.

- c) Yerel koşullar elverdiği ölçüde birinci fıkradaki maddeleri üretmek, değerlendirmek vs pazarlamak

Bütün bu işlerin görülebilmesi için gerekli mağaza, depo, arsa ve arazi gibi taşınmaz mallarla, taşıtlar, araç ve gereçler belediyece sağlanır. Satın alınan, yaptırılan taşınır ve taşınmaz mallar belediyenin mülkiyetine geçmekle birlikte, bunlar ve kira ile tutulan diğer taşınır ve taşınmazlar bu işler dışında uygulanamaz.

Yönetmelik bunu sağlamak amacıyla bir fon kurulmasını, fonun idaresine ilişkin hükümleri bünyesinde taşımaktadır.

f) 1580 sayılı Belediye Kanununun 70 inci maddesinin 8 inci fıkrasıyla belediyelere yaptığı hizmetlerin ücretlerini tespit yetkisi verilmiştir. Elektrik, su, otobüs, tramvay, trolleybüs, metro, tünel, teleferik gibi tesis ve işletmelerin tarifleri belediyelerce düzenlenmekte, daha önce değindiğimiz gibi Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığınca onaylanıp denetlenmektedir.

Mal ve hizmetlerde fiyat ve kalite belirlenmesi ve piyasanın denetlenmesi ile ilgili yasal düzenlemelerin sonuna gelmiş bulunuyoruz. Genel idareye ve belediyelere müştereken gö-

rev ve yetki veren mevzuatla, özellikle belediyelere görev ve yetki veren mevzuat zaman zaman srtmelere neden olmakta ve enflasyonist baskıların arttığı dönemlerde ve seçimler arifesinde bu srtme daha da belirgin hale gelmektedir.

Satıcı ve Tüketicici arasındaki ilişkileri düzenleyen yasal düzenlemeler:

Bu kısımda önce genel idare ve belediyelere ortak görev ve yetki veren düzenlemelere yer verecek, daha sonra belediyelerin bu konudaki yasal yetkilerini belirteceğiz.

A — Birinci kısımda söz ettiğimiz 3489 sayılı Kanun'un satıcı ile tüketicici arasındaki ilişkileri düzenleyen hükümlerinin bulunması, yeniden ele alınmasını gerekli kılmaktadır.

Bu Kanun'a göre:

— Kanunun uygulandığı yerlerde veya bu kanuna tabi maddeler hakkında perakende satışlarda pazarlıksız satış yapılması mecburidir.

— Bir malın evvelce belirtildiğı şekilde tespit edilmesi ve gösterilmiş olan fiyatından aşağı veya yukarı fiyatla satılması yasaktır.

Ticaret Bakanlığının nerisi üzerine etiket mecburiyetinin nerelerde ve hangi mallara uygulanacağı Bakanlar Kurulunca belirlenmektedir. Bu Kanunun uygulanmasında başlıca görev Ticaret Bakanlığına dmekle beraber, Kanun'un 7 inci maddesi belediyeleri bu kanun hükümlerinin uygulanması ve izlenmesine ilişkin ileri görmekle yükümlü tutmuştur.

Satıcı ile tüketicici arasındaki ilişkileri eksik tartma ve ölçmede büyük ölçüde etkilemektedir. 1782 sayılı ller Kanunu Hükümlerine göre:

— Uzunluk, ağırlık, hacim ölçü aletleriyle, sayaçların, bu kanun ve nizamnamesi hükümleri dairesinde ayarlanarak damgalanmı olması şarttır.

— l aletleri, ilk, yıllık ve ansızın muayene edilmektedir. İlk muayene Ticaret Bakanlığı tarafından, yıllık ve ansızın muayeneler ise Ticaret Bakanlığı ve belediyeler tarafından yapılır.

— Ticaret Bakanlığı belediyelerin ölçülere müteallik bütün işlerini ölçüler mevzuatının uygulanması bakımından teftiş ve kontrole yetkilidirler.

1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ve bu kanuna göre çıkarılan gıda maddeleri tüzüğü gıda maddeleriyle ilaçların murakabesi görevini Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına vermiş ve bu murakabenin belediye doktor ve izin verilecek sağlık memurları tarafından yapılacağını göstermiştir.

B — Satıcı ile tüketici arasındaki münasebetleri doğrudan doğruya veya dolaylı bir şekilde düzenleyen ve bunun sonucu tüketicinin yararını koruyan ve belediyelere görev ve yetki veren ana kanun yine 1580 sayılı Belediye Kanunu'dur.

— Belediyenin görevlerini belirleyen 15 inci maddenin 15 inci fıkrasında, «Aleni müzayedeli gayri resmi satışları murakabe etmek, umumi yerlerde toptan satılan ve tartılacak, ölçülecek şeyleri kanun hükümlerine göre tartmak ve ölçmek ve bilcümle tartı ve ölçüler alât ve edevatını ayarlamak,»

— 28 inci fıkrasında «Umumun yiyeceği içeceği ve kullanacağı şeylerin satıldığı ve muhafaza olduğu mahallerin, umumun içinde yatıp kalkacağı, barınacağı bineceği, çalışıp işleyeceği veya hayvanlarını koyacağı yerlerin sıhhi şartlara uygun olmasını temin etmek,»

— 42 inci fıkrasında : «Meydan ve pazar yerleri yapmak,»

— 62 inci fıkrasında : «Mahrukat pazarları ve ardiyeleri yapıp idare etmek.»

— 63 üncü fıkrasında : «Ticaret Bakanlığının müsaadesi alındıktan sonra mahsulât ve masnuat sergi ve panayır yerleri ve müzeleri kurmak,»

— 64 üncü fıkrasında : «Mezat salonları açmak ve işletmek,»

— 65 inci fıkrasında : «Belediye un ve inşaat malzemeleri fabrikaları vücuda getirmek ve idare etmek,»

— 66 inci fıkrasında : «Belediye fırınları yapmak ve işletmek,»

— 68 inci fıkrasında : «Ucuz belediye meskenleri yapmak ve ihtikara mani olmak,»

Görev ve yetkileri belediyelere verilmiştir.

Belediye Kanununun 15 inci maddesinin 58 inci fıkrası : «Her nevi et, yağ, balık, zeytinyağı, peynir, sebze ve meyve, turşu ve tuzlu balık gibi muhafazası ve satılması sıhhi ve baytari şeraite tabi yenilecek şeylerin müzayedeli, müzayedesiz toptan alım ve satımının muayyen mahallerde ve belediye nezaretinde icrasını temin için haller tesis ve idare etmek» ile Belediyeler görevlendirilmiştir.

1960 yılında yürürlüğe giren 80 sayılı Kanun toptancı halleri için yeni hükümler getirmiş ve bu hallerde sadece müstahsil teşekkülleriyle komisyoncuların satış yapabileceğini hükme bağlayarak, tüketiciye aracısız yaş meyve ve yaş sebze ile 15 inci maddenin 58 inci fıkrası içinde gösterilen gıda maddelerinin ulaşmasını amaçlamıştır. Bu kanun Toptancı hallerinin amme emlâki sayarak, esas ve usullere riayetsizlik halinde belediyeler hallerdeki işyerlerini derhal boşaltabilme olanağına kavuşmuştur.

Belediyelere verilen bu görev ve yetkilerin gerçek anlamda yerine getirilebilmesi için, müeyyidelerin de yeterli olması lâzımdır. Sözü edilen mevzuat hükümleri içinde alınan önlemlere uymayanlar hakkında cezai hükümler yer almakta ise de, fiyatları aşırı yükseltenlere karşı Türk Ceza Kanununda yer alan 363,401 ve 526 maddeler ve 1608 sayılı Belediye Cezaları Kanunu, bu Kanunu değiştiren 151 sayılı Kanun hükümleri de günün koşullarına uygun düzeyde cezalar getirmemişlerdir.

Cezai müeyyideler içinde en önemli saydığımız 1608 sayılı Kanuna göre verilen ticaretten men cezası etkisiz hale gelmiştir. Bu Kanun'un 1 inci maddesinde öngörülen ticaretten men cezasının iş yerinin kapatılması şeklinde uygulanması hallerinde, üst yargı mercilerinin kesinleşmiş içtihatları iş yerini kapatmayı olanaksız hale getirmiştir. Adalet Bakanlığı İçişleri Bakanlığına gösterdiği 16.5.1975 tarihli yazısında özetle: «1608 sayılı Kanuna göre belediyenin yetkisinin sadece sanat ve ticaretten men etme olup, ayrıca kapatma cezası verilemeyeceği, kapatma cezası tayinine ilişkin kararların yazılı emir üzerine Yargıtay'ca bozulduğunu» hatırlatmış bu durum bir genelge ile tüm belediyelere duyurulmuştur. Bu durumda ihtikâr yapanlar kendisine verilen ticaretten men cezası süresince iş yerini yakınlarına bırakmakta, fakat yine iş yerinde aynı suçu işlemeye devam etmektedir.

Öte yandan yukarıda sözünü ettiğimiz Ceza Hukuku'nun 401 inci maddesi de zaruri ihtiyaç maddeleri üzerinden haksız kazanç sağlayanların cezalandırılması yönünden yeterli olmamaktadır. Bu madde de zaruri ihtiyaç maddelerinin ancak birkaçı sayılmış olup, bunların dışında kalan maddelerin hangilerinin zaruri ihtiyaç maddesi olduğu tefsire muhtaç olduğundan etkinlik sağlanamamaktadır. Bu durumu gören Adalet ve Ticaret Bakanlıklarının 401 inci maddeyi değiştirmeyi öngören tasarıları yasalaşamamıştır.

Ayrıca 5442 sayılı Kanunun 9. maddesinin (C) ve (Ç) fıkraları ile 11. maddesi, 31. maddesinin (F) fıkrası ve 66. maddeleri ile de Vali ve Kaymakamların bu konuda müeyyide bakımından haiz olduğu yetkiler belirtilmiş ise de, piyasanın denetlenmesinde bu yetkiler nadiren kullanılmakta, Ticaret ve İçişleri Bakanlıklarının genelgeleri bu maddelerin yürürlükte olduğunu kısa bir süre hatırlatmakta, ve uzun müddet için etkili olamamaktadır.

Uygulama da Belediyeler:

Belediyelerin 1580 sayılı Belediye Kanun'un 15 inci maddesinin 3 üncü fıkrası kendilerine verilen, umuma açık yerlerde temizlik ve sağlık şartlarının sağlanmasıyla ilgili görevlerini genellikle yerine getirmedikleri, işleri olurluna bıraktıkları bir gerçektir. Bu yerlerde uygulanan ücret ve fiyat tarifeleri de güdülen amacı sağlamaktan çok uzaktır. Etkili bir denetim sistemi kurulamadığından çok zaman işletmeciler mevcut tarife uymak gereğini duymamaktadırlar. Küçük esnafa ait ücret tarifelerini tespit ve denetleme yetkisini kullanan belediye ise yok denecek kadar azdır.

Yine 15 inci maddenin 9 uncu maddesi ile verilen yetkileri büyük belediyelerimiz kısmen kullanmaktadırlar. Büyük belediyelerimiz bu yetkilerini, taşıt araçları için ücret tarifeleri düzenlemek suretiyle kısmen yerine getirerek kullanmakta ise de, sürücülerin tarife aykırı davranışlarında vatandaşın umursamazlığı ve denetim yetersizliği nedeni ile bu düzenlemeden beklenen yarar sağlanamamaktadır. Araç sürücülerini tarife rağmen müşteriyle pazarlık edebilmektedir. Yetkililer taksimetreyi adeta unutmuşlardır.

Belediyeler yaş meyve ve sebzeye ait kâr hadleri ile diğer gıda ve ihtiyaç maddelerinin satış fiyatlarının tespitine genellikle, kendiliklerinden gitmemekte; hayat pahalılığının önlenmesi amacıyla ilgili Bakanlıklardan genelgeler üzerine yapılan ve uygulamalar ise, yukarıda da belirttiğimiz gibi süresiz olmaktadır. Bunun başlıca nedeni, üretim merkezlerinden alınacak taze bilgilere dayanması gereken maliyet ve en çok satış fiyatları ile kâr hadlerinin saptanmasında ve denetiminde uğranılan güçlüklerdir.

En çok satış fiyatları ve kâr hadleri saptanan gıda ve diğer ihtiyaç maddeleri için «Pazarlıksız Satış Mecburiyetine Dair 3489 sayılı Kanun ve bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan Yönetmeliğe göre zaman zaman, etiket uygulamasına gidilmekte ise de, etiketlerin daima gerekli bilgilerden yoksun olması ve doğruluk derecesini tespit etmenin tüketiciler, hatta denetleme durumunda bulunanlar için bile güçlük göstermesi karşısında beklenen yarar sağlanamamaktadır.

Perakende azamî satış fiyatı ve kâr haddi saptanmamış zaruri ihtiyaç maddeleri ile sınai imalata etiket konması ise hiçbir anlam taşımamaktadır

YENİ TASARI VE BELEDİYELER

Yıllardan beri tüketicilerin sabırsızlıkla beklediği ve Tüketicilerin Korunmasını amaçlayan Ticaret Bakanlığının hazırladığı; «İç ve Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun Tasarısı» T.B.M.M. ne sevk edilmiş bulunmaktadır. Tasarı radikal bir özellik göstermektedir. Özel kesim tarafından eleştirilere muhatap olmuş ve tasarının yumuşatılması amacıyla seminerler düzenlenmiştir. 4.6. Ekim 1978 tarihinde İM. Avrupa Hukuk Haftası nedeni ile İstanbul'da düzenlenen bilimsel toplantılarda bu tasarı «Tüketicinin Korunması ve Devletin Ticarete müdahalesi» şeklinde gösterilmiştir.

Yine 25 - 27 Ekim 1978 tarihinde İzmir'de düzenlenen Tüketicinin Sorunları ve örgütlenmesi seminerinde de, seminer düzenleyicileri ve bilim adamları tasarıyı boy hedefi halinde getirmişler ve toplantıya Ticaret Bakanlığı adına katılan 5 kişilik bir ekip tasarıyı başarılı bir şekilde savunmuş ve gerekçede belirtilen gö-

rüşlerden hiç bir fedakârlık yapılamayacağını açıkça belirtmişlerdir.

Tasarı'nın Belediyeler yönünden ele alınacak bir kaç maddesi bulunmaktadır. Başlığımızın çerçevesini aşmamak için bu maddeler hakkında görüşlerimi açıklamak istiyorum.

Madde: 4 (2 inci fıkrasındaki) «Bakanlık, bu kanunun uygulanmasında belediyeleri ve diğer kuruluşları da görevlendirebilir» denilmektedir.

Kanunun diğer maddelerinde yetkiler ya Ticaret Bakanlığında veya oluşturulan kurallarda toplanmaktadır.

Yürürlükte bulunan 1580 sayılı Belediye Kanununun Belediyelere verdiği fiyat belirlenmesi ve piyasa denetimine ilişkin yetkiler göz önünde tutularak bu maddeye açıklık getirilmesi kanısındayız.

Yine 13 üncü maddenin son fıkrasında : «Bakanlık Meslek Belgelerinin hangi mercilerle verilebileceğine ilişkin usul ve esaslar ile ödev, sorumluluk, yükümlülük, yasaklama ve sorumlulukları düzenler.» Denilmektedir.

Bu maddenin işlerlik kazanabilmesi, mutlak belediyelerin madde metni içinde açıkça gösterilmesine bağlıdır.

Fiyat, Maliyet-Tespit Kurumlarının Görev ve Yetkilerini düzenleyen 27 maddesinin 6. bendinde» 3 Nisan 1930 tarihli, 1580 sayılı Kanun hükümlerine dayanılarak belediyelerce tespit edilecek fiyat ve ücretler, Kurulca saptanacak usul ve esaslara aykırı olamaz» denilmektedir.

Merkezi İdare ile Belediyeler arasında alınan kararlara uygun biçimde oluşu için, bu fıkra yerinde bir fıkradır. Ancak Tasarının 72 inci maddesinin 1. fıkrası ile birlikte mütalâa etmek yerinde olur.

Sözü edilen fıkarda yer alan :«Bu kanun kapsamına giren hususlarda diğer özel ve genel kanunların bu kanuna aykırı hükümleri uygulanmaz» hükmü, aklı şu soruyu getirmektedir. Uygulanmayacak hükümler arasında 1580 sayılı Belediye Kanununun 15 inci maddesinde yer alan hükümlerde bulunuyorsa, 27. maddenin 6. bendine gerek kalmayacaktır.

Tasarı bu haliyle bile, biran önce çıkarılması gereken bir metin niteliğindedir. Ve tüketicilerin son ve tek ümidi olmasa bile, beklediği bir yasadır.

Ne Yapılabilir ve Sonuç:

Türkiye’de bugün 23 Bakanlık vs Kuruluşu ilgilendiren 40’ın üstündeki Yasa ile görev ve yetkiler verilmiştir. Üretimi arttırmadan fiyatların kontrol altına alınamayacağı bir yana, Yasaları bu kadar çok, kararları bu kadar çeşitli, sorumluları bu kadar fazla olan bir işin düzgün yürüyemeyeceği açıktır. Sorumlular arttıkça hizmet sahipsiz kalmakta, Yasaların birbiriyle ters düşmesi, dağınıklığı ve çok defa işin gerekleriyle bağdaşmazlığı ise uygulayıcıları, özellikle belediyelerimizi şaşkına çevirmektedir. Bu günkü önlemlerle sorunu çözümlemek mümkün olmadığı gibi, bütün düşünmekte aşırı iyimserlikten öteye gidemez. Hele belediye başkanı, vali, hatta bakan gibi yetkililerin çarşı- pazar dolaşarak bizzat denetleme yapmaları göstermeliktir. Olumlu bir sonucu da görülmemiştir.

Fiyat yükselişlerinin önlenmesinin ve yeterince denetim yapılamamasının bütün kusuru belediyelere yüklenemez. Ancak belediyeler ve belediye başkanları hayatı ucuzlatacak tedbirler konusunda kendilerine verilen yetkileri sonuna kadar kullanmak zorundadırlar. Merkezi idarenin yanlış ekonomik politikalarının sorumluluğunu belediyelerimize yüklememekle beraber onların hareketsiz kalmasını ve sadece hükümetleri suçlamalarını vatandaş ve özellikle belde hakkı hoşgörüsüyle karşılamaz.

Öneriler:

1 — Önce fiyat tespit ve denetiminde görevli ve yetkili kılınan merkezi idarelerle, mahalli idarelere ait yürürlükteki mevzuat ayıklanarak görev ve yetkiler tek bir Yasa’da birleştirilmelidir.

2 — Umuma açık yerlerde satılan ve kullanılan maddelerin sıhhiliğine ücret ve fiyat tarifelerinin düzenlenerek uygulanmasına belediyelerce gereken önem verilmelidir.

3 — Büyük şehirlerde semt pazarlarının sayısı arttırılmalı iyi bir pazar denetim ekibi oluşturulmalıdır.

4 — Toptancı hallerinin tesisi ve amaca uygun işletilmesi sağlanmalıdır.

5 — Zaruri ihtiyaç maddelerinin neler olduğu geciktirilmeden Bakanlar Kurulunca saptanmalıdır.

6 — Belediyelerce saptanan fiyatların denetimi bu kuruluşlarca yapılmalı; ancak belediyeler bu denetimi yapacak nitelikte örgütlere kavuşturulmalıdır.

7 — Yerel Yönetim Bakanlığınca üzerinde önemle durulan Tanzim Satış yerlerinin belediyelerce açılması sağlanmalıdır.

8 — Tüketim kooperatiflerinin kurulmasına belediyelerde yardımcı olmalıdırlar.

9 — Belediyeler büyük mağazacılığı teşvik etmelidirler.

10 — Bir asayiş Bakanlığı haline dönüşen İçişleri Bakanlığı içinde sorunlarına edinilmediğini ileri süren belediyelerimiz, Yerel Yönetim Bakanlığının kuruluş aktivitesinden de yararlanarak görev ve yetkileri üzerinde hassasiyet göstermelidir.

11 — Müeyyideler yeniden gözden geçirilmeli ve günün koşullarına uygun hale getirilmelidir.

12 — Ticaret Başkanlığınca hazırlanan iç ve dış Ticaretin düzenlenmesine ilişkin Yasa Tasarısı meclislerde görüşülürken, belediyelerinde görev ve yetkilerine açıklık kazandırılmalıdır.

13 — Tüketicinin piyasa hareketleri konusunda gerekli bilgileri edinmesi, böylece üretim ve satış üzerinde ağırlığını hissettirebilmesi ve kendi kesiminin çıkarlarını koruyabilmesi amacıyla tüketicinin örgütlenmesine olanak sağlanmalıdır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

1 — Mülkiye Müşavir Müfettişleri Adil Kerimoğlu ve Yaşar Aksoyun «Fiyat tespiti ve piyasa denetlenmesinde genel ve Mahalli İdareler Arasındaki Yetki ve Görev İlişkileri» raporu,

2 — Merkez Valisi Mehmet Aldan'ın Ağustos 1977 tarih ve 358 sayılı Türk İdare Dergisinde yayınlanan «Hayat Pahalılığı Karşısında İdari Yetkiler» başlıklı makalesi.

3 — Ticaret Bakanlığınca Yayınlanan «Tüketici Sorunları Semineri Tebliğ ve Görüşmeleri» kitabı

4 — Muzaffer Akalın'ın İller ve Belediyeler Dergisinin Aralık 1977 tarihli sayısında yayınlanan «Piyasa Düzeni, Fiyat Artışları ve Belediyelerin Yetkileri» makalesi.

5 — Aynı sayıda yayınlanan benim «Fiat Artışlarının Önlenmesi ve Flükümet Belediye ilişkileri» başlıklı incelemem.

6 — Dr. Haluk Cillovun 6.3.1977 tarihli Milliyet Gazetesinde yayınlanan «Fiyat Artışları Nasıl Gelişti» başlıklı makalesi,

7 — Orhan Çevik'in 16.10.1973 tarihli Milliyet Gazetesinde yayınlanan «Belediyeler Pahalılıkla Savaşmalı» başlıklı makalesi,

8 — Şevket Süreyya Aydemir'in 4.6.1973 tarihli Cumhuriyet Gazetesinde yayınlanan «Devlet Adına Konuşmak» makalesi,

9 — Ömer Baybars Tek'in 29.6.1973 tarihli Cumhuriyet Gazetesinde yayınlanan «Pahalılık ve Tüketicinin Korunması» makalesi.

10 — Fethi Aytaç'ın Açıklamalı Belediye Kanunu.

Köy Muhtarlığı

İsmail Keremoğlu

Köyün Tanımı :

Nüfusumuzun büyük çoğunluğunun¹ yaşadığı köyler, Köy Kanununda² «Cami, mektep (okul), yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler» diye tarif edilmiştir.

Yine aynı kanuna göre³ nüfusu 2000 den aşağı olan yurtlara (yerleşme yerlerine) köy denmiştir.

Şu duruma göre, köyler, hem nüfuslarına ve hem de sahip oldukları ortak özellik, varlık ve yerleşme tarzlarına göre tanımlanmışlardır.

Anayasamız 116. ncı maddesi ile köylerimizi mahallî idareler arasında saymıştır.

İşbu maddeye göre (mahallî idareler, halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir.)

¹ 1970 itibarıyla % 62

² 442 sayılı Köy Kanunu Madde 2

³ Köy Kanunu Madde 1

Köy Muhtarı:

Köy halkının müşterek ve mahallî ihtiyaçlarını karşılamak durumunda olan köy idaresinin başı «Muhtar» dır.

Muhtar, köy işlerinin yerine getirilmesinde söz sahibi olup emir vermek ve emirlerini yerine getirmek onun hakkıdır. Muhtar, köyde devletin memurudur. ⁴

Muhtarların Seçilme Şartları ve Usulleri:

Köy Kanununun 18-7-1963 gün ve 286 sayılı kanunla değişik 25. nci maddesine göre köy muhtarlığına seçilebilmek için aşağıda sıralanan niteliklere sahip olmak gerekir:

- 1 — Türk vatandaşı olmak,
- 2 — Köy halkından olmak veya seçimin yapıldığı günden önce en az altı aydan beri köyde yerleşmiş olmak ve köyün nüfus kütüğünde yazılı bulunmak.

Bu konuda Yüksek Seçim Kurulunun 29.3.1967 gün ve 35 sayılı ⁵kararına değinelim.

Yüksek Seçim Kurulu, bu kararda:

«A — Köy halkının, o köyde doğmuş büyümüş olanların teşkil ettiği asıl köy halkı olduğuna ve köy halkından bulunanların köy muhtarlığına ve ihtiyar meclisi üyeliğine seçilebilmeleri için ayrıca köyün nüfus kütüğüne de yazılı olmalarının aranması gerekmediğine;

B — Asıl köy halkı dışından olanların da, köy muhtarlığına veya ihtiyar meclisi üyeliğine seçilebilmeleri için, oy verme gününden önce en az altı aydan beri o köyde yerleşmiş olmaları ve ayrıca oy verme gününden önceki herhangi bir günde o köyün nüfus kütüğünde yazılmış bulunmaları gerektiği» belirtilmiştir.

- 3 — 25 yaşını tamamlamış olmak,
- 4 — Türkçe okuyup yazma bilmek,

Bu konuda da Yüksek Seçim Kurulunun bir kararına değinelim ⁶

⁴ Köy Kanunu Madde 10

⁵ 8.4.1967 gün ve 12568 sayılı Resmi Gazete.

⁶ Yüksek Seçim Kurulunun 10.10.1968 gün ve Karar: 2124, İtiraz : 1767 sayılı kararı (1.11.1968 gün ve 13040 sayılı Resmi Gazete.)

Konya -Karapınar Ekizli Köyü Muhtarlığına M.Ü. seçiliyor. Seçimden sonra okuma yazma bilmediğinden bahisle ilçe idare kurulunca görevine son veriliyor.

Yüksek Seçim Kurulu, adı geçen muhtarın başvurması üzerine, İlçe idare kurulunun usulüne uygun olarak seçilmiş bir muhtarın görevine son verilemeyeceğine, çünkü Köy Kanununun 18.7.1963 gün ve 286 sayılı kanunla değişik 25. nci maddesinde zikredilen (okur yazar olmama) keyfiyetinin; yine aynı kanunla değişik 33. maddesinde bulunmadığını, oysa ilçe idare kurulunun ancak 33. maddede sayılan sebepler dolayısıyla görevden çıkarma kararı verebileceğini, bu durum karşısında ilçe idare kurulu kararını (yok) sayarak bahis konusu muhtarlığın (boşalmamış) olduğuna karar vermiştir.

5 — Kısıtlı, kamu hizmetinden yasaklı olmamak,

6 — İzinsiz olarak yabancı devlet resmi hizmetlerinde bulunmamak,

7 — Ağır hapis cezasını gerektiren bir suçtan dolayı kesin olarak hüküm giymemek

8 — Taksirli suçlar hariç, olmak üzere 5 yıldan fazla hapis cezası ile kesin olarak hüküm giymemek,

9 — Zimmet, ihtilas, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanmak, dolaylı iflâs gibi yüz kızartıcı suçlardan biri ile kesin olarak hüküm giymiş olmamak,

10 — Muvazzaf askerlik hizmetini yapmış olmak veya yapmış sayılmak,

11 — Devletin, katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin, köylerin, iktisadi devlet teşekküllerinin veya bunlara bağlı daire ve müesseselerle ortaklarının ve imtiyazlı şirketlerin memuru ve müstahdemi olmak,

12 — Cumhuriyet Senatosu üyesi, milletvekili, il genel meclisi üyesi, belediye meclisi üyesi, belediye başkanı olmamak,

13 — Köy işlerinin müteahhidi, bu işlerle ilgili kimselerin kefilisi veya ortağı olmamak ve bu cihetlerden köye borçlu bulunmamak,

Köy Kanununun 18.7.1963 gün ve 286 sayılı kanunla değişik bu 25. nci maddesinde köy muhtar ve ihtiyar meclisine

seileceklerde aranacak nitelik ve şartlar sıralandıktan sonra 7, 8 ve 9. uncu fıkralarda belirtildiğı şekilde hüküm giymiş olanların affedilseler bile seçilemeyecekleri kaydı vardır.

14.4.1970 gün ve 1252 sayılı kanun bu kaydı kaldırmış bulunmaktadır.

Muhtarın Görevleri :

Köy muhtarına çeşitli kanunlarla pek çok görev verilmiştir.

Biz burada yalnız Köy Kanunu ile verilmiş bulunanları inceleyeceğiz.

Muhtarın görevleri, Kanunda⁷ iki kısım halinde belirtilmiştir.

Bunlardan bir kısmı yalnız köylüye ait işlerdir ki muhtar bunları ihtiyar meclisi ile birlikte yapar.⁸

Diğer bir kısmı ise devlet işleridir.

A — Önce, kanundaki sıraya göre muhtarın göreceğı devlet işlerini görelim.⁹

1 — Hükümet tarafından bildirilecek kanunları, nizamları köy içinde ilân etmek ve halka anlatmak; kanunlar, nizamlar, talimatlar ve emirlerle kendisine verilecek işleri görmek;

2 — Köyün sınırı içinde dirlik ve düzenliğı korumak, yani asayişi sağlamak.

3 — Salgın ve bulaşıcı hastalıkları günü gününe hükümete (Kanuni mercilere) haber vermek.

4 — Hekim olmayanlarla, üfürükçülerin hastalara ilâç yapmalarını men etmek, hükümete haber vermek,

5 — Köylünün çiçek ve bulaşıcı hastalıklara karşı aşılansarak hastalıktan kurtulmasına çalışmak,

6 — Köye gelip gidenlerle ilgilenmek ve bunlardan şüpheli gördüklerini ve yabancıları en yakın karakola haber vermek,

⁷ Köy Kanunu Madde 35

⁸ Köy Kanunu Madde 34

⁹ Köy Kanunu Madde 36

7 — Her ay köyde doğan, ölen, nikâhlanan ve boşananların defterini yapıp ertesi ayın onundan önce nüfus memuruna vermek ve köyün nüfus defterini birlikte götürerek vukuatı yürütmek.

8 — Köye gelen tahsildarlara yol gösterip yardım etmek ve onların bir yolsuzluğunu görürse hükümete haber vermek,

9 — Asker toplanmasında kendisine düşen görevleri yapmak, bakaya ve kaçakları hükümete haber vermek,

10 — Köy civarında eşkıya görürse hükümete haber vermek, elinden gelirse yakalatmak.

11 — Köylünün ırzına, canına ve malına el uzatan ve kanuna karşı gelenleri köy korucuları ve gönüllü korucularla yakalatıp hükümete göndermek,

12 — Köyde yangın ve sel olursa köylüleri toplayıp yangını söndürmeğe ve seli çevirmeğe çalışmak, şayet yangın bir orman yangını ise, köy sınırı dışında da olsa yardıma mecburdur,

13 — Mahkemelerden gönderilen celpname ve her türlü tezkere ve hükümleri gerekenlere bildirmek, istenilenleri yapmak, mahkeme mübaşirine ve jandarmaya görevlerinde kolaylık göstermek,

14 — İhzar ve tevkif müzekkereleri gösterildiğinde aranan kimseleri bu müzekkereleri getirenlere tutturmak,

15 — Zarar görenlerin şikâyeti ve bilip işitenlerin haber vermesi üzerine sorup araştırmak,¹⁰

16 — Bu kanunda ismi geçen davaları ihtiyar meclisine söyleyip hükmünü almak.

Ancak, sonradan çıkan ve Köy Kanunda değişiklik yapan 18.7.1963 gün ve 286 sayılı Kanunun 3. ncü maddesi ile ihtiyar meclisinin davalara bakma yetkisi kaldırılmış bulunduğundan, bu konuda muhtara bir görev kalmamıştır.

B — Muhtarın **köy işleriyle** ilgili görevleri.

Önce şu hususu, kısaca belirtmek yerinde olacaktır.

¹⁰ Bu husus, daha sonra 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması hakkındaki kanunla ayrıca ve geniş olarak düzenlenmiştir.

Köye ait işler de ikiye ayrılır. ¹¹
 Bunların bir kısmı köylü için mecburidir. ¹²
 Diğerleri ise isteğe bağlıdır. ¹³

Ancak, bu isteğe bağlı işler köy derneğinin yarısından fazlasının kararı ve o yerin vali veya kaymakamının onayı ile mecburi hale gelir.¹⁴

Şimdi, muhtarın göreceği köy işlerini kanundaki sıraya göre belirtelim :

- 1 — Yukarıda izah edilen mecburi işleri ihtiyar meclisi ile görüşerek yapmak veya yaptırmak,
- 2 — Yine yukarıda izahı yapılan isteğe bağlı işlerin yapılabilmesi için köylüye öğüt vermek,
- 3 — İhtiyar Meclisi ile görüştüktan sonra köylüyü işe çağırmak,
- 4 — İhtiyar meclisinin kararı ile harcanacak parayı toplamak,
- 5 — Köy işlerine harcanacak parayı topladıktan sonra harcama için emir vermek,
- 6 — Köyün aylık masrafını tesbit edip hesabını ay başında ihtiyar meclisine vermek,
- 7 — Köy işlerinde mahkemelerde köyü temsil etmek, isterse bir vekil göndermek.

Muhtar, yazılarını köy kâtibine yazdırır. Kâtip yoksa bu işi köyün öğretmenine, o da yoksa imama yaptırır. ¹⁵

Burada bir hususa daha değinelim. Köy muhtarının bazı kararları köylü yararına olmayabilir. Bu takdirde, kaymakam (pek tabii olarak merkez ilçede vali) bu kararı bozar. Ancak, kaymakam bozduğu bu karar yerine kendisi karar veremez. Kararı yine köylü verir. ¹⁶

¹¹ Köy Kanununun 13. ncü Maddesinde sayılan işler.

¹² Köy Kanununun 13. ncü Maddesinde sayılan işler

¹³ Köy Kanununun 14. ncü Maddesindeki işler.

¹⁴ Köy Kanunu Madde 12

¹⁵ Köy Kanunu Madde 39

¹⁶ Köy Kanunu Madde 40

Muhtarın Hukuki Durumu :

1 — Köy muhtarına, köy işlerini gördükleri zaman karşı gelenler ve kötü söyleyenler devlet memuruna karşı gelmiş gibi ceza görürler.¹⁷

Yani muhtar aleyhine işlenen suçlar, Türk Ceza Kanununda memur aleyhine işlenmiş suçlar gibi işlem görür.

2 — Buna karşı, görev esnasında veya görevle ilgili olarak muhtar tarafından işlenen suçlar da tahkikat yönünden Memurin Muhakemat Konusuna tabidir.¹⁸

Yargıtay 4. Ceza Dairesinin 6.7.1945 gün ve E. No. 7015, K. No. 7027 sayılı kararına göre, muhtar köyde her zaman görevde sayılır.¹⁹

3 — Köy parasının harcanmasında herhangi bir yolsuzluk olmasından köy muhtarı ve ihtiyar meclisi sorumludur.

Aksi takdirde, ilçe (merkezi ilçede tabiatıyla il) idare kurulu kararı ile ve Tahsili Envai Kanununa (Amme Alacaklarının Tahsili Hakkındaki Kanuna göre) muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerinin malları satılarak köylünün parası ödetilir.

Bu madde gereğince verilecek ödeme hükümleri mâliyece yerine getirilir.²⁰

4 — Yine mecburi işleri gördürmeyen ve toplanması isteğe bağlı olmayan paraları toplamayan ve toplattırmayan köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerine köyün bağlı bulunduğu idare kurulunca 10 liradan 50 liraya kadar para cezası hükmolunur. Bu ceza mâliyece, Tahsili Envai (Amme Alacaklarının Tahsili Hakkında kanun) kanunu gereğince tahsil ve köy sandığına teslim olur.²¹

¹⁷ Köy Kanunu Madde 38

¹⁸ Köy Kanunu Madde 11

¹⁹ Mahmut Alicanoğlu; Türk Ceza Hukukunda Dava, s. 237

²⁰ Danıştay Genel Kurulu istişarî Kararı (No-E. 1968/61, K. 1963/63; Tarih : 26.3.1968)

²¹ Köy Kanununun 5672 sayılı kararlar değişik 46. Maddesi

Muhtarlığın Sona Ermesi:

Bu bölümde, muhtarlığa seçilen bir kimsenin bu görevinin sona erme halini ele alacağız.

A — İl Seçim Kurulu Kararıyla:

Muhtarlık seçiminin, seçim kanunlarındaki şart ve usullere göre il seçim kurulu kararıyla iptal edilmesi sebebiyle²²

Bu taktirde, yeni muhtar seçilinceye kadar muhtarlık görevlerini yeni seçilen birinci üye görür.

B — İl (veya İlçe) İdare Kurulu Kararı İle:
Seçildikten sonra²³

- 1 — Kısıtlı veya kamu hizmetlerinden yasaklı olanlar,
- 2 — İzinsiz olarak yabancı devlet resmi hizmetlerinde bulunanlar.
- 3 — Ağır hapis cezasını gerektiren bir suçtan dolayı kesin olarak hüküm giyenler.
- 4 — Taksirli suçlar hariç olmak üzere 5 yıldan fazla hapis cezasıyla kesin olarak hüküm giyenler,
- 5 — Zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanmak, dolaylı iflâs gibi yüz kızartıcı suçlardan biri ile kesin olarak hüküm giymiş olanlar,
- 6 — Devletin, katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin, köylerin, iktisadi devlet teşekküllerinin veya bunlara bağlı daire ve müesseselerle ortaklarının ve imtiyazlı şirketlerin memur ve müstahdemi olanlar,
- 7 — Cumhuriyet Senatosu üyesi, milletvekili, ile genel Meclisi üyesi, belediye meclisi üyesi, belediye başkanı olanlar,
- 8 — Köy işlerinin müteahhidi, bu işlerle ilgili kimselerin kefilisi veya ortağı olanlar ve bu cihetlerden köye borçlu bulunanlar ile veya ilçe idare kurulu kararıyla görevden çıkarılırlar.

²² Köy Kanununa 18.7.1963 gün ve 286 sayılı kanunla eklenen 7 nci Madde.

²³ Köy Kanununun 18.7.1963 gün ve 286 sayılı Kanunla değişik 33 Maddesi gereğince

C — Yüksek Seçim Kurulu Kararı İle :

Burada, Köy Kanununda ve diğer kanunlarda bulunmayan, fakat tatbikatın ortaya çıkardığı bir durum dolayısıyla Yüksek Seçim Kurulunun verdiği bir iptal kararından söz etmek istiyoruz.²⁴

Kars ilimizin bir köyünde muhtar seçimi yapılıyor Bu seçimlere seçim kanunları gereğince herhangi bir itiraz yapılmadığından seçim kesinleşiyor.

Sonradan, seçilen muhtarın, seçimden önce yüz kızartıcı bir suçtan (hırsızlık) mahkûm olduğu anlaşıyor.

Bu durum, köy kanununun değişik 33. maddedeki hale de uymadığından (zira hükümlülük seçimden öncedir) il veya ilçe idare kurullarınca da herhangi bir işlem yapılmıyor.

Yüksek Seçim Kurulu, valilik kanalı ile intikal eden bu işlemde, Anayasanın 75. maddesine göre (Seçim konularıyla ilgili bütün yolsuzlukları, şikâyet ve itirazları incelemeğe) kendini yetkili bularak, adı geçen muhtarın mazbatasını iptale; kendisinden sonra en çok oy alan kişi için tutanak verilmesine; seçilmiş başkaca kimse yoksa muhtarlığın boşalmış sayılmasına karar vermiştir.

Ç — Köy Kanununun 41. Maddesine Göre İl veya İlçe İdare Kurulu Kararı İle :

Köy Kanununun 18.7.1963 gün ve 286 sayılı kararla değişik 41. maddesine, göre :

İl merkezine bağlı köylerde vali, ilçelere bağlı köylerde kaymakamlar, muhtarın köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmadığını görürlerse muhtara yazılı ihtarla bulunurlar.

Buna rağmen iş görmeyen muhtar, yetkili idare kurulu kararı ile görevden uzaklaştırılır.

D — İstifa :

İstifa ile muhtarlığın sona ereceği tabiidir.

Burada, Yüksek Seçim Kurulunun, tatbikatta karşılaşılan

²⁴ Yüksek Seçim Kurulunun 3.11.1970 gün ve 297 sayılı kararı (Resmi Gazete 11.11.1970 gün ve 13664 sayılı)

bazı tereddütleri aydınlatıcı mahiyetteki bir kararına değinelim.²⁵

1 — Köy muhtar ve ihtiyar meclisi üyeleri, tarafından verilen istifa dilekçeleri, verilmeleriyle hüküm ifade eder.

2 — İstifaların veya istifadan vazgeçmelerin herhangi bir makam veya merci tarafından, kabul edilip edilmemesi söz konusu değildir.

3 — İstifaların İdarî makamlarca ilçe seçim kuruluna bildirilmesi halinde seçim yapılması gereklidir.

²⁵ Yüksek Seçim Kurulu 31.3.1966 gün ve 1966/58 sayılı Karar (Res mi Gazete 13.4.1966 gün Sayı: 12273)

Türk İdare Dergisi
1979/Yıl 50/Sayı. 360/SS.69-92

Örgüt İçinde Beşeri İlişkiler Konusunda Bir Derleme

Ahmet Sezai Aydın

AÇIKLAMA

İster kamu, ister özel kesimde bulunsun her örgüt kendi içinde birçok birimleri kapsar. Yine her örgüt içinde çalışanların dış ve iç ilişkileri vardır. Bu dış ilişkilere «Halkla ilişkiler» denilmektedir. İç ilişkiler ise, hem ast-üst gibi dikey ve hem de aynı düzeyde bulunanların kendi aralarındaki yatay ilişkiler olmak üzere iki yönde ortaya çıkar. Bunlara da «Beşeri İlişkiler» adı verilmektedir.

Bir örgütte çalışan kişilerin büyüğünden küçüğüne kadar her birinin halkla ilişkileri «dış ilişkiler» çok önemli olduğu kadar, bunların kendi aralarında da, hiç olmazsa en az ölçülerde ve bir takım esaslara dayalı beşeri ilişki ve davranışları da okadar önemlidir. Bu ikincilere «Beşeri İlişkiler» veya «İç İlişkileri» de denilmektedir. İşte bu ilişki ve davranışların iyi ol-

ması veya iyi ayarlanması, o kuruluşun düzenli işlemesi, verimi ve bir ahenk sağlanmasında çok büyük ölçüde etki ve katkıda bulunacağı şüphesizdir.

Bu konunun ülkemizde yeni olduğu kanısındayız. En azından uygulanmasının yeni sayılması gerekir. Oysa özel işyerlerinde olduğu kadar, Devlet ve mahalli idare örgütlerinde ve bunların kurdukları çeşitli işletmelerde, «Beşeri İlişkiler» üzerinde durulması son derece önemli ve gereklidir. Çağımızın en önemli gereğidir.. Bütünü ile olmasa bile, bu «Gerek» büyük bir oranda, pek çok çevre tarafından kabul edilmektedir. Yine kanımızca bu «Kabul» zorunludur da.. Çünkü bunun sonucu rasyonel bir çalışma, verim ve iş tatmini elde edileceğinden şüphe edilemez.

Bu derlememizi Amerika Birleşik Devletlerinde bulunduğumuz sırada devam ettiğimiz üniversite kurs ve çalışmalarında, bizlere verilen notlardan yararlı olacağı düşüncesiyle yaptık. Yazımızı kısa bir sonuçla bitireceğiz.

PROGRAMIN ÖZELLİKLERİ

Programa göre aynı düzeyde bulunan veya çalışan birim başkalarının kendi bilgi, görgü ve deneylerine dayanılarak yine kendilerinin eğitilmesi amaç alınmaktadır.

Bir örgütün beşeri ilişkiler programının en önemli özelliklerinden birisi, grup konuşma ve tartışmaları için eğitime katılanlar tarafından birlikte ortaya konulan «Yaşanan» olayların kullanılmasıdır. Çözülmemiş bu tür gerçek olay veya problemler, eğitime katılanların tahlil yapabilme güçlerini artırdığı gibi, bir eğitim toplantısından diğerine kolayca değişebilen, dinamik bir durum izlenmesini de sağlamaktadır.

Örgüt içinde beşeri ilişkiler konusunda birim başkalarının kendi kendilerinin yetiştirilmesi ile ilgili olarak düzenlenen bir toplantıya dair notları, özet biçiminde de olsa buraya aktaracağız. Bu toplantının düzenlenme biçimi, gelişmesi ve sonuçlarını belirtmeye çaba göstereceğiz.

TOPLANTININ DÜZENLENMESİ :

— T. — örgütünün konferans salonunda on dört kişi büyük bir masanın etrafında toplanmışlardır. Bunların on ikisi kuruluşun birim başkanlarıdır. Personel biriminden olan iki kişiden birisi toplantının başkanı, diğeri de sekreteri olarak katılmaktadırlar. Başkan, grubun üzerinde tartışma yapmak için seçilen problemlerle ilgili bir özeti okumaktadır.

X. Birimi Başkanı A. nın uzun ve memnuniyet verici bir hizmet sicili vardır. Fakat son zamanlarda kendi üstü B. ye ve aynı yerde çalışan diğerlerine karşı ters davranışlarda bulunmağa başlamış; bir kaç gün önce kendi birimin de çalışan biri tarafından yapılan bir hatayı rapor eden bir denetmeni de tehdit etmiştir. B. denetmenin sadece görevini yaptığını A. ya açıklamış, yönetim ve gözetim politikasına karşı davranışının da memnuniyet verici olmadığını söylemiştir. A. çok az konuşmuş ve B. nin söylediklerine gücendiğini de göstermiştir. Geçen bir kaç aylık sürede A. yönetim politikası ile ilgili olarak sık sık şikayet eder olmuştur. Ancak kendisi tecrübeli ve iyi bir birim başkanıdır. B. ise X. biriminin verim ve moralinin, A. nın durum ve davranışı yüzünden düştüğüne inanır. Ancak B. ne yapacağını açık ve kesin olarak bilmemektedir. Sert disiplin belki, A. nın işi terk etmesine neden olacaktır. Fakat B. de onu kaybetmek istememektedir.

Başkan okumasını bitirdikten sonra ve tartışmaya başlamadan önce, ne gibi ek bilgiler istediklerini grup üyelerine sorar. Bir üye, A. nın X. biriminde ne kadar zamandır çalıştığını, bir diğeri kaç zaman önce terfi etmiş olduğunu öğrenmek ister. Diğer üyeler, B. ve A. hakkında daha ziyade kişisel; örneğin, yaşları, öğrenim ve aile durumları gibi, sorularda bulundular. Bütün bunların toplamı yirmi bir soruda toplanabilirdi.

Aslında bu toplantı birim başkanları grubunun İkincisi idi. Bunun ana amacı birim başkanlarının maiyetlerinde çalışanlarla ilişkilerinde daha anlayışlı olmaları ve bu ilişkilerin dinamikliğini açıkça anlamalarına yardım etmektir. Toplantı grubu üye-

lerinden ikisi merkez örgütünden, diğerleri çeşitli birimlerden teknik yahut ilmi çalışma yapan profesyonel kimselerden seçilmişti. Bütün bu üyeler üçüncü yahut dördüncü derecede birim başkanları idi. Hiç birisi diğerine doğrudan doğruya bağlı bir işte de çalışmıyordu. Bu notları kaleme alan kimse toplantıya başkanlık ettiği gibi gruba gerekli bilgileri de veriyordu.

Görüşmeler başlamadan önce toplantıya katılmaya davet edilen birim başkanları ile birimlerin yönetim ve gözetim konusunda bir toplantı düzenlenmiştir. Üyelere bir öğretim ve eğitim denemesi olarak toplantının başarısında gurubun düzen ve biçiminin çok önemli olduğu açıklanmıştır. Bu nedenle, toplantıya katılacaklar şu ölçüye dikkat edilerek seçilmiştir.

Bu ölçüler:

a — Birisi, gurup üyelerinin örgütün ayrı birimlerinden olması,

Bu ölçünün nedeni, grup içinde ortaya konulan ayırık görüşlerin benzeri noktalarının artırılması ve meydana çıkarılmasıdır. Karşılıklı düşünmeyi harekete getirmek ve toplantıya kaplanların görüş açılarını geliştirmek için ayırık ve karşıt düşüncelerin gerekli olduğunun anlaşılmasıdır. Bir rastlantı olarak şu husus da keşfedildi ki, toplantıya katılan birim başkanlarının da ortak problemleri vardır. Sonuç olarak, üyeler birbirlerine karşı aynı duyguları taşımaya başladılar.

Bir birim başkanı, «Aslında kendi birimimizdeki bütün önemli problemleri ele almadık.» demiştir.

b — İkinci ölçü, üyelerin aynı düzeyde bulunmalarının göz önünde tutulması idi.

Bu da çok önemlidir. Çünkü üzerinde tartışılan problemler grup üyelerinin hepsine, hiç olmazsa çoğuna ilgi çekici gelmesine yardım edecekti.

C — Diğer önemli bir ölçü de, toplantıya katılan üyelerin üstlerinin toplantıya alınmamasıydı.

İlk önce bu ölçünün ne derece önemli olduğu hususunda belli bir fikrimiz yoktu. Ancak bir kaç toplantı yapıldıktan sonra, memurun amiri yanında görüşlerini serbestçe ortaya koymadığını gördük. Bununla beraber, bu durum bir istisna idi. Aslında her ikisinin de toplantıya birlikte katılması şüphesiz da-

ha yararlıdır. Fakat amirin memurun katılmasını istemediği durumlar olmaktadır.

TARTIŞMA KONULARININ ÜYELERCE SEÇİLMESİ

Gurubun birinci toplantısında başkan toplantının genel planını ve amaçlarını açıklamıştı. Bu toplantıda katılan üyelerden, grupça üzerinde tartışılmasını düşündükleri, işçi-kontrol eden veya üst-ast ilişkilerine dair problemleri bildirmeleri istenmişti.

Yedi birim başkanı ikinci toplantıdan önce istenen listeyi vermişlerdi. Toplantıya katılan diğer üyeler tarafından, tartışmaya konu olacak olaylar, kişiler ve yerler bilinip tanınmasın diye konular değiştirilerek yeniden kaleme alındı. İkinci toplantıda başkan, yedi değiştirilmiş problemi yüksek sesle okudu ve grup üyelerine bunlardan önce hangisi üzerinde tartışma yapmak istediklerini sordu. Bir süre tartışıldıktan sonra grup B. ve A. problemini seçti. B. bu problemde «Bölüm başkanı - Nezaretçi Amir» durumundadır. Aynı zamanda meseleyi ortaya koyan kimsedir.

Bu toplantılarda izlediğimiz yöntemin en önemli niteliği, problem olarak ele alınan konuların grup üyelerinden alınmış olmasıdır. Bu yolu seçmemizin bir kaç nedeni vardır.

1 — Bu nedenlerin birincisi, yönetici ve gözeticilerin çarçabuk toplantıların havasına girmeleri ve konuların neler olması lazım geldiğine karar vermelerinde ilgi göstermelerini temin etmektir.

2 — İkincisi, gurubun ilgi ve ihtiyaçlarının daha açık ve ekonomik olarak belirlenebilmesi ve ortaya konulabilmesiydi.

3 — Üçüncü neden, önceden hazırlanmış «Komprime» konulara nazaran guruptan, grup üyelerinden gelen problemlerin, yöneticilerin kişiliklerini göstermelerinde daha çok yararlı olmasıydı.

Bir üye «Bu problemin bu masa etrafında oturanlardan birinin başına geldiğinden eminim. Herhangi bir kimse tarafından uydurulmuş bir konu üzerinde tartışmıyoruz ve zamanımızı harcamıyoruz.» demiştir.

Bu konferansta üzerinde konuşulup tartışılan olayların kılıkklarının değiştirilmesi de aynı biçimde bir «Zorunluk» olmuştur.

Birim başkanları kimin problemi üzerinde tartışıldığını bilmediklerinden, ne yapılması ve nasıl davranılması konusunda serbestçe açıklamalarda bulunmuşlardır. Eğer bunlar kimin problemi üzerinde konuşulduğunu bilmiş olsalardı, açıklamalar yöneticiye karşı kayırma yahut yerme biçiminde de olsa sınırlanma yahut ileri gitme şeklinde ortaya çıkabilirdi. Yine bu değiştirme yapılmasıydı, «Birim Başkanları» tartışılmak üzere problemleri ortaya koymayacak, düşünce ve bilgileri vermeyeceklerdi. Üstelik problemi bilinen yönetici için çok ağır bir durumun ortaya çıkacağı, kendisinin savunma zorunda bırakılacağı, daha ilerisi toplantıyı terk edebileceği gibi nedenler yüzünden konferansa karşı arzulu da davranılmayacaktı.

TOPLANTILARDA PROBLEM ARAŞTIRMASI

İkinci toplantıdan sonra başkan ve kaynak araştırıcıya, birim başkanları tarafından, ortaya konulan problemlerle ilgili olarak bazı sorular yöneltildi. Bu soruların çoğu mevcut grubun ilgilendiği kişiler arasındaki ilişkilere ait idi.

A. nın biriminde çalışanlara karşı ve onların kendisine karşı olan duyguları nelerdir?

A. nın diğer birim başkanları ile geçinmesi nasıldır?

Diğer birimlerde çalışanlar, A. nın birimi hakkında ne düşünürler?

Daha sonra B. nin A. hakkındaki görüşü soruldu. B. bütün sorulara cevap verecek durumdaydı. Ancak A. nın görev dışındaki sosyal yaşayış de davranışları, daha önceki amirler ile olan ilişkileri konuları ayrı tutulmak gerekirdi. B. den eksik kalan hususlarda bilgi edinmesi için A. nın daha önceki amirleriyle görüşmesi istendi. Bakan bunun mümkün olduğunu söyledi. Grup üyeleri bölüm başkanı ile görüştüler ve A. nın daha önceki amiri ile olan ilişkileri konusunda bilgi aldılar. B. yi ve grubundakileri tanıyan bir personel memuru ile de konuşuldu.

Probleme konu kişilerin geçmişte bulundukları işler, tahsil durumları, yaş ve örgütteki çalışma kayıtları elde edildi.

Toplanan bu bilgiler gözden geçirildikten sonra, gelecek toplantıda anlatılmak ve görüşölmek üzere kaynak araştırmacı memur tarafından bir not haline getirildi.

GEÇMİŞTEKİ BİLGİLERİN KULLANILMASI

Bu gibi problem konular hakkında guruplar veya kişilere dair geçmiş bir takım bilgiler toplanmasının çeşitli nedenleri vardır. Böyle bilgiler elde edilmese tartışma genel çizgilerde ve yüzeyde kalır ve problemin esasına ve derinine inilmesi mümkün olmaz. Kişiler ve olaylar hakkında ileri sürülecek düşünceler veya yapılacak tahminler tartışmaya yapay ve hayali bir tatsızlık verecektir. İşte bu şartlar altında birim başkanlarının tartışma konusu ile ilgilenmeleri yahut bir fayda edinmeleri düşünülemez, beklenemez.

Diğer bir neden de, gerek tek tek ve gerekse bir gurup olarak, gözetim ve denetimleri altında çalışanlar hakkında yeterli bilgi elde etmelerinin önemli olduğunu bölüm başkanları nın görmesine yardım etmektir. Memurun teşhisi, ihtiyaç ve problem olarak çok kere hatalıdır. Çünkü birim başkanı yeterli bilgi toplamakta başarısız ise, sonuç böyle olur. Bir üçüncü neden, birim başkanlarının alışık olmadığı grup yapısı ve davranışı hakkında eldeki bilgiler daha düzgün ve doğru biçimde sıralanmış, ortaya konulmuş olur. Örneğin, B. - A. meselesinde gurubun yapısı, karşılıklı davranış ve duyguları gurup üyelerinden istenilen hususlarla birlikte takdim edilmiştir.

ÜÇÜNCÜ TOPLANTI

Toplantı başkanı, elde edilmiş bulunan, bilgilerin geçmişlerine dair bilgileri okumak suretiyle üçüncü toplantıyı açtı.

— Toplantıda okunan bilgilerden aşağıdaki kısımlar özetlenerek alınmıştır.

B. VE A. NİN İLİŞKİLERİ

A. Çoğunlukla personel işlemlerinden şikâyetçidir. Kendi biriminin kalite ve verimini sı-

nırlayan diğer birim başkanlarının davranışlarını da eleştirir. B. kendisine bir iş veya emir verdiği zaman çok kere ilgisiz ve kayıtsız görünmektedir. İşlerin nasıl yürütülmesi lazım geldiği hususunda da bozan tartışma yapmaktadır. B.A. nın diğer birim başkanlarının yaptığı gibi kendisine danışmaya gelmediğini söylemektedir. Hatta önemli konularda bile... Bununla beraber, A. nın problemlerini yeterli bir biçimde çekip çevirdiğine inanmaktadır. Bir kaç kere de, A. normal çalışma düzeninde B. ye haber vermeden değişiklik yapmıştır.

B. bir yıldır A. nın amiri olduğu halde, onunla davranışı konusunda bir kere konuşmuştur. A. nın yapılmasını istediği, personel konusundaki bir kaç öneri de B. tarafından reddedilmiştir. Fakat o yapılmış olan bir işten hiç bir zaman dönmemiştir.

A. NIN KENDİ BİRİMİNDE ÇALIŞANLARLA İLİŞKİLERİ

A. örgüt içinde kendi biriminin diğerlerinden üstün olduğuna inanır. B. onların diğer birimlerden daha iyi çalıştıklarını söyler. Bunun nedeninin A. nın odamları ile •birlikte çalışması ve işe sarılması olduğunu düşünür. Ancak B. bu tür davranışa karşıdır. A. nın görevinin nezaret etmek olduğunu kendisine söylemiştir. A. biriminde çalışanların çoğu ile iyi anlaşmış durumdadır. Öğle yemeklerini onlarla yer ve bir çok konularda resmiyet dışı davranışlarda bulunur.

A. HAKKINDA BİLGİLER

On yedi yıl önce örgütte görev almış ve ilerleyerek bugünkü yerine gelmiştir. Kendisiyle aynı zamanda başlayanlardan çok daha iyi ça-

lıymış ve fazla ilerlemiştir. On yıldan beri birim başkanı olarak çalışmaktadır. Yönetim ve denetim çalışması yönünden durumu çok iyidir.

A. lise mezunudur. Görev başında hem teknik ve hem de gözetim konularında eğitim görmüştür. Yıllar önce personel müdüründen mühendislik tahsilini nasıl yapabileceğini sormuşsa da, bu konuda herhangi bir girişimde bulunmamıştır. B. nin görüşü A. limitine varmıştır. A. için düşünülen daha yüksek düzeydeki göreve hazırlanmak, bunun için plan yapmak kabiliyetinin bulunmadığını söyler.

A. NİN KİŞİSEL ÖZELLİKLERİ

A. otuz yaşın üzerindedir. Hislerini belli etmez. Herkese arkadaşça davranmaz ve kimseye abartıcı övgüde bulunmaz. Başkaları üzerinde kendisini yüksek gören bir kişi etkisi bırakır. Akla uygun davranır. İyi geçindiği küçük bir ailesi vardır. Evinin çeşitli işleriyle uğraşırsa da, özel bir merakı yoktur. Komşularıyla ve bazı sosyal guruplarla olan ilişkileri konusunda fazla bilgi elde edilememiştir. Ancak onlarla iyi geçinirse de, aralarına fazla girmez ve içli dışlı olmaz.

B. HAKKINDA BİLGİLER

B. A. dan daha gençtir. Mühendislik eğitimi görmüştür. Tecrübesi, az bir süre birim başkanlığı yanında, daha çok teknik üzerinedir. Bir yıl kadar önce bugünkü görevine getirilmiştir. Başkalarıyla ilişkileri de iyidir.

PROBLEMİN AÇIKLANMASI

Başkan hazırlanan raporu okuduktan sonra, herhangi bir sorusu olan kimse bulunup bulunmadığını guruba sordu. Bir

üye, A. nın B. nin işinde yükselmeyi ümit edip etmediğini sordu. Diğer biri de, A. nın niçin mesleki eğitim yapma konusunda herhangi bir şey yapmadığını sordu. Başkan bu soruların cevaplarını araştırıp bulmağa çalışacağını söyledi.

Başkan, bu durumda B. ile ilgili noktanın ne olduğunu guruba sordu. Başka bir deyimle, problem nedir? Üyelerden birisi, B. nin kendisinden emin olmadığına işaret ederek, kontrol edemeyeceği bir durumun çıkmasından korkuyormuş gibi görünmektedir, dedi. Bir diğer üye, B. nin A. nın güvenini kazanamadığını ekledi. Diğerleri de, problemi haberleşme -communication, noksanlığına bağladılar.

A. ortaya çıkan problemler konusunda B. ye bilgi vermiyordu. Ayrıca mevcut uygulama standartlarında değişiklik yaptığında, bunun B. tarafından bilinmesini de istemiyordu. Bugüne kadar herhangi bir ciddi olay ortaya çıkmamışsa da, B. ye bilgi vermemesi mutlaka bazı karışıklıklara neden olacaktı. Netice itibariyle operasyonları koordine etmek B. nin işi ve görevidir. Neler olup bittiğini bilmeksizin de bu fonksiyonu yürütmesi mümkün değildir.

Gurubun bazı üyeleri, esas problemin bunlar olduğuna ikna olmadılar. Ancak A. nın problemler ve standart usullerde yaptığı değişiklikler konusunda B. ye söz açmadığı noktasında birleşildi. Öbür yandan A. nın, belki bu durumlarla B. nin ilgilendiğini bilmediği hususu da tartışıldı. Şu noktaya da işaret edildi ki, A. nın önceki amiri problemler ve sapmalar konusunda kendisinden rapor istememiş olabilirdi. Problemin esası, B. nin durumla uğraşmakta yeteneğinden şüpheli olduğu sonucuna bağlandı. Bir üye «A. ile nasıl uğraşacağından emin değildi.» dedi. Ana problemin ne olduğu sorusuna, eğer B. kendisine güvenmeyi elde etmezse, belki de bir bölüm başkanı olarak görevini yürütemeyecek, biçiminde cevap verildi.

Bu sırada toplantı başkanı problemin iki noktasını karatahtaya yazıyordu.

Bunlar :

1 — A. önemli problemlerde B. ye bilgi vermiyor. Kendisine danışmadan değişiklikler yapıyor. B. nin kontrolü dışında herhangi bir durum ortaya çıkabilir.

2 — B. kendisinden emin değildir. Üstelik A. ile nasıl uğraşacağından da emin değildir.

Grup, bu tespit edilen iki hususun durumu aydınlatmış, özetlediği noktasında düşünce birliğine vardı.

DEĞERLİ BİR ÖĞRENİM DENEMESİ

Birçok konferanslarda guruplar, bu çalışmada olduğu gibi, üyeler genellikle durumu farklı, değişik açılardan görürler. Birim başkanının ilgisi bulunduğu konuda ortak bir görüşe vardığı nadir olur. Bundan daha ileri böyle değişik görüşlerin doğmasına da çaba gösterilmektedir. Çünkü bu üyelerin kişisel görüş ve düşüncelerini ortaya koymalarına neden olduğu gibi, bunlar da akli ve mantiki olmalarını temin eder. Şuna inandık ki, böyle bir tutum, tartışma konusunda kendi duygu ve düşüncelerini daha derinliğine açıklamaya zorlamaktadır.

Diğer önemli bir öğrenim denemesi de özellikle bu problemde, tartışmanın daha iyi açıklanmasını sağlamasıdır. Bir çok guruplarda, genellikle üyeler, problemin doğmasının sadece işçi veya memurun davranışından ileri gelmediğini anlarlar. Nezaretçinin tutum ve davranışının da, işçiye göre bir problem göstereceğini anlamaya başlarlar. Örneğin, B. - A. meselesinde olduğu gibi. Ortaya konulan problem hem A. yı ve hem de B. yi ilgilendirir. Bazı durumlarda diğer işçiler - memurlar da olayda yer alabilirler ve bunların her birine diğerlerinin davranışı da bir problem olabilir. Sonuç olarak mevcut problem, işçinin davranışından çok kişiler arasındaki kopan ilişkilerin birisi olarak da kabul edilebilir. Bir probleme bu yönden bir bakış sadece realist değil, aynı zamanda düşünce ve tartışmanın buraya ulaşmasının bir hayli çok öğretici değeri olduğuna inanmak gerekmektedir.

Bu tartışmaların diğer bir değerli yan ürünü de, toplantıya katılanların nedenler ve çözüm yollarını araştırmadan önce problemin iyi biçimde açıklanması ihtiyacını açıkça duymalarıdır. Böyle bir duyguyu üyeler, problemin ne olduğuna karar verme durumuna düştükleri için kazançlıdır. Bu yaklaşımın, problem açıklamasının önemini «Öğretmek» ten çok daha etkili olduğuna inanılmalıdır.

GELİŞEN YENİ ANLAYIŞLAR

Şimdi üçüncü toplantıya dönelim. Üzerinde tartışılan konular yeterince açıklandıktan sonra, başkan gurubun ilk konuşacağı hususun; B. ye bilgi vermede A. nın başarısızlığı olmasını önerdi. Başarısızlığın arkasında, böyle davranmayı gerektiren durum nedir? Uygulanan mevcut usullerden sapma nedeni ve ortaya çıkan müşkilleri bildirmedeki isteksizlik nereden gelmektedir?

Bir üye, B. nin bölüm başkanlığına getirilmesinin A. yı küstürmüş olabileceğini söyledi. Belki bu görevin kendisine verilmesini istiyordu. Bu nokta tartışılırken, bu mevki konusunda B. ve A. nın bir yarış içinde olup olmadıkları soruldu. Başkan, bu hususta daha fazla bilgi toplayacağını bildirdi. Bir diğer üye, A. nın «Çıkmaz» da olduğu, ilerlemesine olanak kalmadığı için hayal kırıklığına uğradığını ileri sürdü. Diğerleri, A. nın iyi çalışmasının tanınıp bilinmesine B. tarafından yeter fırsat verilmediği üzerinde durdular. A. nın daha önceki amiri nin çalışma ve başarısını olağanüstü olarak tespit ettiği noktası da açıklandı. Bilinip tanınmasının sonucu olarak A. gerilemekte olduğu duygusuna yahut B. nin kendisine karşı olduğu düşüncesine kapılmış olabileceği söylendi.

Tartışma konusunda bilgi toplamakla görevli kişi A. nın hayal kırıklığına işarette bulundu. Konu ile ilgili ve uygun düşen bir yazıyı okuyup okuyamayacağını başkana ve guruba sordu.

YAZI METNİ

Bazı kimseler bulundukları düzeyde kalmaktan memnun olmazlar ve mevki itibariyle yükselmek arzusuna kapılırlar. Bu ihtiras, başa geçme dürtüsü, bazan çok güçlü bir çekim olarak onları işlerinde daha fazla tanınmaya, daha çok eğitim ve öğretim görmeye zorlar... Başa geçme arzusu ile dolu böyle büyük bir gurup genellikle çok ümit verici ve başarılıdır. Bunlar kendilerini, yönetimin bir parçası olarak işbirliği içinde, önemli görevlerde başarılı

gösterirler. Yine bunlar amaçlarına doğru ilerlediklerini düşündükçe bu davranış, daha ileri yönetim noktasına varmaya güç verir. Bununla beraber ilerlemeleri kösteklendiği ve aradıkları mevki elde edemediklerinde, yönetim ve yürütüme karşıt bir yön olabilirler. Bütün bu durumlarda örgütün kötü bir tanıtıcısı olurlar. Bütün politika ve çalışmayı tenkit eder ve her davranıştan şüphe ederler.

Bu yazı parçasının A. nın davranışlarına ışık tutabileceği ileri sürüldü. Gurubun bir üyesi, belki A. nın ilerlemek konusunda büyük bir arzusu vardır, dedi. Bir diğeri, A. nın mesleki eğitim konusunda bilgi istemesi, yükselme arzusunun bir kanıtı olduğunu söyledi. Diğerleri, A. nın kendi biriminin üstün olmasını istediğinden ve çok çalıştığından söz ettiler.

Bir üye, A. nın davranışının diğer bir nedeni olduğunu söyledi. Denetim ve gözetim konusunda B. nin fikirlerinin daha önceki bölüm başkanınınkinden farklı olduğunu ekledi. Belki de B. kendi birim başkanları ile çok yakın ilgi kurmaya çalışıyordu. Oysa A. böyle bir denetim ve gözetim istemez ve buna karşı gelir.

Bir diğer üye, B. nin muhtemelen kendisinden önceki birim başkanından daha yakın gözetim ve denetim yaptığı görüşüne katıldı. Fakat bu yolu kendisini emniyette hissetmediği için seçmiştir.

Başkan guruba, B. yi güvensizlik duygusuna ne götürmüştür? Diye sordu. Gurubun bir üyesi, A. nın kendisini kabul etmediğini hisseder ve buna üzölmüş olabilir, dedi? Bir diğer üye, bu düşünceye katılmış ve B. kendisine ihtiyaç duyulmadığını hissediyor diye ilavede bulunmuştur.

Bir diğer görüş, bir bölüm başkanı olarak B. nin tecrübesizliği kendisini güvensiz yapmıştır. Diğerleri, A. nın ve öteki birim başkanlarının B. nin bölüm başkanlığına yükselmesini hoş karşılamadıklarını düşünmüş olabileceğini ileri sürdüler.

Sonuç olarak, B. birim başkanlarının yaptıkları ve söylediklerine karşı fazla hassastı. Üyelerden birisi, yüksek yöneticilerin

B. için izleyebileceği bir yol göstermiş olup olmadıklarını sordu. B. nin bölüm başkanı olarak seçilişi önceden A. ve diğer birim başkanlarına açıklanmış mıdır? Toplantı başkanı bu noktayı mümkün olursa gelecek toplantıya kadar öğrenmeye çalışacağını söyledi.

ÖĞRENME OLAYININ ANA NOKTASI

Şunu açıkça ortaya koymak isteriz ki, bu toplantıda grup üyeleri sadece ast - A. - nin davranış ve tutumunu tahlil etmiyorlardı. Onlar Üst - B. - nin niçin böyle bir duyguya kapıldığı ve davrandığı hususlarını da açıklamaya çalışıyorlardı. Gözetim ve denetime ait davranışın tahlilinde genellikle, yüksek bir öğrenim görmenin değeri olduğuna, özellikle tartışma konusunu ortaya atan bölüm başkanı için de durumun aynı sonucu doğurduğuna inanıyordu. Ayrıca diğer bölüm başkanları da kendi gözetim ve denetimlerine ait davranışlarına benzerliği görerek bu örnekten yararlanacaklardır. Şunu da hemen tekrar belirtmekte yarar var ki, tartışma konusunun bazı noktalarının gizlenmesi grup üyesinin kişisel olarak herhangi bir hücumu uğradığını hissetmeksizin diğerlerinin tahlilini dinlemesini mümkün duruma getirmektedir.

Bize göre tartışmanın bu aşaması hem kişisel ve hem de grup davranışını anlamak fırsatını verir. Örneğin, bu grup tartışma konusu olan kimseler hakkında hem kişisel ve hem de bir grup olarak hüviyetlerin ortaya çıkmasına zorlanmaktadır. B. ve A. nin tatmin edilmeyen kişisel ihtiyaçlarından yükselen tansiyonların etkisi altında kaldıkları kabul edilmiştir. Bir üye A. nin davranışının çok kuvvetli yükselme arzusunun desteklenmesi sonucu olduğu düşüncesini ileri sürmüştür. Diğer bir üyenin düşündüğü ve ortaya attığı gibi, B. maiyeti tarafından kabul edilmediğini hissetmiş olabilir. Bir üye B. nin çok yakın gözetim ve denetiminin A. yı üzmüş veya sıkımsı olabileceğinden söz etmesi gurubu bir başka yönde aydınlatmış oldu. Bu görüş birim içinde mevcut bir gözetim biçiminin varlığının anlaşılmasına neden olmuştur. Bu duruma göre, B. bölüm başkanı olduğunda kendisinden öncekinden daha yakın ve sık bir denetim ve gözetime girişmekle bilmeden grup standartlarını bozmuş bulunmaktadır.

TARTIŞMANIN YÖNETİMİ VE BAŞKANIN DURUMU

Birçok guruplar yahut buradaki gibi toplantılar, bilgi toplayan kişinin yahut toplantıyı yöneten başkanın çok küçük müdahalesi ile bu gibi tahliller yapmaya başlamışlardır.

Bu yollardan birisi;

Tartışma konusu olan kişilerin geçmişleri hakkında ayrıntılı bilgi verilmesi biçiminde olabilir.

Bir diğeri;

Problem durumunun ortaya çıkmasına neden olan birçok kişilerin davranışının bilinmesi, kaçınılmaz olarak bu tür tahlillere götürmesidir. Burada hemen söylemek gerekir ki, başkan gerekli gördüğünde daha önce açıklanan yollara başvurabilir.

Belki başkan ve kaynak kişi - Bilgi Toplayanın tartışmayı etkiledikleri, en genel tipi bir problem durumunda yapma terimlerle açıklanması da bir yoldur. Bir örnek, gurubun bir üyesinin bir memur başka çıkılamaz olduğu için böyle istediği biçim de davranmış olmasını ortaya koyması gibi. Gurubun bir diğer üyesi bu açıklamaya karşı hiç bir düşünce ileri sürmezse, başkan ve kaynak kişi, «Bu memur niçin dik başlıdır?» diye soracaklardır. O zaman birisi memurun hayal kırıklığına düştüğü için başa çıkılamaz olduğu fikrini ileri sürecektir. Bunun arkasından, o kişi neden hayal kırıklığına uğramıştır? Sorusu gelecektir. Ortaya konulan durumda ilgili bilgi ve öneriler çalışmaya başlayıncaya kadar bu tür «araştırmacı» sorular sürüp gidecektir.

Tahliller, birim başkanlarının aşına olmadıkları bir genişlik ve derinliğe vardığında kaynak kişi kişisel ve gurup davranışını daha fazla geliştirmek için gerekli bilgileri sunmak durumundadır. Bunlar kaynak görevlisinin bu tartışmada yaptığı gibi, teorik bilgilerin arz edilmesi şeklinde olabilir. Bununla beraber çok kere araştırma çalışmalarının sonuçları kısaca özetlenir.

Diğer bir araç da, burada çok az kullanılan filmlerdir. Burada şuna hemen işaret etmek isteriz ki, kaynak dokümanları sadece tartışma ile ilgili bulunduğu ve tartışmayı ilerletmek ihtiyacı duyulduğunda kullanılmalıdır. Ancak hiç bir zaman «ZORLAMA» yoluna gidilmemelidir.

Hakikati halde, arz edilen bilginin toplamı ve gösterilmesi bilinerek ve istenerek kısıtlanmıştır. Kaynak dokümanlarının fazla kullanılmasını doğru bulmadık. Çünkü böyle bir davranış gurup üyelerinin kendi fikirlerini açıklamalarından ve düşüncelerini belirtmekten alıkoyacaktır.

ÇÖZÜLMEMİŞ BİR PROBLEM

Tartışmanın bu kısmının yetersizliklerinden biri problem konusunda katılan bazı kişilerin asıl görüşleri ve diğerleri hakkında ne hissettiklerine dair donelerin azlığı yahut yokluğudur. Örneğin, toplantı gurubu A. nın hisleri ve davranışı hakkında daha fazla bilgiye sahip olsaydı, bu durumda pek çok yarar sağlanacaktı. Bir iş gurubunun sosyal ilişkileri işçi veya memurların iş dışındaki faaliyetleri hakkında bilgiler de çok eksiktir. Fiili iş durumundaki ilişkileri ters yönde etkilemeyi göze almaksızın bu gibi bilgileri elde etmek yolu da henüz bulunmuş değildir.

DÖRDÜNCÜ TOPLANTININ KAPSAMI

Dördüncü toplantıda başkan, bir hafta önce sorulmuş olan bilgileri guruba takdim etti. A. bölüm başkanı olabilecek durum ve yetenekte idi. Fakat mesleki eğitiminin eksikliği böyle bir mevkiye getirilmesini zayıflatıyordu. Bununla beraber, bu işe terfi etmeyi ümit edip etmediği noktasında herhangi bir kanıt da yoktu. B. nin terfi işlemi resmi olarak yapılmadan kısa bir zaman önce A. ve diğer birim başkanlarına haber verildi. Gurup üyelerinden bir kaçısı bu bilgilere rağmen B. nin terfi hakkında A. nın nasıl bir duyguya kapıldığını iyice anlamadıklarını ve bu noktadaki delilin tamam olmadığını söylediler.

Başkan karatahtaya yazılı birçok nedene işaret etti ve durumu düzeltmek için B. nin ne yapabileceğini sordu. Bir gurup üyesi, «B. belli bazı konularda kendisine bilgi vermesini A. ya açıkça söylemeli, ne gibi hususların kendisine verileceğini de belirtmeli yahut göstermelidir.» dedi. Diğer bir birim başkanı bu yaklaşıma katıldı. Kaynak memuru, bunun A. üzerinde ne gibi etkiler yapacağını sordu. Kurulun bir kaç üyesi, bunun yararlı olacağına inandıklarını ileri sürdüler. Bir üye, böyle bir halin B.

ve A. arasındaki uzaklığı daha da artıracığını ekledi. Bir diğeri A. nın yanında çalışanlar bunu öğrendiklerinde B. nin diktatörce davrandığını düşüneceklerdir, dedi.

ROL YAPMA ÖRNEĞİ

Bir birim başkanı «B. A. ya yaklaşmağa çalışmalı, A. nın kendisine doğru gelmesini bekleyeceği yerde, kendisi girişimde bulunmalıdır.» Dedi. Bir diğeri bunun nasıl yapılacağını sordu. B. nin yapacağı ilk iş A. ile uzun bir konuşmaya girişmektir. Ancak bir başkası B. nin A. ya ne söyleyebileceğini sordu. Bu soruya herhangi bir cevap verilmeden önce başkan toplantıya katılanlardan birisinin B. yi ve gurup üyelerinden istenen birisinin de A. yı temsil etmesini ve bunların birbirleriyle karşılıklı konuşmasını teklif etti. Başkan B. oldu. Diğer bir birim başkanı da gönüllü olarak A. nın yerine geçmeyi kabul etti. Toplantı gurubunun huzuruna iki sandalye konuldu ve iki kişi karşı karşıya oturdular.

«O.» ortada cereyan eden bazı hususlar olduğunu ve bunlar üzerinde konuşmak istediğini söyleyerek konuşmasına başladı. «A.» ya iyi çalıştığını ve kendisini takdir ettiğini, hakkında iyi düşündüğünü de ilave etti. Bu iş de yeni olduğunu, yapılan işlemler hakkında bilgi edinmek için A. ya ve diğer birim başkanlarına güvendiğini söyledi. Bununla beraber, vuku bulan olaylar ve ortaya çıkan problemlerin bir kısmı hakkında kendisine bilgi verilmediğini, bütün bunlara dair bilgi verirse çok memnun kalacağını, sonuç olarak ortada yürütülecek bir iş ve görev vardı, birlikte çalışırlarsa bunu daha iyi başaracaklarını söyledi.

«A.» bu düşüncelere katılmış gibi göründü ise de, pek az konuştu. Ancak B. onun işbirliği yapacağı hususunda kesin bir cevap almak için fazla bir çaba göstermedi.

Başkan «B.» nin bu yaklaşımı üzerine ne düşündüklerini gurup üyelerine sordu. Bir üye, B. nin çok yumuşak ve mütevazı davrandığını söyledi. Bir diğeri, B. konuyu uygun olmayan sempati açısından aldı, dedi. Diğerleri bu açıklamalara katılmadılar ve B. nin iyi bir başlangıç yaptığını ileri sürdüler. B. mümkün olduğu kadar, sık sık A. nın tavsiyelerini sorarak bu konuşma yoluna devam edeceğini beyan etti. Tavsiyeler akla uygun

gelirse tatbik edecekti diğerk bir üye, B. iş dışındaki diğerk konularda A. ile konuşmada her fırsatı değerlendirmelidir, dedi. Böylece A. nın her fırsatta B. nin dairesine geleceğini ve zamanının çoğunu burada geçireceğini ümit ettiğini de sözlerine ekledi.

A. nın mesleki eğitim görebilmesi için B. nin yardım etmesi lazım geldiğı önerisi yapıldı. Bir diğerk öneri, A. üzerindeki etkilerini daha açık görebilmesi için B. nin kendi düşünüş ve davranışını da tahlil etmesi gereğı idi. Bunlar ve diğerk öneriler karatahtaya sıra ile yazıldı ve tartışmaları yapıldı.

TARTIŞMA GURUBUNUN AYNI FİKİRDE BİRLEŞMESİ BİR ESAS DEĞİLDİR

Bu tartışmada, diğerk toplantı guruplarında olduğı gibi, davranış düzeltici pek çok teklifler yapılmıştır. Bununlar beraber, gurubun anlaşması yönünde hiç bir girişimde bulunulmamıştır. Bu yola gidilmesi, toplantıların ana amacı olan problem çözme yeteneğinin geliştirilmesini sağlamaktır. Ancak böyle yapmaya niyet edilmedi. Zorlama ile bir anlaşma sağlamanın bir diğerk sonucu, her an sakınılan, birim başkanlarının düşüncelerinin kalıplaşması, belli bir biçimde kalmasıydı. Diğerk yönden, herhangi bir şekilde değerlendirme yapılmasının bütün görüşlerin açıklanmasına meydan vermekle ana amaçlarımızdan birisi olan birim başkanlarının daha geniş ve çeşitli noktalardan düşüncelerini elde etmek idi.

Şu hususa da işaret etmek isteriz ki, Başkan gurupça ileri sürülen sebeplerden de bahsederek davranış düzeltilmesi tartışmasını ortaya koydu. Gurubun daha önceki toplantılarında, birim başkanları bazen, «kendi bölüm başkanlarının dışında olarak» teklifler yapmak meylinde göründüler. İleri sürülen davranışların çoğı, muhtemelen, birim başkanlarının hemen bütün problem durumlara uygulamaya alıştıkları tiplerdendi. Bütün bunlardan sonra, tedricen en uygun davranış düzeltme kararına varmak için bir kaynak olarak kendi teşhislerine doğru eğilmeye başladılar.

Üzerinde durmak istediğimiz diğerk önemli bir nokta da, ileri sürülen davranışların bir memur gurubu yahut kişiler üzerinde nasıl bir etki doğuracağını sık sık sormamızdır. Gözetim ve

denetim faaliyetinin tesirleri üzerinde dikkati toplamak suretiyle birim başkanlarının, memur ve işçilerin değer ve duyguları konusunda daha hassas olacaklarını ümit ettik.

ROL YAPMANIN DEĞERİ

B. - A. konusunda yapılmış olduğu gibi «Doğal» bir fırsat zuhur ettiğinde temsil yolunun kullanılması uygun düşer. Bu yöntemin, bir grup üyesinin ne düşündüğünü açık ve kesin olarak ortaya çıkardığını gördük. Bazen bir üye, fikirlerinin şüpheli, tereddütlü veya iyi düşünülmemiş olduğunu da anlar. Rol yapma, aynı zamanda bölüm başkanlarının memurlara karşı davranışlarının yöntemlerindeki farklılıklar üzerine de ışık tutmaktadır. Bahse değer daha başka avantajlar da ortaya çıkmıştır.

Davranış düzeltilmesi konusundaki bütün ileri sürülen hususlar tartışıldıktan sonra, başkan gelecekte karşılaşılabilecek benzer problemlere engel olmak için neler yapılabileceğini guruptan sordu. Bazı üyeler, idarece terfi edecek bütün memurlarla konuşulmuş ve yükseltilecek kişinin niçin yükseltildiği açıkça anlatılmış olsaydı, böyle bir probleme engel olunabilirdi, fikrini ortaya attılar. Bazı grup üyeleri böyle bir davranışın kişilerle konuşulmak suretiyle yapılabileceğini düşündüklerini söylediler. Diğerleri, eğer idare grupla görüşmüş olsaydı, aynı sonuç alınabilirdi, dediler. Kaynak kişi - memur, kesin bir karar verilmeden önce tercih edilen bir aday hakkında memur veya işçilerin görüşlerinin alınması fikri üzerine ne düşünüldüğünü, sordu. Bir kaç birim başkanı bunun pratik olmadığını ve niçin böyle düşündükleri hususunda da bazı nedenler söylediler.

TOPLANTIYA

KATILANLARIN

GÖRÜŞLERİ

GENİŞLEMEKTEDİR

Tartışmanın daha önceki aşamasında ana nokta geniş bir çapta özel bir durum olmuştu. Bununla beraber, birim başkanları ortaya çıkan benzer problemlere engel olmak için gerekli davranış hakkında konuşurlarken bütün bunları genelleştirmek fırsatında buldular. Amacımız üyelerin kendi grup ilişkilerine göre düşünmeye başlamalarıdır. Gözetim ve denetim davran-

nişi konusunda en azından bir kaç genel görüşün, bu tartışmalarla geliştiğine de şahit olduk. Örneğin, B. - A. meselesi tartışmasında guruptan birisinin terfi ettirilmesinde diğer memurların duygularının göz önünde tutulması ihtiyacı bütün birim başkanları tarafından pek güçlü olarak kabul edilmiştir.

Önleyici tutum hususunda konuşmaların olumlu bir yön alması bakımından daha önceki tartışma durumundan farklılık gösterir. Birim başkanları artık geliştirilmiş bulunan bir problemi düzeltme çabası göstermiyorlar. Onlar mümkün olan gurup uygulamasını en yüksek düzeyde tutmak için kişisel ilişkilerin sağlam ve uygunluğuna son derece dikkat ettiler. Biz bunu toplantıların başlıca hedefi olarak gördük. Bununla beraber, şunu açıkça söylemek gerekir ki, bu olumlu düşünceye istediğimiz kadar ağırlık veremedik.

TAHLİL EDİLEN DÖRT DURUM

Toplantı gurubu, dördüncü durumun konuşulup tartışılmasından sonra konuların bir sonuca bağlanmasına karar verdi. Haftada bir gün, her biri bir - bir buçuk saat süren on bir hafta toplanılmıştı. Son toplantılarda üzerinde durulan B. - A. problemi ile birlikte dört ayrı durum ele alınmıştır. Bunların ikisi bölüm başkanları ile memurlar arasındaki kişisel ilişkilere ait idi. Üçüncüsü, bir birim başkanı ile emrinde çalışan memur gurubu arasındaki ilişkileri kapsıyordu. Böyle bir problem, vardiyaçıların görev yerlerini normal saatten önce terk etmeleri yüzünden çıkmıştı.

Son toplantıda kaynak memuru, üzerinde durulan bütün bu dört durumun bir özetini yaptı. Bu özetlemede, bu durumlardaki ortak noktaları gösterdiği gibi, tartışmada gelişmiş olan bazı genel düşünceleri de ortaya yaydı. Bu özet daha önce başkan tarafından teklif edilmiş ve buna gurupça ilgi gösterilmişti.

Bu gurubun üyeleri, diğer guruplarda olduğu gibi, toplantıların yararlı olduğunu ve gelecekte benzer toplantılara katılacaklarını söylediler. Bu durumun pek az istisnaları vardır. Üstelik temsil edilen birimlerden birinin üyeleri kendi idareleri altında bulunan kimselerin daha sonraki seri toplantılara katılma fırsatı vermişlerdir. Nihayet bu örgütteki gözetim ve denetimle

görevli bulunanların beş ayrı seviyesinden gelen kimseler bir seri toplantılar yaptılar. Bu konferansların — toplantı — daha aşağı düzeylere götürülmesi için planlar da yapılmıştır. Bu plan ilk derece nezaretçilerle, şef ve şef durumundakileri kapsayacaktır.

Birim başkanlarının bu konferanslar hakkındaki görüşleri, toplantıya katılanlarla gurup halinde yahut kişisel olarak yapılan görüşmeler sonunda elde edilmiştir. Bu bilgiler toplantıya katılanlarla günlük ilişkileri olan özlük işleri memurları ve üye birim başkanları tarafından tamamlanmıştır. Bu noktadaki kanıtımız bütün bunların toplantıya katılanlar tarafından kabul edilmiş, benimsenmiş olmasından gelmektedir.

Bu toplantılarda ne vardı ki, birim başkanlarında çok olumlu davranışlar uyandırdı? İnanıyoruz ki, bunun cevabının toplantılara katılan birim başkanlarının mevkilerini kaybetmek yahut herhangi bir tehdit karşısında kalmak durumunda olmadıklarını hissetmeleridir. Şüpheli bir görüş olsa bile, bir çok tecrübeli birim başkanı yıllardır yaptıkları işlerde eğitime, eğitilmiş olmaya karşı çıkarlar. Direnirler. Biraz eğitim görmeleri gerektiği kendilerine söylenir veya istenirse, bu onların tam yetenekli ve yeterli birim başkanı olmadıkları anlamına alınır. Böyle bir durum iki davranış veya düşünüş ortaya çıkarır.

Birim başkanları;

a — Ya, kişisel statülerinin kaybolacağı, azalacağı hissine kapılır,

b — Yahut, böyle bir talebin kendi mevkileri için bir tehdit olduğunu düşünürler.

Genellikle bu tür davranışların her biri kendilerinin eğitilmesi çabalarına karşı onları bir direnmeye götürür.

Bu biçim toplantılara karşı direnmenin zayıflamış olduğunu kabul ediyoruz. Çünkü toplantılar kişisel statülerin tehdit edildiği yahut düşünüldüğü hislerini en aza indirecek biçimde düzenlenmiştir. Bu durumun bir nedeni, tartışmanın kontrolünün geniş bir biçimde toplantıya katılanların ellerine bırakılmış olmasıdır.

Üzerinde tartışılacak konuların temin ve kararlaştırılması da onlara bırakılmıştır. Bir gurup olarak başkanın hiç bir müdahalesi bulunmaksızın bir üyenin söylediklerini kabul etmek ya bunun aksi de kendilerine terkedilmiş. Herhangidir üye,

kendisi kabul ettiği takdirde diğerkleri için eğitici rolünü alabiliyordu. Daha ileri toplantıların yeri, devamı, zamanına dair hususları tamamıyla kendileri düzenleyip takip ediyorlardı. Kısaca kendi statülerinin nasıl olmasını istedikleri görüşüne uygun olarak çeşitli durum ve biçimde davranabilecek güçteydiler.

BİRİM BAŞKANLARININ DAVRANIŞLARI DEĞİŞİR Mİ?

Çalışmalarda birim başkanlarının kabulü esas alınmasına rağmen, bunun toplantıların etkili olacağına, görüşleri yeterli biçimde aksettireceğine inanamıyoruz. Bilmek istediğimiz asıl mesele gözetim ve denetimin gelişip gelişmediğidir. Bu toplantılara katılmaya bağlanabilecek birim başkanlarının davranışlarındaki değişikliğin varlığı ile ölçülebilir. Örneğin, B. - A. probleminin tartışılması bitirildiğinden kısa bir zaman sonra kendisine B. takma adı verilen birim başkanı kendi isteğı ile bize aşağıya aldığımız hususları söylemiştir.

Meseleyi tartıştığımdan beri kendi işimde sık sık A. yı aradım ve bu durumu izledim. Kısa biçimde de olsa, iş hakkında konuşmaları adet haline getirdim. Bir kaç gün önce, kısa bir geziye çıkacağını bana söylemeye geldi. Bunu yapmaması gerekirdi. Çünkü tatil günlerinde böyle bir geziye zaten çıkıyordu. Ona biraz daha yaklaşmaya çaba gösteriyordum.

Toplantıların bitmesinden dokuz ay sonra bir özlük işleri memuru B. ile konuştu. Bu konuşma özet olarak;

Hissediyorum ki, durum bir hayli gelişmekle kalmamış, ümit edildiğı kadar düzeltilmiştir. A. şimdi diğerk birim başkanları kadar yakınlık içinde benimle çalışmaktadır. Kendi iş arkadaşı birim başkanı ve diğerk kimselerle olan ilişkileri çok daha iyidir.

Aramızda daha yakın iş ilişkileri kurmağa tedrici olarak gayret ediyorum. Genel terimlerle iş hakkında bana tam bilgi vermesi konusunda kendisile konuştum.

Bu konuşmalarda, bu bilgileri kendim doğrudan doğruya bir karara varabilmek için iste-

mediğimi, ancak kendisinin yargısı hakkında bir ayrıcalık tuttuğum üzerinde durdum. Bu bilgilere ihtiyaç duymamın nedenleri olduğunu anlattım. Bunların en önemlilerinden birisi, diğer birimlerin çalışmasını etkileyecek durumların kendi biriminde ortaya çıkanıdır.

Bir kaç fırsattan yararlanarak A. nın kararlarını destekledim. Bunu yapamadığım zaman konuyu bütünü ile açıklayabilmek için işi ağırdan aldım.

İlişkilerimizin yeter derecede geliştiğini hissedince diğerleriyle olan ilişkileri hakkında ara sıra ve teklifsiz bir biçimde açıklamalarda bulundum. Diğerleri hakkında şikâyetçi olduğu zaman onu dinledim ve aynı biçimde konuştum. Bugün için daha önceki duruma nazaran büyük bir gelişme olduğu görülmektedir. Yalnız kendi birimini değil, işi bir bütün olarak düşünmektedir. Ya, problemlerini benimle paylaşmakta yahut da işleri üzerinden atmaktadır. Bu konu üzerine yapılan gurup tartışmasından çok güzel fikirler kadar ilhamlar da edindim.

SONUÇ

Şurası açıktır ki, bu birim başkanı probleminin tartışılmasından hem kendine güven ve hem de yararlı fikirler edinmiştir. A. ya karşı davranışının problemin ortaya ortaya atılmasıyla tartışması arasındaki zaman süresinde değiştiği şüphesizdir. Yine bu durum A. yönünden davranış değişmesiyle sonuçlanan yeni bir yaklaşım da ortaya çıkarmıştır.

Sonuç olarak şuna işaret etmek isteriz ki, bu tür değerlendirmeler tamamı yönünden uygulama ile ilgili ve sınırlıdır. Bu yol, problemleri görüşülüp tartışılan bölüm başkanları davranışlarının değerlendirilmesinde kullanılabilir. Üstelik bu problemler fiilen mevcut da olmalıdırlar. Fakat toplantıya katılanların hepsindeki değişiklikleri değerlendirme de daha etkili bir yöntem de bulunmuş değildir.

ÖZET VE BİR KAÇ ÖNERİ

Derlememizin başlangıcından buraya kadar olan kısmında, bir örgüt içinde çalışan bir bölüm başkanı ile buna bağlı bir birim başkanı arasındaki beşeri ilişkilerle ilgili olarak yapılan, aynı düzeydeki kişilerin, toplantılarla nasıl problem çözümüne yaklaştıklarını hem probleme çözüm bulmak ve hem de kendilerinin eğitilmesi yönünden çalışmalarını aktarmaya çalıştık.

Bu derlemeye konu olan yönetimin ülkemizde hem kamu ve hem de özel kesimde uygulanabileceği kanısındayız. Kaldı ki, beşeri ilişkilerin en iyi biçimde düzenlenmesi, problemlerin çözülmesi; bir örgütün hem iyi işlemesi, verimi v© hem de geleceğinin güven© bağlanması bakımından yarar görülmektedir. Bizce en önemli noktalardan birisi bu tür davranışlar insana değer verilmesi sonucunu doğurmakta ve bu düşünceyi ortaya koymaktadır.

Derlememiz sadece bir örnektir. Bunun geliştirilmesi, uygulamada daha iyi işler duruma getirilmesi de her zaman olanak içindedir.

Türk İdare Dergisi
1979/Yıl 50/Sayı. 360/SS.93-146

İNCELEME – ARAŞTIRMA RAPORLARI

**8 Kasım 1976 İla 8 Aralık 1976
Tarihleri Arasında Fransa’da
Muhtelif Konularda Yapılmış
İnceleme Hakkında Rapor**

Orhan Aygen/Zeki Özeren

ÖNSÖZ

Vali ve Kaymakamların Görev ve Yetkileri, Yetki Devri, Bölgesel Kuruluşlar, Vali ve Kaymakamların Adli Mercilerle ilişkileri, Vali ve Kaymakamların Sorunları, Mülki idare Bölümleri ile bu alanda yapılan çalışmalar ve Mülki Protokol gibi yedi konuyu ihtiva eden ve tarafımıza tevdi edilen bu inceleme görevi, şüphesiz 25 gün içinde ikmal edilen bir program olamazdı.

Bununla beraber her konu üzerinde, Mahallen elde ettiğimiz inceleme imkanları ile zamanın elverdiği nispette durularak, günümüz Fransa'sında yapılagelen uygulamaları, ilgili metinler üzerinden de araştırmak suretiyle raporumuzu düzenlemiş bulunmaktayız.

Konular açıklanırken, Ülkemizdeki hâlihazır durumun kolayca hatırlanabilmesi ve bir mukayese imkanı sağlanması gayesiyle, yeri geldikçe bir parantez ilavesi de faydalı görülmüştür.

Türk İdaresinin içinde bulunduğu yeniden düzenlenme arzusu ile, öteden beri Yol arkadaşı sayılmış bulunan «Fransız İdaresi» nin bugünkü durumuna bir göz atmayı ifade eden bu rapor'un ileride yapılacak çalışmalar için faydalı olmasını dileriz. Saygılarımızla. 15 Ocak 1977

Zeki Özeren Orhan Aygen
(Trabzon Vali Muavini) (Tetkik Kurulu Üyesi)

I — VALİ VE KAYMAKAMLARIN GÖREV VE YETKİLERİ

Fransa'da bugün en geniş İdare Birimi Vilayettir. Hükmi şahsiyeti olan Devletle Vilayet arasında başkaca bir idari kademe mevcut değildir.

Esasları 10 Ağustos 1871 tarihli kanunla tespit. edilmiş, hükmi şahsiyeti haiz olan Vilayet, Vali ile Genel Meclis'in yönetiminde yarı ademi merkeziyetçi bir kuruluş olup, arz ettiği düzen bakımından sadece Kıt'a Fransa'nın değil, ufak özelliklerle, Denizaşırı Fransa Vilayetleri için de bir Komün İdaresi Teşkilatını ifade etmektedir.

Birkaç yıldan beri yeniden ihya edilen Bölgeler dışında, Fransanın İdaresi, ananevi şekilde Vilayet ve Komün idaresi olarak iki temel taş üzerinde kurulmuş,

yaşamış ve bugüne gelmiştir. Cezayir'in terkiyle birlikte Fransa İdari Coğrafyasından eksilen 15 vilayet hariç tutulursa Fransa'nın İdari Coğrafyası (22 Bölge, 95 Vilayet, 4 Denizaşırı Vilayet (Guadeloupe, Martinique,

Reunion, Guyane), 322 Kaza, 3028 Kanton ve 37708 Komün'e ayrılmış bulunmaktadır.

Vilayet ve Kömün İdaresi olarak görülen Fransa İdaresinin kuruluşundan 37 yıl sonra, 13 Mart 1329 (1908) tarihinde, Takvimi Vakayı ile neşir ve ilan edilen Türk İdaresinde benzer hükümler görüyoruz. İdare i Umumiye i Vilayet Kanunu muvakkatinin Birinci Faslında «Vilayet» başlığı altında, 75 ve 76 inci maddelerde aynen şöyle denilmektedir: «Vilayet emvali menkule ve gayrimenkule mutasarrıf ve işbu Kanun ile muayyen ve mahdud vazaif hususiye ile mükellef bir şahısmanevidir.» Emvali hususiye i Vilayet, mahfuziyet ve masuniyet itibariyle emvali umumiye i Devletten maduttur. Vilayetten umur ve menafii hususiyetini tedvir ve muhafaza ve onu temsil ve teşhis eden vesaiti idareyle vali i vilayet ile meclisi umumi i vilayettir.»

Vilayetin Fransa'da ve Türk İdaresindeki yeri ve tarifinden sonra Vilayet Teşkilatının organları arasında en büyük Mülki Amir olarak vali ve kaymakamların hukuki durumlarını görelim.

A — Vilayet ve Vali :

Fransa'da modern idarenin İhtilalin eseri, Valilik Müessesesinin de Napolyon'un eseri olduğu, söylenir. Fransız Devrim Takvimine göre (28 plüviose = 21 Ocak, 21 Şubat) 18 Şubat 1797 tarihli kanunun 3 cü maddesi : «Vali İdaresinin başıdır» demekle 5442 sayılı kanunun 4 cü maddesindeki, «İl Genel İdaresinin başı ve mercii validir» tarifini hatırlatmaktadır. Bizde olduğu gibi; Vali, bir taraftan sıkı sıkıya merkeze bağlı bir ajan olmak, diğer taraftan çok geniş yetkilere sahip kılınmakla, merkeziyet ve ademimerkeziyeti bünyesinde toplayan bir kuruluşun başı olarak görülmektedir. Napolyon zamanında tamamiyle politik bir hüviyette görülmüş ve bu maksatla vücuda getirilmiş olan kuruluş, cemiyet hayatının gelişim seline kapılarak, bir başka deyimle, İdare ve Amme hizmetlerinin fevkalade çoğalması, değişik karakterlerde ortaya çıkması neticesi, yeni bir hüviyet ve statüye bürünmüştür.

Valilik Müessesesine yeni bir hüviyet kazandıran ilk kararname 19 haziran 1950 kararnamesiyle, müteakiben çıkarılan 1 ekim 1959 tarihli reorganizasyon kararnamesi olmuştur. Bunu takiben çıkarılan 29 Temmuz 1954 (64/805) kararnamesi bugün Valilerin statülerini tanzim eden son temel kararname olarak görülmektedir. Bu tarihten sonra çıkarılmış olan 20 Temmuz

1971 (No 71/606) kararnamesiyle, Paris Valisinin (Polis Vali) bazı görevleri, yeniden teşekkül edilen (Hats-de-Seine, Saint Denis ve Val de Marne) vilayetlerine devredilmiştir. 14 Eylül 1971 (71/748) tarihli kararname, Valilere özel izin imkanı getirmiş, 7 Nisan 1971 (No 71/262) tarihli Kararname ise Sınıf üstü Vilayetleri tespit etmiş bulunmaktadır. Valilere ve Valilik Müessesesine reformlar getiren kararnamelere ileride tekrar temas etmek üzere, Valilerin Fransız İdaresindeki yerine dönelim.

a) — Valiliğe atanma :

Valiliğe atanma, İçişleri ve Başbakanın teklifi, Bakanlar kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının onayıyla yapılagelmektedir. Bizde 5442 sayılı İl idaresi kanununun 6 inci maddesi aynı şekilde: Valiler, İçişleri Bakanlığının inhası, Bakanlar Kurulunun ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile tayin olunurlar derken, tayin kararnamesinin Bakanlar Kuruluna Başbakan tarafından da sunulacağını ayrıca belirtmemiştir. Hâlbuki Fransa'da inha İçişleri Bakanlığıyla beraber Başbakanında teklife iştirakini madde metnine almış bulunmaktadır. Kanımızca Fransız metninde, valiliklerin seçiminin biraz da Başbakan tarafından yapıldığı gibi müesseseyi kuvvetlendirici bir hava da getirmektedir.

Valilerin seçimi ise, Valilik Müessesesinin politik hüviyetiyle yukarıda değinilen halka hizmet anlayışının bir dengesi olarak geleneksel bir şekilde yürütölmektedir. Görölüyor ki Fransa'da Valiliğe tayinlerde hakim olan en önemli faktör mevzuattan çok politika ve gelenekler olmaktadır.

Buna mukabil 1950 kararnamesi, İçişleri Bakanlığının üst kademelerine tayinlerle, kaymakamların tayinlerinde bazı esaslar da getirmiş bulunmaktadır. 1959 yılında çıkarılmış bulunan bir Kararnamede, tayin edilecek Valilerin dörtte üçünün kaymakamlar arasından seçilmesini öngörmekteydi. Bugün dışarıdan yani kariyer dışı tayin edilen valilerin miktarı, toplamın beşte birini tecavüz edememektedir (1964 tarihli Kararnamenin. 6 inci maddesi)

b) — İdari Statü :

Fransa'da Valilik müessesesi öteden beri modernize edilmek istenmiş ve 1959 kararnamesi, valilikleri sınıflara ayıran sistemin yerine (Vilayetler) yedi dereceli tek bir sınıf ve bunun üstünde sınıf üstü derecesini, yani ikinci bir sınıf ihdas etmiş

bulunmaktadır, Uygulamaya gelince, bu husus tamamen hükümetin bir tasarrufu olarak gözükmektedir. Şöyle ki tutumundan veyahut da Hükümetin politikasını arzu edildiği şekilde yürütemeyeceği anlaşılan bir vali merkeze alınabileceği gibi, icabında terfiinde bir gecikme manasında aynı yerde beş yıl dahi bekletilebilmektedir. O zaman bu uzun süre hakkında bir disiplin tedbiri olarak manalandırılabilir.

C) — Mesleki vecibeler :

Valilerin mesleki vecibeleri, yükümlükleri diğer devlet memurluklarına nazaran çok daha ağırlık arz etmektedir. Şöyle ki, valiler Bakanın müsaadesi olmadıkça Vilayet haricine çıkamazlar, rejime sadakatle bağlı, gerektiğinde bakanların nezaretinde olmakla beraber Devlet otoritesini kullanırlar.

Valilerin mesleğin gerektirdiği menfaatlerini korumaları dahi sınırlandırılmıştır. Mesela diğer bütün devlet memurları gibi sendikal hakları bulunmamaktadır. Disiplin açısından ise, Valiler diğer devlet memurları gibi müeyyideler altında bulunmayıp, gerektiğinde herhangi bir disiplin kurulu aracılığı olmadan dosya üzerinden doğrudan doğruya İçişleri Bakanınca cezalandırılabilirler. Bu cezalar; dikkati çekme, merkeze alma, nakil, aynı yerde bekletilme gibi müeyyidelerdir.

Valilerin tayinlerinde çok dikkatli davranıldığından, gerek şahsi gerekse mesleki meziyetleri üstün bir kimsenin bu şekilde bir ceza ile tecziyesi çok nadir olmakta, politikanın yürütülmesi gayesini taşıyan, merkeze alma dışında diğer müeyyidelerin veya cezaların uygulandığı pek görülmemektedir. Nakil sebeplerinin başında, Valilerin bulundukları vilayette normal hizmet sürelerini (3 ila 5 yıl) doldurmuş olmaları gelmektedir. Bundan başka sağlık sebepleri de bu nakillerde önemli bir yer tutmaktadır. Bu konuda Bakanlıkta valiler bürosuyla ilgili bir yetkilinin tahminine göre, sağlık nedenlerini ileri sürmek niyetiyle başka bir ile naklini isteyenler 1976 yılında yüzde sekize yaklaşmaktadır. Görülüyor ki Valilerin tayin usulleri dahil, görevlendirme, tecziye, nakil gibi hususları Ülkemizdeki, uygulamaya oldukça benzemektedir. O kadar ki, Fransa'da valilerle ilgili işlemlerin belli statüye bağlanması, valiler hakkındaki işlemlere daha bir açıklık getirilmesinden adeta kaçınılmakta, hükümetler bu konuda kendilerini daha fazla bağlamak istememektedirler.

d) — Valilerin görev ve yetkileri :

Valiler bulundukları illerde hem devletin bir ajanı, vilayetin en başta gelen otoritesi, hem de Mahalli İdarenin bir temsilcisidir.

Valilerin görevleri muhtelif kanun ve kararnamelerle belirtilmiş bulunmaktadır. Bunların başında 14 mart 1964 kararnamesi gelmektedir. Bu kararname valilerin genel olarak vazifelerini belirten, devlet teşkilatının illerde Vali tarafından yürütüleceğinin, hizmetlerin teşkilata valiler tarafından iletileceğini belirten başlıca kararnamedir. Esasen Fransa’da Valilerin tevsii vezaifi (yetki genişliği) öteden beri başlıca özellik sayılmış (T.C.Anayasa. 115 M.) ve bu husus 26 eylül 1953, 13 kasım 1970 kararnameleri ile ve 1963 yılında çıkarılmış bir seri yönetmelikle tedricen artırılmıştır.

Tevsii Vezaif, Anayasamızın 115 inci maddesi ile İl İdaresi Kanununun üçüncü maddesinde : «İllerin İdaresi, Yetki Genişliği esasına dayanır. Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirebilir» şeklinde yer almıştır.

14 mart 1964 kararnamesinin birinci maddesinde ayrıca, «Valinin başlıca ita amiri olduğu, devlet otoritesini ve Hükümeti temsil ettiği, ayrıca her Bakanın ilde doğrudan doğruya temsilcisi olduğunu da belirtmekle, İl İdaresi Kanununun dokuzuncu maddesindeki : «Vali, İlde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların İdari ve siyasi yürütme vasıtasıdır» hükmüne benzer bir madde getirmiş bulunmaktadır.

Tevsii Vazaif bizde olduğu gibi Fransız İdaresinde de, valinin gerek görevlerinde, gerekse yetkilerinde görülmektedir. Bunlara pek çok örnek verilebilirse de, valinin devletin ajanı olarak siyasi, idari, ve emniyet konularından önemli bazı örnekler vermekle Türk ve Fransız İdaresindeki benzerlik ve farkları belirtebiliriz.

I — Valinin Devletin bir ajanı olarak siyasi görevleri :

Valiler görevli bulundukları, hükümetin siyasi temsilcisi olarak bir danışman ve emirlerin uygulayıcısı durumundadır.

2 — Valilerin adli polis görevleri :

Valiler bulundukları illerde (arama, el koyma, haciz, tutuklama) gibi suçun ve suçlunun tespiti için gerekli işlemleri yaptırır ve bunları adalet makamlarına teslim eder. Bütün bu görevleri ceza kanununun onuncu maddesine göre yapan valinin bu yetki ve görevi, idari bir makamın adli bir görevi yapmış, şeklinde tefsir edilerek hukuki bir problem yaratmış, 7 şubat 1933 te çıkarılan bir kanunla kaldırılmış bulunan bu yetki, 25 mart 1935 te sınırlı bir şekilde tekrar ihdas edilmiş bulunmaktadır. Bilahare Ceza Kanunundaki Onuncu madde, 13 şubat 1960 tarihinde Ceza Mahkemeleri usulü hakkındaki 30 uncu maddesinde değişmiş şekilde yer almış bulunmaktadır. Bu maddeye göre «Vali Devletin iç ve dış güvenliğini ilgilendiren suçlara karşı gereken bütün tedbirleri almak üzere Adli Polisi görevlendirerek faillerini yakalatır ve 48 saatte dosyayı Cumhuriyet Savcılığına tevdi eder.»

Bu hususta 5442 sayılı kanunun on birinci maddesinin C fıkrasında : «İl sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi valilerin ödev ve görevlerindendir.» Demekle benzer bir hüküm getirmekte ise de Ülkemizde Adli Polisin kurulmamış olması, adli görevlerin idari görevlerden daha belirli sınırlarla ayrıldığı, meselâ hakimın arama kararı olmadan idari emirlerle arama, el koyma, haciz, tutuklama gibi işlemlere tevessül edemeyeceği gibi bariz farklar mevcuttur. Bizde ancak tehirinde mazarrat umulan hallerle, kaçakçılık konularında zabıtayı meskene girme, el koyma ve yakalama yetkisi sınırlı bir şekilde tanınmıştır.

3 — Valinin idari görevleri :

a — Vali Merkezi İdarenin almış olduğu tedbirlerin Vilayet dahilinde uygulanışını gözetir, kanun ve Hükümet kararlarını uygular. (İl İdaresi Kanununun, dokuzuncu maddesinin C ve Ç fıkraları)

b — Valiler İllerdeki Devlet harcamalarının ita amiridir.

c — Devletin İllerde temsilcisi durumunda olan valiler, Devlet adına hareketle mukaveleler akdedebilirler. Burada dikkatimizi çeken bir nokta, 28 Kasım 1953 tarihli Kararname

deki bir hüküm olmuştur. Şöyle ki, her hususta Devleti temsil eder görülen valiler, İdari Mahkemeler önünde Devleti temsil edememekte, gerektiğinde temsil ancak Bakan tarafından yapılmaktadır

d — Valiler bulundukları illerde, Emniyet Teşkilatının başıdır. Bizde 5442 sayılı kanunun on birinci maddesinin A fıkrası da, valilerin İl sınırları içinde bulunan genel ve özel kolluk bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiri olduğunu belirtmektedir.

e — Valiler gerektiğinde askeri kuvvetlerden yardım isteyebilirler (26 Temmuz, 3 ağustos 1971 kanunu). Bizde bu hususu 5442 sayılı kanunun II maddesinin D fıkrası formüle etmektedir .

f — Vali bazı devlet memurluklarına atamalar yapar.

g — Vali, İl dahilindeki tüm devlet memurlarının genel idaresini sağlar. Bu hüküm valilerin devlet işleyişindeki yetki sınırını ortaya çıkarmakta, bizde olduğu gibi konu Fransa'da da zaman zaman merci ve yetki tecavüzlerine sebep olmakta, hiç değilse devlet teşkilatında polemik yaratmaktadır. Mesela, İl dahilinde kurulmuş ve çalışmakta olan, çok büyük ve teknik karakterdeki Devlet kuruluşları mevcuttur. Valilerin böyle teknik karakterdeki kuruluşların çalışmalarını gerektiği şekilde kavramaları mümkün değildir. Bu durumlarda, maddedeki genel hüküm karşısında, otoritenin hangi makamda olacağı, muhatabın kim olacağı, kesinlikle halledilmiş bir nokta olarak gözükmemektedir. Tatbikata göz atılırsa, 26 eylül 1953 te konmuş olan fakat pratik bir uygulama getirmeyen sistem, 14 mart 1964 kararnamesiyle kesin bir hale getirilmek istenmiş ve aşağıdaki hususlar belirtilmiştir.

Para, muhasebe, amme malları, iş denetimi, adalet, ordu ve kısmen eğitim konuları dışında kalan tüm devlet teşkilatında, karar niteliğindeki yetkiler Valide toplanmış bulunmaktadır. Bununla beraber işlerin sürati ve taşıdığı ağırlık bakımından, valiler kendilerinde toplanmış bulunan bu salahiyetleri, yetki devri şeklinde, tekrar tevzi edebilmekte, gerektiğinde illeri dahilindeki devlet teşkilatının komisyonlarına başkanlık edebilmektedir. Görülüyor ki 5442 sayılı İl İdaresi kanununun dokuzuncu maddesinin B fıkrasıyla benzer bir hüküm getirilmiştir «... Ancak vali

ler, hesabata ve teknik hususlara ait işlerinde, idare şube başkanlarına vali adına imza yetkisi verebilirler.»

h — Valiler yukarıda sayılan başlıca görevlerden başka, menafiî umumiye nedeniyle; istimlak, amme menfaatine çalışan işyerlerine geçici olarak el koymak, görev uyuşmazlıklarına hal çaresi, muvakkaten ehliyet almak (karayolları kanununun 18 maddesi) gibi muhtelif ve değişik konularda görev ve yetkilere de sahiptirler.

i — Valilerin yukarıda sayılanlardan başka, iktisadi faaliyetle ilgili konularda da görev ve yetkili olduklarını görüyoruz. Mesela, 13 kasım 1970 tarihli bir kararnamede «Bölgesel Devlet Yatırımları için, Bölge Valileriyle birlikte, kendi illerini ilgilendiren yatırım bölümünün harcanması konusunda valilere de yetki ve görevler verilmiş bulunmaktadır. Buna benzer bir yetkiyi, İl İdaresi Kanununun 15 inci maddesinde görüyoruz. Şöyle ki : Valiler, birkaç ile şamil memuriyetlerin kendi illerindeki işlerini de gözetim ve denetimine yetkilidirler.

Buraya kadar devletin bir ayanı olarak görev ve yetkilerini saydığımız valiler, bulundukları vilayet dahilindeki bütün mahalli İdare teşkilatı üzerinde İdari Vesayet yetkisini de haizdirler. Vilayetle valilerin ilişkileri Fransa'da daha 19 uncu asırda bir idari ilişki olarak kabul edilmiş ve 10 ağustos 1871 tarihli kanunla, ayrıca bir başkanı bulunmakta olan İl Genel Meclislerine vilayet valisinin de iştiraki sağlanarak, kendilerine söz hakkı tanınmıştır. Bugün Fransa İdaresinde valinin, merkezi hükümetle, mahalli idare birimi olan vilayet arasında bir köprü görevi yaptığı kabul edilmekte, valiye tanınan yetkilerin sınırları, terazinin iki kefi ne bakılarak, mümkün mertebe aynı düzeyde tutulmaya çalışılmaktadır.

Ülkemizde 1921 Anayasasında, geniş bir mahalli idare© anlayışının yer aldığı malumdur. Devletin mahalli idareler üzerindeki etkisinin azalması neticesi, İdarede hissedilen sıkıntılar, 1924 anayasasıyla verilen yetkilerin tekrar kaldırılmasıyla bertaraf edilmiş, teraziye gereken düzen yeniden sağlanmıştır. Valileri ilgilendiren 14 üncü madde aynen şöyle demektedir : «Vilayette Büyük Millet Meclisinin vekili ve mümessili olmak üzere vali bulunur. Vali, Büyük Millet Meclisi Hükümeti tarafından tayin olunup, vazifesi, devletin umumi ve müşterek vezaifini rüyet etmektir. Vali yalnız devletin umumi vazaifi ile mahalli vazaif arasında taaruz vukuunda müdahale eder.

1921 anayasası idare i Umumiye i Vilayet kanunundaki sistemden daha ileride bir muhtariyet taraftarıdır. Getirilen en önemli yenilik Meclisin Fransa'da olduğu gibi kendi başkanını ve idare heyetini seçmesi ve icrai yetkilerin bu seçilmiş organlarda bulunmasıdır.

İl Özel İdarelerimiz bugün bile bu anlamda bir muhtariyete kavuşamamışlardır. 1924 Anayasamızda, İdarede Yetki Genişliği ve görev ayrımı ilkesinin esas olduğu ve illerin tüzel kişiliği bulunduğu belirtilmekle yetinilmiş, ayrıntılı hükümlere yer verilmemiştir.

Fransa'da esasları 1871 yılında konmuş olup pek fazla değişmemiş bulunan Vilayetle ilgili mevzuat bizde İdare i Umumiye i Vilayet kanununun, İdarei hususiyeye müteallik kısmına tekabül etmekte olup, 59 yıllık yürürlük süresi içinde 13 ayrı kanunla çeşitli değişikliklere uğramıştır (25 madde değiştirilmiş, 8 madde kaldırılmış ve 24 yeni madde eklenmiştir) Özet olarak, Vilayet özel idarelerinin görev, ilişki, teşkilatlanma ve mali kaynak yönünden muhtar bir mahalli idare hüviyetini taşımadığı ve kendisinden beklenen hizmetleri merkezi idarenin desteği olmadan yürütebilecek durumda olmadığı söylenebilir.

Bu noktadan bakıldığında valinin, vilayet özel idarelerinin başı ve temsilcisi olması yukarıda arz edilen mahzurlar gözönünde tutulduğunda bünyemize daha uygun düşüğü görülmektedir.

Fransa idaresinde valilerle vilayet hükmi şahsiyeti arasındaki ilişkilerin açıklanmasında son önemli noktalardan birisi de, valilerin İl Genel Meclisleri (veya encümenler) tarafından müzakere edilen konularda bir danışma makamı olarak gözükmektedir. Mezkûr kurallar 1871 tarihli kanunun üçüncü maddesine göre, valinin havale etmediği konuları gündeme dahi alamamaktadırlar. Valiler ayrıca, genel meclis veya encümenin almış olduğu kararların, genel meclisin kabul ettiği vilayet bütçesinin de uygulayıcıdır.

Vilayetin icra uzvu rolünde olan vali, aynı zamanda adli merciler önünde vilayetin hükmi şahsiyetini temsil etmekte, il adına harcamaları imzalamakta, kanunen merkezden yapılanlar hariç, il memurluklarına tayinler de yapmaktadırlar.

Yukarıda Devletin bir ajanı, vilayet hükmi şahsiyetinin başı olarak gördüğümüz ve başlıca görevlerini özetlediğimiz va-

liler, Fransa'da ananevi komün idaresinin de vesayet makamı olarak görülmektedir.

B — İlçe ve Kaymakam :

a — Fransa'da İlçelerin genel durumu:

Bir yönetim bölgesini ifade eden İlçelerin hukuki durumu on dokuzuncu asrın son 25 yılında formüle edilmiş bulunmaktadır. 22 aralık 1879 yılında çıkarılmış bulunan bir kanun, illerin asgari üç, azami dokuz idari bölgeye ayrılmasını öngörüyordu. 26 şubat 1790 yılında Millet Meclisi İdari Bölge sayısını 534 olarak belirtmiş, 24 haziran 1793 Anayasası'nın 78 inci maddesi, vilayetlerin, idari bölgelere ayrılacağı hükmünü koyarak, Konvansiyon İdaresinin mahalli idareler üzerinde kontrolünü sağlamıştır. Bilahare Direktuvar idaresinde bu idari bölgeler kaldırılmışsa da, Cumhuriyet İdaresinin yeni Anayasasının birinci maddesi «Ülkenin vilayetlere, vilayetlerin Komünlerden teşekkül eden ilçelere» ayrılacağını belirtmiştir.

Bilahare ilçelerin daha geniş alanları kaplamasının daha faydalı olacağı düşünülererek 534 ilçe, 373 ilçeye indirilerek, her vilayette, asgari, 3, azami 6 ilçenin bulunması kabul edilmiştir.

İlçelerin kaldırılması, büyütülmesi, daraltılması, Fransa'da her devirde politikacılar için bir istismar vesilesi teşkil etmiştir.

1954 yılında ilçe sayısını 311 olarak görüyoruz.

Ülkemizde Anayasanın 115 inci maddesinde, Merkezi İdarenin kuruluşu başlığı altında : «Türkiye Merkezi İdare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır» denmekte, özellikle ilçelerden bahsedilmemektedir. Buna mukabil Direktuvar İdaresinde Anayasaya konmuş bulunan ilçe (kuruluşlarına dair benzer bir hüküm, bizde 5442 sayılı kanunun I bölümünde yer almaktadır. Mülki idare bölümlerinin kuruluşları başlığı altında birinci madde aynen şöyle demektedir : «Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür,»

b — Kaymakamın görevleri

İlçe kurullarının kaldırılmasından sonra, ilçelerin idaresi tamamıyla kaymakamlara tevdi edilmiş bulunmaktadır.

Bugün Fransa'da Kaymakamlık, genişletilmiş, devredilmiş yetkilerin toplandığı bir makam olarak görülmektedir. Açık bir ifadeyle vali, gereken yetkilerini kaymakamlık makamına devretmektedir.

Kaymakamlar da valilerin tabi oldukları statüye tabi olup görevli bulundukları ilçelerde idari görevler ifa etmektedirler. Bunların başında, günden güne tekemmül etmekte olan Komün İdaresi üzerindeki idari vesayet gelmektedir. Kaymakamların bugünkü statüleri 14 mart 1964 kararnamesiyle konmuş bulunmaktadır. Kaymakamlar İçişleri Bakanının ve Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayıyla üçlü bir kararnameyle tayin edilmektedir. Kaymakamlar Milli İdarecilik Okulu mezunları arasından seçilmekte olup, biri sınıf üstü olmak üzere üç sınıfa ayrılmaktadır.

Görevlerine gelince; Fransa'da kaymakamların başlıca görevleri komünler üzerindeki İdari Vesayet görevidir. Neticede kaymakamlar ilçelerindeki küçük komünlerin belediye reislerinin danışmanıdır. 5 kasım 1926, ilahare 24 ve 12 ağustos 1950, 26 eylül 1953 ve son olarak 5 ocak 1959 tarihli kararnameler, kaymakamların bu görevlerini daha da arttırmış ve komün bütçelerinin yegane uygulayıcısı olarak kaymakamı kabul etmiştir. Bunun dışında kaymakamlar da valiler gibi, bulundukları ilçelerde İdari Tedbirler almakta görevlidirler. (24 Haziran 1950 kararnamesi)

Yukarıda genel hatlarıyla bahsettiğimiz kaymakamlık müessesesinden sonra, muhtelif yıllarda kaymakamlara verilmiş yetkilere dayanarak, ilgili metinlerini de belirtmek suretiyle, görevlerini üç ana grupta toplayabiliriz.

I — Genel hizmetler :

— İlçenin genel idaresi (28 ekim (plüvios) 8 ve 9 maddesi)

— Kanunlar ve yönetmeliklerle kendisine verilen görevlerin uygulanması (5 kasım 1926 tarihli kararnamenin 54 maddesi)

- Valilerin yokluğunda, valiye vekalet edebilir (24 haziran 1950 tarih ve 50-722 sayılı kararnamenin birinci maddesi)
- Valinin yetki devri suretiyle kendi ilçesinde valiliğe ait bazı görevleri ifa eder (24 haziran 1950 tarih ve 50-722 sayılı kararnamenin beşinci maddesi)
- Nüfus sayımı ile ilgili işler (4 aralık 1935 tarihli talimatın 5 ve 13 maddeleri)
- İlçenin (coseil de revision = bizdeki ilçe idare heyetine benzer) başkanlık eder. (31 mart 1928 tarihli kanunun 18 inci maddesiyle 4 aralık 1935 tarihli talimatın 28inci maddesi)
- Yabancılar a ait imza protokollerinin İçişleri Bakanlığına gönderilmesi
- Ticaret Odalarının toplantılarına iştirak (9 nisan 1898 sayılı kanunun 8 inci maddesi)
- Acil imdat ve kurtarmalarda ordudan yardım isteme (10 nisan 1931 tarihli talimatın 9 uncu maddesi)
- Milli yapılar ve eşyalarla ilgili (12 nisan 1943 sayılı kanunun 14 üncü maddesi)
- Mimarlarla ilgili (31 aralık 1940 tarihli kanunun onuncu maddesi)
- Veteriner hizmetleri ile ilgili işler (9 nisan 1923 tarihli yönetmeliğin ikinci maddesi)
- Komünlerin seçim bölgelerine ayrılması (5 nisan 1884 tarihli kanunun 13 üncü maddesi)
- Ağaç kesimi ile ilgili mevzuatın uygulanması (1827, 1844 tarihli)
- Belediye Meclislerinin toplantı sürelerini uzatmak (5 nisan 1884 tarihli kanunun 46 inci maddesi)
- Belediye Meclisini fevkalade toplantıya davet (5 nisan 1884 tarihli kanunun 46 inci maddesi)
- Nüfusu 20000 i geçmeyen belediyelerin meclis kararlarının onaylanması (5 nisan 1884 tarihli kanunla, 5 kasım 1962 sayılı kanun kuvvetindeki kararname)

- Nüfusu 20000 e kadar olan şehir belediyelerinin, komün bütçelerinin onaylanması (14 Şubat 1878 ve 5 nisan 1884 tarihli kanunlar)
- Asayişin sağlanması için askeri makamlardan yardım talep etme (20 mayıs 1903 tarihli kanunun 90,94,103, ve 108 inci maddeleriyle 15 kasım 1947 tarihli kanunun II inci maddesi)
- İlçedeki polis teşkilatına amirlik (7 Temmuz 1941 tarihli kararnamenin on birinci maddesi)
- Pasaportla ilgili işlemler.
- Göçer arabalarına kontrol plakalarının verilmesi (16 Şubat 1913 tarihli kararnamenin 14 üncü maddesi)
- Av teskereleriyle ilgili işlemler (28 Haziran 1941 tarihli kanunun üçüncü maddesi)
- Seyyar satıcılarla ilgili 29 Temmuz 1881 sayılı kanunun, 18 inci maddesinin uygulaması.
- Ölenlerle ilgili müsaadeler (31 Kasım 1941 tarihli kanunun 6 cı maddesi)
- Oyun salonları, banyolar, plajlar ve kaplıcaların kontrolü (18 Mayıs 1909 tarihli yönetmelik)
- 200000 e kadar nüfuslu şehirlerdeki piyango ve tombala çekilmesine izin verme (27 Ocak 1951 tarihli kararname)
- İzinsiz yapılan toplantıların dağıtılması (10 Nisan 1831 tarihli kanunun birinci maddesi ile 23 ekim 1935 tarihli kanun kuvvetindeki kararnamenin üçüncü maddesi)
- Toplantılara komiser göndermek (30 Haziran 1881 tarihli kanunun, dokuzuncu maddesi)
- Tıp doktoru, dişçi ve ebelerin diplomalarıyla ilgili uygulamalar (20 Eylül 1945 tarihli kanunun altıncı maddesi)
- Mahkumların üç aylık teftişi (19 Ocak 1923 tarihli kanunun 38 inci maddesi)

- Mahkûmların hastanelere şevki için izin vermek (19 Ocak 1923 K/S7 maddesi)
- Mahkûmları ziyaret için izin vermek (19 Ocak 1923 tarihli kararnamenin 60 ve 64 üncü maddeleri)
- Belediyelerin kendi imkânları bulunmadığı takdirde, sağlık, asayiş ve huzuru temin için polis tahsisi (5 Nisan 1884 tarihli kanunun 99 uncu maddesi ile 5 Kasım 1926 tarihli kanun kuvvetindeki kararnamenin 48 inci maddesi)
- Kaymakamların, başkâtiplerine imza yetkisi vermesi (24 Haziran 1950 tarih ve 50-722 sayılı kararnamenin sekizinci maddesi)
- İlçe sağlık kurullarına başkanlık etmek (15 Şubat 1902 tarihli kanunun 20 inci maddesi)

Yukarıda en önemlilerinden örnekler verdiğimiz kaymakamlık görevleri bugün 144 ü bulmaktadır. Ülkemizde 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 31 ila 40 inci maddelerinde sayılmış bulunan, kaymakamların hukuki durumları, görev ve yetkileri özetlenmiş ve muhtelif kanunlarla İdare amirlerine verilmiş bulunan görevler daha da genişletilmiştir.

Son yirmi yıllık uygulamada, idare amirleri ve bilhassa kaymakamların yetkilerinin kısıtlanması gibi temayüller tahakkuk etmekle beraber İdare Amirlerinin görev ve yetkileri, hemen hemen hepsi mevzuatla açıkça belirtilmiş bulunan Fransız kaymakamlarına nazaran çok daha fazladır.

İdare amirlerine verilmiş görevlerin ve yetkilerin fazlalığı hiç şüphesiz üzerinde önemle durulacak, ülke iç politikası, rejimin işleyişi, memleketin sosyal bünyesini ilgilendiren önemli bir nokta olmakla beraber, raporun konusunu aşmaktadır. Bu nedenle, bu hususu raporu inceleyeceklerin takdirine bırakmayı daha isabetli buluyoruz.

c — Kaymakamların tabi oldukları statü:

Fransa'da kaymakamların tabi oldukları statünün esasları 14 mart 1964 tarihli kararnamedir. 13 yıllık bir süre boyunca uygulanan mezkur kararname birisi 13 Eylül 1967, ikincisi 5 ağustos 1970 ve son olarak 31 aralık 1971 olmak üzere üç defa düzeltmelere tabi olmuştur.

Kararnamenin özet olarak maddeleri şöyledir:

Madde 1 — Kaymakamlar, valilerin vazifelerini ifada onlara yardım eder, onların emri altında kanun ve tüzük hükümlerini uygular ve Hükümet emirlerini icra ederler.

Madde 2 — Kaymakamlar Başbakan ve İçişleri Bakanının teklifleri üzerine Cumhurbaşkanının onayladığı kararnameyle tayin edilirler.

Madde 3 — (22 ekim 1973 tarihinde tadil edilmiştir) Kaymakamlar üç sınıfa ayrılırlar:

I — Sınıf üstü kaymakamlık (4 kademedir)

II — Birinci sınıf kaymakamlık (5 kademedir)

III — İkinci sınıf kaymakamlık (7 kademedir)

Madde 4 — Kaymakamlıklar İçişleri, Amme Hizmetleri, Maliye ve Ekonomi bakanlıklarının müştereken tanzim ettikleri bir cetvele göre iki sınıfa ayrılmaktadır. Ancak, sınıf üstü kaymakamlıklar, birinci sınıfa ayrılan kaymakamlıklara gönderilirler.

Madde 5 — Kaymakamlar, Mülki İdareciler arasından Bakanlıkça seçilerek atamaları yapılır. Ancak Yüksek İdare Okulundan mezun olmuş diğer devlet memurları arasından da seçilmek suretiyle tayinleri mümkündür. (22 Ekim 1973)

Madde 6 — Yukarıdaki madde hükümlerinden yararlanacaklar kaymakamlık mesleğine intisabla, haklarında 4 şubat 1959 ve 14 şubat 1959 tarihli kararname hükümleri uygulanır.

Madde 7 — (22 Ekim 1973 değişik) idarecilerde intibak cetveline göre kaymakamlarda olduğu gibi derecelendirilirler. Sınıf üstüne atanabilmeleri için, statünün birinci kademesine gelmeleri icap etmektedir.

Madde 8 — (22 Ekim 1973 kararnamesiyle değişik) 5 inci maddeye bir istisna olarak, kırk beş yaşını geçmemiş vilayet şube müdürleri de kaymakam olabilirler. Ancak bu maddenin uygulanmasında ilk beş yıllık süre adaylık süresi sayılmakta, başarı neticesi asaleten tayin yapılmaktadır.

Madde 9 — İstisnaen, Yüksek İdarecilik Okuluna girmeye hak kazanmış olup kamu hizmeti görmek için gerekli şartları haiz, en az 32 en çok 40 yaşında bulunanlar kaymakam olmak üzere 2 yıl için atanırlar, Bu iki yıllık stajdan sonra başarılıysalar asaleten tayinleri yapılır.

Madde 10 — Kaymakamların sınıf terfii takdire göre yapılmaktadır (seçme) (22 Ekim 1973) İkinci sınıfta en az 8 yıl bulunmuş kaymakamlar birinci sınıflara atanabilirler. Sınıf üstü kaymakamlığa terfi için, birinci sınıf kaymakamlıkta 12 yıl fiili hizmet süresi geçirmek lazımdır.

Madde 11 — Onuncu maddenin ikinci fıkrasının ve 14 üncü maddenin uygulanmasında, aşağıdaki hizmetler, fiili hizmetten maduttur :

- a — Sivil İdarecilikten ayrılıp, kaymakamlığa intisap edenler (E.N.A. Yüksek İdarecilik Okulunda 2 yıllık eğitimden sonra)
- b — Dokuzuncu maddeye göre kaymakam atananlar (2 yıl kamu hizmetinde bulunup, ayrıca sivil idarecilikte hizmet etmiş olmak)
- c — Sivil idarecilikten ayrılmadan kaymakamlığa atananlar (madde 5)
- d — Sekizinci ve dokuzuncu maddelere göre kaymakam atananlar 22 Ekim 1973 tarihli bir kararnameye göre yukarıda (c) fıkrasında derpiş olunan kaymakamlar hariç olmak üzere, kaymakam veya sivil idareci sıfatıyla tayin tarihi ile birinci sınıfa terfi tarihi arasında en az dört yıllık bir süre geçmesi gerekmektedir.

Madde 12 — Sınıf üstü kaymakamların sayısı, bütçe ile tayin edilen kaymakam kadrolarının dörtte birini geçemez.

Madde 13 — Kaymakamların bir üst sınıfa terfileri, İçişleri Bakanının teklifi üzerine, kararname ile yapılır.

Madde 14 — Kaymakamların kademe terfileri ise, kararnameye ekli bulunan terfi tablosuna göre, Bakan tarafından yapılmaktadır.

Madde 15 — Kaymakamlar yukarı ki maddedeki sınıfla mukayyet olarak, başka dairelerde verilecek görevlere geçirilmek üzere, kadro dışı bırakılabilirler.

Madde 16 — (1973 te değişik) Asil kaymakamlar İçişleri Bakanlığının merkez teşkilatında (sivil idareci) çalıştırılabilirler.

Madde 17 — Kaymakamlar gerektiğinde açığa da alınabilirler. Açığa alınma 5 yılı geçemez. Emeklilik hakları devam etmekle beraber, fiili görevdeki maaşlarının yarısından fazla maaş alamazlar.

Madde 18 — İlga edilen hükümleri belirten madde

Madde 19 — Kaymakamlar hakkında disiplin hükümlerinin uygulanması tayine yetkili makamlarca yapılabilir. Uyarma ve kınama cezaları Bakan tarafından verilir.

Madde 20 — Görevin selameti bakımından gerekli tayinler dosyalara bakılmaksızın da yapılabilir.

Geçici hükümler meyanında en önemli olarak 22 ekim 1973 tarihinde kaymakamların aşağıdaki tabloda görüldüğü şekilde yeniden sınıflandırılması gelmektedir. Şöyle ki :

Hâlihazır durum (Classement actuel)	yeni sınıflandırma
2 ci sınıf kaymakamlık	2 cısınıf kaymakamlık
1,2,3 kademe	1,2,3 kademe
4 Kademe (3 yıl sonra)	4 Kademe (3 yıl sonra)
5 Kademe (4,5 yıl sonra)	5 Kademe (4 yıl sonra)
6 Kademe (6 yıl sonra)	6 Kademe (6 yıl sonra)
7 Kademe (8 yıl sonra)	7 Kademe (8 yıl sonra)
8 Kademe (10 yıl sonra)	
I inci sınıf kaymakamlık	I inci sınıf kaymakamlık
1. Kademe (9 yıl sonra)	1. Kademe (8 yıl sonra)
2. Kademe (12 yıl sonra)	2. Kademe (10 yıl sonra)
3. Kademe (14 yıl sonra)	3. Kademe (12 yıl sonra)
4. Kademe (16 yıl sonra)	4. Kademe (14 yıl sonra)
5. Kademe (19 yıl sonra)	5. Kademe (17 yıl sonra)

Sınıfüstü Kaymakamlık

1. Kademe (12 yıl sonra)
2. Kademe (14 yıl sonra)
3. Kademe (16 yıl sonra)
4. Kademe (19 yıl sonra)
5. Kademe (22 yıl sonra)

Sınıfüstü Kaymakamlık

- geçici kademe (2 yıl) hepsi 12
- 2.Kademe (14 yıl sonra)
 - 3.Kademe (17 yıl sonra)
 - 4.Kademe (20 yıl sonra)

Statünün yürürlüğe girdiği tarihte görevde bulunan kaymakamların sınıfları yukarıda sunulan cetvele uydurulmuş bulunmaktadır.

Sınıf üstü kaymakamlar unvanlarını şahsi bakımdan muhafaza etmiş bahis konusu 1 Ekim 1959 tarihli kararnamesinin 2 inci maddesinin, ikinci fıkrası hükümleri bunlar hakkında mahfuz kalmıştır.

14 Mart 1964 kararnamesi yukarıda özetlenen hükümleri getirmekle beraber, İdari reformla görevli Devlet Bakanı Valery Giscard d, Estaing'in kararnamesi eski kararnamenin pek çok hükmünü kaldırmak suretiyle Kaymakamlarının statülerini Fransa'nın o günkü şartlarına intibak ettirdiği anlaşılıyor.

Fransız İdaresinde Administrateur Civil adı altında bir İdareciler gurubundan da bahsetmek gerekmektedir. Bunlar da Yüksek İdarecilik Okulundan mezun olmakla beraber, fiilen kaymakamlık yapmamaktadırlar.

Bizim için sivil idareci mefhumunun en iyi şekilde izah tarzı, yani bundan anlamamız lazım gelen şey, bu idarecilerin İçişleri Bakanlığında görevlendirilmiş olmalarıdır. Bizim Bakanlığımızdaki görevli meslekten gelmiş idareciler gibi.

22 Ekim 1973 tarihli kararname Kaymakamlarla, sivil idarecilerin yani merkezde görevli idarecilerin mütekabiliyetini gösteren cetveli aşağıdaki şekilde düzenlemiş bulunmaktadır.

Merkezde görevliler	Kaymakamlar	Mesleki süre
2. ci sınıf	2. ci sınıf	
1. ci kademe	1. ci kademe	—
2. ci kademe	2. ci kademe	1 yıl
3. cü kademe	3. cü kadem	2 yıl
4. cü kademe	4. cü kademe	3 yıl
5. ci kademe	5. ci kademe	4 yıl
6. cı kademe	6. cı kademe	6 yıl
7. ci kademe	7.ci »	8 yıl
1. inci sınıf	2.ci sınıf	
1. ci kademe	6. cı kademe	6 yıl
	1. cı sınıf	
2. ci kademe	1. ci kademe	8 yıl
3. cü kademe	2. ci kademe	10 yıl
4. cü kademe	3. cü kademe	12 yıl
5. ci kademe	4. cü kademe	14 yıl
6. cı kademe	5. ci kademe	17 yıl
simfüstü	1. ci sınıf	-
1. ci kademe	2 ci kademe	10 yıl
2. ci kademe	3. cü kademe	12 yıl
	simfüstü	
3. cü kademe	1. ci kademe	12 yıl
4. cü kademe	2. ci kademe	14 yıl
5. ci kademe	3. cü kademe	17 yıl
6. cı kademe	4. cü kademe	20 yıl

2 ekim 1973 tarihli kararnamenin 14 cü maddesi ise kaymakamların muhtelif sınıflarda terfi sürelerini belirtmektedir.

Sınıf	Kademe	Süresi
2 ci sınıf	1 .ci Kademe	1 yıl (evvel)
	2.ci »	1 yıl (sonra)
	3.cü »	2 yıl »
	4.cü »	3 yıl »
	ö.ci »	4 yıl »
	6.cı »	6 yıl »
	7.cı »	8 yıl »
1 ci sınıf	1 .ci kademe	8 yıl sonra
	2.ci »	10 » »
	3.cü »	12 » »
	4.cü »	14 » »
	5.cı »	17 » »
Sınıfüstü	1 .ci Kademe	12 yıl sonra
	2.ci »	14 » »
	3.cü »	17 » »
	4.cü »	20 » »

2 — YETKİ DEVRİ:

Fransa'da İdare Sistemi içinde Yetki devrinin zaruretinden ve özelliklerinden öteden beri bahsedilmektedir. Bu konuda Fransa'da son uygulamalarının ne şekilde yapılageldiğini sunmadan önce, konunun kamu hukuku açısından ve özet olarak hatırlanmasında fayda olacağı kanısındayız.

Yetki Devri Türk İdaresinde, hukuk dersleri dışında üzerinde geniş çalışmalar yapılmış bir konu olarak gözükmemektedir.

Bu bakımdan Fransa'da, İçişleri Bakanlığında bu konuda bulduğumuz «Paris Hukuki ve İktisadi ilimler Fakültesi, profesörlerinden M. Andre HAURİOU, bir avukat olan C. Zilemenos, Andre Laubadere'in bilhassa Yetki Devri konanlarında yaz-

miş oldukları pasajların buraya aktarılması ve tercümesi suretiyle konunun hatırlanması düşünülmüştür.

Yetki Devri, ihtiva ettiği iki kelimedenden de anlaşılacağı gibi, önce «Yetki» bilahare bu yetkinin «Devri» ni ifade eden hukuki bir deyimdir. Profösör Ande Laubadere yetkiyi, «Devlet otoritesi adına, kanuna dayanılarak yapılan hukuki bir tasarruf olarak» belirtiyor. Yetki kişiye bağlı değildir. Bir makama verilmiş bir görevdir. Bu bakımdan Sayın profesör yetkiyi bir hak değil bir vazife olarak görmekte, kendisine yetki verilmiş görevlinin hiçbir zaman keyfi olarak bu yetkiyi kullanmaktan sarfınazar edemeyeceğini kabul etmektedir. Yetkinin asıl kaynağı yetkiyi veren otorite değil, bizzat Anayasadır. Nitekim kendi Anayasamızda da Devlet yetkilerini yasama organı olan TBMM ,ne, yargı organı olan Mahkemelere ve icra organı olan Bakanlar Kuruluna devretmiş bulunmaktadır. Görülüyor ki devlet yaşayışının bir icabı olarak ortaya çıkan yetki devri, tüm hizmetlerin sürat ve uygulamaya kavuşması için bazı yetkilerin gine kanunlarla belirtilmiş çerçeveler dahilinde devrini zaruri kılmaktadır.

Elimizdeki kaynağa göre kamu hukukunda yetkilerin devrinde, hakim olan başlıca prensipler (hukuka sadakat, ihtisas, gaye ve takdir) olmaktadır. Bunlara kısaca göz atmak gerekirse:

İdarenin hukuka bağlılığı Fransız Anayasasında yer aldığı gibi Anayasamızın 6 inci ve 8 inci maddeleri de hukuka bağlılıktan bahsetmektedir. (Madde 6: yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir) (madde 8 : anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır) Bunlardan başka yürütme organının hukuka bağlılığı da ayrıca anayasanın 114 üncü maddesiyle tespit edilmiştir. Şöyle ki «İdarenin hiçbir eylem ve işlemi, hiçbir halde yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz.»

Sayın Sıddık Sami burada Haurion'un da dediği gibi bir istisnadan daha doğrusu yukarıda sayılan yetki prensibinden bahsetmektedir. Buna göre amme hizmetlerini tanzim ve yürütmekle mükellef bulunan idarenin bu hizmetleri görürken en ufak teferruata kadar düşünemeyeceğini göz önünde tutarak, idareye durumun, zamanın ve yerin icap ettirdiklerini takdir hususunda serbest bir saha tanımak gerekmektedir. Buna yetki devrinde takdir de diyebiliriz. Ancak alan Hauriou ya göre Fransa'da

zaman zaman genişlemiş, zaman zaman da daraltılmıştır. Bu hizmetlerin görülmesinde yaşanan devrin özelliklerine, politik anlayışın icaplarına göre esneyen bir sünger gibidir, (discretion), İşleri kolaylaştıran bu prensibe karşılık bazen idare her türlü takdir yetkisinden (competence) mahrum ve bir başka deyimle atıl da bırakılabilir.

Yetki devrinde göz önünde tutulması gerekli bir başka prensip te, gaye ile ilgili olandır. Hiç şüphesiz kamu hizmetlerinde gayeden maksat amme yararına olmaktır. Buradan çıkarılacak sonuç, verilen yetkilerde amme hizmetlerinden, ammeye hizmetten başka bir gayenin hukuki ve geçerli sayılamayacağıdır.

Yetki devrinde gözetilen veyahut yetki devrini zaruri kılan bir sebep te devlet kademelerinde mevcut ihtisaslaşmadan istifade imkânını yaratmaktır. Fransa'da buna bir örnek olarak, komün bütçelerinin idari vesayet makamı olarak Kaymakamlıkça onanmasıdır. Bizde de buna benzer pek çok örnek verilebilir. Mesela mahalli İdarelerce alınmış bazı kararların İdari vesayet makamı olan kaymakam veya vali tarafından onanması gibi.

İdarede alt kademelerin üst makamlara verilmiş yetkileri kullanabilmeleri için bu yetkilerin kendilerine mevzuata uygun şekil verilmesiyle mümkün olmaktadır. Zaten yetki devrinin genel anlamı da zaman, mekân ve sorumluluk altında karar almak hakkının devredilmesi demektir.

Terminoloji bakımından bizde, oldukça tutunmuş görülen yetki devri, Fransız İdaresinde, hangi yetkinin veya yetkinin ne derecede devredilmiş olduğunu da ihsas ettiren daha zengin bir terminolojiye sahip olduğunu gördük. Bizde genellikle sadece yetki kelimesiyle ifade edilen, bazen «Pouvoir = kudret, güç salahiyet» olarak, bazen da «competence» olarak, nispeten daha küçük yetkilerin devri ifade edildiğini anlıyoruz. Ayrıca Fransa'da devredilen yetki, ne cins bir yetkinin devredilmiş olduğunu da belirtecek şekilde, (imza yetkisi, salahiyet devri) diye isimlendirmektedir. Bizde ise, bu konuda kendisine yetki verilmiş veya yetkilidir demekle biraz kapalı bir ifade kullanılması ile yetinilmiştir. Burada yeri gelmişken yetki devrinin iki ana kolu olarak görülen (imza yetkisi) devri ile salahiyetin devrinden) kısaca bahsetmek gerekmektedir.

a — İmza salahiyetinin devri (delegation de signature) 14 mart 1964 tarihli kararnamede (Fransa İdaresinde) başta

valilerin imza yetkisine değinilmektedir. Bilindiğı üzere imza yetkisi daha ziyade bir serviste dahili teşkilatlanmayla ilgili olup, yönetici bazı muameleler için maduna imza koymak yetkisini devretmekte fakat salahiyeti devretmemektedir. Sayın Zilemenosa göre : İmza yetkisine sahip olan personel, yaptığı muameleden dolayı amirine karşı sadece disiplin açısından mesul olabilir. Fransa’da imza yetkisinin devri oldukça geniş bir uygulama kazanmış olmakla beraber orada da tam bir yetki devrini ifade etmemektedir.

İmza yetkisi devri, teşkilatın bünyesinde yapılmış bir muamele olduğu için (personel) şahsidir. Yetkiyi devreden veyahut kendisine yetki verilen şahıs değıştiğı takdirde bu salahiyette kendiliğinden düşmüş sayılır.

14 Mart 1964 tarih ve 64-250 tarihli kararnamenin beşinci maddesinde de belirtildiğı şekilde, «valiler kendilerine verilmiş olan yetkileri, idari şube başkanlarına, hatta onların madunlarına imza yetkisi şeklinde devredebilmektedir. İmza yetkisi devrinde, tam salahiyet devrinde olduğu gibi alınmış olan kararlar, yani yapılmış bulunan muamelat resmi bir sıfatı da haiz bulunmaktadır. Ülkemizde imza salahiyetinin zimmet de olsa devrini 9 kanunsam 1870 tarihli İdare i Umumiye i Vilayet Nizamnamesinin on yedinci maddesinde görüyoruz. Şöyle ki : «Vilayetin hükümeti icrai umumiyesine, muavenet etmek vezaifı vali muavinine aittir. İşbu vezaif valinin faslı evvelde münderiç vezaifinden tayin ve irae edeceği her nevi hususata muavenet etmek ve devairi vilayette valiye gelecek muharreratın ve valinin mezun edeceği sair mekakup ve evrakın mütalaası ve müteallik oldukları dairelere havalesi ile beraber havale ettiği evrak hūlasalarını vilayet evrak idaresi vasıtasıyla valiye ita olunmak ve umuru aahiliyei viiayete ait evrak üzerine makamı vilayete tereddüp eden rey kararları tahrir ve işaretle bunlardan luzum gördüğü şeyleri bizzat valinin peyi ve işaretine arz ve talih etmektir. İşbu muavinlik vezaifinin diğer bir memuriyeti merkeziyeye tevvis ilave edilmesi dahi caizdir.» Görülüyor ki maddenin ruhunda Valinin gerektiğinde vali muavini olan yardımcısına imza ve hatta karar ve icra yetkilerini devredebileceğı manası saklıdır. Cumhuriyet İdaresinde ise 18 nisan 1929 tarih ve 1426 sayılı kanunla bundan sonra yürürlüğe girmiş bulunan 5442 sayılı kanunlar vali muavinlerine bazı yetkilerin devredilebileceğini göstermiş bulunmaktadır. Netice olarak, Memleke-

timiz idaresinde yetki devrinin oldukça eski bir uygulamasının bulunduğu anlaşıyor.

b — Salahiyet devri (delegation de pouvoir, de competence)

Yukarıda ana hatları belirtilmiş bulunan «İmza Yetkisi Devri» ne mukabil, yetki devrinin daha önem arz eden, salahiyet (pouvoir) devrinin diğer koşulları aynı olduğu halde, her iki yetki devrinin aralarındaki farklılık sonuçlarında görülmektedir. Yetki devreden, devre konu olan hususlarda devir devam ettiği müddette hiçbir icrada bulunamaz (Zilemenos) aksi halde yaptığı tasarruflar salahiyeti tecavüz sayılır ve iptali gerekir. Bu paragrafta bahis konusu edilen yetki muhtelif idari otoriteler arasında salahiyetin tevziinde değişiklik husule getirdiğinden görevden mütevellit ve gayrişahsıdır. Salahiyeti devreden ve devir alanın şahıslarında vuku bulacak değişiklikler devredilmiş bulunan salahiyete tesir etmezler. Alınmış olan kararlar hiç şüphesiz resmi sıfatı haizdir. Ancak devralanın idari durumuna uyan hukuki tasarruflar kademesinde olduğu kabul edilir. Bu konuda yaptığımız özel görüşmelerde Fransa'da Valilerin kendilerine verilmiş bulunan ve bir otoritenin ifadesi olan salahiyet (pouvoir) in devri çok istisnai bir hal olup, ancak İdari Reformla görevli bulunan Devlet Bakanının da imzasıyla çıkarılacak kararnamelerde belirtilen hususlar için mümkün görülebilmektedir.

Yetki Devri konusunda Türk İdaresinin durumunu kendi müşahadelerimize değil, MEHTAP raporundan aldığımız aşağıdaki pasaja göre aksettirelim. Adı geçen rapora göre : «Türkiye'deki şartların özelliği çeşitli kamu görevlerinin merkezi hükümet görevleri sayılmasını ve birçok durumlarda da temel kararların yukarı seviyede alınmasını gerektirmektedir. Ancak bu görevlerde merkezi hükümet sorumluluğunun kabul edilmiş bulunması, zaman israfı, tıkanıklık, personel yetersizliği, yavaşlık gibi çeşitli mahsurlar doğuran aşırı ve aslında çoğu zaman şekli merkeziyetçiliğin devam ettirilmesi için sebep sayılmalıdır. Kabin e seviyesine kadar çıkması gereken işlerin düzenlenmesinden başlayarak, sorumlulukların bakanlıklara, bakanlıklar içinde yetkili birimlere devredilmesi ve nihayet merkezi hükümet teşkilatının taşra birimlerinde, belli esaslar çerçevesinde, hareket imkânlarının artırılması gibi tedbirler, şartların gerektirdiği merkeziyetçiliği elverişli bir yetki devri sistemi ile yumuşatmanın

başlıca merhaleleri olabilir. Bu raporda temel kuruluş ve görevlerin dağılışı bakımından tavsiye olunan tedbirler, yukarıdan aşağıya doğru, belli esaslara uygunluk sarfıyla verimli bir yetki devrine girişebilmesi için elverişli bir çerçeve teşkil edebilir.» «TODAİE tarafından hazırlanmış bulunan bir rapora göre (TODAİE dergisi yıl 1966 sayfa 12) İdare sistemimizde yetkilerin daima hiyerarşinin en üst kademelerinde toplandığından, alt kademelerdekilerin karar yetkisine sahip olmadığından, dolayısıyla teferruatla meşgul olan yüksek rütbeli idarecilerin daha önemli meselelerle uğraşmaya vakit ayıramadıklarından, aşağıdakilerin her şeyi yukarıdan sormak tamayülünde olmaları dolayısıyla kararların geç alındığından ve isabet derecelerinin zayıflığından» haklı olarak şikâyet edilir. Buna benzer durumu yaptığımız incelemelerde de tespit etmiş bulunmaktayız. Fransız idaresi «Teşkilat kanunlarının genellikle mevcut salahiyetleri merkezde toplamağa mütemayil çıkarılmış olması, yukarı kademelerde bulunanların salahiyetlerini mümkün olsa bile alt kademelere kolay devretmek istememeleri tatbikattan mütevellit başlıca şikâyetlerdir. Bizdeki uygulamayı AİD raporu olarak Devlet Personel Dairesinde bulunmuş olan Dr Richard Podol raporunda şöyle belirtmektedir. «Türk yöneticisinin belki en büyük zaafı, hareket ve teşebbüs noksanlığıdır. İvedilik fikri yoktur. Bu hal onu hareketsizliğe tasvip edilmiş bir programı kuru kuruya uygulamaya, süratin her derecesine rıza göstermeğe götürür. Yeni metotları uygulamada çok yavaştır. Çekingenlik duygusu, değişiklik ve tenkit edilme korkusu yaygındır. Yukarıda açıklanan özellik, yöneticileri yetkileri aşağı kademelere devretme isteksizliğine götürmüştür.» Görülüyor ki gerek Fransa'da gerekse Ülkemizdeki uygulamalarda yetki devrinden doğan sızlanmalar birbirine son derece benzemektedir. Aynı konuda üçüncü bir ülkede inceleme yapılmış olsaydı, muhtemelen aynı kanılara varılacaktı. Bunun tek sahibi Devlet İşleyişi ile insan tabiatının başka bir şekilde bağdaştırılamadığından olsa gerektir. Merkeziyetçilik görüşü ağır bastığı sürece, ayrıntılı meselelere kadar merkez müdahalesi devam edecek, karar alma mekanizması tabiatıyla yavaşlayacaktır. Gine bir yabancı Türk İdaresi hakkındaki bir raporu şöyle son bulmaktadır... «Türkiye'de üst yöneticiler günlük ve önemsiz işlere öylesine gömülmüşlerdir ki, bu durum onların kurumların| yönetmelerini ve liderlik etmelerini aksatır.» Sonuç olarak Türk yönetiminde yeterli bir yetki devri uygulamasından bahsetmek mümkün değildir. Aksine bu husus, Türk yönetiminin çözümlemek zorunda

olduğu en önemli sorunlardan birisidir. Mevzuatımızda yetki devrine temas eden en açık hüküm olarak İl İdaresi Kanununun beşinci maddesinin B bendinde görüyoruz. Buna göre «... Bakanlıklar ve tüzelkişiliği haiz genel müdürlükler, il idare teşkilatına ait bütün işleri doğrudan doğruya valiliklere yazarlar. Valilikler de illere ait işler için ilgili Bakanlık veya tüzel kişiliği haiz genel müdürlüklere doğrudan doğruya muhaberede bulunurlar. Ancak valiler hesabat ve teknik hususlara ait işlerde idare şube başkanlarına vali adına imza yetkisi verebilirler.» Bundan başka 1580 sayılı Belediye Kanununun 101 inci maddesi de «Belediye reisi kendi mesuliyet ve nezareti altında kendine ait vezaiften bir kısmını namına tedvir ve intaç etmek üzere muavinlerine tevdi eylemek selahiyetini haizdir.» Danıştayımız kamu hukuku sahasında kanunla bir makama verilmiş yetkilerin, bu makam tarafından başka bir makama devrini veya kullanılmasını muteber addetmemekte, bu alanda vermiş olduğu kararlarla görüşünü belirtmektedir. Mesela Valiye vekalet etmeyen bir vali muavininin vermiş olduğu meni müdahale kararı hükümsüz sayılmaktadır. Buna benzer Uyuşmazlık Mahkemesi, Yüksek Seçim Kurulu kararları da mevcuttur.

Yetkililere tevcih ettiğimiz bir sorumuza karşılık almış olduğumuz cevapta: Fransa'da, vilayetlerde devleti ve hükümeti ve Bakanlar Kurulunun her üyesini bir otorite olarak bulundukları yerlerde temsil eden valiler yetki genişliği sisteminin uygulanması sonucu olarak çok geniş yetkiler ve sorumluluklarla yüklüdür. Valiler üzerlerindeki bu yükü ancak yetki devri tekniğiyle hafifletebilmektedir. İmza ve selahiyet devri şeklinde tezahür edecek olan bu yetki devri bir kaymakama, bir genel sekretere, bir müdüre ve teknik şefe de yapılabilmektedir. Bizde de valiler için aldığımız örneğe göre, valiler bu yetkilerini başta vali muavinleri, Daire Müdürleri, Kaymakamlar ve çeşitli teknik daire başkanları ve yöneticiler olabilir. Mesela ülkemiz İdaresinde vali adına kendilerine imza selahiyeti verilmiş bulunan vali muavinlerinin yaptıkları işlerin % 87 sini vali adına imza olduğu yapılan gözlemlerden hesaplanmıştır. Çeşitli kanunlarla valilere 62 komisyona başkanlık etmek görevi vermiş, toplam olarak 831 çeşit görev ve yetkiye sahip oldukları hesaplanmış bulunmaktadır. Görülüyor ki Fransa'dan çok daha fazla bir İdari hizmet yükü altında bulunmakta olan valilerin bu tahammül edilmez durumdan kurtarılabilmeleri ülkemizde yetki devri sorununun bir an evvel halliyle mümkün olacaktır.

Yukarıda imza ve salahiyet konusunda arz ettiğimiz temenninin, Fransa'da İdari Reformla görevli Devlet Bakanlığının Haziran 1965 tarihli ilk uygulama raporunda bir sonuç olarak yer almış olduğunu da görmüş bulunuyoruz.

Yetki devri konusunda bugün Fransa'da uygulanmakta olan mevzuata temas etmekte fayda görüyoruz. Halen bu konuda yetki devrine imkan veren başlıca hükümler 24 Haziran 1950 tarihinde çıkarılmış bulunan kararnamede yer almakla beraber, mezkûr kararname 7 Haziran 1956 ve 12 aralık 1980 tarihli kararnamelerle tamamlanmış ve bilahare 9 Temmuz 1966 tarihli bir kararname ile de tadilata uğramış bulunmaktadır. Adı geçen kararnameler valilerin, kaymakamların ve vilayet Başkâtiplerinin yetki devrini tanzim etmektedir. Kararnamenin başlıca hükümleri arasında şunları görüyoruz.

- Vilayetleri haricine çıkan valilerin yerine, valiler vilayet erkânından birini görevlendirebilirler (genellikle vilayet başkâtibini. Bizde vali muavinine tekabül etmektedir) madde 1
- Muvakkat izinlerde, görevini yapmasına mani bir hal vukuunda, yerlerine vilayet başkâtipleri bakar, (madde 2)
- Vilayet başkâtibinin veya kaymakamın yokluğunda yerine vilayetçe, il erkânından bir yetkili görevlendirilir, (madde 3)
- Valiler kendilerine kanunlarla verilmiş görevlerinin bir kısmının tedvirini vilayet başkâtiplerine verebilirler, (madde 4)
- Görevlerinden ayrı olarak, gerektiğinde vilayet görevlerinden bir kısmı kaymakamlara da devredilebilir, (madde 5)
- Vilayet başkâtipleri de gerektiğinde yetkilerinin bir kısmını, vilayet büro şeflerine devredebilirler, (madde 6)
- Kaymakamlar gerektiğinde kaymakamlık başkâtiplerine imza yetkisi verebilirler, (madde 7)

Ancak sekizinci maddeye göre, 5.6 ve 7 inci maddelerdeki hükümler Paris vilayeti için uygulanmamaktadır.

— Yıllık izinlerde veya bir mani halinde Polis Vali olarak (Paris'te) tayin edilmiş bulunan vali, Paris valisinin görevlerini de deruhte eder (29 eylül 1972 tarih ve 72/880 sayılı kararnamenin 5 inci maddesi)

3 — BÖLGESEL KURULUŞLAR :

Bu başlık altında yaptığımız incelemeyi, Bölgesel Kuruluşları en geniş manada alarak hem İdarenin Bölgesel kuruluşlarını hem de diğer Bakanlıkların vilayet sınırları ve bu sınırları aşan bölgeleri kapsayan kuruluşlarını inceleyerek yapmış bulunuyoruz. Zira bugün Fransa'daki uygulama valilerle, bölge valilerinin yetki karışması bir başka deyimle yetki çatışması manzarası arz etmektedir. Diğer Bakanlıklara bağlı, çoğu teknik seviyedeki Bölgesel kuruluşlara, bunların valiler ve bölge valileriyle ilişkilerine geçmeden evvel, önce İdari Alanda Bölgesel kuruluşların ne durumda olduğunu görelim.

Fransa'da 1954 yılından beri bölgeleri yeni idari teşkilata kavuşturma çalışmalarına başlanmıştır. Bu reform çalışmaları iki defa denenmiş, bugün için alınan netice için zamanın henüz erken olduğu ayrıca belirtilmektedir. İkinci Dünya Savaşından sonra Fransa'nın yeniden kurulması, için bütün gayretlerin ekonomi alanında toplanması gerektiğinde bütün idareci, plancı ve bilim adamları birleşmiş, buna paralel olarak Fransız İdaresi de kendisine gereken çeki düzeni verme çabasına girişmiştir. Evvela 11 Aralık 1954 tarihinde bir kararname çıkarılarak İktisadi Yayılma komiteleri kurulmuş, bu komitelere mesleki teşekküller temsilcileri, iş veren ve işçi sendika temsilcileri, kredi verebilecek kuruluşlar, sanayi, zirai ve ticari meslek kuruluşları katılarak 4 No lu planın uygulamasına katılarak yardımcı olmuşlardır. Raporun (reform raporu) elimize geçen bir kritiğinde, yukarıda bahis konusu işbirliğinin her yerde başarıya ulaşmamış olduğunu anlıyoruz. Bunun neticesi 14 Mart 1964 tarihinde çıkarılan bir başka kararnameyle bölgelerin her birinde (kalkınma bölgeleri) ayrı bir ekonomik inkişaf komisyonu ihdas edilerek, bölge valileri de müessir bir şekilde devreye sokulmuşlardır. Böylece Fransa'da harp sonrası kalkınma Fransız idarecisinin koordinatörlüğü altında bugüne gelmiştir. Fransa'nın bu kalkınma çabası karşısında, ülkemizde İdarecinin bünyesinde toplanmış bulunan salahiyetlerin her geçen gün kısıt-

lanmak istenmesinin sonuçlarını yüksek makamların takdirlerine bırakırız. Yukarıda da arz ettiğimiz gibi ekonomik kalkınma faaliyetine ayak uydurma mecburiyetini hisseden Fransız İdaresi kendi kendini düzenleme yoluna yani bir reorganizasyona gitmiştir. Yüzyılı aşan bir süre sonunda klasik idari taksimat olarak görülen vilayetler eşit bir tempo içerisinde gelişemedikleri gibi, umumi gelişme içerisinde çok önemli bir faktör olan ulaştırmanın da vilayetlerin eşit bir şekilde inkişafına yardımcı olacak bir tempoda gelişmemiş olması bölgesel kuruluşların ihdasında başlıca iki sebep sayılmıştır.

Napolyon devrinden gelen vilayet kuruluşunun yanında 1956 yılında 21 bölgesel kuruluşun doğduğunu görüyoruz. Neticede Fransa her biri 2 ile 8 ili ortalama iki milyon Fransız'ı içine alan 21 bölgeye ayrılmıştır. Yukarıda arz ettiğimiz tenkit raporundan anladığımıza göre başta Bölgelerin coğrafi durumları nedeniyle zorlama suretiyle yaratılmış kuruluşlar olmalar dolayısıyla uzun ömürlü olmayacakları kanaati hakimdir.

Halbuki bölgelerin kuruluşunda hakim olan zihniyet: Bunların gerçek manada ekonomik birer ünite teşkil edeceği, bölge halkının kendi kalkınmasında yeterli bir faktör olacağı idi. Neticede nazariyatla tatbikat birbirini tutmamış ve bugün bölgelerin yeniden sınırlandırılması bahis konusu edilmektedir. Hatta tenkit edenler ülkenin 21 bölgeye taksiminin memleketin ekonomik ve sosyal yapısına uymadığını belirtmektedirler. Bunlara göre Fransa'nın sekiz ile dokuz bölgeye ayrılmasının daha iyi sonuçlar vereceğini iddia etmişlerdir. Örnek olarak İngiltere'nin ve Batı Almanya'nın sadece 11 bölgeye ayrılmakla daha iyi teşkilatlandığı gösterilmiş, Paris hariç Fransa'nın beş bölgeye ayrılması üzerinde durulmuştur. Milli reformu gerçekleştirmek üzere, 21 bölgeye birer bölge valisi atanmasına rağmen, İdarede yeni bir idari kademe yaratılmadığı, sadece ekonomik alanda vilayet ile merkezi idare arasında aracı, bölgedeki iller arasında ise bir koordinatör görevinin arzulandığı belirtilmektedir. Bölge valilerinin başlıca görevi kendi bölge planlarını yapmak, merkezin tasvibine sunmak, bölgeleri dahilindeki amme müesseselerinin ve Devlet servislerinin idari faaliyetlerini koordine ve mürakabe olarak göstermektir. Milli kalkınma planının bölgesel dilimini hazırlayan ve uygulayan bölge valileri, her yıl neticeyi bir raporla başbakana bildirmekte kendileri de bölgelerindeki vilayet valilerinden sürekli raporlar almaktadırlar. Bundan önce temas ettiğimiz yetki devrine bu bahiste de bir örnek

olarak Bakanların birçok yetkilerini Bölge Valilerine devretmiş olduklarını gösterebiliriz. Vilayetlerinin ekonomik karakterdeki bütün muhaberatı Bölge Valileri kanalıyla yapılmakta, bunun dışındaki muhaberat her zamanki normal yoldan yani vilayet valisinin salahiyetinde cereyan etmektedir. Kamu kuruluşlarının yetkilileri yaptıkları çalışmalardan bölge valilerini haberdar etmekte, hatta Harbiye Bakanlığı dahi Bakanlığı ile ilgili yatırımlar konusunda bölgelerdeki kara, deniz ve hava kuvvetlerindeki yetkililer marifetiyle bölge valileriyle doğrudan doğruya muhabere etmektedirler. Bölge valisi her yıl ilgili bakanlara, tayinleri bakanlar kurulu dışında yapılan Bölge amirleri hakkında değerlendirme raporları vermektedirler. Bölge valileri emniyet asayiş konusunda da bazı yetkilerle teçhiz edilmişlerdir. Mesela bölgede vuku bulacak bir kargaşalık anında, vilayet valilerince talep edilecek askeri yardımların sırasını bölge valileri takdir edeceklerdir. Burada şunu işaret etmek yerinde olacaktır. Başlangıçta sadece ekonomik konularda koordinatör olarak ihdas edilmiş olan bölge valilikleri, bilahare Fransa'da bazı yetkilerle donatılmış, yetki sınırı taşınmıştır. İdari açıdan bölgesel kuruluşları özetlemek gerekirse harpten perişan çıkan Fransa'da bir hamle hareketine ancak 15 yıl sonra başlanmış, 7 ocak 1959 tarihinde çıkarılan bir kararnameyle bölgelerde vilayetlerden müteşekkil bir konferans yapılması, 20 ocak 1960 tarihinde de ihdas edilen 21 bölgeye bir bölge valisi tayin edilmiş, 14 mart 1964 kararnamesiyle de her bölgede bir ekonomik gelişme komisyonu kurulmuştur.

Bölge ihdası yani teşkilatta bölgecilik fikri Fransa'da 15 yıl önceden İmar ve Şehircilik Bakanlığı tarafından ortaya atılmış, benimsenmiş ve Milli bir plan olarak 1947 - 1951, 1954 - 1957, 1958 - 1961 devreleri şeklinde uygulanmaya gelmiştir.

Yukarıda bu bölümün birinci kısmı olarak özetlediğimiz İbarede Bölgesel kuruluşun yanında, çoğu ekonomik alandaki gelişmelere katkıda bulunan, dolayısıyla bölge kalkınmasına yardımcı ve bölge valilerinin koordinatör ve denetiminde faaliyet gösteren, klasik manada anladığımız Bölgesel Kuruluşları da ikinci bir kısım olarak özetleyebiliriz.

Devlet Teşkilatında olduğu gibi ihtisas kollarındaki kuruluşlarında bölgesel teşkilatları mevcuttur. Genel İdarenin taşra teşkilatı, başında bugün, devletin de temsilcisi olarak valinin bulunduğu Vilayet kademesidir. Önceki bölümde, bölgesel bir

kuruluş olarak bahsettiğimiz İdari Bölge Kuruluşları, gerçek manada idari bir kademe olmayıp, milli kalkınma planının, milli düzeyde bir reformun uygulanması için meydana getirilmiş, arizi bir kuruluş hüviyetinden öteye geçmemektedir.

İhtisas kollarındaki kuruluşlar ise, muhtelif Bakanlıkların çalışma, iştigal konularıyla ilgili birer taşra kuruluşu durumundadırlar.

Bu kuruluşların başında, Bakanı temsil eden ve çoğu kez, il veya bölge müdürü ünvanını taşıyan bir yönetici amir bulunmaktadır. Bu çeşit bölgesel kuruluşlar, her zaman çeşitli hukuki ihtilafların doğmasına sebep olmakla beraber, kuruluşundan hatta zamana göre miktarlarının çoğaltılmasından vazgeçilemeyen amme kuruluşları olagelmış ve durumları 1964 yılından sonra bazı reformlarla daha da sağlamlaştırılmış bulunmaktadır.

Bu kuruluşların neler olduğuna geçmeden önce yukarıda temas ettiğimiz problemlerin neler olduğunu araştıralım.

Bakanlıkların bu çeşit bölgesel kuruluşları, başlıca iki noktada problemlerin ortaya çıkmasına sebebiyet vermektedir.

Bunlardan birincisi, bölgesel teknik kuruluşların ihdası, İkincisi yetki genişliği meselesidir.

A — Bölgesel Teknik Kuruluşların İhdası :

Teknik Kuruluşların, amme hizmetlerinin çeşitliliği karşısında sınırlı olarak tutulması, yani bunların genel idare yanında çoğalmasının bir sınırını çizmek, bugün için mümkün görülemeyişi gibi, faydasızdır da. Bir başka deyimle, bu tip özel kuruluşlar, zamanla gittikçe çoğalacak, bazıları da tekniğin ilerlemesi sonucu kaldırılmaları gerekecektir. Bahis konusu kuruluşların bazıları, il dahilinde mevcut kadrolarıyla yetinmekle, bazılarıda il sınırlarını aşan bölgesel bir kadroya ihtiyaç hissetmektedirler. Bazı kuruluşlar da, hem il, hem bölme olarak iki kademeli bir teşkilat kurma ihtiyacını duymaktadırlar (mesela, sağlık kuruluşları, akademiler gibi).

Napolyon zamanında sadece (adliye, üniversite, ordu, orman teşkilatı) nın vilayetleri aşan kuruluşları mevcuttu. Bunlardan gayrisi hizmetlerini vilayet sınırlarıyla bağlı olarak yürütmekteydiler. Fakat amme ihtiyaçlarına paralel olarak, amme hizmetlerinin artması neticesi, birçok hizmetleri, il sınıflarında

tutmak mümkün olmadı, neticede hizmetler sınırları aştı ve bölgeleri meydana getirmiş oldu. Derhal ilave edelim, bu yayılmayla birlikte, koordinasyon güçlükleri de belirtmeye başladı. Bugün Fransa’da bölgesel teşkilatlanmayı gerektiren kuruluşlar şunlardır.

- Kültür alanında:
 - 1 — Arşiv Bölge muhafızlığı
 - 2 — Milli Emlak Bölge Muhafızlığı
 - 3 — Müzeler Bölge Muhafızlığı
- Ziraat alanında :
 - 4 — Ziraat Genel Mühendisliği
 - 5 — Orman Baş Mühendisliği
 - 6 — Köy İşleri Genel Müdürlüğü
 - 7 — Zirai Tarım İşleri Bölge Müfettişliği
- Eski muharipler ve savaş kurbanları:
 - 8 — Bölge Müdürlüğü
- İnşaat Konusunda:
 - 9 — İller arası Şehircilik Genel Müfettişliği
- Milli Eğitim Alanında:
 - 10 — Rektörlükler
- Maliye ve İktisat konularında:
 - 11 — Bölge Muhasebe Müdürlükleri
 - 12 — Milli İktisat Müfettişliği
 - 13 — Ekonomik anketler müdürlüğü
 - 14 — Bölge vergi müdürlükleri
 - 15 — Milli İstatistik ve ekonomik etüdler müdürlüğü
- Sanayi :
 - 16 — Sanayi ve ticaret bölge başmüfettişliği
 - 17 — Maden bölge şefliği
 - 18 — Elektrik bölge Mühendisliği
 - 19 — Ölçü aletleri Mühendisliği
- İçişleri:
 - 20 — Bölgesel kuruluşlar haber alma baş komiserliği

- 21 — Nüfus işleri müfettişliği (cihazlarına ve muhtelif
denetim işleri)
- 22 — İdari ve teknik merkezi Genel Sekreterliği (Vilayetler
arası)
- Adalet :
- 23 — Bölge ceza evleri müdürlüğü
- Posta ve telekomünikasyon:
- 24 — Posta hizmetleri bölge müdürlüğü
— Halk sağlığı ve nüfus alanında:
- 25 — Bölge sağlık Müfettişlikleri
- 26 — Halkın teçhizi ve teftişle ilgili müfettişler
- Turizm alanında
- 27 — Bölge turizm temsilcisi
- Çalışma konusunda:
- 28 — Çalışma ve eşişleri bölge müfettişliği
- 29 — Sosyal sigorta genel müdürlüğü
- Amme hizmetleri ve ulaştırma konusunda :
- 30 — Köprü ve yollar bölge mühendisliği
- 31 — Deniz ulaştırması Genel Müfettişliği
- 32 — Meteoroloji Genel Müdürlüğü
- 33 — Havayolları bölge Şefliği
- 34 — Hava limanları Genel Müdürlüğü (mühendisliği)
- 35 — Havayolları İşletme Genel Müfettişliği

Yukarıda saydığımız Fransa'daki bölgesel kuruluşlardan bazıları birkaç vilayeti içine alan sahalarda faaliyet göstermekte, bazıları da bütün ülkeye teşmil edilmiş kadrolar ve kuruluşlarla görev yapmaktadır. Mesela deniz işletmeleriyle, bütün illerde hizmet görmekte olan posta veya kamulaştırması hizmetleri ne kadro, ne de faaliyet yani bölge alanı olarak mukayese edilemez. Bölgesel kuruluşlar arasında, mevcut kuruluşlarıyla başta Ziraat Bakanlığının geldiğini görüyoruz. Bunlardan 74 ü ziraat mühendisliği, 43 ü orman ve akarsuların muhafazası, 17 si kaçakçılığın önlenmesi, 7 si av bölgeleri, 5 i haracılık vs alanlarda olmak üzere 150 ye yakın kuruluşu bulunmaktadır.

Yukarıda da arz ettiğimiz gibi kuruluşları kaçınılmaz olan Bölgesel Kuruluşların bugün Fransa'da tutunmasının en başta

gelen sebebi, şüphesiz diğer ülkelerde de olduğu gibi modern yaşayışın tabii bir sonucu olarak görülmektedir. İnsanların daha rahat, daha hızlı, daha emin yaşamak istemeleri yanında durmadan artan nüfusun ortaya çıkardığı hizmetleri karşılama probleminin bazı güçleri harekete getirmesi ve alışla gelmiş klasikleşmiş yaşam düzenini zorlaması tabii karşılanmalıdır. Öteden beri hizmetlerin vilayet boyutları içerisinde karşılanması görüşünün devam etmesi mümkün olamazdı. Bazı amme hizmetleri o derece süratle gelişmek istidadı gösterdiler ki, daha yirminci asrın başında bölge sistemlerine gidilmesi zaruret halini aldı. Burada klasik kuruluşlarla, bölgesel kuruluşlar arasında ahenkli bir çalışmanın nasıl sağlanabileceği Fransa'da öteden beri hal çaresi arayan bir problem olarak görülmüş bugün dahi kesin bir hal çaresi bulamamıştır. Bu paragrafta anlatılan bölgesel kuruluşların koordinasyonunda pek başarılı olunamamışsa da, ülkenin ekonomik kalkınmasında bölgeciliğe daha ümitle bağlanılarak 2 Haziran 1960 kararnamesiyle 22 adet ekonomik bölge ihdas edilerek, bunların başlarına birer bölge valisi tayin edilmiş ve koordinasyon görevi bunlara verilmiştir. Bununla beraber ihdas edilen bu ekonomik kalkınma bölgelerinde yukarıda sayılmış olan bölgesel kuruluşların hepsinin bulunulması düşünülmemiş, bazı kuruluşların ekonomik bölge sınırlarını aşabileceği zarurettten kabul edilmiş, bunun yanında 14 mart 1964 tarihinde çıkarılan 64/250 sayılı kararnamenin 13 üncü maddesine dayanılarak, bazı bakanlıklara ait kuruluşların gruplandırılmasına, dolayısıyla bölge valisinin koordinasyonunun sağlanmasına çalışılmıştır. Fakat bütün bu gayretler, başta zirai ve sağlık kuruluşlarının sert tepkilerine de maruz kalmış bulunmaktadır. Napolyon devrinde teknik kuruluşların hemen hepsi, Dâhiliye nezaretine ait idi ve bu sebeple o zamanın anayasasına konmuş bulunan «İdareden vali sorumludur» formülü zorlanmadan yürüyordu. Zamanla teknik bakanlıklar doğmaya başlayınca valilerin durumu da güçleşmeye, valilerin otoriteleri de zorlanmaya başlamış ve daha da artarak bugüne gelinmiştir. Bugün vaki olan sızlanmaların temel kaynağı 1946 anayasası ile, 1953 tarihinde çıkarılmış kanun kuvvetindeki bir kararnamenin taşıdığı ters espride yatmaktadır. 1946 Anayasasının 88 inci maddesi valilere «koordinasyon» görevi yüklerken, 26 Eylül 1953 kararnamesi daha açık bir ifadeyle «valilerin devlet memurlarının çalışmalarını tanzim» edeceğinden, bakanların ancak valilere yetkilerini devredebileceklerinden bahsetmekle, bölgesel kuruluşların üzerinde idare amirinin vesayet

yetkisini mahfuz tutar bir ifade kullanmış bulunmaktadır. Yukarıda Yetki Devri konusunda da valilerle, teknik kuruluşların başında bulunanlar arasında sık sık vuku bulan yetki tecavüzü ihtilaflarıyla bu noktaya değinilmiş idi. Anayasanın güçlü hükmü karşısında 1953 kararnamesi endişeler içinde uygulanmaya çalışılmış ve on yıl sonra 1964 reformuna gidilmek mecburiyeti hasıl olmuştur. 1964 reformunda 64/250 sayılı kararnameyle vilayet valilerinin, 64/251 sayılı kararnameyle de bölge valilerinin yetki ve mesuliyet sınırları çizilerek bölgesel kuruluşların durumu yeniden ele alınmıştır. 1964 reformu iki paralel yönde uygulanmaya konmuş, bir yandan yukarıda bahsettiğimiz 1953 kararnamesinin ışığı altında 5 ilde (Correz, Eure, Seine-Maritime, Vienne, İşere) valiye Devletin yegane yetkili temsilcisi olarak idare tevdi edilmiş, diğer yandan buna muvazi olarak (Bourgogne ve Haute-Loire) dan müteşekkil bir pilot bölge ise 7 ocak 1959 kararnamesi esaslarına uyularak valilere sadece koordinatörlük görevi verilerek değişik bir uygulamaya geçilmiş ve her iki uygulamanın Fransa'ya bölgesel kuruluşlardan ne gibi faydalı sonuçlar alacağı zamana bırakılmıştır. Zira her iki uygulamayı da destekleyen ve tenkit eden muhtelif görüşler bulunmakta ise de bazı Bakanlık yetkililerinin kanaatları valilerin otoritelerinin artırılması yolundadır.

Ülkemizde benzeri kuruluşların da Fransa'da olduğu gibi amme ihtiyaçlarının hızla artması neticesi, yaygın ve süratli hizmet gayesiyle, muhtelif yıllarda çıkarılmış kanunlarla kurulduğu ve yine Fransa'da görüldüğü gibi gerek denetim gerekse yetki açısından başta idareyle ihtilaf teşkil ettiği, sızlanmalara sebebiyet olduğu zamanlar olmuştur. Bölgesel kuruluşlarla, İdare Amirlerine (başta Vali) kanunun tanınmış yetkiler sık sık çalışmış ve Türk Kamu hukuku bu hususa henüz kesin bir görüş getirememiş bulunmaktadır. 1964 reformu Fransa'da nispeten bir açıklık getirerek, hiç olmazsa il düzeyinde bütün karar yetkilerini valilerde toplamış ve merkezi otoriteye ait olan yetkilerin sadece valilere devredilebileceğini kabul etmiştir. Reformdan önce birkaç kuruluşlara ait yetkilerin hepsi reformla birlikte geçmiş bulunmaktadır. Artık bu kuruluşlar, eskiden kendilerine ait olan yetkileri, valinin yapacağı yetki devirlerinden yararlanarak kullanabilmek durumuna düşmüşlerdir. Valilerce bu şekilde devredilen yetkiler, iktidarın tam anlamda devri sayılmakta, yeni vali sorumluluğu tam olarak devrettiği gibi, direktif verme olanağını da kaybetmektedir. Bize gelince gerek

bölgesel kuruluşlarda uygulansın, gerekse il sınırlarıyla mahdud bulunsun, bünyemize uygun yetki devri tekniğini kendimizin geliştirmesi, bilhassa bölgesel kuruluşlarla, merkezi otorite arasındaki ahenkli çalışmanın temini bakımından zaruri görülmektedir.

Bizde bölgesel kuruluşların başında en geniş kamu hizmeti gören, İdareyle, yeni bölgede merkezi otoritenin en başta gelen temsilcisiyle yakın mesai göstermeye mecbur olan teşkilat olarak Devlet Karayolları, Devlet Su İşleri, Bölge trafik Müdürlükleri, Toprak Su Bölge müdürlükleri, YSE Bölge müdürlükleri, Ziraat alanında bölgesel kuruluş hatıra gelmektedir. Bunlardan faaliyet sınırları bir vilayet hudutları içinde olanların yukarıda bir nebze temas ettiğimiz yetkiyle ilgili sorunları nispeten olmamakta, buna mukabil faaliyet merkezi bir il sınırları içinde bulunup da faaliyetleri birkaç ili içine alan, yani bir bölgenin çalışmalarıyla, ilgili valilerin yetkileri bir sorun yaratmaktadır. Her ne kadar teamül, uygulama gibi çoğu kez bir toleransı ifade eden kelimelerin arkasına saklanılarak işler yürümekte ise de, incelemede bulunduğumuz Fransa'da yapıldığı gibi bu alanda bir reformla kamu hukuku uygulamasına açıklık kazandırmak, çözümü yapılmamış bir problem olarak kalmış olan bu konunun halli gerekmektedir.

Bölgesel kuruluşlarla ilgili olarak iki ülkenin tutumunu özetlemek gerekirse: Fransa'da bu konuda zaman zaman vuku bulan yetki tecavüzleri gibi sızlanmalar karşısında, 1964 reformuna gidilmiş, bölge valilikleri ihdas edilmiş, valilerin şahsında temerküz eden merkezin otoritesi daha da kuvvetlendirilmiş bulunmaktadır. Bize gelince Bölgesel kuruluşların çalışmalarında başlangıçta valilerin oldukça müessir otoritelerinin, bu nevi kuruluşların teknik faaliyetlerinin ağır bastığı, işlerin müstaceliyeti, bölgelerin yaygınlığı gibi daha birçok faktörleri ileri sürülmek suretiyle azaltılmak istendiği ve bu alanda bazı başarılar da sağlandığı görülmektedir. Merkezi otoritenin bölgesel kuruluşlarda gerilemesinin, mürakabeben uzak tutulmasının ne derece fayda ve mahzur getireceği de zamanla görülecektir

4 — VALİ VE KAYMAKAMLARIN ADLİYEYLE İLİŞKİLERİ İnceleme konularımız arasında yer alan ve «vali ve kayma-

kamların adliye ile ilişkileri» başlığını taşıyan bu konunun incelenmesi gerek taşıdığı özellik, gerekse mevzuatta yer alması nedeniyle mümkün olamamış, Fransa İçişleri Bakanlığında görevli Siyasi İşler Müdür Muavini sayın Touzet ile, yine İçişleri Bakanlığının Valiler Bürosu Müdürü sayın mösyö Gasnot dan mesleki konuların sohbeti şeklinde yaptığımız inceleme ve çıkardığımız sonuca göre : Bugün Fransa’da İdare ile adliyenin görevleri açık ve kesin şekilde belirtilmiş ve bu konuda gerek yetki gerek hizmet açısından herhangi bir tecavüz ve karışıklığa imkan vermemektedir.

3 Haziran 1958 Anayasasının sekizinci bölümü adliyenin bağımsızlığından bahsetmektedir. Bu maddenin muhtevası ülkemizde aşağıdaki şekilde ifadesini bulmaktadır. «Hakimler görevlerinde bağımsızdırlar, Anayasaya, kanuna, hukuka ve vicdani kanaatlerine göre hüküm verirler. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hakimlere emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.» Denilmektedir. Gerek Anayasalar gerekse İdare Hukuku prensipleri açısından her iki ülke arasında, İdarenin adliyeyle ilişkileri veya bir başka deyimle adalet karşısında İdarenin tutumu arasında son derece benzerlik görülmektedir. Bu başlıkta genel esaslar üzerinde, gerek mevzuat gerekse şahsi araştırmalarla daha fazla bir ilave yapılması pek mümkün görülüyorsa da, Memleketimizde henüz bir kesinliğe kavuşturulmamış, haddizatında mutlak halli gereken bazı usul farkları mevcuttur. Bahis konusu bu farklar genel açıdan idareyle ilişkili olmayıp, idarecinin şahsını ilgilendiren meselelerdir. Mesela Fransa’da bir kaymakam, herhangi bir davada şahit veya danışman olmaktan öte ilişkili değilse, sunacağı bilgiler ancak yazılı olarak mahkemece kendisinden istenebilir. Ceza davalarında bizzat ilişkisi olan kaymakamın, genel prensipler yani ceza mahkemeleri usulü kanununa göre duruşmaya iştirakleri mecburidir. Ancak valiler için yazılı olarak ifade vermek gibi bir istisnanın, makamın otoritesi bakımından konmuş olmasında işaret olduğu kanısındayız.

Ülkemizde bilhassa küçük yerlerde, zaman zaman genç ve tecrübesiz idare amirleriyle, yine aynı şekilde genç adalet mensupları arasında, bazen pek de ciddi olmayan konular yüzünden, bazen de her iki otorite arasında üçüncü kötü niyetli veya çıkarı bulunan şahısların oynadığı son derece kötü tertipler yüzünden bazı ihtilafların yaratıldığını, büyütüldüğünü ve istis-

mar edildiğini tecrübe sahibi her idareci ve adalet mensubu duymuş veya bizzat şahit olmuştur. Ülkemizde de Fransa'da olduğu şekilde, bir davaya şahit olarak dahli gereken mahalli mülkiye amirinin, bildiklerini, mahkemeye celbe dilmeden, yazılı olarak mahalli mahkemeye bildirmesiyle yetinilmeli], İdari Makamın otoritesine gölge düşürülmemelidir.

4 — VALİ VE KAYMAKAMLARIN SORUNLARI:

Bu başlık altında incelemeye çalıştığımız konular arasında, idare amiri olarak vali ve kaymakamlara: lojman, döşeme demirbaş, makam arabası, müstahdem, tahsisat, gibi imkânların neler olduğudur.

Bu hususta mevcut kanun, tüzük ve teessüs etmiş uygulamaların bir özetini, İçişleri Bakanlığında Valiler Bürosu Müdür Muavini sayın mösyö Gasnot'dan rica ettik.

İfadelerine göre bugün Fransa'da İdare amiri durumunda sayılan vali ve kaymakamlara, birisi devlet bütçesinden, diğeri ise mahalli bütçeden olmak üzere iki yoldan imkânlar sağlanmaktadır.

Kaymakamlarla valilerin sorunlarının genellikle aynı olduğu, şüphesiz protokol icabi valilerin ihtiyaçlarına daha da önem verilerek bunlara daha fazla imkânlar sağlanmaktadır. Gerek valilerin, gerekse kaymakamların durumları da vilayetin, ilçenin ve orada görev yapmakta bulunan idarecinin kademine göre bazen büyük farklılıklar arz etmektedir. Bir fikir vermek üzere, kaymakamlara devlet ve vilayet bütçesinden ne gibi imkanlar sağlandığını görelim.

a — Devlet bütçesinden sağlanan imkanlar:

I — Devlet memuru olarak bağlanan aylık.

1 — Mesleğe yeni başlamış bir idarecinin (mesela valinin özel kalem müdürü) aldığı maaş :

— Maaş olarak : 1500 ile 300 frank 5250 ile 10500TL.

— Mesken ücreti : 215 ila 315 »

— Çocuk zammı : 15 - 150 - 325 - + 225

(1) (2) (3) (3+1,2..)

II — Kıdemli bir kaymakama sağlanan imkanlar: (12 ile 8 yıl kıdemli)

— Maaş olarak (genellikle)..... 8000 frank =
(28000 TL)

— Mesken parası (değişebilir)... 570-850 fr = (1995 ila 2975 TL)
(Fransa'da mesken kiralari genellikle maaşın % 10 civarındadır)

— Çocuk zammı yukarıda belirtildiği gibidir.

Bu bölümde bir kaymakamın eline geçen para miktarı kıdemine göre oldukça farklılık göstermektedir. Asgari 12 yıl hizmet gören bir kaymakam «sınıf üstü» kıdemine ulaşmakta, 1 veya 2 inci dereceyi iktisap etmek için hizmetin en az 8 yıl olması gerekmektedir. Normal olarak her iki yılda bir terfi yapılmakta ise de bu husus otomatik olmayıp, bakanlığın takdirine kalmıştır. Buna frensiz idaresinde yönetim politikası bir başka deyimle Bakanlık Politikası da denilmektedir. (La politique de Gestion)

2 — Gine devlet bütçesinden olmak üzere kaymakamlara verecekleri resmi kabuller için bir miktar tahsisat ödenmektedir. Bakanlık yetkilisi ayda (150 ile 300) frank arasında değişen bu tahsisatın, bugün için çok gülünç bir miktar olduğunu ve artırılmasının düşünüldüğünü de ilave etmiştir.

3 — Devlet bütçesinden karşılanan üçüncü bir imkân da, kaymakamlıkta verilen bazı resmîkabullerin veya siyasi olsun, törenlerle ilgili bulunsun yapılacak bazı masrafların faturalarında devletçe ödenmesi mümkün olmaktadır. Mesela bir bakanın ziyaretleri nedeniyle verilecek bir yemek veya kokteyl gibi.

B— Vilayet bütçesinden sağlanan imkanlar:

Yukarıda (a) paragrafında devlet bütçesinden sağlanan imkanlardan sonra bu paragrafta vilayet bütçesinden bir kaymakama sağlanmakta olan imkânları özetleyecek olursak:

1 — Lojman: Bugün idare amirlerine lojman olarak devlete ait eski binalar tahsis edilmektedir. Bu binaların kaynağı, ebadı, konfor durumu, mefruşat durumu birbirinden çok

farklı olmakta, bir çeşitlik sağlanması mümkün görülmemektedir. Hatta bu durum, ülkemiz idaresinde, mevcut lojman tipleri inşaatı sonucu daha bir düzenlik arz etmektedir. Mesela bize verilen bir misalde, bir ilçe kaymakamı I François zamanında kalma bir şatoda oturmaktaymış. Ancak şurasını da ilave etmek gerekir ki, zamanında şöminelerle, sobalarla ısıtılmaya çalışılmış bulunan bu eski binalar, haricen korunmakta ise de tarihi değerleri bozulmayacak şekilde dâhilen restore edilmekte, lojman olarak kullanılacak bölümlerine de zamanın icabına uyularak, ilaveler, gerekli tadilat, kalorifer ve benzeri tesisat yapılmaktadır. Ayrıca bu binaların bahçelerinin bakımı yine ücreti mahalli bütçeden karşılanan bir bahçıvan tarafından yapılmakta, keza bir ahçı ve temizlikçi de bulunmaktadır. Bahis konusu lojmanlar da, yine devlete ait eşyalar, hatta kıymetli tablolarla tefriş edilmektedir. Kaymakamın ayrıca bir şoförü de bulunmaktadır. Bazen tasarruf için işe alınırken şoför ve bahçıvan olarak alınmakta, böylece boş zamanlarında, şoför bahçeyi de gözetmektedir.

2 — Makam arabası: Bizde makam arabası olarak belirtilen arabaya Fransa'da hizmet arabası denmektedir. Bunlar son model, genellikle (Citroen, siyah) arabalardır. Ancak bunlar için bir mecburiyet konulmadığı, arabaların durumunun vilayetin zenginliğine göre değiştiği ayrıca belirtilmiştir. Yukarıda belirttiğimiz gibi, maaşlı bir şoförü, hatta küçük bakımlara imkan veren bir garajı mevcut olup, bakım ve benzin masrafları da vilayet bütçesinden karşılanmaktadır.

3 — Ödenek: Vilayetlere göre çok değişik olmakla beraber, kaymakamlara resmi kabul, protokol gibi masrafları da il bütçesine konan fasılla karşılanmaktadır.

6 — FRANSADA MÜLKİ İDARE BÖLÜMLERİ VE BU ALANDA YAPILAN ÇALIŞMALAR :

Bugünün Fransa'sında mülki idare bölümleri geçen yıllardaki idari bölümlerimize çok benzemektedir. Zaten ilk kuruluşundan itibaren, Türk İdaresinde Fransa'nın izlerine her zaman rastlanmıştır.

Bugün Fransa'da 96 vilayet, 5 denizaşırı vilayet bulunmaktadır.

Vilayetler 22 bölge halinde ayrıca gruplandırılmışlardır. Denizaşırı vilayetler (Martinique, Guadeloupe, Guyane, ve Reunion) olup, her biri ayrıca bölge sayılmaktadır. Ayrıca bölgeler de savunma bölgeleri olarak gruplandırılmışlardır.

Ülkenin idari coğrafyasını sırayla belirtmek gerekirse:

- Savunma bölgeleri: Bölgelerden kuruludur (7 adettir.)
- Bölgeler: 2 ila 8 ilden kuruludur (22 adettir) Başında Bölge valisi vardır.
- Vilayetler: İlçelere bölünmüştür. 96 adettir. Başında vali bulunur.
- Kantonlar: Komünlere bölünmüştür. Başlarında Belediye Reisi vardır.
- Komünler: En küçük idari bölümdür. Başında belediye reisi vardır.

Yukarıda özetlenmiş ve sıralanmış idari taksimat bölgelerinden, İdari bölgeler idari açıdan bir kademe olarak kabul edilmekte, Fransa İdaresi kademe olarak vilayet, kanton ve komün şeklinde klasik bir bölünmeyi benimsemekte devam etmektedir. İdari taksimatın ülkemizdeki durumuyla kıyaslanması gerekirse; bir zamanlar mevcut olan bölge müfettişliklerini, bölge valilerine, vilayet ve kazalardan sonra gelen, bucakları, kantonlara, komünleri de köylerimiz kademelerine yerleştirmek mümkündür. Ne var ki bizde bölge müfettişlikleri uygulamasına son verilmiş, büyük illerimizden başlanarak bucak müdürlükleri de kaldırılmış ve kaldırılmaya devam edilmektedir. Ancak 5442 sayılı kanunun ikinci maddesinin B fıkrasındaki müsait hükümden bilistifade, kamu hukuku alanında bazı görüşleri de mesnet alarak bucakların kaldırılmaya, daha doğrusu zaman akışı içinde erimeye terkedilişi kanımızca idari alanda bir reformdan çok bir kararsızlık izleri taşımaktadır. Ç-ünkü ülkenin bir bölümünde köylerin bucak kademesiyle işlerini görmeye çalışması, bazı yerlerde de karşılarında doğrudan doğruya kaymakamı görmeleri yeknesak bir uygulama olmadığı gibi, hizmetlerin görülmesinde vatandaşa karşı bir ayrıcalık fikri de yaratmaktadır. Bir başka sakınca da, zamanla erimeye bırakılan bucak idaresi fikri uzun bir süre bu şekilde sallantıda bırakılırsa, yepyeni bir

görüşle tekrar canlanabilecek belki de, hatalı bir uygulama uzun bir süre devam ettikten sonra durdurulmuş olacaktır. Fransa'da ise, kanton teşkilatının faydasızlığına dair bir görüşün olmadığını öğrenmiş bulunmaktayız. Şunu da söylemek gerekirse, her iki ülkenin benzetmeye çalıştığımız, idari kademeleri arasında bünye açısından bakılırsa bazı önemli farklılıklar da bulunmaktadır.

1864 tarihinde yapılan bir reformla ülkemize aktarılan Fransız İdare sisteminin kendi bünyemiz içinde, idari taksimat açısından geçirdiği safahatın ana hatlarına göz atarsak şunları görmek mümkündür.

İdari taksimatımızın tarihi gelişimini alışılmış olduğu şekilde, üç bölümde, daha doğru bir deyimle üç devirde inceleyebiliriz.

1 — Osmanlı İmparatorluğunun kuruluşundan, Tanzimat'a kadar süren 539 yıllık dönemde Türk İdaresi,

2 — 1839, yani Sultan Abdülmecit zamanında, Cumhuriyet İdaresinin kuruluşuna kadar geçen 84 yıllık bir devre,

3 — 1923 yılından sonra yarım asrı geçen bir üçüncü devre.

1 — Birinci devrede: Bu devrede Türkler Osmanlı beyliği adı altında daha çok askeri esaslara dayanan bir idare tarzını benimsemiş olarak görünüyordular. Başlangıçta idare gayet basit bir şekilde, yürütülüyordu. Zamanla bilhassa asayiş sağlamak için subaşı lığı ihdas edilmiş, maaşı mahallen ödenmiştir. Sonra, halk arasındaki davaları halletmek için kadılık kuruluştur. Başlangıçta idare hizmetlerini de kadılar görmektedir. Osmanlılarda ilk idare kademesi olarak kadılikları görmektedir. Beylik genişleyince ilk defa hudutlarla belli edilen «Sancak» lar kuruluyor. Denebilir ki sancaklar, ilk Türk idari kademesidir. Zamanla sancaklardan müteşekkil daha büyük kademeler kurularak «eyalet,» ler meydana gelmiş ve başlarındaki idareciye «beylerbeyi» denmiştir. Zamanla, Bursa, Manisa, Karaman, Trabzon, Amasya birer beylerbeyliği olmuş, Rumeli'deki bütün sancaklar Rumeli Beylerbeyliğine bağlanmıştır.

Kısa zamanda Rumeli II. Anadolu II, Arabistan II, Afrika 6 eyalete bölünmüş, Kırım, Gürcistan ve Erdel mümtaz eyalet unvanlarını almışlardır. Beylerbeyinin oturduğu sancağa «Pa-

şa sancağı» denirdi. Günümüzde olsa olsa bir ilin merkez ilçesi© verilen isimdir. Netice olarak Osmanlı Devletinin ilk kuruluş yıllarında mülki idare kademeleri olarak, eyaletler sancaklara, sancaklar mütesellimliklere, ve bugünkü bucaklara tekabül eden voyvodalıklara ayrılmış bulunmakta idi. En büyük kademenin başında bulunan beylerbeyleri bütün yazışmalarını Sadrazamla yaparlardı. Beylerbeyinin bir vali sıfatıyla hukuki durumunu bugünün kamu hukuku açısından inceleyecek olursak, kendilerine merkezce verilmiş geniş bir yetkinin mevcut olduğu anlaşılıyor.

Görülüyor ki Osmanlı İmparatorluğunun bu yıllarında eyaletlerin idaresinde geniş bir tevsi mezuniyeti esası uygulanmıştır. Fakat bu birinci devre olarak kabul ettiğimiz 19 asrın ilk yarılarında, Devletin çökmeye yöneldiğini gören Padişah, Sadrazam ve aydınların dikkatini çekmiş ve devlet idaresinde İslahat hareketlerine girilmiş, Fransız ihtilalinin patlak verdiği yıllarda üçüncü Selimle başlayan reformlar, ikinci Mahmut ve Abdülmecit zamanında Mustafa Reşit Paşanın gayretleriyle devam etmiştir. Gülhane Hattı Hümayunuyla Voyvodalıkların görevlerine son verilmiş, Tanzimat'tan sonra sıkı bir merkeziyetçiliğe gidilerek valiler Babıaliye bağlı bir memur durumuna getirilmişlerdir. Aynı şekilde Fransa'da da benzer bir uygulamayı görüyoruz. 24 Haziran 1973 Anayasasının 78 inci maddesiyle Konvansiyon İdaresinin merkezi yetkileri arttırmak gibi bir tedbire başvurduğu anlaşılıyor.

2 — Tanzimat'tan Cumhuriyete kadar olan devrede: 1852 tarihinde çıkarılan bir fermanla tekrar yetki genişliğine meyledilerek, yeni bir mülki bölünmeye gidiliyor. En büyük idari kademe olarak eyaletleri görüyoruz. Eyaletler sancaklara, sancaklar da kazalara bölündü. Ayrıca müstakil sancaklar da vardı. Bunlar herhangi bir eyalete bağlı olmayıp, doğrudan merkezle haberleşme yetkisini haizdiler. Sancakların yönetimi mutasarrıflara verilmiş, eyaletlere bağlı sancaklara ise kaymakamlar bakmaya başlamışlardı. Kazalara ise müdürler bakıyorlardı. 1865 tarihinde çıkarılan bir nizamnameye göre: idari taksimat, 1 — Vilayet, 2 — Liva, 3 — Kaza, 4 — Karye olmak üzere 4 kademe üzerine kurulmuştur. Nizamnameyle de ayrıca merkez mutasarrıflığı ve kaymakamlığı da kurulmuştur. On yıl sonra bucak idaresi yeniden avdet etmiş, 1876 tarihli Anayasaya göre hazırlanan İdarei Umumiyei Vilayet Kanununa göre, Cumhuriyet idaresinden önceki son idari taksimata göre : Vilayet,

liva, kaza ve nahiye olarak ayrılmış bulunan dört idari kademenin başında, sırasıyla; vali, mutasarrıf, kaymakam ve nahiye müdürü bulunmaktadır.

3 — Cumhuriyetin ilanından sonraki devre:

İlk olarak 1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanununa göre, «Türkiye coğrafi vaziyet, iktisadi münasebet noktai nazarından vilayetlere, vilayetler kazalara münkasım olup, kazalar da nahiyelerden tereküp eder.» Bundan sonra 1924 anayasasının ışığı altında 1426 sayılı Vilayet İdaresi kanunu ve 1949 yılında da İl İdaresi Kanunu yürürlüğe girmiş bulunmaktadır. Bu arada Fransa'nın bir reform olarak ortaya çıkardığı ve halen uyguladığı bölge valiliği, sisteminin bir benzerini, Türk İdaresinde ta Meşrutiyet zamanından görüyoruz. 1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanununda, 23 üncü madde aynen şöyle diyor : «Vilayetler, iktisadi ve içtimai münasebetleri itibariyle birleştirilerek Umumi Müfettişlik kıtaları vücuda getirilir. Umumi müfettişlik mıntıklarının umumi surette asayişinin temini ve umum devair muamelatının teftişi, umumi müfettişlik mıntıkasındaki vilayetlerin müşterek işlerinde ahengin tanzimi vazifesi, umumi müfettişlere mevdudur. Umumi Müfettişler Devletin umumi vezaifi ile mahalli idarelere ait vezaif ve mukarreratı daimi surette mürakabe eder.» 1964 sayılı ve 1927 tarihli bir kanunla, 1945 tarihinde çıkarılan iki adet yönetmelikle merkezleri, Edirne, Elazığ, Erzurum ve Diyarbakır'da olmak üzere 4 bölgede kurulmuş bulunan bölge müfettişlikleri, bir müddet sonra fonksiyonlarını tamamlamış kabul edilerek 1952 tarihinde bir kanunla kaldırılmış bulunmaktadır.

Genel Müfettişliklerle, Fransız İdaresindeki Bölge Valiliği uygulamasının gerek kuruluş amacı, işleyişi, merkezle münasebetleri ve sonunda ortaya çıkan problemleri bakımından son derece benzerlik arz ettiğini, ne var ki bizde köhnemiş bir uygulama damgası yerken, Fransa da bir reform sayılmaktadır. Bu hususun ve nedenlerinin ayrıca üstünde durulması kanımızca faydalı olacaktır.,

Bir İdari bölüm, bir kademe olmamasına rağmen ülkemizde idari gelişimin bir safhası, Fransa'da ise son yapılan bir reform olması bakımından, Bölge müfettişlikleri ile bölge valiliklerini karşılaştıralım:

a — Fransızların «Region» dedikleri bölge, İdari bir kademe olarak, ülkenin mülki idare taksimatında yer almamaktadır. Memleketimizde ise 1164 sayılı kanunda merkezleri belirtilmiş bulunan bölgeler de, bir mülki birim bölümü olarak kabul edilmemiştir.

b — Fransızlar Bölgelerin sınırlarını bize nazaran oldukça küçük tutmuşlar, her biri 2 ila 8 vilayeti içine alan 22 Bölge ihdas etmişlerdir. Buna mukabil Memleketimizdeki Bölge Müfettişlikleri sistemi oldukça dar bir alanda, yani 20 vilayeti ihtiva eden 4 bölgede uygulanmıştır.

c — Gaye bakımından da durum çok benzerlik göstermektedir. Fransa'da bölge valisinin görevleri arasında, bölgenin asayışı, ekonomik kalkınması ve bölgedeki vilayetler ve bakanlık kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanması bulunmaktadır. Aynı şekilde 1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanununun 23 üncü maddesi «... Vilayetler, iktisadi ve içtimai münasebetleri itibariyle birleştirilerek Umumi Müfettişlik kıtaları vücuda getirilir. Umumi Müfettişlik mıntıklarının umumi surette asayişinin temini, umumi müfettişlik mıntıkasındaki vilayetlerin müşterek işlerinde ahengin tanzimi vazifesi, umumi müfettişliklere mevduudur.» Açıkça görülüyor ki, bizim metindeki ahengin tanzimiyle, Fransızlardaki koordinasyon kastedilmektedir.

d — Başlangıçta sade ekonomik konularda koordinatör olarak görevlendirilmiş bulunan Bölge Valileri, bilahare asayişle ilgili konularda da, bizim Bölge Müfettişlikleri gibi, bazı yetkilerle teçhiz edilmişlerdir

e — 5442 sayılı kanunun görüşülmesi sırasında, Büyük Millet Meclisi İçişleri Komisyonunun raporunda; «Genel Müfettişliklerin, fonksiyonu tatbik edenler ve edildiği yerlerce türlü, türlü anlayışlara yol açmış, ve kendi statüsüne göre de devrini ikmal ederek varlıklarından büsbütün istigna hasıl olan bu kadrolar...» olarak bahsedilmiş ve neticede kaldırılmalarına karar verilmiştir. Fransa'da bugün, bölge valilikleri üzerinde yapılan polemik de, az evvel yazılanların aynısıdır. Ne var ki Fransa'daki uygulama nispeten yeni sayılmakta, İdarede reform gibi iddialı bir başlık taşımaktadır. Bu sebeplerle Bölge valiliklerinin akıbeti hakkında kesin bir kanaate varmak, hele bizler için çok erkendir kanısındayız.

Bu bahiste genel olarak özetleyecek olursak, Fransa'da ve Ülkemizdeki İdari kademelerin gelişim sırasına ve kıyaslamak suretiyle durumuna göz atılmış bulunmaktadır.

7 — MÜLKİ PROTOKOL :

Bir aylık süre içinde son olarak incelenmeye gayret edilen konu «Fransa'da Mülki Protokol» konusu olmuştur. Fransa'daki Mülki Protokol'ün durumuna geçmeden evvel, Ülkemizde uygulanmakta olan protokolden bir nebze bahsetmekte fayda umuyoruz.

Osmanlı İmparatorluğu zamanında, hatta Selçuklar zamanında devamedegelen Türk adetleri İmparatorluk zamanında dahi, daha çok dini ve saray protokolünü ifade etmekteydi ve yazılı bir şekilde derlenip toplanmamıştır.

Devletlerarası münasebetlerin hukuktan çok güce dayandığı geçen asırlarda, 600 yıllık, güçlü bir İmparatorluğun, gerek ülke sınırları içinde, gerekse yabancı ülkelere karşı uyguladığı bir protokolünün mevcut olmaması düşünülemezdi. Ancak, Devletin bünyesi icabı, bu protokol, siyasi alanlarda fermanlar, buyruklar şeklinde doğar, uygulanır, yerleşir ve muhtemelen yine bir buyrukla uygulamadan kaldırılırdı. Dinsel alanlarda ise, kaynağını Kurandan, dini örf ve adetten, ulemadan alırdı. Yabancı bir elçinin kabulü, resmi bir ziyafet, bir muahede, padişahın veya devlet büyüklerinin ülke içinde, yabancı diyarlarda yaptıkları ziyaretler, bir cülus töreni, bir biat töreni, velhasıl devletle ve devlet adamlarıyla ilgili tüm ilişkiler, şaşmaz bir düzenle uygulanan bir protokole bağlıydı. Ancak XVIII asırdan itibaren Avrupa devletlerinde, Osmanlılardan değişik bir anlayışla, bazı kuralların bir protokol şeklinde yerleştiği, bir araya getirildiği görülüyor. Bu değişik ve müşterek bir anlayışın ve uygulamanın sebebi, Avrupa'da yaşamakta olan devletlerin ülkelerinin pek küçük olması, müşterek dinleri ve birbirleriyle gerek dil, gerekse örf adet bakımından kolay anlaşılabilir ve hareketli insanlar olmaları gösterilebilir. Türklerin ise çok eskilerden süregelen, köklü adetlerine, birlerce yıllık uygulamalarına, uçsuz bucaksız sınırlara ve en büyük faktör olarak apayrı, hatta Hristiyanlıkla bağdaşamayan bir din ve apayrı dilleri nedeniyle kendi alıştıkları yolda gelişmiş bir protokolle bir başka deyimle usul ve adapla XX asır başlarına kadar gelinmiştir.

Yirminci asırla beraber teknik alanda kaydedilen fevkalade ilerlemeler sonucu Dünyamız küçülmüş, modern çağlar başlamış, netice olarak milletlerarası ilişkiler ister istemez çoğalmıştır. Türklerde usul ve adap olarak, nesilden nesile devrolan aneler, medeni alemde hukuk, metot ve prensipler adı altında ortaya çıkmış ve benimsenmeye başlanmıştır. Buraya kadar hûlaseten arz etmeye çalıştığımız husus, ulusların birbirleriyle olan ilişkilerini kastetmekteydi. Bir de her milletin, kendi hayatında mevcut, yaşamından, tarihinden ve gelişiminden tevarüs ettiği mutlu, hamasi, acılı, mukaddes günleri vardır ki, bunlar da bazı esasların yerleşmesine temel ve çerçeve teşkil etmiştir. XX asrın ilk yarısında Milletçe yaşanmış son derece zorlu, acılı ve unutulmaz günlerden geçilmiş ve Cumhuriyet idaresine kavuşulmuştur. Cumhuriyetle birlikte, modern bir devlet olmanın tüm heyecanı yaşamaya başlamış, her alanda medeniyetin ve ilmin şaşmaz prensipleri benimsenmeye başlamıştır. Bu arada din ile devlet işleri birbirinden ayrılarak, dini duygular, inançlar, örf ve adet zedelenmeden muhafazaya devam edilmiş, dini günler ve geleneksel bayramlar, Milletin tabii yaşayışı olarak devam etmiş, kutlanmış ve yaşamıştır.

Buna paralel olarak, Genç Türk Devletinin kuruluşuna büyük bir hızla başlanmış, dünyaca benimsenmiş, medeni yaşamda kolaylık sağlayan prensipler de yavaş yavaş kabul edilmeye, uygulanmaya başlamıştır. Ancak, şurasını hemen belirtelim ki, ciddi bir şekilde başlamış olan bu uygulamalar, yarım asrı aşkın bir süre geçmesine rağmen maalesef mevzuat haline getirilememiş bulunmaktadır. Son on yılda bir Devlet Protokolü kurulması için İçişleri Bakanlığının muhtelif kademelerinde teşekkül edilmiş bulunan bir heyete, Dışişleri ve Milli Savunma Bakanlığı yetkilileri de katılmış, çalışmalara, muhtelif aralarla Dışişleri ve İçişleri Bakanlığında devam edilmiş ise de, çalışmalar her seferinde akamete uğramış, bazen eide mevcut bulunan Askeri Protokol hükümleri ile Mülki Protokolle getirilmek istenen hükümlerin çatışması neticesi, toplantıda bulunanlar arasında lüzumsuz münakaşalara bahane teşkil etmiş, bir devlet yaşayışında son derece önem arz eden Protokol çalışmaları da beklenen bir sonuca yaramadan rafa kaldırılmış bulunmaktadır.

Cumhuriyetin ilanından bugüne kadar geçen elli yılı aşkın bir sürede Milli günlerin, Devlet büyüklerinin ziyaretleri, Bayramların kutlanması, genellikle yapılacak işlerin ana hatlarını

belirtmekle iktifa eden, 2739 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile, 1967 tarihli Gençlik ve Spor Bayramları Kutlama Yönetmeliği, 1956 tarihli Askeri Merasim ve Protokol Talimatnamesi, Başbakanlığın 20.4.1963 gün ve 2047, 18.2.1965 tarih ve 1113 sayılı genelgeleri, İçişleri, Bakanlığının 12.4.1966 tarih ve 2663 sayılı genelgeleriyle idare edilmiş bulunmaktadır. Bugün uygulanmakta olan protokol hakkında bugüne kadar yapılan tenkit ve önerileri sırasıyla özetlemek gerekirse:

1 — Kutlama programlarının hangi kuruluşlarca hazırlanacağı o bayramın, önemli günün taşıdığı mana ve amacı ile ilgilidir. Bu sebeple programı hazırlamakla görevli kuruluşu açıkça belirtmek gerekir.

2 — Her bayramın amacı birbirinden ayrı olduğuna göre, amacı bağlı olarak kutlamalar arasında farklılıklar bulunması tabii olmakla beraber, asayişin temini, temizlik, süsleme, geçit resmi her bayram için müşterek konular olduğundan, kutlama komitelerin bu hizmetleri yürütenlerin işbirliğiyle toplanmasının doğru olacağı,

3 — Milli günlerin, ülkenin belirli Mülki Kademelerinde aynı düzende kullanılmasının gerektiği,

4 — Tören masraflarının, mahallen kafi gelmediği yerlerde, masrafların veya mütebakisinin Devletçe karşılanması,

5 — İl ve ilçelerdeki bayram kutlama komitelerine koordinasyonun sağlanması bakımından valiler ve kaymakamların başkanlık etmeleri ve yetkilerini devretmemeleri,

6 — Ulusal günlerin ve Bayramların ortak amacı, milli heyecanı daima ayakta tutmak ve bunu milli şuurun daha da olumlu şekilde yerleşmesinde maya olarak kullanmak olduğuna göre, nüfusumuzun büyük kısmının köylerde oturmakta olduğu düşünülerek, köylerdeki kutlamalara da aynı derecede önem verilmelidir.

7 — İl ve ilçelerde uygulanan protokol düzeni, sık sık değişikliklere uğratılmadan tekrarlanmalı, kırınlıklara ve beşeri münasebetlerin zedelenmesine imkan verilmemelidir.

8 — Ulusal bayramların hangisinde kutlama yapılacağı hazırlanacak Devlet protokolünde açıkça belirtilmelidir.

9 — Bayramlar Milletin malıdır. Bu bayramlar ne askerin, ne de sadece sivilin bayramı da değildirler. Devlet adına yapılacak törenlerde, devlet temsilcisinin ön planda yer alması ve teftişi yapması gerekir. Diğer temsilcilerin bu sıfatı taşımalarına hukuki olanak yoktur. Yani, Milli Bayramların ancak Devlet temsilciliği katında kutlanması daha doğru ve hukukidir.

10 — Bütün ulusal bayramlarda, kutlama yapılmasına gerek yoktur. İleri ülkelerden her biri kendisi için ulusal bayram olarak tek bir gün kabul etmiştir. Yalnız o gün gerek yurt içinde, gerekse yurt dışında törenler yapılır.

11 — Sadece Cumhuriyet bayramı ve Zafer bayramların da kutlama yapılmalı, bunun dışındaki ulusal bayramlarda kutlama yapılmamalıdır.

12 — Gerek ulusal, gerekse mahalli bayramları, önemli günleri, diğer ülkelerden daha çok olan, bir başka deyimle bu konularda daha hassas olan ülkemizin tüm bayramların kutlanması, önemli günlerin anılması için, ülke düzeyinde, seyyanen uygulacak, kanuni bir mesnede dayalı Mülki bir Protokolün hazırlanması için zaman çoktan gelmiş ve geçmiştir. Başbakanlık veya İçişleri Bakanlığında kurulacak bir Protokol Genel Müdürlüğünün, Protokolle ilgili bütün mevzuatı hazırlamakla ve uygulamakla görevlendirilmesi son derece önemlidir.

Fransa'daki duruma gelince; Ülkeler arası örf ve adetlerin çok evvelden teessüs ettiği Fransa'da, Ulusal nitelikte sadece iki gün bayram ve kutlama yapıldığı, diğer önemli ve ulusça benimsenmiş günlerin ise, dini günler olduğunu müşahade ettik. Devlet işleyişinde zaten teessüs etmiş bir düzen ve disiplin alışkanlığına, bahis konusu günlerle ilgili tamimler de eklenince, yeknesak protokol uygulanması nispeten kolay olmaktadır. Fransa'da da bizde olduğu gibi, tüm devlet protokolünü bir kitapta toplayan bir mevzuata tesadüf etmedik. Ne var ki, birisi 14 Temmuzda kutlanan Cumhuriyet diğeri ise II kasım tarihinde kutladıkları Mütareke (gerek 1914/1918, gerekse II Cihan harbinin sona ermesi) günlerinden başka bir bayram kutlamamaktadırlar. Bahis konusu bu iki günün anılması için, Başbakanlığın, İçişleri bakanlığının göndermiş olduğu genelgeler, muhtelif tarihlerde çıkarılmış kanunların ilgili maddeleri ve yönetmelik hükümleriyle yürütülmektedir. Protokol kanununda

derlenmiş yegane kaynak olarak, aslen bir kaymakam olan mösyö Jacques Gandouin in 1972 tarihli «Protokol ve Örf kılavuzu» nu incelemek imkanını bulduk. Buna göre bugün Fransa’da, Devlet protokolünü, yani bayram ve törenlerle, önemli günlerin ne şekilde kutlanacağını, anılacağını gösteren belli mevzuat; 7 aralık 1958 kararnamesi, 1907 tarihli olup halen değiştirilmemiş bulunan kararnamenin birinci maddesi, 30 ekim 1953 tarih ve 451 sayılı tamim, 10 temmuz 1964 tarihli kanun, Başbakanlığın 11 ocak 1967 tarihli genelgesi ve buna ek bazı tamimler teşkil etmektedir.

Temsil esasına dayanan Fransız Devlet Protokolünde, ülkemizdeki durumla kıyaslamak üzere, büyük törenlerde uygulanan protokol sırası şöyledir.

A — Paris’te, Ulusal törenlerde, topluca uygulanan protokola göre :

- 1 — Cumhurbaşkanı,
- 2 — Başbakan,
- 3 — Senato Başkanı,
- 4 — Millet Meclisi Başkanı,
- 5 — Bakanlar kurulu Üyeleri,
- 6 — Millet Meclisi Üyeleri,
- 7 — Senato Üyeleri,
- 8 — Kurucu Meclis Üyeleri,
- 9 — Devlet Konseyi üyeleri,
- 10 — Ekonomik ve sosyal konsey üyeleri,
- 11 — Lejyon donör (Legion d’ honneur) sahipleri,
- 12 — Milli Kurtuluş Komitesi temsilcileri,
- 13 — Yargıtay,
- 14 — Yüksek Hakimler Kurulu,
- 15 — Sayıştay,
- 16 — Savaş Konseyi,
- 17 — Kara, deniz ve hava kuvvetleri Komutanları, yer almakta başkaca bir temsilci bulunmamaktadır.

Benzeri bir Ulusal törende, Ülkemizde uygulanan protokol sırası ise şöyledir:

- 1 — Devlet Temsilcisi (Cumhur Başkanı, En büyük Mülki Amiri)

- 2 — Anayasal Kuruluşların temsilcileri : (Yasama Organı temsilcileri, yargı organı temsilcileri, belediye başkanları, silahlı kuvvetler temsilcisi, üniversite temsilcileri büyükelçiler, siyasi parti temsilcileri)
- 3 — Mülki ve askeri erkân : (mülki erkan Bakanlar Kurulu sırasına, askeri erkan kendi protokol sırasına göre)
- 5 — Mahalli İdare Temsilcileri,
- 6
- 5 — Kamu kuruluşları temsilcileri
- 6 — Mesleki kuruluşlar temsilcileri,
- 7 — Derneklerin temsilcileri,
- 8 — Yabancı Devletlerin temsilcileri (konsoloslar, misyon şefleri, ruhaniler)

Görülüyor ki demokratik rejimle idare olan ülkelerin, Devlet düzeyinde uygulamakta oldukları Protokol kurullarında büyük bir benzerlik mevcuttur. Yukarıda bahis konusu ettiğimiz ve bir kaymakam tarafından hazırlanmış bulunan Protokolle ilgili kitapta, Amerika, İngiltere, Rusya, İtalya gibi ülkelerinden bahsedilmekte, Türkiye'ye ayrılmış bulunan bölümde ise, Cumhurbaşkanını, Senato başkanı, Millet Meclisi Başkanı, Başbakan, Genel Kurmay Başkanı, sırasıyla Bakanlar, Anayasa Mahkemesi Başkanı, Muhalefet Partisi Başkanı, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları, belirtilmekte, not olarak Ankara Valisinin protokol sırasında 79 uncu sırayı işgal ettiğini de işaret edilmektedir.

Protokol konusunda yapılan incelemelerde üzerinde durduğumuz bir noktada, bazı devlet büyüklerine karşı uygulanmakta olan merasimler olmuştur.

1 — Cumhurbaşkanına yapılan törenler:

Cumhurbaşkanlarının yurt içinde yaptıkları seyahatlerde, valiler kendilerini vilayet sınırlarında karşılamakta, aynı arabada sol geride kendilerine gidecekleri yere kadar refakat etmektedirler. Aynı şekilde her kaymakam korteji ilçe sınırında karşılamakta ve korteje dahil olmaktadır.

Belediye reisi, yardımcıları ve belediye meclis üyeleri ise Cumhurbaşkanının vardıkları mahalde karşılamakta, Cumhurbaşkanını bir komünden geçerken, kilise çanları çalınarak selamlanmaktadır. Şayet Cumhurbaşkanını bir şehir, kasaba veya köy

münde tevakkuf ederse, önceden belirtilen saatlerde mahallin temsilcileri tarafından selam gayesiyle ziyaret edilmektedirler. Cumhurbaşkanının ayrılışlarında, kendilerini karşılayanlarca veda töreni aynen tekrar edilmektedir. Paris şehrindeki ziyaretlerinde ise atlı veya motosikletli birliklerce kendilerine refakatte bulunmaktadır. Şayet Cumhurbaşkanı garnizon bulunan bir şehirden geçtiği takdirde, güzergâh üzerinde garnizona ait birliklerce selam kıtaları çıkarılmakta, trampet ve boru takımlarıyla selamlanmakta, ayrıca bando Milli Marşlarını çalmakta, Başkan şerefine ayrıca 101 pare top atılmaktadır. Cumhurbaşkanlarını ölümünde, resmi dairelerde, donanmada tüm garnizon ve kışlalarda ve askeri birliklerde bayraklar yarıya indirilmekte, hükümetçe belirtilecek yas programı ve cenaze töreni uygulanmaktadır. Burada yazar tarafından konulmuş nota göre, layık olanlara Bakanlar Kuruluna verilmiş yetkiyle milli düzeyde cenaze töreni yapılmaktadır. Bunlara misal olarak 1945 te ölen şair Paul Valery, 1955 te ölen Paul Claudel, ikinci Cihan Harbinde kahramanlığı kabul edilen mareşal Leclerc, Lattre de Tassigny, bilahare ölen ilim adamı Joliot Curie, devlet adamı Edouard Heriot için yapılan törenleri sayabiliriz. 10 kasım 1970 tarihli bir kararla, arzusu üzerine General de Galle'e herhangi bir tören yapılmamışsa da yas günü kabul edilmiştir. Ülkemizde olduğu gibi Protokolün uygulanmasında en büyük görev İdare amirlerine verilmiş bulunmaktadır. Ulusal bayramlarda, Cumhurbaşkanlarının, Bakanların ve yabancıların ziyaretlerinde, Kaymakam ve valilerce hazırlanan programlar, mevcut kurallara göre uygulanmakta ve bu yolda bizdeki gibi komiteler kurularak yürütülmektedir. Protokol konusunda benzer noktalardan çok, gözümüze çarpanların bir kısmını bu paragrafa koymayı daha doğru bulduk. Mesela 1963 Anayasasının verdiği bir yetkiyle Valilerin Vilayetlerine ilk gelişlerinde veya Vilayet sınırları içinde garnizon bulunan bir şehre gelişlerinde kendilerine bir selam kıtası çıkarılır, kıta vali tarafından selamlanır (teftiş edilir), trampet ve boru takımı geleneksel havayı çalar, ayrıca askeri kumandanlarca makamında ziyaretler yapılır Aynı şekilde vilayette ölen vali için resmi tören uygulanır, ulusal bayramlarda 30 kişilik bir kortej arasında törenlere iştirak eder.

Aynı şekilde İlçeye tayin olunan bir kaymakam protokol sırasına göre ziyaretleri kabul eder, bölgede garnizon mevcutsa, komutanlar tarafından ziyaretler yapılır (generalden aşağı rütbelere) Kaymakamın törenlere gelişinde herhangi bir kortej teş-

ki| edilmez. Burada yine yazar tarafından konmuş bir nota göre : son zamanlarda trafiğin çok yoğunlaşması nedeniyle, valiler için teşkil edilen 30 kişilik bir kortej uygulamasından da vazgeçilmiş, bir ila üç trafik motoruyla geçişler sadeleşmiştir.

Yukarıda kaymakamlar için yapılan törenler, aynı şekilde vali muavini durumunda olan baş sekreterler için de aynen uygulanmaktadır.

Bu bahiste son söz olarak özetlemek gerekirse Protokol bakımından, Ülkemizle Fransa arasında müşterek ve benzer noktalar olmakla beraber, Fransa'da protokol uygulaması hem çok daha eskiden beri yapılmakta, hem de önemli noktalar mevzuata daha fazla konmuş bulunmaktadır. Ayrıca yine yukarıda belirttiğimiz gibi, daha büyük, daha kalabalık, idari taksimatı daha fazla, buna mukabil, ulaşım, yerleşme ve maddi imkânları daha dar olan memleketimizde, protokol hizmetlerini uygulayacak resmi, yetkili ve o derece mesul bir kuruluşun biran önce vücut bularak bu alandaki mevzuata, uygulamaya da biran evvel hukukilik getirilmesi zaruretine inanıyoruz.