

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 59

MART1987

SAYI: 374

İÇİNDEKİLER

Orhan PİRLER	: Kamu Hizmetlerinde Emir ve Uygulanması	15
Tacettin KARAER	:Cumhuriyet Türkiye'sinde Bakanlıkların Kuruluş ve Örgütlenmesine İlişkin Gelişimin Yasal Süreci	37
Dr. Tayfur ÖZŞEN:	İl ve İlçe Düzeyinde Planlama Yönetimi	59
Dr. Aziz AKGÜL		
Abdülkadir	:Teşkilatlarda Birimler arası Yatay İlişkiler, VAROĞLU Matris Teşkilatı ve Uyuşmazlık	95
Sami BELİNER:	Belediye Sınırları Dışına Sürekli Sefer Yapan Ercüment AKIŞ Belediye Otobüs Şoför ve Biletçilerinin Harcırah Durumu	109
Birgül GÜLER	: Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları	117
Şükrü ERDEM	: Belçika'da Devlet Memurları Statüsü	145
Muallâ ERKUL	:İçişleri Bakanlığı Yayın Hizmetleri ve Telif Ücretlerine İlişkin Genel Esaslar	171
Dr. Zerrin TOPRAK:	Türkiye'de Kentleşme ve Yerel Yönetime Katılmada Halkın Rolü	185
Halil NÎMETOĞLU:	Belediye ve Özel İdarelerin Araç-Gereç Hüseyin ÖNAL İthallerinde Uyulacak İşlem ve Usuller	199

MÜLKÎ İDAREDE İZ BIRAKANLAR

Mehmet ALDAN	Mithat Paşa	249
MEVZUAT	:1 Aralık 1986-28 Şubat 1987 Tarihleri Arasında Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Haydar Amirleri İle İlgili Mevzuat	281
ÖZTÜRKÇÜ		

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

• İDARECİLER,

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

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

BAŞBAKAN SAYIN TURGUT ÖZAL, 17.1.1987 TARİHİNDE TÜRK İDARECİLER DERNEĞİ GENEL MERKEZİNİ ONURLANDIRMIŞLAR VE BU MÜNASEBETLE DERNEK KONFERANS SALONUNDA MESLEK MENSUPLARI HUZURUNDA ÜLKEMİZİN İÇ VE DIŞ MESELELERİ İLE MÜLKİ VE MAHALLİ İDARELERİMİZİN ANA MESELELERİNE DEĞİNER ÇOK ÖNEMLİ BİR KONUŞMA YAPMIŞLARDIR. DERNEK TARİHİNDE, BİR BAŞBAKAN TARAFINDAN İLK DEFA OLARAK YAPILAN BU ZİYARET İDARECİLER ARASINDA BÜYÜK MEMNUNLUK YARATMIŞTIR

KONUŞMANIN, GEREK ÜLKE VE GEREKSE MESLEKİ VE MAHALLİ MAHİYETTEKİ MESELELERE GETİRDİĞİ BAKIŞ AÇISI İTİBARIYLA, MESLEKTAŞLARIMIZIN BİLGİLERİNE DE SUNULMASI YARARLI GÖRÜLMÜŞ, BU NEDENLE KONUŞMA METNİ AYNEN DERGİMİZİN BU SAYISINA ALINMIŞTIR.

TÜRK İDARE DERGİSİ

**BAŞBAKAN SAYIN TURGUT ÖZAL'IN
TÜRK İDARECİLER DERNEĞİNDE
YAPTIKLARI KONUŞMA**

Türk İdareciler Derneğinin Muhterem Üyeleri,

Çok Değerli Konuklar,

Muhterem Arkadaşlarım,

Benim için Türk İdareciler Derneği'nde, böyle güzide bir toplulukla konuşma yapmak hakikaten bir mutluluktur. Tabii bu konuşmam sırasında mümkün olduğu kadar memleketimizde neler oluyor, neler yapılıyor, bunlar da buranın atmosferine yaraşır bir tarzda anlatmaya gayret edeceğim.

Hemen şunu söyleyeyim Valiler, Kaymakamlar, genelde mülki idareciler devletin en önemli unsurlarından biridir. Yani devleti temsil ederler. Aynı zamanda birçok meseleyi yerinde çözerler. Hakikaten onlara gerekli sorumluluklarla beraber, yetkilerle beraber gerekli imkânlar da verilirse birçok meseleyi çok daha kolay halledebileceğimizi her zaman düşündük.

Biz iktidara geldiğimiz günden bu tarafa personel rejimimizde önemli yenilikler yapmaya gayret ettik. Hatta dikkat edilirse geçen sene bu maksatla Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden ikinci defa bir yetki aldık. Bunun sebebi şudur: Ta işin başından beri idarenin organizasyonu, bunu başarıya ulaştırabilmek için de, başta idareciler olmak üzere bütün personele, devlette çalışan insanlara önem vermektir. Bu bizim eski yıllardan beri, düşüncelerimiz içinde vardır. Yeni bir şey değildir. Daha 1973 senesinde Amerika Birleşik Devletlerinde Dünya Bankasında çalıştığım yıllarda, o zaman Türkiye'ye gönderdiğim bir raporda da bu konular epey etraflı bir şekilde anlatılmıştır. Türk Devletinin personeline bakma gücü vardır. Daha iyi ücret verme gücü vardır. O tarihler için söylüyorum ve bunu yaparken de ekonomik dengeleri eskisi gibi sarsmasına da lüzum yoktur. Türkiye meseleyi gayet rahat bir şekilde halleder. Hatta benim kanaatim, yapacağımız işlerden bir

tanesi de yukarıdan aşağıya bu sistemi gözden geçirmek, idareciye gerekli önemi vermek lazımdır. Dikkat edilirse icraata başladığımız ilk yıldan itibaren bu sahada yeni yetkilerle beraber imkânlar da getirilmiştir.

Tabii bazı konular vardır ki birden bire halledemezsiniz. Türkiye'nin gelişme çizgisi içerisinde belirli engeller vardır. Bunları bir kavga ortamına çekip o engelleri aşmaya kalkmak doğru değildir. Onu zaman içerisinde yumuşatarak, yani bir nevi meseleleri zaman içerisinde iyi bir programa bağlayarak götürmek lazımdır. Bu da bizim geçtiğimiz 30 - 35 senede tecrübe aldığımız hususlardan bir tanesidir. Ben meselelerin memleketimizde kavgayla, münakaşayla çözüleceği kanaatinde değilim. Hiçbir zaman da çözülmemiştir. Onun için inancım şudur; Biz meseleleri daha suhuletle, dikkatle ve insanlarımıza anlata anlata, onların desteğini alarak çözmek mecburiyetindeyiz. Bu her toplum için doğrudur. Mesela bir Sağlık Kanunu çıkarıyoruz. Bu Sağlık Kanununu muhtelif programlarla halka anlatmamız lazım. Herkesin buna katkısını mümkün olduğu kadar temin etmemiz lazım. Aynı konu diğer hususlarda da vardır. Türkiye'de bugünkü personel rejimi 657 sayılı Kanunla gelmiştir. Kanun Türkiye Büyük Millet Meclisine geldiği zaman çok büyük problemlerle karşılaştık. Ve Kanun, Meclisten ve Senatodan geçerken çok büyük yaralar alarak çıkmıştır. Neticede, hiç unutmuyorum, o devrede 5 milyar diye hesap edilen ilave yük 25 milyara çıktı. O günkü bütçelerin sınırları içinde belki de, diyebilirim ki, Türkiye'de ilk enflasyon kıvılcımını o yanlışlıklar yakmıştır. Zaman şunu göstermiştir ki bu değişiklikleri belki kanun kuvvetinde kararnameyle yapmak çok daha gerçekçi olmuştur. Nitekim bizden evvelki dönemlerde de bu değişikliklerin hemen hemen hepsi kanun kuvvetindeki kararnamelerle yapılmıştır. Hepiniz yakından bileceksiniz, ilk yaptığımız değişikliklerden bir tanesi devletin yönetiminde bulunanlara, idarecilere imkânlar sağlamak olmuştur. İşte ek gösterge sistemlerini bu şekilde getirdik. Normalin üzerindeki ek göstergeleri böyle getirdik. Arkasından muayyen tazminatlar meselesi çıktı. Makam tazminatları. Tabii birden bire ilk düşündüğümüzü yapamayız. Demin de söylemeye çalıştım. Bazı şeyler kademe kademe yapılır. Çünkü her şeyi birden yapmaya kalkarsanız geriye dönüş ihtimali belirir. Biz adım adım yaptık. Bugün, son çıkardığımız kararnameyle, mesela valiler bu işin içerisine katıldı. Eksikimiz var, onu da düzelteceğiz. Onu da biliyorum. Hemen söyleyeyim merkez valilerini de ilave edeceğiz. Bu konular bize gelmiştir. Aynı şartlarda olan merkez valilerini de ilave edeceğiz. Yargıtay, Danıştay, Sayıştay üyelerini de ilave edeceğiz. Çünkü bu memleketin özellikle yüksek derecedeki hakimlerine daha büyük saygı göstermek mecburiyetindeyiz. Onu da biliyorum. Tabii başka konular da var. Onları burada açıklamak istemiyorum. Ama üze

rinde çalıştığımız, bu konuyu biraz daha yukarıya doğru götüren bazı meseleleri çözüme kavuşturacağız. Bütün bunların yapılmasındaki gaye nedir? Bütün bunların yapılmasındaki gaye; çalışan insana, yöneten insana rahatlık vermektir. Mesela ben şunu biliyorum. Üç senedir geziyorum. Her gittiğimiz yerde Valilerle, Kaymakamlarla konuşuyoruz. Halkın tabiatıyla, Valiye - Kaymakama büyük saygısı vardır. Türk İdaresinde bu böyledir. Ama Valinin veya Kaymakamın elinde biraz daha iyi bir imkânı olursa Devleti orada çok daha iyi temsil eder. Zannediyorum, bilhassa şu son çıkardığımız sosyal dayanışmayı geliştirme kanunu özellikle devletin gücünü en ücra noktaya kadar götürebilmek, Valimizin, Kaymakamımızın itibarını yukarıya çıkarmak bakımından önemli rollerden birini oynamıştır, oynamaktadır ve oynayacaktır. Hatırimdadır. Birçok yerde rastladım. Mesela bir yaşlı hanım geliyor. Herhangi bir ilde veya ilçemizde sizden bir yardım istiyor. Arkamıza dönüyoruz diyoruz ki; belediye başkanımız veya valimiz veya kaymakamımız. Ne yapabilirsiniz? Hiçbir şey yapamazlar. Netice itibariyle bir zengine başvurmak veyahut ta kendi cebinde bir şey varsa onu vermek. Ama bugün durum öyle değildir. Bugün en ufak ilçede dahi 50 - 60 milyon lira para vardır. Yani tahminimizden daha fazla para birikmiştir. Hatta hatta zaman içerisinde tahmin ediyorum, bazı yönlendirmeler yaparak bunların daha iyi kullanılmasını, memleketimize ve insanlarımıza daha faydalı olmasını temin etmemiz lazımdır. Nitekim kanunun esas esprisi insanları üretici hale getirmektir. Yani devamlı bir yardım prensibi yerine bir kere, iki kere yapılacak bir yardım. Ondan sonra, onun üretici hale gelip kendi ayağı üzerinde durmasıdır. Tabii bunun istisnaları da vardır. Yani hasta olanlara, yatalak halde olanlara yapılan yardımlar gibi, harcamaları devamlı olarak yapmak imkânı da vardır.

Biraz da memleketimizin genel meselelerinden bahsetmek istiyorum. Bunlarla ilgili olarak neler yapıyoruz? Neler yapmamız lazım? Şimdi meseleyi şöyle mütalâa edeceğim. Bir dış siyasi ilişkiler var, bir ekonomik ve sosyal meselelerimiz var. Tabii iç siyasete girmek istemiyorum. Yanlış tefsir edilebilir diye. Belki de endirekt temaslarım olabilir. Türkiye dikkat edilirse etrafında 8 tane ülke olan, coğrafi pozisyonu bakımından fevkalâde ender ülkelerden birisidir. Hiçbir ülkenin etrafında bizim kadar komşusu olan yoktur. En çok 3 tane, 4 tane komşusu vardır. Hatta geçenlerde bir Amerikalı dostumuza dedim ki, bakın siz koskocaman bir ülkesiniz. Türkiye'nin 8 -10 mislisiniz, ama üç tane komşunuz vardır. Kuzeyde Kanada, güneyde Meksika bir de Küba, işte o kadar. Ama Türkiye'nin 8 komşusu vardır. Ve fevkalade kritik bir bölgede bulunduğumuzu da unutmayalım. Ortadoğu bölgesi; İran - Irak harbi 7 neci seneye girdi ve devam ediyor. Bir taraftan Arap - İsrail ih

tilafi, Lübnan'da problemler, yani dünyanın aşağı yukarı en karışık bölgelerinden bir tanesi. Belki de en karışık bölgesi. Biz iktidara geldiğimiz sıralarda veya evvelki yılları nazari itibar alırsak bu ülkelerle bazı problemlerimiz vardı. Tabii, ülkeler birbirleriyle komşu olunca problemleri de olacaktır. Yani olmaz diye bir şey söyleyemem. Ama bu problemler eğer ülkeleri rahatsız edecek seviyelere geliyorsa orada yanlışlık var demektir. İyi komşuluk münasebetlerini sağlamak mecburiyetindeyiz. Bugün bakınız, biz bu politikayı iyi kullandık. Dikkatli bir politika izledik. Kiminle ilgili olarak? Bütün komşularımızla ilgili olarak.

İran'la Irak harp ediyor. Türkiye'nin her iki ülkeyle de iyi münasebetleri vardır. Ve her iki ülkede de itibarı vardır. Kim ne derse desin. Ve eğer ileride bu ülkeler arasında bir sulha yanaşılacaksa, eğer harp bitecekse burada en büyük rolü de gene Türkiye oynayacaktır. Bu, bilinen bir gerçektir. Ama bunu yapmak kolay değildir. Yani harp eden iki ülkeyle de münasebetlerimizi aynı şekilde götürmek biraz tel üzerinde cambazlığa benzer. Kolay değildir. Biz bu işi yapmışızdır.

Suriye ile ilişkilerimiz belki geçtiğimiz yıllarda birçok sebeplerden dolayı, tarihi bazı sebeplerden dolayı oldukça gergin gitmiş. Bunu da düzeltmeye gayret ettik. Çünkü insan komşularıyla iyi geçinmelidir. Eğer bu memleketi geliştirmek, büyümek istiyorsak biraz etrafımıza iyi bakıp onlarla münasebetlerimizi makul seviyelere getirmeliyiz ve lüzumsuz, başkalarının tesir edeceği, başkalarının bizi iteceği tuzaklara katiyen düşmemeliyiz. Suriye ile de münasebetlerimiz iyidir. Özellikle Başbakanın ziyaretinden sonra. Benim de ziyaretimi bekliyorlar Suriye'de. Münasebetlerimiz normale doğru gitmektedir, iyileşme istidadındadır.

Bulgaristan ile olan probleme girmek istemiyorum. Ama orda Türk azınlığa yapılan, hakikaten çok büyük bir zulümdür, insanlık dışı bir zulümdür. Ümit ediyorum ki Bulgar hükümeti bizim gene yaptığımız düzgün politikayla, hiçbir şekilde zikzak yapmayan ama haklı olan politikayla zaman içerisinde uyumlu hale gelecek ve bu meseleye bir çözüm bulunacaktır.

Yunanistan için fazla bir şey söylemeye lüzum yok. Biz, dikkat edilirse Yunanistan'a devamlı bir şekilde, gazetelerin tabiriyle, zeytin dalı uzattık. Ama şunu her zaman gördüm. Reddedebilir, kabul etmeyebilir. Kendisi zor duruma düşer. Bütün dünya umumi efkârında bugün Türkiye bu konuda problemlili ülke değildir. Problemlili ülke esasında Yunanistan'dır imajını yarattık. Vizeyi kaldırdık. Şunun için yaptık. Belki bizim bazı çevrelerimizde “Niye onlar vizeyi kaldırmadı da biz kaldırdık” lafi söylenebilir. Ama şunun için yaptık. Bizim Yunan halkıyla bir problemimiz yok. Birincisi bu. İkincisi bu. Gayet tabii menfaatimiz de

var. Onu da söyleyeyim. Buraya gelecek, ziyaret edecek ve görecek ki Türk halkının da kendisi hakkında bir fena düşüncesi yoktur. Zaten Papandreou'nun bütün yaptığı halkına bir Türk korkusu vermektir. Onu ortadan kaldırmamız lazım. Türkiye sulhçu bir ülkedir. Atatürk'ün söylediği gibi "Yurtta sulh, cihanda sulh" esas politikamızdır. Bu politikayı takip ederseniz, yurt içinde sulhu yerine getirirseniz, memleketin gelişmesine en büyük katkıyı sağlarsınız.

Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliğine de gittim. Orada da münasebetlerimiz, tabii, kendi müdafaa paktlarımızın getirdiği limitasyonlar dışında, ekonomik meseleleri çözecek hale gelmiştir. Bugün Türkiye, Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliğinden tabii gaz alma projesine başlamıştır. Ve yakında, bu senenin sonundan evvel tabii gaz Türkiye'ye gelecektir. Ankara'ya kadar ulaşacaktır. Tabiatıyla Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği büyük bir ülke, büyük bir ulus, büyük bir potansiyel, Türkiye münasebetlerde, özellikle ekonomik münasebetlerini niçin kötü yapsın. Bilakis münasebetleri iyi yapmakta fayda var. Ve bugün şunu da rahatlıkla söyleyebilirim. Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nde Türk müteahhitlerinin çalışmasına müsaade edilmiştir. Yani Türk müteahhitleri orada komple projeler yapacaklardır. Oteller, moteller, turistik tesisler veya başka yatırımlarda fiilen bu müteahhitler kullanılabilecektir. O anlaşmaya varmışızdır.

Şunu da hemen ifade edeyim. Demin de söylemeye çalıştığım gelişmenin temelinde, kalkınmanın temelinde bir istikrar ortamı yatar. Memlekette istikrar varsa, sulh, sükun varsa, gelişme için vasat tamam demektir ve dikkat edilirse bir memleketin gelişmesini bozmak isteyenler ilkönce o memleketin içinde sulhu bozmaya çalışırlar. Dışarıdan bazı komşularıyla arasını açmaya çalışırlar. Biz bunları çok gördük. Onun için bugünkü meselelere baktığımız zaman, bugünkü meselelerde de hiç bir zaman unutmayacağımız bir noktayı bilhassa belirtmek istiyorum. Memleket içerisinde sulhun temini, istikrarın temini ve bizim komşularımızla iyi münasebetlerimizin devam etmesi, Türkiye'de gelişme için temel şartlardan bir tanesidir. Komşularımızla kavgaya tutuşmanın veya şu veya bu şekilde kötüleşmenin Türkiye'ye bir fayda getireceği kanaatinde değilim. İçimizde birtakım sıkıntılarımız ve istikrarsızlıklar olursa bunun da Türkiye'ye bir fayda getireceği kanaatinde değilim. Tabii şunu her zaman söyleriz. Hiçbir zaman tartışma ortamından, ama makul, dikkatli, kavgaya gitmeyen bir tartışma ortamından da hiçbir şekilde korkmaya mahal yoktur. İster soldan, ister sağdan gelsin bunu defalarca ifade etmeye çalıştım. Memleketimizde artık öyle noktaya gelmişizdir ki bu gibi meseleleri, ama uygar bir atmosfer içerisinde, me

deni bir tutum içerisinde her zaman münakaşa etmemiz mümkündür. Münakaşadan da hiçbir zarar geleceğini zannetmiyorum.

Muhterem İdareciler,

Türkiye gelişen bir ülke. Tabii ki yılların getirdiği problemler var. Sizler şehirlerde, şehir merkezlerinde, özellikle Valilik veya Kaymakamlık yaptınız. Tüm köyleri gezdiniz, dolaştınız. Memleketimizin problemlerini belki en yakından bilen insanlarsınız. Türkiye’de tabii bir genel kalkınma meselesi var. Ama genel kalkınma deyince sadece bir gelişme hızıyla meseleyi çözmemiz mümkün değildir. Yani gelişme hızı şu olursa her şeyinizi halledersiniz demek mümkün değildir. O gelişmenin kalitesine de bakmamız lazım. Kapasitesi değil sadece. Kalitesine de bakmamız lazım. Nereye yatırım yapıyoruz? Neye yatırım yapıyoruz? Köylerimiz nasıl oluyor? Şehirlerimiz nasıl oluyor? Çok uzun seneler Devlet Planlama Teşkilatında çalıştığım için yukarıdan aşağıya memleketimizin meselelerini oldukça etraflı bir şekilde bildiğimi sanıyorum. Köyünden kentine kadar, tabii dış intibaklarıyla beraber, finans ilişkilerinden güvenlik sorunlarına kadar, kültür sorunlarına kadar benim vardığım sonuç şudur: Türkiye’de gelişme ortamı vardır. Çok disiplinli, aynı zamanda kanaatkâr, cefakâr bir milletimiz var. Bu en sağlam bir temeldir. Köylümüzden kentlimize kadar insanları incelediğimiz zaman görürsünüz ki kim ne derse desin, neler yazılırsa yazılsın, insanlarımız hakikaten gelişme için en büyük kaynaktır. Birçok yerlerde söylediğim gibi tabii kaynakları olmayan ülkeler gelişmez diye bir şey yok. Bilakis, tabii kaynakları olmayan, esas tabii gücü insan gücü olan ülkeler gelişiyor. İşte Japonya bunun çok tipik misali. Hiç tabii kaynağı falan yok. Büyüklük itibarıyla de ufak bir ülke zannediyorum. Bizim dayanağımızın temelinde bizzat insanın kendisi geliyor. Ve Türk insanının karakteri geliyor. Bunu incelediğimiz zaman görüyoruz ki, Türk insanı çalışkandır, zekidir. Aynı zamanda itaatkârdır, disiplinlidir ve biz bu hususu özellikle Almanya’ya giden işçilerde çok iyi fark ettik. Yani yabancı etütler de bunu gösterdi. Almanya’da çalışan yabancılar içerisinde bizim Türkler bir numaradır. Mekanik kabiliyet bakımından da bir numaradır. Bu da söylenmiştir. Elimizde bu çok güzel malzeme var. Neticesi neye kalıyor? Gayet tabii iyi planlamak, iyi icraat yapmak ve memleketin meselelerini iyi teşhis ederek ona göre program uygulamaktır. Son üç senedir biz Hükümet olarak bu konuda epey mesafe aldığımızı zannediyorum. Türkiye’nin birçok meselesini teşhis ettik ve belki başka iktidarlara nasip olmayacak tarzda da bize bu meseleleri çözme imkânı nasip oldu. Mesela demin söyledim. Bakanlıklar teşkilatı hiçbir iktidar döneminde bu kadar etraflı şekilde ele alınamamıştır. Biz aldık bunu. Bütün Bakanlık teşkilatlarını yeni baştan tanzim ettik. Ba

kanlık sayısını azalttık. İcra Bakanlığı sayısını azalttık, Devlet Bakanlığı sayısını artırmıştır. Ama İcra Bakanlığı sayısını azalmıştır. Neden bunu yaptık, onu da söyleyeyim. Çok fazla Bakanlık kurduğumuz zaman bürokrasi beraberinde artıyor; işin takibi fevkalade zorlaşıyor ve Bakanlıklar arasında top gibi oynuyorsunuz. Hâlbuki mümkün olduğu kadar bir grup işi bir yerde yapmak esas olmalıdır. Mesela köyle ilgili meselelerin bugün hepsi Tarım Orman ve Köy işleri bakanlığındadır. Yani eskisi gibi, köy hizmetleri Tarım Bakanlığı'nda, Orman Bakanlığı'nda, Köy işleri Bakanlığı'nda değildir. Hepsini bir araya gelmiştir ve köye koordineli hizmet artık çok daha kolay gidebilir. Bunlar birleştirildiği zaman tabii, bir reaksiyon oldu. Çünkü bu kadar grubu bir araya getirmek kolay değildir, oradaki insanların pozisyonları değişiyor. Onlardan itirazlar olacaktır. Ama bugün gördük ki bir tek problemimiz hariç, bölge teşkilatları konusu ki, onu da halledeceğiz. Çıkaracağımız İl Özel İdareleri Kanunu ile beraber, onun haricinde, hizmet daha randımanlı gider hale gelecektir. Yani hizmetler dağınık şekilden kurtarılmış; daha az masraflı daha fazla iş yapılı hale gelmiştir. Bunu ben bir misal olarak söylüyorum. Mesele burada bitmedi tabii. Şimdi ben soruyorum. Cebinizde döviz var diye tenkit edildiğiniz, hapse girdiğiniz veyahut da bunların mahkemeleri meşgul ettiği, hem çok meşgul ettiği hadiseler de artık bitmiştir. Fena mı olmuştur? Türkiye'nin, bugün gelişmekte olan bir ülke olduğu halde bir döviz problemi kalmamıştır. Eğer biz sıkıyaya devam etseydik, eski yanlışlığa devam etseydik, yıllardır devam edegelen döviz problemi yine devam edecekti. Bugün bakınız, bilhassa hudutlarda çalışan Valilerimiz bileceklerdir. Eskiden Gaziantep'in Kilis İlçesine gidenler liste yaparlardı. Şunu bana buradan alıver diye. Yani Gaziantep'le Kilis'in bir kaçak merkezi olduğunu herkes bilirdi. Ondan sonra da, Kilis'ten şu kadar kilometre uzaklaştıktan sonra polis bazen yakalardı adamı. Olacak iş değil bu. Hem biz oranın kaçak yer olduğunu biliyoruz; bazen yakalıyoruz; bazen yakalayamıyoruz. Şimdi iş tersine dönmüştür. Şimdi Kilis aşağıya mal gönderen bir nokta haline gelmiştir ve bugün misal verirsek, Yunanlısı, Yugoslav'ı, Polonyalısı, Iraklısı, İranlısı, Suriyelisi hepsi Türkiye'ye alışveriş yapmaya geliyorlar. Vaktiyle bizim bir bavulla çıkıp on bavulla Avrupa'dan döndüğümüz gibi. Bu arada bazen şöyle bir tenkitle karşılaşıyorum. Belki söz idarecilere kadar intikal eder. Efendim niye lüks mal ithal ediyoruz. Bu lüks malları ithal etmesek ama bu bir sistem işidir. Bunları biz yatırıma yöneltiyoruz. Geçen gün şöyle bir misal verdim. Herkese dostları ahabları yurt dışından gelirken getirtilen basit hediyelerden bir tanesi de kravattır. Üzerinde markası yazılıdır. İsmi yazılıdır. Genelde moda isimlerin yazıldığı kravatlardır. Sordum kaç tane alıyor bu kravatlar diye. Aşağı yukarı İsviçre Frangı cinsinden 160 frank

civarında. Yani çarparsanız nerdeyse 70 bin lirayı geçiyor. Türkiye'de bunlar var. Bunlar Türkiye'de biraz butik şeklinde lüks mağazalarda var. 35 - 40 bin liraya satılıyor. Aynı malları dışarıdan alırsanız 70 bin lira. Buradan alırsanız 35 - 40 bin liraya satılıyor. O satanlara sordum, siz bunu nereden alıyorsunuz diye. Toptancısı var oradan alıyoruz. 22 bin liraya alıyoruz dediler. O nereden alıyor? Bir araştırdık ki Türkiye'ye bu 7500 liraya geliyor. Şimdi 7500 liraya giriyor ve 70 bin liraya siz dışarıdan alıyorsunuz. Eğer bunu yasak ederseniz, dışarıdan bavulla gelecek olana 70 bin lira vereceksin. Hâlbuki 7500 liraya geliyor. Ve arada da birçok insan bundan bir nevi menfaat görüyor. Yani iş sahibi oluyor. Türkiye'ye katkı sağlıyor. Hatta kaldı ki, şunu söyleyebilirim, bizim mağazalarımızda demin söylediğim ülkelerin insanları alışveriş edince bunların kârları da hep bize kalıyor. Vaktiyle de söylenmiş. Kârın en büyüğü ticarettedir. Bakın 7500 liradan 70 bin liraya. Sanayiden ziyade ticarete olduğu açık seçik meydana çıkıyor. Türkiye'yi serbest bir ülke haline getirdikçe bu gibi şeylere verdiğimiz dövizlerden çok daha fazlasını biz turistlerden alıyoruz. Yurt dışından gelen insanlardan alırız. Hiçbir şekilde de döviz dengemize menfi tesir etmez. Ama yasaklamaya kalkarsanız, bunları kısıtlamaya kalkarsanız insanların merakı da vardır. Kısıtlanmış, yasaklanmış şeylere karşı. Ondan sonra, bunlar gene bavul ticaretiyle, şunlar bunlarla gelir, ödediğimiz dövizin de beş mislini öderiz. Gene o döviz gider bizden, ama beş misli olarak gider. Bu kadar basit meselelerdir. Ekonomik hadiselerde üzerinde duracağımız tek şey var. Ekonomi, kendi kanunları içerisinde gider. Biz bunları başka kanunlarla düzenleyemeyiz. Hele birtakım kaideleri kendimiz koyarak nehri tersine akıtmak gibi bir yola götürmemiz mümkün değildir. Ekonominin tabii kanunlarının dışına çıkmamak lazımdır. Zannediyorum ekonomide en çok üzerinde duracağımız meselelerden bir tanesi, serbest bir ekonomik sistemde bu kaideleri esas kanunlarına göre, esas yollarına göre oynamaktır. Yoksa onun dışına çıkıp da kendimiz bazı müdahaleler yaparsak bu müdahalelerden sadece karaborsacılar, kaçakçılar, birtakım başka insanlar istifade eder.

Türkiye'de yaptığımız en önemli reformlardan bir tanesinin Vergi Reformu olduğu kanaatindeyim ben. Tabii bütün bunların gayesi şudur. Bunlar, Türkiye'yi modernleştirmek, ileri bir ülke haline getirmek için yapılıyor. Yıllardır bahsedilen Katma Değer Vergisini biz getirdik. Korkmadan tatbik ettik. Hatta çok üzerimize geldiler; tatbik edemezsiniz dediler. Tatbik eder, yaparız dedik. Hatta, tabirimi mazur görün, kafasını gözünü yara yara tatbik ederiz dedik. Ne olacak yani, bir sıkıntımız olacaktır; ama sıkıntı olmadan da hiç adım atılmaz ki. Bir işe girerken her zaman bir sıkıntımız olacaktır. Faturalı vergi iade

si sistemini biz getirdik ve gördüm ki çok faydalı olmuştur. Faturalı vergi iade sistemi olmasaydı katma değer vergisi bu kadar kolay yerine oturmazdı. Hemen hemen bir senenin içerisinde yerine oturttuk. Bugün Türkiye'nin en önemli vergi kaynağı olmuştur. Şu hususiyeti var. Her ay geliyor bir kere. Aşağı yukarı da her ay iki yüz milyar liraya yakın para geliyor. Hiçbir vergide bu kadar süreklilik, bu kadar düzgünlük yoktur. İkincisi de sosyal adaletçi bir vergidir. Kim fazla sarf ediyorsa ondan alıyoruz. Tüketimi kimin fazlaysa ondan alıyoruz. Hadise bu kadar basittir. Tabii, gıda maddelerinden alınmadığı için tabandaki insandan az alıyorsunuz demektir. Vergi Reformu sadece bu kadarla değil, yani sadece bir katma değer vergisiyle kalmamıştır. Vergi nispetini şu üç senede çok süratle indirmişizdir. % 40'tan % 25'e indirdik. Tabii, faturalı vergi iadesiyle, dikkat ederseniz, bu nispetler ücretliler için %'o 5'e kadar düşürülmüştür. Kurumlar vergisinde, diğer vergilerde çok geniş reformlar yapılmıştır. Meselâ eskiden % 70-75 lere varan vergi nispetleri vardı. Kurumlar vergisi öderdiniz. Arkasından bir de gelir vergisi stopajı öderdiniz. Ondan sonra da kimsenin yatırım yapma hevesi kalmaz, ilk defa Türkiye'de kurumlar vergisiyle gelir vergisini aynı tuttuk. Yani gelir vergisi ödeyen bir daha gelir vergisi ödemiyo. Yani hisse senetleri üzerinden herhangi ilave bir vergi bahis konusu değildir. Bunlar çok köklü reformlardır. Faydası da görülmüştür. Nitekim dikkat edilirse, bugün devletin iki yakası yani bütçe itibariyle iki yakası bir araya gelmektedir. Son iki senede 1985 ve 1986 da biz Türkiye Büyük Millet Meclisine gidip ek ödenek istemedik. Hiçbir yerden ek ödenek istemedik. Ayağımızı yorganımıza göre uzattık. Türkiye'nin bütçe açıkları diğer dünya ülkelerine göre, milli gelire göre % 2 mertebesinde. Bütçe açıkları oldukça düşük nispetlerdedir. Bunun elde edilmesinin en temel sebebi de vergi kanunlarında yapılan değişikliklerdir. Tabii, kanunlar bir şey ifade etmiyor. Esas olan icraatımızdır, icraatta çok büyük değişiklik var. Mali idarelerimiz büyük reformlara tabi tutulmuştur. Gidin, bakın, dolaşın, her taraf kompüterler, bilgisayarlarla donatılmaktadır. Eskisi gibi köhne vergi idareleri yerini bilgisayarlı modern vergi idarelerine terk ediyor. Tasavvur edebilir misiniz? Bundan 4 sene evvel mâliyenin vergi toplamak için televizyonda reklam yapabileceğini tasavvur edebilir miydiniz? İki dakikalık, bir dakikalık reklamlar var. Herhalde inanmak mümkün olmazdı. Bugün, tabii, modern bir yaklaşımla, Maliye Bakanlığı da, vergi idarelerimiz de güzel reklamlar yapıyor. O reklamlarla halka verginin önemini anlatıyor. İşte halka inmenin yolu da bunlardan geçiyor.

Bizim Türkiye'de yaptığımız önemli işlerden bir tanesini de ben, altyapı reformu olarak tabir ediyorum. Altyapı sahasıdır.

Muhterem İdareciler,

Türk ekonomik hayatı altyapıya 1950 li yıllarda önem verdi. İlk yolların yapılması, limanların yapılması ve ondan sonra, dikkat edilirse, elektrik sisteminin Türkiye çapında kurulması o yıllara dayanır. Bunların üzerinde çok geniş çalışmalar yapılmıştır. Ama bugün eksliğimiz yine altyapıdır. Yollarımızda büyük kazalar varsa gidişli gelişli olmamasından dolayıdır. Yani ekspres yolumuz çok olsa yoldaki kazaların % 90'ı gider ve çok daha güzel bir trafik akımı, çok daha ekonomik bir sistem kurabiliriz. Elektrik meselesi; uzun yıllar Türkiye'de elektrik enerjisi hep kısıtlı verilmiştir. Son üç seneye gelinceye kadar devamlı, programlı elektrik kesintisi vardı. Bugün bu mesele de büyük çapta halledilmiştir. Nasıl halledilmiştir? Onu da söyleyeyim. Gerek yollar, gerek barajlar, gerek elektrik sistemlerinde artık eski sıkıntılar, eski tehditler kalmamıştır. Aşağı yukarı bin kilometre oto yola başladık ve tahmin ediyorum 4 sene sonra artık Edirne'den Ankara'ya kadar oto yolla gelmek mümkün olacaktır. Bunun yollarını biz tasarrufu artırmakta bulduk. Yeni sistemler getirdik, fonlar sistemi. Fonlar. Belki Türkiye'de muhalefet çok şikâyet etti. Ama şunu da söyledim; Bütçe konuşmamda dedim ki, bir başka iktidar da gelse Türkiye'ye bizden başka sizler de iktidar olsanız bu fonları değiştiremezsiniz. Yani bu fonları siz de kullanacaksınız. Çünkü temelinde yaptığımız iş memleketi hizmet; başka bir şey değil. Rastgele değil; 69 tane baraj inşa halindeyse bütçeden bunu tamamıyla finanse etmek mümkün değildir. O vakit yeni kaynaklar bulmak lâzım. Bu kaynaklar dış kaynak olur, kredi itibarınız varsa, ama orada da limitler vardır. Her ülkenin kendisine verilmiş bir limiti vardır. Bugün Türkiye'nin çok yüksek kredi limiti var, ama bunu da yanlış kullanmamak lâzım. Herkes bakar dışarıdan, içeride kendi imkânınızı iyi kullanıyor musunuz diye. İçerideki kendi tasarrufunuzu temin edebiliyor musunuz, işte fonların gayelerinden biri de budur. Toplu konut meselesi bugün aynı şekilde fonlarla getirilmiştir. Ama dikkat edin, bütün şehirlerde konut yapılıyor. Şu son üç senede yapılan icraat ortadadır. Bizim en önemli reformlarımızdan bir tanesi de Mahalli İdareler reformudur. İşte oraya geliyoruz. Mahalli İdarelerden ilk başlangıçta belediyelerden başladık. Bu sene genel bütçeden belediyelere yapılan tahsisin dağılım şeklini biraz değiştirdik. Yeni gelir dağılımında biraz küçük belediyeler lehine ilaveler yaptık. Çünkü eskiden beri hep nüfus bazına göre, sadece nüfusla orantılı olarak dağıtılıyordu. Biz ilk 4500 nüfusa bir katsayı koyarak oraya biraz daha fazla imkân verdik. Çünkü tatbikat gösterdi ki belediyelerimizin şu anda fazla sıkıntıda olanları ufak belediyelerdir. Büyük belediyeleri kendi gelirleri, devletin verdiği ayrı imkânlar genellikle kurtarıyor. Ama

küçük belediyeye bir 15-20 milyon fazla verebilsek birçok meselesini halledeceğiz. Nitekim kapımıza bunun için geliyorlar. Ama bugün şunu çok rahatlıkla söylerim. Belediyeler, artık genelde personel ücretini vermek için Maliye Bakanlığının kapısına yatan belediyeler olmaktan çıkmışlardır. Hepsinin ortalama yatırımı bütçelerinin % 60'ıdır. % 60'ı yatırıma gitmektedir. Büyük şehirlerden daha fazla, küçüğe doğru gittikçe daha az olduğunu görüyoruz. Tabii büyük şehirlerin problemini çözmenin de bir önemi var. Bugün belediyeli yerlerimizin nüfusu nedir biliyor musunuz, % 31 küsur milyondur. Yani Türkiye'nin nüfusunun % 60'mı geçmiştir. Buraya önem vermeye mecburuz. Ve birikmiş dertler var. Bu dertler büyük şehirlerde daha fazla. Onun için büyük şehirlere ayrı bir statü getirdik. Büyük şehir statüsünü getirdik. Ayrı bir kanun yaptık. Ayrı ilave gelirler verdik. Aksi takdirde ne su meselesini, ne yol meselesini, ne de kanalizasyon meselesini çözebilirsiniz. Ama bugün dikkat edin, bütün büyük şehirlerimizde büyük bir kanalizasyon faaliyeti vardır. Su meselesi, şunu rahatlıkla söyleyebilirim; 3-4 sene içerisinde hemen hemen hepsi de halledilecektir. Bazılarında bu önümüzdeki sene. İller Bankası'nın imkânları tahminlerin üzerine çıkarılmıştır. Eski ile mukayese dahi kabul edilmez. Sırf bu şehirlerin meselelerini çözmek için.

Tabii, ikinci önemli problemimiz İl Özel İdareleridir. Demin ifade ettiğim gibi Valiye, Kaymakama önem veriyoruz. İdareciye önem veriyoruz. Getirdiğimiz bir kanun var, İl Özel İdareleri Kanunu. Bu kanunla varmak istediğimiz hedef nedir? Yine kademe kademe gideceğiz. Birden bire değil. Belki ileride il bütçelerine kadar hadise gidecektir. Yani illerde bazı konuların İl Özel İdareleri tarafından yapılması. Nedir bunlar? İlkokullar, belki ortaokullar, liseler, bunların öğretmenleri dışındaki personelin ileride diyorum, tayinlerinin dahi iller tarafından yapılması, kadroların dahi verilmesi, sağlık meselesi, merkez dışında tayinlerin gene iller tarafından yapılması. Köy hizmetlerinin tamamıyla illere bırakılması. Bütün bu söylediğim, kademe kademe illerin yetkisini artırarak ve illere de aynı şekilde imkân vererek olacaktır. Meseleyi sadece bir gelir dağılımı şeklinde de görmüyoruz. Muhtemelen bütçeden de bir şeyler ayırarak, illere tahsisler yaparak. Niye böyle düşünüyoruz? Şunu çok iyi gördük. Merkezden yapılan iş yerine mahallinde yapılan iş hem daha ekonomik oluyor, hem daha süratli yürüyor. Zannediyorum, o mahalli alakadar eden birçok meseleyi bizim yerinde çözmemiz lâzım. Bunun için de hem seçilmiş insanlara önem vermemiz lâzım. O arada İl Genel Meclisi Üyelerine, hem de gönderdiğimiz Valiye, Kaymakama önem vermemiz gerekir. İyi bir ahenk içerisinde bunların çalışmalarını temin etmemiz lâzım ve illerin, ilçelerin mesel

lerinin çoğunu da, köylerin meselelerinin çoğunu da yerinde çözmek ilkesini getirmemiz lâzım. Bu, tabiatıyla eski politikayla taban tabana zıttır. Artık değişen Türkiye vardır. Biz vatandaşımızın kendi konularında çok daha duyarlı olduğu kanaatindeyiz. Yani işler değişmiştir. Artık eskisi gibi şu laf sökmüyor. Bir çeşmeyi götürüp köyün ortasına koyduk. Ben size su getirdim demek kâfi gelmiyor. Herkes şimdi evine su istemeye başladı. Her işin zorluğu var. Ondan sonra telefona sahip olmak. Türkiye'nin 10 bin köyü şu anda otomatik telefona sahip. Tabii havadisler, konuşmalar her türlü şeyler yıldırım hızıyla gelip gidiyor. Değişen, modernleşen Türkiye var. Bütün bunları gördükten sonra o politikada da birtakım değişikliklerin olacağı tabiidir. Eski usullerin değişeceği, yeni usullerin geleceği çok tabiidir. Biz özellikle bu mahalli idarelerin reformunda bunları gördük.

Bir ilave kanunumuz, belki bu sene belediyelerle ilgili 1580 sayılı Kanunu bir kere daha gözden geçireceğiz.

Aynı şekilde köylerle ilgili Köy Kanununu da bu sene getireceğiz. Muhtarlara biraz daha fazla imkân vereceğiz, onu da söyleyeyim. Çünkü muhtar idare sisteminin en aşağıda fakat en sağlam elemanlarından biridir. Yani kim koymuşsa, nasıl konulmuşsa ananesi olan, saygınlığı olan en önemli idari ufak ünitedir. Onun da bir parça elinden tutmamız lâzımdır. Eğer bunlar yapılırsa ki yapılma yolundadır. Ben Türkiye'nin birçok meselesinin eskisi ile mukayese edilmeyecek kadar hızlı çözüldüğü kanaatindeyim, çözülebileceği kanaatindeyim. Bakınız, geçen gün elime geçti, 1980 Nisanında bir Sıkıyönetim Koordinasyon Kurulu toplantısında, zamanın başbakanının başkanlığında yapılmış bir Sıkıyönetim Koordinasyon Kurulu toplantısında, o zaman zabıtlar tutulmuş. Ben de Başbakanlık Müsteşarım ve Türkiye'nin ekonomisi ile çok yakından ilgiliyim. O konuşmanın metni elime geçti ve konuşmanın metninde şöyle enteresan şeyler vardı. Türk ekonomisinin meselelerini çözmek için orada aynen ifade etmişim. 6 ay içinde 9 defa yurt dışına gittim diyorum ve anlattığımız meseleler yokluklar, kıtlıklar. Bunlar nasıl kalkacak? Döviz meselesi nasıl halledilecek? Türkiye, sıfıra inen, negatife inen kalkınma hızından nasıl çıkacak? Bunları anlatıyorum. Bu çok uzak bir geçmiş değildir. Yani 6 sene evvel. Bütün bunları konuştuğumuzu ve hakikaten bunların içinden nasıl çıkılacak denildiği zaman da birçok şüphelerin geldiğini ben o zaman hatırlıyorum. Misal vereyim, Türkiye'nin bütün ihracatı 1979 yılında 2 milyar 200 milyon dolar. 1980 senesinde petrol ithalatı 3 milyar 400 milyon dolar. Yani siz petrol ithalatınızı tüm ihracatınızla karşılayamıyorsunuz. Tabii bu memleket diğer ithalatını nasıl karşılar diye herkes düşünür. Ele muhtaç olmadan bir şey yapmanız mümkün değil. Her tarafa, her

kese elinizi açmaya mecbursunuz. Türkiye böyle durumlardan gelmiştir. Ama bugün, 6 sene sonra baktığınız zaman bu problemlerin hiçbirisi yoktur. İstedığınız malı istediğiniz gibi Türkiye'de bulursunuz. Yani Türkiye'nin bir Avrupa memleketinden farkı yok. Gidin gezin, Avrupa'da vaktiyle bavullarınıza doldurduğunuz her eşya bugün Türkiye'de vardır. Kalkınma hızımız geçen sene % 7,9 belki daha fazla. Artık eskisi gibi, 1979 - 1980 de olduğu gibi negatif kalkınmanın izleri kalmadı. Gene 1986 senesinde işsizlikte azalma eğilimi belirdi. İlk defa olarak uzun senelerden sonra 1986 senesinde azalma eğilimi belirdi. Büyük yatırımlar yapılıyor. Devasa yatırımlar yapılıyor ve 1980 Türkiye'sinden bugün 1986 Türkiye'sine gelmişiz. Bu sadece benim söylediğim bir şey değildir. Yurt dışında bu meseleyi ne kadar bilen adam varsa, en iyi seviyede bilen adam varsa onların da söyledikleridir. Türkiye'nin örnek olarak gösterildiğini düşünün. Bugün Dünya Bankası ile IMF ile yakında büyük, önemli bir seminer var. Türk tezi, yani Türkiye'nin gelişmesi bir örnek olarak gösteriliyor. Ve orada incelenecektir. Orada diğer ülkelere bir misal olarak gösterilecek. Yakınlarda yapılacak büyük bir seminer, IMF ve Dünya Bankası müşterek. Tabii kolay değildir. Bu noktadan o noktaya gelmek kolay değildir. Çok önemli icraatlar yaptığımızı biliyoruz. Savunma sanayii sahasında, toplu konut sahasında.

Bir memleketi sıkıntıya sokmak için dışarıdan içeriye kavgaya tohumları ekmeye çalışırlar. Ayrılık tohumları ekmeye çalışırlar. Bu da kolaydır. Yani, bir memleketin problemleri sahası vardır, insanları ayırabileceğimiz sahalara da vardır. Ama hepimiz birlik olur, dikkat edersek hiçbir şekilde aramıza düşman tesir edemez. Onu da bilmiş olun. Türkiye'ye gelişme yolunda hızla ilerlemesine mani olabilecek tek husus bizim içeride yanlışlık yapmamızdır. İçeride kavgaya gitmemizdir. Ama milletimiz, geçtiğimiz 6 sene evvelinden bunun çok dersini almıştır. Hem öyle bir dersini almıştır ki, öyle bir öğrenmiştir ki bu gayretleri yapanlara şimdiden söyleyeyim, beghudedir bu gayretleri. Bu hiçbir şey ifade etmez.

Son zamanlarda memleketimizde bazı konulardan bahsediliyor. Ne konusu? İrtica konusu. Ben Türkiye'nin ileriye giden modern ve zengin bir ülke olduğu kanaatindeyim. Tabii bu konu hassas bir konudur. Onu da söyleyeyim, dini meseleler, din konusu fevkalade hassas bir konudur. Çok dikkatli olmak mecburiyetinde olduğumuzu da biliyorum. Yanlışlıklar katiyen yapılmamalıdır. Ama bu meseleler de devamlı olarak münakaşa edilecek meseleler değildir. Memlekete hiçbir fayda sağlamaz, ancak memlekete düşman olanlara yarar getirir. Onu da çok iyi bilmek lâzım. Ve zannediyorum halkımız da bunu iyi biliyor. Ve

netice itibariyle şunu söyleyeceğim. Türkiye'nin geriye gitmesi mümkün değildir. İrtica gericilikse, geriye gidişse, ileriye giden hem de hızla ileriye giden bir ülkenin geriye gitmesi mümkün değildir. Geriye gitmemesi için de bizler her türlü gayreti gösteririz. Onu da söyleyeyim. Ama ben bunu en ufak bir ihtimal dahi görmüyorum. Görmüyorum derken şunu söyleyeyim. Tedbir alınmıyor mu? İşler, icraat yapılmıyor mu? Yo, yapılıyor. Hatta bu konular o kadar hassas ki her ay Milli Güvenlik Kurulunda sadece bu mesele değil, aşırı sol meselesi, bölücülük meselesi, birçok konular teker teker görüşülür. Raporlar gelir, ona göre ne tedbirler alınacak, hepsi ortaya konur. Mesele bu kadar basit değildir ve neticede Türkiye'nin güvenliği, Türkiye'nin gelişmesinin temelidir. Onu da iyi biliyoruz. Ama meselelerimizi olduğundan fazla abartmanın da memlekete bir hayır getireceği kanaatinde değiliz. Yani bu insanları birbirine katmaya kalkarsak günün birinde çok sıkıntılı noktalara geliriz. Ve unutmayınız ki, bu şekilde ortalığın karıştığı bazı zamanlarda, ne derler, kurt dumanlı havayı sever, bir takım adamların da çıktığını hep beraber görürüz. Ama inancım şu. Hiçbir şey ifade etmez. Memleket bu tecrübeden öyle dersini almıştır ki, öyle acı tecrübeler geçirmiştir ki... Beş bin insan kaybettik. Kolay değil. Bir daha o noktalara döneceğimizi tahmin, tasavvur etmiyorum. Bu gayretleri sürdürenlerin de gayretleri boşunadır ve sonunda hüsrana uğramaya hepsi mahkûmdur.

Sözlerimi burada tamamlamak istiyorum. Tabii siz idarecilerin Türkiye'nin en elit gruplarından biri olduğunuzu çok iyi biliyorum. Memleketimizin birçok meselelerine sizler çok yakından vakıfsınız. Ben de burada bir kısmını açmaya, yaptığımız işleri şöyle özet halinde anlatmaya geldim.

Hepinize çok teşekkür ediyorum. Sağ olun, var olun.

KAMU HİZMETLERİNDE «EMİR» VE «UYGULANMASI»

Orhan PİRLER
Vali

GİRİŞ

Kamu hizmeti yapmak için kurulan kuruluşlarda, bünyelerindeki hiyerarşi icabı, (emir) ve (uygulanması) önemli bir konudur.

Teşkilatlanmanın bulunduğu her kuruluşta hiyerarşi vardır.

Kuruluşlarda hizmetlerin süratli ve verimli görülmesi, disiplinin sağlanması lâzımdır. Bu husus ancak hiyerarşi sayesinde sağlanır. Bu durum kuruluşlar içinde ast - üst ilişkilerini doğurur.

Bugünün demokratik ve hukuk düzeninde, kuruluşlardaki hiyerarşi içinde (emir) ve (uygulanması) güncel konulardan biridir. Her meslekte olduğu gibi, bilhassa sıkı disiplini icap ettiren emniyet mesleğinde de (emir) ve (uygulanması) büyük önem ifade eder.

Bu yazımızda, değerli idareci arkadaşlarımla bilgilerini tazelemek için, (emir) ve (uygulanma) konusunu kısaca açıklayacağız.

AMİR VE MEMUR TANIMLARI

Kuruluşlar, kamu hizmetlerinin gereklerine göre teşkilatlanmışlardır. John Gaus'a, göre, "Teşkilat kararlaştırılan bir amacın gerçekleşmesini kolaylaştırmak için, personel ilişkilerinin görev ve sorumluluklarının saptanması yolu ile düzenlenmesidir."

Teşkilatlanma, kuruluş içinde, hiyerarşik bir düzen, amir memur ayrımı sonucunu doğurur. Hiyerarşi, teşkilatın düzenli çalışmasını, görevlerin daha iyi yapılmasını amaçlar.

Amir, teşkilat içindeki hiyerarşik kademede belirli bir mevki ve görevi olan kimsedir.

Amir, teşkilattaki hiyerarşik düzen içerisinde makam ve memuriyet itibarıyla emretmek salahiyetine haiz kimsedir.

Hiyerarşi, amir durumunda olan kimselere bazı yetkiler verir. Bunlar emir verme, denetleme, astın yaptığı bazı tasarrufları iptal etme, değiştirme, sicil verme, yer değiştirme, disiplin cezası verme gibi yetkililerdir.

Amir, emir verme yetkisini kanundan, tüzükten, yönetmelikten alacaktır. Amirlerin emir verme yetkisi görevleriyle sınırlıdır. Emir verme yetkisi bir amire ait olacağı gibi birden fazla amire de ait olabilir.

Memur, kanunu hiyerarşik amirin görüş ve anlayışına göre ve amirin emir ve direktifleriyle tatbik eden bir icra vasıtasıdır.* Amirle emri uygulayacak memurlar arasında hiyerarşik bir kademelenme ve ilişki olacaktır.

Kamu hukukunda, hiyerarşik ilişkinin ve bağlantının karakteristik vasfı, amirin emir verme yetkisi, astın da itaat görevinin olmasıdır.

EMRİN TANIMI VE UNSURLARI

Emir, üstünlük yetki ve kudretini haiz bir merci tarafından, belirli bir hareketin yapılması veya yapılmaması maksadıyla ast durumunda bulunan kimseye yönelmiş ve açıklanmış bir irade açıklamasıdır.*1*2

Emir, yetkili amir tarafından, belirli bir görevin yapılması için ast durumunda olan memurlara, kanunlara uygun bir şekilde, verilen yazılı ve şifahi irade beyanıdır.

Emir, yapılması istenen hizmetin söz ve yazı ile ifadesidir.

Bu tanımlar sadece kamu hukuku alanına giren, bir kamu hizmetinin görülmesi için verilen emirler için geçerlidir.

Hizmet, kanunlarda, tüzüklerde, yönetmeliklerde yapılması yazılı olan hususlardan, amir tarafından yazı veya sözle yapılması emredilen veya yasaklanan işlerdir.

Görev, hizmetin gerektirdiğini yapmak ve yasak ettiğini yapmamaktır.

Emirler, genel veya özel olabilir. Yalnız bir hizmetin yapılması için memurlara verilen emirler özeldir. Yetkili bir amirin işlerin daha sü

¹ Or. Prof. S. S. Onar î. H. U. E. S. 475.

² Prof. S. Dönmezer, Prof. S. Erman C. H. C. 2 S. 90.

ratli, verimli, düzgün yapılması için yayınladığı genelge genel bir emirdir.

Emirler açık, kısa ve kati olmalı, memurları yanıltıcı mahiyette olmamalıdır.

Amirler tarafından verilen emirlerin, kanunlara, tüzüklere, yönetmeliklere uygun olması şarttır. Bir emrin kanunlara, tüzüklere, yönetmeliklere uygun olması için bazı şartları taşıması lâzımdır.

1 — Emri veren, emri vermeğe yetkili olmalıdır.

2 — Verilen emir, emri alanın görev ve yetki alanı içinde olmalıdır.

3 — Emir, önceden konulmuş usul ve şekil şartlarına uygun olarak verilmiş olmalıdır.

4 — Emrin konusu hukuka uygun olmalıdır.*

Bu unsurları kısa kısa açıklamakta yarar vardır.

I — Emri Veren, Emri Vermeğe Yetkili Olmalıdır

Kamu hizmetleriyle ilgili olarak verilen emirler, emir vermeğe yetkili amirler tarafından verilmelidir. Yetkili amir tarafından, kanunlara uygun bir şekilde verilen emirlerin uygulanmasından dolayı amir ve memurlara sorumluluk yüklenemez.

Emri uygulayan memurların sorumluluğa maruz kalmamaları için, Türk Ceza Kanununun 49 uncu maddesi, emrin (Salahiyettar bir merci- den...) verilmesini amir bulunmaktadır.

Kamu hizmetleriyle ilgili emirlerin verilmesinde amirin yetkili olup olmadığı, hiyerarşik düzen içinde amirin konumundan ve emrin konusundan anlamak mümkündür. Yetkisiz amirler tarafından verilen emirler geçersizdir, uygulanmaz.

Bu durumu birkaç örnekle açıklayalım.

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesine göre, işgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülki amirince tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir. Füzuli işgal edilen hazineye ait bir taşınmaz malın tahliyesi için Defterdarlıkça tahliye için Emniyete emir yazıldığını düşünelim. Bu emir uygulanmaz. Çünkü emir vermeğe yetkisi olmayan kişi tarafından böyle bir emir verilmiştir. Bu konuda emir vermeğe, mahallin en büyük mülki amiri yetkilidir.

* Prof. S. Dönmezer, Prof. S. Erman N ve T. C. H. S. 110.

3091 sayılı Gayrimenkule Tecavüzün Meni Hakkındaki Kanuna göre, gayrimenkullere tecavüzü men etmeğe vali ve kaymakamlar yetkilidir. Bu konuda verilen kararları "infaz memuru" uygular. Hazineye ait bir gayrimenkule tecavüz eden bir şahıs hakkında Mal Müdürünce verilen tecavüzün meni hakkındaki kararı mal müdürlüğüne bağlı bir memur uygulamaz. Çünkü ilçe hudutları içinde, gayrimenkullere yapılan tecavüzleri men etme yetkisi kaymakama aittir.

Kamu hizmetleriyle ilgili bir emri alan memur, amirin bu emri vermeğe yetkili olup olmadığını araştırmak zorundadır. Aksi halde görevini yaptığını ileri sürerek sorumluluktan kurtulamaz.

II — Verilen Emir, Emri Alanın Görev ve Yetki Alanı İçinde Olmalıdır

Memurlar kamu hizmetlerini doğrudan doğruya veya dolaylı olarak yapan, kamu hizmetleriyle vatandaşlar arasındaki ilişkileri düzenleyen ve uygulayan kimselerdir.

Memur, kanunu hiyerarşik amirin görüş ve anlayışına göre ve amirin emir ve direktifleriyle tatbik eden bir icra vasıtasıdır.

Kamu hizmetleriyle ilgili olarak, yetkili amirlerce verilen emirlerin memurlarca uygulanması görevleri icabı olmalıdır. Memur verilen emri uygulamaya zorunlu olmalıdır. Türk Ceza Kanununun 49 uncu maddesi, emri uygulayan memurların sorumlu olmamaları için verilen emrin (infazı vazifeden zaruri olmasını) şart koşturmaktadır.

Bir emrin uygulanmasının zorunlu görev sayılabilmesi için her şeyden önce, emri alanın, o emri yerine getirmeğe yetkili olması gerekir. Memurun kendisine verilen emri ifaya yetkili olup olmadığı da hem verilen emrin niteliğinden hem de memurun görevlerini tespit eden kurallardan anlaşılır. "Ancak emir, memurun yetki çerçevesine girdiği takdirde, onun bakımından bağlayıcı bir nitelik taşır ve vazifesinin ifası söz konusu olur."*

Memurun, emrin, kendi görev sahasına girdiğini araştırması hem hakkı hem de görevidir. Bu durumu araştırmayan bir memur, meşru bir emri yerine getirdiğini iddia edemez.

Esasen memurlar, görevlerinin iyi ve doğru yapılmasından amirlerine karşı sorumludurlar.

Konuyu bir örnekle açıklayalım. icrayı rezalet çıkartacak derecede sarhoş olan bir kimseyi yakalamak için amirin verdiği emri yerine

* Prof. S. Dönmezer, Prof. S. Erman C. H. S. 92.

getirmek polisin görevidir. Ancak amirin, bu sarhoşu dövmek için verdiği emri yerine getirmesi polisin görevi değildir. Zira polisin sarhoşu dövmek kanuni görevi değildir.

Normal bir borç-alacak ilişkisinden dolayı, amirin borçlunun yakalanıp nezarete alınması ve borcunu ödemesi için baskı yapılması yolunda verdiği emrin uygulanması suçtur. Bu emri yerine getiren polis memuru sorumluluktan kurtulamaz. Çünkü polisin borcunu ödemesi için borçluya baskı yapması görev alanına girmez.

III — Emir, Önceden Konulmuş Olan Usul ve Şartlara Uygun Olarak Verilmiş Olmalıdır

Emirler, kanunlarda, tüzüklerde ve yönetmeliklerde belirtilen usul ve şartlara uygun bir şekilde verilmelidir.

Mevzuatta yazılı bir şekilde verilmesi öngörülen emirler, sözle verilemez. Bunlar sözle verilecek olursa, şekil bakımından, kanunlara aykırılık söz konusu olur. Emri alan memur, emri, şekil bakımından da araştırmak zorundadır. Kanunen tespit edilen şekle aykırı olarak verilen bir emri yerine getiren memur sorumluluktan kurtulamaz. "Çünkü şeklen kanuna aykırı bulunan bir irade açıklaması hukuki anlamda bir emir değildir."*

Emrin hizmetle ilişkili olması, kanunları, tüzükleri ve yönetmelikleri ihlal etmemesi şarttır.

Bazı kanunlarımızda emirlerin ne şekilde verileceği, emri alan memurun, emri kanunlara aykırı bulması halinde ne şekilde hareket edeceği açıkça belirtilmiştir.

IV — Emrin Konusunun Hukuka Uygun Olması

Amirler tarafından verilen emirler muhteva (içerik) bakımından kanunlara, tüzüklere ve yönetmeliklere uygun olacaktır. Emri veren amirler bu husus üzerinde özenle duracaklardır.

Amirler tarafından verilen emirler; emri alan memurlar tarafından, emirlerin muhteva bakımından kanunlara, tüzüklere ve yönetmeliklere uygun olduğunu araştıracaklardır.

Herkes kanunları bilmek zorundadır. Kanunu bilmemek mazeret sayılamaz. Kamu kuruluşlarında görev yapan kişilerin (amir ve memur)

* Prof. S. Dönmezer, Prof. S. Erman C. H. C. II, S. 95

kanunları, tüzükleri ve yönetmelikleri çok iyi bilmeleri gerekir. Bu nedenle amirler kanunların suç saydığı bir fiili bilmediğini iddia edemezler, yanlışlıklarını ileri süremezler. Aynı durum emri uygulayan memurlar için de söz konusudur.

Devlet Memurları Kanununun 10 uncu maddesine göre, amir, maiyetindeki memurlara kanunlara aykırı emir veremez.

Genel ilke olarak, memurlar aldıkları emirleri, kanunlara, tüzüklere ve yönetmeliklere uygun olup olmadığını, muhteva ve şekil bakımlarından incelemekle yükümlüdür. Ancak askeri ve güvenlik kanunları bu ilkeye bazı istisnalar getirmiştir. İstisnaların söz konusu olduğu yerlerde, memurlar aldıkları emirleri muhteva ve şekil bakımından incelemeksizin uygulayacaklardır. Bu durumlar ileride geniş şekilde anlatılacaktır.

Hemen şunu ifade edelim ki konusu suç teşkil eden emir, hiçbir surette yerine getirilmez, yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz.

CEZA VE İDARE HUKUKUNDA EMİRLE İLGİLİ GÖRÜŞLER

Devlet yönetiminde güncel sorunlardan biri, amirlerin verdiği emirleri Devlet memurlarının mutlak surette uygulayıp uygulamayacaklarıdır. Bilhassa çok partili demokratik hayatta ve hukuk devletinde bu konu daha büyük bir önem kazanır.

Memurlar yetkili amirler tarafından verilen her emri mutlaka uygulayacak mıdır? Muhtevası suç olan emirler uygulanacak mıdır?

Bu konuda, idare ve ceza hukuku sahasındaki görüşler, üç noktada toplanır.

A — Birinci görüşe göre, memurlar, yetkili amirlerin verdikleri emirleri, muhtevası kanunlara aykırı olsa bile uygulayacaklardır. Çünkü kamu hizmetlerinin yapılmasında yetki ve otorite esastır. Esasen emir, kamu hizmeti gören kuruluşlarda, amirin memura karşı kullandığı yetki tezahürüdür. Bu nedenle verilen emirler yerine getirilmelidir.

B — İkinci görüşe göre, memurlar, yetkili amirlerin verdikleri emirleri mutlak surette yerine getirmek zorunda değildirler. Ancak kanunlara, tüzüklere ve yönetmeliklere uygun olarak verilen emirler uygulanır. Bunlara aykırı olarak verilen emirler uygulanmaz. Çünkü kanunlara, tüzüklere, yönetmeliklere uygun olmayan emri yerine getiren memurlar sorumluluktan kurtulamazlar. Kanunlara, tüzüklere ve yö

netmeliklere uygun olarak verilmeyen emirlere karşı, memurun itiraz hakkı olmalıdır.

C — Üçüncü görüşe göre, kanunlara göre konusu açıkça suç teşkil eden emirleri, memurlar uygulamak zorunda değildirlir. Çünkü insanlar suç işlemeğe teşvik edilemez.

Kanunlarımızda emirle ilgili hükümlerin bu görüşlerin ışığı altında tedvin edildiği görülmektedir.

MEVZUATIMIZDA EMİRLE İLGİLİ HÜKÜMLER

Mevzuatımızda başta Anayasa olmak üzere birçok kanunlarımızda emirle ve uygulanmasıyla ilgili hükümlere rastlamak mümkündür.

1982 Anayasasının 137 nci maddesi, “Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve surette çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, tüzük, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, emri yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz.

Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz.

Askeri hizmetlerin görülmesi ve acele hallerde kamu düzeni ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar saklıdır.” hükmünü taşımaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 2670 sayılı Kanunla değişik 11 inci maddesine göre; “Devlet Memurları kanun, tüzük ve yönetmeliklerde belirtilen esaslara uymakla ve amirler tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü ve görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden amirlerine karşı sorumludur.

Devlet memuru amirinden aldığı emri, Anayasa, kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Amir emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, memur bu emri yapmağa mecburdur. Ancak emrin yerine getirilmesinden doğacak sorumluluk emri verene aittir.

Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz.

Acele hallerde kamu düzeninin ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar saklıdır.”

2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanununun 2 nci maddesine göre, "Kamu düzeni ve kamu güvenliğinin sağlanmasından sorumlu olan polis; amirinden aldığı emri, kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez, bu aykırılığı emri verene bildirir. Ancak, amir emrinde ısrar eder ve bu emrini yazılı olarak yenilerse, emir yerine getirilir. Bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz. Konusu suç teşkil eden emir hiçbir suretle yerine getirilmez. Yerine getirenler sorumluluktan kurtulamaz."

Anlaşılabacağı veçhile, Anayasada, Devlet Memurları Kanununda ve Polis Vazife ve Salahiyet Kanununda yer alan, emirle ilgili bu hükümler, aynı mahiyette olup, birbirinin benzeridir. Aralarında çelişik bir nokta bulunmamaktadır.

Bu hükümleri birkaç bölümde incelemek mümkündür.

1 — Amirler tarafından verilen emirlerin kanun, tüzük yönetmelik hükümlerine uygun olması:

Devlet memurları, yetkili amirlerin kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine uygun olarak verdikleri görevlere ilişkin emirleri yerine getirmekle yükümlüdür.

Kanunlara uygun emir, (muhteva), (yetki) ve (şekil) bakımından kanunlara, tüzüklere ve yönetmeliklere uygun olarak verilen talimattır.

Kanunlara uygun olarak verilen emirleri, uygulayan memurlar değiştiremezler. Bu gibi emirleri memurlar kendi görüşlerine göre değil, emrin gereğine göre uygulamak zorundadırlar. Yetkili amirler tarafından verilen emirlerin uygulanması sırasında, emirlerin hududunun tecavüz edilmemesi lâzımdır. Türk Ceza Kanununun 50 nci maddesine göre, emirler uygulanırken, kanunun ve salahiyettar makamın tayin ettiği hududun aşılması halinde emri uygulayana ceza verilir.

Hiyerarşik düzende emirler silsile takip ederek verilir. Emir veren makamlar, hal ve vaziyet icabı silsileden ayrılarak ikinci veya daha alt derecelere emir vermek durumunda kalırlarsa, atlanan kademeye mümkünse derhal bilgi verilmelidir. Keza böyle bir emri alan memurlar, emri uygulamakla beraber mümkünse derhal, değilse imkân hasıl olunca keyfiyetten atlanılan amire haber vermelidirler.

Devlet memurları verilen emirlerin zamanında ve doğru olarak uygulanmasından amirlerine karşı sorumludur. Aksi halde sorumlulukla karşı karşıya kalırlar.

2 — Amirin verdiği emrin Anayasaya, kanunlara, tüzüklere ve yönetmeliklere aykırı olması:

Devlet memurları, amirlerinden aldığı emri, Anayasaya, kanunlara, tüzüklere ve yönetmeliklere aykırı görürse, yerine getirmeyecek, bu aykırılığı emri veren amirine bildirecektir. Amir emrinde ısrar eder ve bu emri yazı ile yenilerse, memur emri yerine getirecektir. Böyle bir durumda memur emri yerine getirdiğinden dolayı sorumlu olmaz, sorumluluk emri verene ait olur.

Bu durumlarda memurun vazifesi, emirde hizmet icaplarına aykırı gördüğü hususları amire bildirmek, amiri ikaz etmektir.

"Kanuna açıkça aykırı ve suç teşkil eden hallerde güçlük yoktur. Fakat, böyle olmayıp ta kanuna muhalif olup olmadığı objektif bakımdan derhal anlaşılmayan ve az çok tetkike ihtiyaç gösterebilen hallerde vaziyet, sübjektif noktadan ve madun ile mafevk arasındaki münasebetler bakımından da tetkik olunduğu takdirde, emir alan memurun şahsi, ruhi haleti ve hiyerarşi itibariyle umumi surette itaat mükellefiyeti, amirin verdiği emirlerin öteden beri kanuna muvafık olacağı zan ve telakkisi emrin kanuna muhalif olduğu hususunda kendisinde bir şüphe doğmamış olabilir. İşte, bu hallerde memur mesul olmaz ve bu hüküm 49 uncu maddeye aykırı sayılmaz."*

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 10 uncu maddesine göre, amirler, devlet memurlarına kanunlara aykırı emirler veremezler.

Valiler, kaymakamlar, bucak müdürleri, kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının uygulanmasını sağlamak, bakanlıkların talimatlarını ve emirlerini yürütmekle görevlidirler.

Uygulama sırasında, emirlerin kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı olduğu hususunda ihtilaf çıkarsa, ne şekilde halledileceği yolunda 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda da hükümler bulunmaktadır. Bu hükümler, Anayasada ve Devlet Memurları Kanununda emirlerle ilgili hükümlere aykırı bulunmamaktadır. Adeta bunlara benzer mahiyettir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 38 inci maddesine göre, ilçelerde idari şube başkanları kaymakam tarafından resen verilen emrin kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarına uygun olmadığı içtihadında bulunursa keyfiyeti kaymakama yazarlar. Kaymakam, işin mevzuata uygun bulunduğu ısrar ederse yazılı olarak emir verir ve aynı zamanda keyfiyeti valiye de yazar. Cevap gelinceye kadar kaymakamın emri sorumluluğu altında uygulanır.

* M. Çağlayan T.C.K. S. 448.

Keza adı geçen kanunun 23 üncü maddesine göre, illerde il idare şube başkanları ve kaymakamlar vali tarafından resen verilen emirlerin kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarına uygun olmadığı içtihadında bulundukları takdirde keyfiyeti valiye yazarlar. Vali, emrin mevzuata uygun bulunduğu ısrar ederse yazılı olarak emir verir ve aynı zamanda işi ilgili mercie yazar. Cevap gelinceye kadar valinin verdiği emir kendi sorumluluğu altında uygulanır. Buradaki ilgili merciden maksat ilgili bakanlıktır.

Türk Ceza Kanununun 49 uncu maddesinin son fıkrasına göre, "...merciinden sadır olan emir hilafı kanun olduğu takdirde neticesinden hasıl olan cürme mürettep ceza, emri veren amire hükmolunur." Burada emri verenin sorumluluğundan bahs olunmuş, emri uygulayanın sorumluluğundan bahsedilmemiştir.

Ceza hukukçuları, kanunsuz emirlerde, emri uygulayanların da sorumlu olacağı görüşündedirler.

"Memur şekil ve muhteva itibariyle kanuna aykırı bir emri yerine getirecek olursa, 49 uncu maddeye uygun bir şekilde hareket ettiğini iddia edemez, çünkü emri veren bakımından hukuka aykırılığın mevcut olduğunu açıklayan bu madde, emri icra edenin cezasız kalacağına dair sarahati ihtiva etmemektedir."*

"Ceza Kanununun bu isabetsiz lafzına rağmen emri icrada memurun da ceza göreceği gerekli sayılmalıdır."* *

3 — Amirin verdiği emrin konusunun suç teşkil etmesi:

Amirin verdiği emrin konusu, kanunlarımıza göre suç teşkil ediyorsa, bu emir hiç bir suretle yerine getirilmez. Bu konuda emir, yazılı ve şifahi emir vermiş olsa bile, emri yerine getiren memur sorumluluktan kurtulamaz.

Yetkili amirler tarafından emirler kamu hizmetlerinin görülmesi için verilir. Emrin mevzuu suç teşkil ediyorsa, böyle bir emir yerine getirilmez. Çünkü kanunlarımıza göre suç teşkil eden bir fiil kamu hizmeti konusu olamaz. Ceza Kanunlarının herkes tarafından bilinmesi zorunludur. Ceza Kanunlarını hem amirler hem de memurlar bileceklerdir. Bu bakımdan emrin konusu suç teşkil eden hallerde, gerek emri veren gerekse emri uygulayan memurlar sorumluluktan kurtulamazlar

* Prof. S. Dönmezer, Prof. S. Erman N ve T. C. H. S. 99.

** Prof. F. Erem T. C. H. C. 2 S. 16.

Örneğin, kaymakam veya komiserin, bir şahsın dövülmesi için verdiği emri uygulayan memur sorumlu olur. Çünkü kaymakam veya komiserin böyle bir emir vermeğe yetkileri yoktur. Böyle bir emrin konusu suç teşkil eder. Bu gibi durumlarda hem emri veren hem de emri uygulayanlar sorumlu olurlar.

4 — Askeri hizmetlerin görülmesi ve acele hallerde kamu düzeni ve kamu güvenliğinin korunması için verilen emirler:

Memurlar, yetkili amirler tarafından verilen emirleri, (muhteva) ve (şekil) bakımından kanunlara, tüzüklere ve yönetmeliklere uygun olup olmadığını incelemekle yükümlüdür. Bu yükümlülüğün istisnasına mevzuatımızda yer verilmiştir.

1982 Anayasasının 137 nci maddesinin 3 üncü fıkrasına göre, "Askeri hizmetlerin görülmesi ve acele hallerde kamu düzeni ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar saklıdır."

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 11 inci maddesinin 4 üncü fıkrasında, "Acele hallerde kamu düzeninin ve kamu güvenliğinin korunması için kanunda gösterilen istisnalar saklıdır." hükmü yer almaktadır.

Bu hükümlerden anlaşılacağına göre, memurlara verilen emirlerin kanunlara uygunluğunu araştırmaları bakımından istisnalar getirmek mümkündür.

Mevzuatımızda, bu istisnalara iki meslekte rastlanmaktadır.

1 — Askeri Mevzuattaki İstisnalar

Bu istisnalardan biri Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanununun 14 üncü ve Askeri Ceza Kanununun 41 inci maddelerinde bulunmaktadır. Konumuz, askerlerin durumu olmadığı için, bu maddelere yer verilmemiştir.

2 — Polis Vazife ve Salahiyet Kanunundaki İstisnalar

2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanununun 2 nci maddesinin B bendi ile getirilen hüküm istisna teşkil edecek mahiyettedir. Bu hükme göre, 2 nci maddenin B bendinde I den III e kadar sıralanan konularda, yetkili amir tarafından verilecek sözlü emirler derhal yerine getirilir; bu emirlerin yazılı olarak verilmesi istenilemez. Bu hallerde emrin yerine getirilmesinden doğacak sorumluluk emri verene aittir.

2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanununun 2 nci maddesinin B bendinde sayılan I den III e kadar olan konularda, emrin konusu suç teşkil etmiyorsa, emir mutlak surette yerine getirilecektir.

MEVZUATIMIZDA EMİRLERİN VERİLİŞ ŞEKLİ İLE İLGİLİ HÜKÜMLER

Yukarıda belirtildiği gibi emir, yetkili amir tarafından, belirli bir görevin yapılması için ast durumunda olan memurlara kanunlara uygun bir şekilde verilen yazılı ve sözlü irade beyanıdır.

Emirler genel veya özel olabilir. Emirler açık ve kesin olmalı, memurları yanıltıcı mahiyette olmamalıdır.

Birçok kanunlarımızda emirlerin verilış şekilleri ile ilgili hükümler bulunmaktadır. Bunları şöylece özetlemek mümkündür.

A) 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu valilere, kaymakamlara ve bucak müdürlerine emir verme ile ilgili birçok yetkiler vermiştir.

1 — Valiler Bakımından

Valiler ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların idari veya siyasi yürütme vasıtasıdır.

Valiler, kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için genel emirler çıkarabilirler ve bunları ilan ederler. Valiler tarafından genel mahiyette verilecek emirlerin mutlaka yazılı olması gerekir.

Valiler kaymakamlara talimat ve emirler verebilirler. Bu emirlerin yazılı olarak verilmesi asıldır. Ancak acele hallerde bu emirler sözlü olarak da verilebilir. Sözlü olarak verilen emirlerin en kısa zamanda yazılı hale getirilmesi gerekir.

İl sınırları içerisinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi valinin ödev ve görevlerindendir. Vali suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak için gereken tedbirleri alır. Bu maksatla Devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder, bu teşkilat amir ve memurları vali tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle yükümlüdür. (Mad. 11)

Valilerin bu konudaki emirlerini yazılı olarak vermesi asıl ilkedir. Ancak, acele hallerde bu emirler sözlü olarak da verilebilir. Sözlü olarak verilen emirlerin bilahare yazılı hale getirilmesi gerekir.

2 — Kaymakamlar Bakımından

Kaymakam, ilçede hükümetin temsilcisidir. İlçenin genel idaresinden kaymakam sorumludur. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre ilçede lüzumu kadar teşkilatı bulunur. Bu teşkilat kaymakamın emri altındadır.

Kaymakam ilçenin genel idaresi hakkında bağlı dairelere genel ve özel emirler verebilir. Bu emirler sözlü veya yazılı olabilir. Sözlü emirler bilahare yazılı hale getirilir.

Kaymakam, ilçe sınırları içinde bulunan genel ve özel kolluk kuvvetlerinin amiridir. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak için gereken tedbirleri alır. Bu maksatla devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder. Kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararları hükümlerinin yürütülmesi için emirler verir. Bu teşkilat amir ve memurları kaymakam tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle ödevlidirler.

Kaymakam güvenlik konularındaki emirlerini acele hallerde sözlü olarak verir. Bilahare yazılı hale getirir.

3 — Bucak Müdürleri Bakımından

Bucak müdürü, bucakta en büyük hükümet memuru ve temsilcisidir. Bucağın genel idaresinden sorumludur. Kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının yayınlanmasını ve uygulanmasını sağlar. Bunların kendisine verdiği yetkileri kullanır ve ödevleri yerine getirir.

Bucağın güven ve düzeninin korunmasından bucak müdürü sorumludur. Suç işlenmesini önlemek için gereken tedbirleri alır ve uygular. Genel ve özel kolluk kuvvetleri bucak müdürünün emri altındadır. Bunlar müdürden aldıkları emri yerine getirmeğe mecburdur. Bu konulardaki emirlerin yazılı olarak verilmesi asıldır. Ancak acele hallerde sözlü olarak da verilebilir. Sözlü emirler en kısa zamanda yazılı hale getirilir.

Valiler, kaymakamlar ve bucak müdürleri, güvenlik konusundaki emirlerini, emniyet mensuplarına verirlerken, 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanununun 2 nci maddesindeki hükümleri göz önünde tutmak zorundadırlar.

B) 1412 sayılı Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu

1412 sayılı Ceza Muhakemeleri Kanununun 154 üncü maddesinde emirlerin veriliş şekli ile ilgili hükümler bulunmaktadır. Bu maddeye göre, bütün zabıta makam ve memurları Cumhuriyet savcılığının adliyeye müteallik işlerde emirlerini ifa ile mükelleftirler. Bu emirler mühim ve müstacel hususlarda umum zabıta makam ve memurlarına şifahi ve bunlardan gayri hallerde zabıta amirlerine yazılı olarak verilir. Şifahi emir verildiği hallerde Cumhuriyet savcısı müstaceliyetten ve vermiş olduğu emirden zabıta amirlerini de haberdar eder.

C) 1402 Sayılı Sıkıyönetim Kanunu

1402 sayılı Sıkıyönetim Kanununun 2 nci maddesine göre, sıkıyönetim komutanının emrine giren zabıta kuvvetleri ve diğer personel, yazılı veya şifahi olarak verilen bütün emirleri yerine getirmekle yükümlüdür.

D) 2845 sayılı Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun

Adı geçen kanunun 13 ve 14 üncü maddelerinde emirlerin veriliş şekli ve emirlerin kapsamı hakkında hükümler bulunmaktadır.

Bütün zabıta makam ve memurları, Devlet Güvenlik Mahkemesi Cumhuriyet Savcısı ve Cumhuriyet Savcı yardımcılarının soruşturma, kovuşturma ve infaza ilişkin emirlerini öncelikle yerine getirmek zorundadırlar.

Keza bütün zabıta makam ve memurları Devlet Güvenlik Mahkemesi veya bu mahkeme başkanınca verilen emirleri uygulamakla yükümlüdür.

Gecikmesinde sakınca bulunan haller dışında bu emirler yazılı olarak verilir. Sözlü olarak verilen emirler bilahare yazı ile teyit edilir.

Zabıta, soruşturma ve kovuşturma nedeniyle sanığı, tanığı, bilirkişiyi ve suçtan zarar gören şahsı, Devlet Güvenlik Mahkemesi veya baş- kanunun, Devlet Güvenlik Mahkemesi Cumhuriyet Savcısının veya yardımcısının, mahkeme naibinin veya istinabe olunan hakim emirleriyle, belirtilen gün, saat ve yerde hazır bulundurmaya mecburdur. Bu emir, çağrılanlar hakkında zabıtaya, ihzar müzekkeresinde olduğu gibi zor kullanma yetkisi verir.

E) 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu

2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanununun 2/B maddesinde emirlerin verilış şekli ile ilgili hükümler bulunmaktadır.

Aşağıda yazılı hallerde amirler tarafından polise verilen sözlü emirler derhal yerine getirilir.

I — Can, ırz ve mal emniyetini korumak için,

II — Devletin şahsiyetine karşı işlenen cürümlerin faillerini yakalamak veya delillerini tespit etmek için,

III — Devlet Kuvvetleri aleyhine, yalnız veya toplu olarak taarruz veya mukavemette bulunanları yakalamak veya bunların taarruz ve mukavemetlerini def etmek için,

IV — Hükümete karşı, şiddet kullanan veya gösteren veya mukavemet edenlerin yakalanması, taarruz veya mukavemet edenlerin def edilmesi için,

V — Zabıtaca muhafaza altına alınan şahıslara, bina ve tesislere, meskûn veya gayrimeskûn yerlere vaki olacak münferit veya toplu tecavüzleri def etmek için,

VI — Ağır cezalı bir suçun sanığı olarak yakalandıktan sonra zabıta kuvvetlerinin elinden kaçmakta olan şahısların yakalanması için,

VII — İşlenmekte olan bir suçun işlenmesine veya devamına mani olmak için,

VIII — Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu ile diğer kanunlarda zabıta tarafından suç delillerinin tespiti veya suç faillerinin yakalanması maksadıyla yapılacak aramalar için,

IX — Kanunsuz toplantı veya kanunsuz yürüyüşleri dağıtmak veya suçlularını yakalamak için,

X — Yangın, su baskını, yer sarsıntısı gibi afetlerde olay yerinde görevlilerce alınması gereken tedbirler için,

XI — Umuma açık yerlerde yapılan her türlü toplantı veya yürüyüşlerde veya törenlerde bozulan düzeni sağlamak için,

XII — Herhangi bir sebeple tıkanmış olan yolların trafiğe açılması için,

XIII — Yukarıdaki maddeler dışında diğer kanunlarda istisnai olarak zabitanın sözlü emirle yapmağa mecbur bulunduğu haller için.

yetkili amir tarafından verilecek sözlü emirler derhal yerine getirilir. Bu emirlerin yazılı olarak verilmesi istenemez. Bu hallerde emrin yerine getirilmesinden doğacak sorumluluk emri verene aittir.

Hemen şunu ifade edelim ki bu emirler, mahallin en büyük mülki amirleri ve emniyet teşkilatındaki sıralı amirler tarafından her zaman verilebilir.

2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanununda yazılı bulunan görev ve yetkilerin yapılması ve kullanılması için en büyük mülki amirlerinin vereceği emirleri İçişleri Bakanları doğrudan doğruya verebilir. (Mad. 22)

F) 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu

Olağanüstü Hal Kanununa göre, emir vermeğe yetkili amirler tarafından, verilecek emirleri, ilgili daireler, zabıta makam ve memurları derhal yerine getirmekle yükümlüdürler. Bu emirler acele hallerde sözlü verilebilir. Sözlü olarak verilen emirler bilahare yazılı hale getirilir.

EMİRLERİN UYGULANMASI UYGULANMAMASI YANLIŞ UYGULANMASI

Yetkili amirler tarafından kanunlara, tüzüklere ve yönetmeliklere uygun şekilde verilen emirlerin uygulanmasının, uygulanmamasının ve yanlış uygulanmasının bazı hukuki sonuçları vardır. Bunları sırasıyla açıklayalım.

A) Emirlerin Uygulanması

Yetkili amirler tarafından kanunlara, tüzüklere ve yönetmeliklere uygun şekilde verilen ve görevli memurlar tarafından uygulanma sırasında işlenen suçlara ceza verilmez.

Örneğin başkasının konutuna girmek ve arama yapmak suçtur. Ancak mahkeme karar gereğince veya kaçakçılık olaylarında en büyük mülki amirin emriyle konutlara girmek ve arama yapmak suç değildir. Keza bir icra işlemi için, mahkeme kararıyla konuta girmek suç değildir.

Türk Ceza Kanununun 49/1 inci maddesine göre, (...salahiyettar bir merciden verilip infazı vazife ten zaruri olan bir emrin icrası suretiyle ... işlenen fiillerden dolayı faile ceza verilmez.)

Maddeden de anlaşılacağı üzere, emirlerin uygulanması suretiyle işlenen suçlara ceza verilmemesi için iki şartın bir araya gelmesi zorunludur

Birincisi, emrin salahiyyetkar merci tarafından verilmesi lâzımdır.

İkincisi, uygulamanın vazife ten zaruri olmasıdır.

Bu şartlara bir üçüncüsünü de eklemek lazımdır. O da emrin konusunun suç teşkil etmemesidir.

Bu üç şarttan birine aykırı olarak verilen emirlerin uygulanmasından doğacak suçlardan dolayı ilgililer sorumluluktan kurtulamaz.

Örneğin kanunlarımıza göre, adam dövme suçtur. Bir kaymakamın veya komiserin, uygunsuz davranışlarda bulunan bir şalışın dövülmesi için verdiği emrin uygulanması suçtur. Çünkü kaymakamın veya komiserin böyle bir emir vermeğe yetkisi yoktur. Ayrıca böyle bir emrin konusu suçtur.

B) Emirlerin Uygulanmaması veya Yanlış Uygulanması

Yetkili amirler tarafından, kanunlara, tüzüklere ve yönetmeliklere uygun bir şekilde verilen emirlerin uygulanmaması veya yanlış uygulanması hallerinde, meydana gelen sonuca göre, ilgililer cezai, mali ve disiplin yönünden sorumluluğa maruz kalırlar.

1 — Cezai Sorumluluk

Cezai sorumluluk, emirleri uygulamakla görevli memurların, emri uygulamamak veya yanlış uygulamak suretiyle Türk Ceza Kanununa göre suç işlemeleri halinde karşılaşılabacakları sorumluluktur.

aa) Emirlerin Uygulanmaması

Yetkili amirler tarafından, kanunlara, tüzüklere ve yönetmeliklere uygun olarak verilen emirlerin uygulanmaması hallerinde, olayın mahiyetine ve doğurduğu sonuçlara göre, görev ihmali, görevi kötüye kullanma veya keyfi muamele suçlarından biri oluşur. Her üç suç da kasti suçlardandır.

Türk Ceza Kanununun 230 uncu maddesine göre, “...üstünün yasaya göre verdiği buyrukları (emirleri) geçerli bir neden olmadan yapmayan memur üç aydan bir yıla kadar hapis cezası ve üç bin liradan on beş bin liraya kadar ağır para cezası ile cezalandırılır.

... üstünün yasal buyruklarını yapmamış olmaktan Devletçe bir zarar meydana gelmişse, derecesine göre altı aydan üç yıla kadar hapis cezası ile birlikte süreli veya temelli olarak memuriyetten yoksun kalma cezası da hükümlenir.”

Bu konuda Yargılayın örnek bir kararını alıyoruz : "Manisa'nın (Toprak) köyündeki Atatürk büstünün kırılması hadisesinde Vilayet makamından şifahen verilen emir üzerine bu iş hakkında gerekli tahkikatı yapmayarak, bir zabıt varakası tanzimi ile iktifa etmekle beraber, vakaya daha evvel vakıf olmuş iken 34 gün sonra Cumhuriyet Savcılığına bildirmek iddiasında sanıkların 230/1 inci madde gereğince mahkûmiyetlerine karar verilmesi doğrudur."

(Y. 4. C.D. 18.3.1952 gün E. 2686 K. 2709)

Yetkili merciler tarafından verilen emirlerin açık ve kesin* anlaşılır olması gerektiğini vurgulamıştık. Askeri Yargıtay tarafından verilen bir kararda, emirde olmayan bir hususu yerine getirmeyen görevliye ceza verilemeyeceği belirtilmiştir.

"...Askeri Savcılığınca, Kaş ilçe J. Bl. Komutanlığına yazılan talimatta nm adamlı olarak Gülhane As. Tıp Aka. Hst. sine şevkini belirten bir ifade mevcut olmadığına göre, kendisine verilen emir ve talimatta yazılı olmayan bir hususu yerine getirmeyen Kaş İlçe J. Bl. Komutanı olan sanık astsubayın görevi ihmal suçundan hükümlülüğü cihetine gidilemez."

(As. Y. Daireler Kurulu 7.4.1983 gün E. 1982/4845 K. 1983/91)

Türk Ceza Kanununun 240 inci maddesine göre, Yasada yazılı hallerden başka hangi nedenle olursa olsun görevini kötüye kullanan memur derecesine göre bir yıldan üç yıla kadar hapsolunur. Cezayı hafifletici nedenlerin bulunması halinde altı aydan bir yıla kadar hapis ve her iki halde iki bin liradan on bin liraya kadar ağır para cezasıyla cezalandırılır. Ayrıca memuriyetten süreli veya temelli olarak yoksun kılınır. (Maddedeki para cezası 2790 sayılı Kanunla üç misli artırılmıştır.)

Türk Ceza Kanununun 228 inci maddesine göre, Devlet memurlarından her kim bir şahıs veya memur hakkında memuriyetine ait vazifeyi suiistimal ve Kanun ve nizamın tayin ettiği ahvalden başka suretle keyfi bir muamele yapar veya yapılmasını emrederse veya ettirirse altı aydan üç seneye kadar hapis cezasıyla cezalandırılır. Bu muameleden hususi maksat veya siyasi saik veya sebep mevcut ise cezası üçte birden yarıya kadar artırılır.

bb) Emirlerin Yanlış Uygulanması

Yetkili amirler tarafından kanunlara, tüzüklere ve yönetmeliklere uygun olarak verilen emirlerin uygulanması sırasında, emirlerin hududunun tecavüz edilmemesi lazımdır. Emirlerin yanlış uygulanmasından

dolayı ilgililere ceza verilebilmesi için, “Kanunun veya salahiyettar makamın veya zaruretin tayin ettiği hududun” aşılması gerekir.

Türk Ceza Kanununun 50 nci maddesine göre, emirler icra edilirken (uygulanırken) “kanunun veya salahiyettar makamın veya zaruretin tayin ettiği hududun tecavüz edilmesi” hallerinde emri uygulayana ceza verilir.

Yetkili amirler tarafından kanunlara uygun olarak verilen emirlerin uygulanması sırasında hududunun tecavüz edilmemesi önemli bir konu olduğundan, bu konuda iki Yargıtay kararının verilmesi faydalı görülmüştür.

“Orman kaçakçılarının fiili mukavemeti üzerine, Orman Kanununun 78/B maddesi uyarınca silahını kullanan orman muhafaza memuru önce havaya sonra kaçakçıların ayaklarına doğru kullanması gerekirken ifrata vardırarak öldürme suçunu işlemesi halinde zaruret sınırı aşılmıştır. Bu durumda T. C. K. nun 448, 251/1, 50 nci maddelerinin uygulanması gerekir.”

(Y. 1. C.D. 25.2.1976 gün ve E. 84 K. 711)

“Maznun jandarma eri, karakol komutanı tarafından, ruhsatsız tabanca taşıdığı ihbar edilen müdahil İbrahim Ejder'i yakalamak ve tabancasını almak üzere vazifelendirilmiş olup salahiyettar merciin vermiş olduğu ve infazı kendisi için zaruri olan bu emri icra etmek üzere harekete geçmiş, uzaktan kendisine gösterilen müdahil İbrahime dur emri verip ihtarda bulunduğu halde, kaçmağa başladığını görerek aldığı emrin yerine getirilmesi zaruretiyle ve Ceza Kanununun 49/1 ve Jandarma Teşkilat ve Vazife Tüzüğü'nün 270 inci maddesinin 4 üncü bendinin verdiği salahiyete dayanarak silahını kullanmış olduğu ve mahkemece maznunun burada kanuni zaruretin hududunu biraz aştığı kabul edilerek Ceza Kanununun 456/2, 457, 49/1 ve 50 inci maddelerle cezalandırılmış bulunduğu anlaşılmaktadır. Bu konudaki itirazın reddine karar verildi.”

(Y. C. U. H. 19.1.1959 gün E. 8 K. 6)

2 — Mali Sorumluluk

Mali sorumluluk, emirleri uygulamakla görevli memurların emri uygulamamak veya yanlış uygulamak suretiyle Devleti veya kişileri zarara uğratmaları yüzünden sorumlu tutulmaları halidir.

Devlet memurları, görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek zorundadırlar.

Gerek Anayasa’da gerek Türk Ceza Kanununda, gerekse Devlet Memurları Kanununda emirleri uygulamakla görevli memurların emri uygulamamak veya yanlış uygulamak veya görevlerini yaparken Devlete veya kişilere verdikleri zararları ödeyecekleri yolunda hükümler bulunmaktadır.

Anayasa'nın 129/5 inci maddesine göre, (...Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak ancak idare aleyhine açılabilir.)

Türk Ceza Kanununun 230 uncu maddesinde, memurun, üstünün yasaya göre verdiği buyruğu yapmamasından kişilerin zarara uğramaları halinde bu zararın ayrıca ödetirileceği belirtilmiştir.

Devlet Memurları Kanununun 12 nci maddesine göre, devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın rayiç bedel üzerinden ödenmesi esastır. Zararların ödenmesinde, bu konudaki genel hükümler uygulanır. Ancak fiilen meydana geldiği tarihte en alt derecenin birinci kademesinde bulunan memurun brüt aylığının yarısını geçmeyen zararlar, kabul etmesi halinde disiplin amiri veya yetkili disiplin kurulu kararına göre ilgili memurca ödenir.

Maddede bahsi geçen bu konudaki genel esaslardan, Borçlar Kanununun 41 inci maddesi anlaşılabacaktır.

Borçlar Kanununun 41 inci maddesi, "gerek kasten gerek ihmal ve teseyyüp yahut tedbirsizlik ile haksız bir suretle diğer bir kimseye zarar ıka eden şahıs o zararın tazminine mecburdur" hükmünü taşımaktadır.

Kısaca özetlemek gerekirse, idarenin, memurun görevi sebebiyle idareye verdiği zararı resen aylığından keserek almağa yetkisi bulunmamaktadır. Bu zararlar mahkeme kararı ile alınır. Ancak fiilin meydana geldiği tarihte, en alt derecenin 1 inci kademesinde bulunan memurun brüt aylığının yarısını geçmeyen zararlar, kabul etmesi halinde, disiplin amiri veya yetkili disiplin kurulu kararına göre ilgili memurca ödenir.

Devlet Memurları Kanununun 13 üncü maddesi, devlet memurlarının görevlerini yaparken kişilerin uğradığı zararların ne şekilde karşılanacağını hükme bağlamaktadır. Bu maddeye göre, kamu hukukuna tabi görevlerle uğradıkları zararlardan ötürü, bu görevleri yerine ge

tiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açarlar. Kurumun, genel hükümlere göre sorumlu personele rücu hakkı saklıdır.

3 — Disiplin Sorumluluğu

Disiplin sorumluluğu, emirleri uygulamakla görevli memurların, emri uygulamamak veya yanlış uygulamak suretiyle disiplin suçu işlemeleri halinde alacakları disiplin cezalarını kapsar.

Emniyet mensupları dışında, diğer memurlara verilecek disiplin cezaları Devlet Memurları Kanununda gösterilmiştir

Verilen emirleri ve görevleri tam ve zamanında yapılmasında kayıtsızlık gösteren veya düzensiz davranan memurlara uyarma cezası verilir. (D.M.K. Mad. 125/A-a)

Verilen emirlerin ve görevlerin tam ve zamanında yapılmasında, kusurlu davranan memurlara kınama cezası verilir. (D.M.K. Mad. 125/B - a)

Verilen emirlere itiraz etmek de kınama cezasını muciptir. (D.M.K. Mad. 125/B-j)

Verilen emir ve görevleri, kasıtlı olarak tam ve zamanında yapmayan memurlara aylıktan kesme cezası verilir. (D.M.K. Mad. 125/C - a)

Verilen emir ve görevleri kasten yapmayan memurlara kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilir. (D.M.K. Mad. 125/D-n)

Hemen şunu belirtelim ki, yetkili amirler tarafından kanun, tüzük ve yönetmeliklere uygun olarak verilen emirleri uygulamayan veya yanlış uygulayan memurlar hakkında cezaî ve disiplini soruşturma bir arada yapılabilir. Çünkü aynı olaydan dolayı memur hakkında ceza mahkemesinde kovuşturmaya başlanmış bulunması disiplin kovuşturmasını geciktiremez. Memurun Türk Ceza Kanununa göre mahkûm olması veya olmaması halleri, ayrıca disiplin cezasının uygulanmasına engel olmaz.

Keza bir memur hakkında aynı fiilinden dolayı, cezaî, disiplin ve mali sorumluluk da söz konusu olabilir.

SONUÇ

Amirler tarafından verilen emirlerin uygulanması hususu her zaman güncelliğini koruyan bir konudur.

Asıl olan yetkili amirlerce emirlerin kanunlara, tüzüklere ve yönetmeliklere uygun olarak verilmesidir.

Kanunlara, tüzüklere ve yönetmeliklere uygun olarak verilen emirlerin uygulanmasından dolayı emri veren amire ve emri uygulayan memura herhangi bir sorumluluk gelmez.

Ancak, kanunlara, tüzüklere ve yönetmeliklere aykırı olarak verilen emirler ile konusu suç teşkil eden emirler ve bunların uygulanması emri veren amirler ve bu emirleri uygulayan memurlar için sorumluluk doğurur. Bu sorumluluklar cezai, disiplini ve mali mahiyette olur.

Bu duruma göre, amirler emirlerini, (muhteva) içerik ve (usul ve şekil) bakımlarından kanunlara, tüzüklere ve yönetmeliklere uygun bir şekilde vermek zorundadırlar. Ayrıca memurlar da aldıkları emirleri (yetki) (muhteva) ve (usul ve şekil) bakımından incelemek ve ondan sonra yerine getirmekle yükümlüdürler. Bu konulardaki istisnalar için memurlara incelemek hakkı tanınmamıştır.

Emirlerin verilmesinden ve uygulanmasından dolayı her hangi bir sorumluluğa uğramamak için, amirlerin ve memurların görev alanlarını, yetkilerini ve sorumluluklarını çok iyi bilmeleri gerekir. Bu da kanunları, tüzükleri ve yönetmelikleri iyi bilmekle mümkündür. Zira kanunları, tüzükleri ve yönetmelikleri bilmemek mazeret sayılmaz.

CUMHURİYET TÜRKİYE'SİNDE BAKANLIKLARIN KURULUŞ VE ÖRGÜTLENMESİNE İLİŞKİN GELİŞİMİN YASAL SÜRECİ

Tacettin KARAER

TODAİE Asistanı

GİRİŞ

Ülkemizde 1980 sonrasında, özellikle de 1983 yılı biterken göreve başlayan Hükümet döneminde gerçekleştirilen kamu yönetimini yeniden düzenleme çalışmalarının en önemli özelliklerinden biri, bakanlıkların kuruluşunu olduğu kadar, örgütlenmesi ve görev esaslarını da düzenleyen bir çerçeve (ana) yasa çıkarılması olmuştur. 27.9.1984 tarih ve 3046 sayılı bu yasa, bakanlıkların kuruluş, örgütlenme ve görev esaslarını belirleyerek, kamu kurum ve kuruluşlarının "kuruluş ve görev" (teşkilat) yasalarının çerçevesini çizmiş, bu alanda bir standartlaşma sağlayarak uygulamada ortaya çıkan karmaşaya bir son vermeyi amaçlamıştır. İleride ayrıntılı biçimde değinileceği gibi, 1924 ve 1961 Anayasaları bakanlıkların kurulmasını yasama organının takdirine¹ bırakmış, bu konuyu düzenleyen 1946 tarih ve 4951 sayılı Yasaysa "devlet dairelerinin Başbakanın önerisi ve Cumhurbaşkanının onayıyla bakanlıklara ayrılacağı ilkesini" benimsemiştir. Bunun bir sonucu olarak bakanlık ve devlet bakanlığı sayısı hükümetten hükümete farklılık göstermiş, onun da ötesinde giderek artmış ve 1978'lerde kabineyi oluşturan bakan sayısı 35'i bulmuştur.

Bakanlıkların ciddi bir etüt ve araştırmaya bağlı olmadan Başbakanın önerisi ve Cumhurbaşkanının onayıyla kurulabilmesi, "kuruluştaki büyük mali külfetlere neden olduğu gibi, aynı usulle kaldırılması da, hem çok büyük meblağlara ulaşan harcamaların boşa gitmesine hem de ciddi karışıklık ve aksaklıkların ortaya çıkmasına" neden olmuştur.² Öte

¹ Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, S Yayınları, Ankara-1986, s.

² Kenan Sürgit, "Bakanlıkların Kuruluş Esaslarının Kanunla Saptanması", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt, 15, Sayı, 3 (Eylül 1982), s. 19.

yandan, bakanlıkların kuruluşunun belli esaslara bağlanmamış olması, “görevlerin ve bakanlık birimlerinin tespitinde farklı düzenlemelere gidilmesine, ortak birimlerin görevlerinin değişik biçimlerde tespitine, kuruluş kanunlarında Personel ve Harcırah Kanunu gibi kanunlarda yer alması gereken hükümlere yer verilmesine, özel kanunlarda ve tüzük ve yönetmeliklerde yer alması gereken hususların kuruluş kanunlarında yer almasına neden olmuş ve hizmette koordinasyonu, işbirliğini, etkinliği, verimliliği, sürati ve eşitliği olumsuz biçimde etkilemiş”tir.³ Yine 1980 öncesinde her bakanlıkta ilkece aynı işi gören birimler farklı yetkilerle donatılıp değişik adlarla anılmış, kuruluş kanunları farklı biçimde kaleme alınmış, bunlar hazırlanırken öteki kuruluş kanunları göz önünde bulundurulmamış ve bu kanunlarda gereksiz yere ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir. Tüm bunlar yönetim çarkında boşlukların, tekrarların, koordinasyon bozukluklarının ve yetki tecavüzlerinin oluşması gibi, kamu yönetiminin işleyişini önemli ölçüde etkileyen kimi önemli sorunların doğmasına yol açmıştır.

İşte uygulamada sık sık bakanlıkların adı, yapısı ve sayısında yapılan değişikliklerin doğurduğu olumsuz etkiler dikkate alınarak, 1982 Anayasası ile bu yöntem değiştirilmiş ve 113 üncü madde ile “bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir” ilkesi benimsenmiştir.⁴ Aslında ileride değinileceği gibi kamu hizmetlerinin bakanlıklar tarafından yerine getirilmesinin temel ilke olması, görevlerin bakanlıklar arasında bölünüşünde hizmette birlik ilkesinin korunması ve bakanlıkların örgütlenmesi, görev yüklenmeleri ve görev değişikliklerinin yasayla olması düşüncesi 1960’lı yıllara kadar uzanmaktadır.

Denilebilir ki, 1982 Anayasasında yer alan düzenlemeyle bakanlıkların ve devlet bakanlarının sayısının yönetsel kararlarla artırılması ve yönetim yapısında sık sık değişikliğe gidilmesi önlenmek istenmiştir. Aslında bu dönemde, bununla da yetinilmeyerek, bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarına ilişkin 3046 sayılı Yasayla devlet bakanlarının sayısının yediyi geçemeyeceği, bunlardan ancak ikisinin başbakan yardımcısı olarak görevlendirilebileceği esası da getirilmiştir.⁵

³ Sürgit, a.g.m., s. 20.

⁴ Bu konuda 1982 Anayasası’nı hazırlayan Komisyon ve Danışma Meclisi 1961 Anayasası ile getirilen yöntemi önermiş, ancak Milli Güvenlik Konseyi 113 üncü maddedeki biçimiyle benimsemiştir

⁵ 3046 sayılı Yasanın devlet bakanlığı sayısına ilişkin hükmü, 15.10.1986 tarih ve 3313 sayılı Yasayla «devlet bakanlıklarının sayısı onu geçemez» biçimine dönüştürülmüştür.

Bu yazıda, Cumhuriyet Türkiye'sinde bakanlıkların kuruluş, örgütlenme ve görev esaslarına ilişkin tarihsel evrimin yasal süreciyle, ülkemizde gerçekleştirilen kamu yönetimini yeniden düzenleme çalışmalarının bu konuya ilişkin yaklaşımı belirlenmek ve bu süreç açısından 1980 sonrasında yapılan aynı amaçlı düzenlemeler kısaca değerlendirilmek istenmiştir.

1982 Anayasası'nın 127 nci maddesine göre, "kuruluş ve görevleriyle bir bütün" olan "İdarenin "kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır" ve "kanunla" düzenlenir. Merkezden yönetim, yönetsel hizmetlerin merkezde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkezin hiyerarşisi içinde yer alan örgütlerce yürütülmesidir. Türkiye'de devletin temel yönetsel görevleri genel (merkezi) yönetimi oluşturan kuruluşlara yerine getirilmektedir. Genel yönetimin merkez örgütü, Cumhurbaşkanlığı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu, Bakanlıklar ve Bakanlardan oluşur.⁶ Dolayısıyla, bakanlıklar, devletin temel yönetsel hizmetlerinin yerine getirilmesinde önemli bir işleve sahiptir. Cumhuriyet Türkiye'sinde tanık olunan toplumsal gelişim süreci içinde devletin işlevlerinin genişlemesine paralel olarak bakanlık sayısı da artmış, ancak değinildiği gibi bakanlık sayısındaki artış her zaman toplumsal gereksinimlerin bir sonucu olmamıştır.

1982 ANAYASASI ÖNCESİ UYGULAMA

Cumhuriyet öncesinde Büyük Millet Meclisi döneminde ilk İcra Vekilleri Heyeti, 25.4.1920 tarihli "Kuvvei İcraya Teşkiline Dair Heyeti Umumiye Kararı" üzerine 2.5.1920 tarih ve 3 sayılı "Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Sureti İntibahına Dair Kanunun kabulüyle oluşturulmuştur. Kanunun birinci maddesine göre, Büyük Millet Meclisi'nin "Şeriye ve Evkaf, Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye, İktisat (Ticaret, Sanayi, Ziraat, Orman ve Maadin), Maarif, Adliye ve Mezahip, Maliye ve Rüşumat ve Defteri Hakani, Nafia, Dahiliye (Emniyeti Umumiye, Posta ve Telgraf), Mudafaa-i Milliye, Hariciye ve Erkanı Harbiyeyi Umumiye İşlerini görmek üzere on bir zattan oluşan bir İcra Vekilleri Heyeti" vardır.⁷

1921 Anayasası bakanlıkların kuruluşuna ilişkin özel bir hüküm getirmemiş ancak, Büyük Millet Meclisi'nin, Hükümetin bölündüğü daireleri özel yasası uyarınca seçtiği vekiller aracılığıyla yönetmesini ve Heyeti Vekilinin görev ve sorumluluğunun özel yasayla belirlenmesini

⁶ Devlet Teşkilatı Rehberi, TODAİE Yayını, Ankara 1986, s. 162.

⁷ Suna Kili ve Şeref Gözübüyük, Türk Anayasa Metinleri, İş Bankası Yayını, Ankara 1985, s. 88.

öngörmüştür.⁸ 1921 Anayasasının bakanlıkların kuruluş biçimine ilişkin açık bir düzenleme getirmemiş olmasına karşın, Anayasanın ilgili hükümleri, bakanlıkların kurulup kaldırılmalarının yasayla olacağı biçiminde anlaşılmış ve bu doğrultuda uygulamalarda bulunulmuştur.⁹ 1924 Anayasası ilk biçiminde "vekillerin adedi kanunla tayin olunur" hükmüyle bakanlıkların sayısının yasayla belirleneceği ilkesini benimsemiştir. Ancak, süreç içinde kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi ve artması bakanlıkların kuruluş ve sayısı konusunda esnek bir düzenlemeyi bir anlamda zorunlu kılmış, sonuçta 8.2.1937 tarih ve 3117 sayılı Yasayla "devlet dairelerinin bakanlıklara ayrılması" yeniden düzenlenmiştir. Yeni düzenlemeye göre, devlet daireleri Başbakanlık dışında en az 12 en çok 16 bakanlığa ayrılacak, bu sayı devlet bakanlıklarını da kapsayacaktır. Bu yasanın öngördüğü uygulamaya geçilemeden, 29.11.1937 tarih ve 3271 sayılı "Devlet Dairelerinin Vekaletlere Ayrılması Hakkında Kanun" çıkarılarak yürürlüğe konmuştur. Yasaya göre, Bakanlar Kurulunun kaç kişiden oluşacağı Başbakanın önerisi ve Cumhurbaşkanının onayı ile belirlenecek; devlet daireleri, biri Başbakanlık olmak üzere devlet işlerini gereksiz yere parçalamayacak biçimde Başbakanın önerisi ve Cumhurbaşkanının onayı ile bakanlıklara ayrılacaktır.

3271 sayılı Yasayla bakanlıkların kuruluşuna getirilen kolaylık daha sonra 1946'da çıkarılan bir yasayla bakanlıksız (sandalyesiz) bakanlıklar (devlet bakanlıkları) için de tanınmıştır. Bakanlıkların kurulmasına ilişkin olarak yapılan bu düzenleme, 13.9.1946 tarih ve 4951 sayılı "Bakanlıklar Kuruluşu Hakkında Kanundur. Bu kanun devlet dairelerinin Başbakanın önerisi Cumhurbaşkanının onayı ile bakanlıklara ayrılacağı ilkesini korurken, yeni olarak "devlet bakanlarının da tayin edilebileceği ve bunlardan birkaçına Başbakan Yardımcılığı görevi verilebileceği" hükmünü getirmiştir. Bu yasanın bakanlıkların kuruluş ve sayısı konusunda daha esnek bir tutum benimsediğini ve bakanlık kurulma ve kaldırılmasının yasamadan ayrılarak bir yürütme kararına bağlandığını söylemek gerekmektedir.

Yapılan değişikliklerle, yani bakanlıkların kuruluş ve sayısını gereksinmelere göre Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanının onayına bağlayan daha sonra da devlet bakanlıklarının oluşturulmasına ola-

⁸ Madde 7 : "... Heyeti Vekilinin vazife ve mesuliyeti kanunu mahsus ile tayin edilir". Madde 8 : "Büyük Millet Meclisi, hükümetinin inkisam eylediği devairi kanunu mahsus buvibince intihap kerdesi olan vekiller vasıtası ile idare eder....."

⁹ Muzaffer Sencer, "Türkiye'de Genel Yönetimin Merkez Örgütü", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 18, Sayı 3 (Eylül 1985), s. 11.

nak tanıyan düzenlemeler çeşitli hükümetler döneminde bakanlık sayılarının önemli değişimler göstermesine, çok zaman işlevsel nedenlere bağlı olmaktan çok siyasal nedenlerle¹⁰ bakanlıklar ve de özellikle devlet bakanlığı oluşturulmasına yol açmıştır. Örneğin 1946 yılında 4951 sayılı Yasanın yürürlüğe girmesinden sonra, 14 olan bakanlık sayısı, 16'ya çıkmış, 1957'de ise 21'e yükselmiştir. Yine 1950'li yılların sonuna doğru anılan yasanın tanıdığı olanaktan yararlanılarak Devlet Bakanlığı ve Başbakan Yardımcılığı sayısı 2'ye, Devlet Bakanlığı sayısı da 3'e çıkarılmıştır. Sonraki yıllarda da bakanlık sayıları sık sık değişmiştir.

Yeni bir dönemin siyasal ve yönetsel çerçevesini belirleyen 1961 Anayasası, 106'ncı maddesi ile "Bakanlıklar kanunun koyduğu esaslara göre kurulur" ilkesini benimsemesine karşın, 4951 sayılı Yasanın "Devlet daireleri Başbakanın önerisi ve Cumhurbaşkanının onayı ile bakanlıklara ayrılır" hükmüne dayanılarak iktidarların siyasal denge arayışları için, sık sık bakanlık kurulup kaldırılmıştır.

Ocak 1961'de kurulan T.C. nin 25 inci Hükümetinde (2. GÜRSEL) bakanlık sayısı 20 iken bu sayı, 25.6.1962'de 23'e; 3.11.1969-14.2.1970 arasında görev yapan 2. Demirel Hükümeti döneminde 24'e ve 13.7.1971 tarihinde de 25'e yükselmiştir. 16.11.1974-31.3.1975 tarihleri arasındaki Hükümet (IRMAK) döneminde 26 olan bakanlık sayısı bir sonraki Hükümette (4. DEMİREL: 31.3.1975-21.6.1977) 28'e yükselmiş; 5.1.1978 tarihinde göreve başlayan Hükümet döneminde (3. ECEVİT) bakanlar kurulu 35 üyeden oluşmuş, böylece bakanlık sayısı 34'e yükselmiştir. Devlet Bakanlığı sayısında da buna paralel bir artış gözlenmiş, ilkin 7.8.1946 tarihinde kurulan T.C. nin 15 inci Hükümetinde (PEKER) iki olan bakanlardan biri Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılığı ile görevlendirilmiştir. Bu sayı, 17.5.1954- 1.11.1957 tarihleri arasında görev yapan 3. Menderes kabinesinde dörde yükselmiştir. Beşinci ve son Menderes Hükümetinde (25.11.1957-27.5.1960) Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı sayısı iki, devlet bakanı sayısı ise üçtür. Devlet bakanı sayısı T.C. nin 27 nci Hükümetiyle birlikte (9. İNÖNÜ: 25.6.1962 - 2.12.1963) yediye yükselmiştir. Sonuçta, bakanlığı olan bakanlık sayısı gibi devlet bakanlığı sayısı da 3. Ecevit Hükümeti döneminde (5.1.1978 - 7.10.1979) en yüksek sayıya ulaşmış, Devlet Bakanlığı ve Başbakan Yardımcılığı sayısı 3'e, devlet bakanlığı sayısı da 7'ye yükselmiştir.

Bakanlıkların, bakanlık kurulma gerekliliğini ortaya koyan sağlıklı araştırmalara dayanmadan siyasal denge arayışları için kurulup kaldırılması kamu yönetiminin kalıcı bir yapı kazanmasını önemli ölçüde

¹⁰ Sencer, a.g.m., s. 12.

engellemiştir. Belki de tüm bunların etkisiyle Türkiye’de 1960 sonrasında gerçekleştirilen kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi ya da idari reform çalışmalarında bakanlıkların kuruluş, örgütleniş ve görev esaslarına ilişkin konular önemli yer tutmuştur; bu çalışmalarda daha kalıcı bir yönetsel yapı oluşturulmasına yönelik önerilerde bulunulmuştur.

MEHTAP Raporu ve Bakanlık Örgütlemesi

Örneğin, Türk kamu yönetimine ilişkin olarak gerçekleştirilen ilk önemli çalışma olan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporunda bakanlıkların kuruluş ve teşkilatlanmasına ilişkin kimi önemli sorun alanları saptanmakta ve bunların çözümüne ilişkin önerilerde bulunmaktadır. Rapora göre, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılarına, "hükümetin parlamento ile olan münasebetlerinde başbakana yardımcılık etmek, kabine içinde koordinasyon sağlamak, tecrübeleriyle ve bilgisiyle kabine çalışmalarını aydınlatmak veya özel önem yahut öncelik taşıyan konularda başbakanın işlerini kolaylaştırmak amacıyla" gereksinim duyulmaktadır. Ancak, uygulamada Türkiye’de bu amaçtan sapılmıştır. Devlet bakanları ve başbakan yardımcıları "idari görevlerinden sıyrılarak, hükümetin parlamento ile olan münasebetlerinde Başbakana yardımcılık etmek, kabine içinde komite başkanlığı ve başka yollarla koordinasyon sağlamak, özel önem taşıyan konularda Başbakanın işlerini kolaylaştırmak ve tecrübelerinden, bilgilerinden bütün hükümeti faydalandırmak gibi" görevler görmelidirler. Bunun için de "doğrudan doğruya ilgili bakanlıklara bağlanabilecek olan bazı hizmetlerin Başbakanlıktan ayrılması şarttır. Çünkü Başbakanlığa bağlı olarak devlet bakanları tarafından yönetilen ve aslında doğrudan doğruya ilgili bakanlıklara bağlanabilecek olan Tapu ve Kadastro, Beden Terbiyesi ve Vakıflar Genel Müdürlükleri ile Atom Enerjisi Komisyonu gibi kurumların ilgili oldukları bakanlıklara bağlanması, Başbakanın bakanlar kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliği sağlamak ve Hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmek olan asıl görevini daha etkin bir biçimde yerine getirmesine imkân verecektir. Yine devlet bakanları ve başbakan yardımcılarının "idari görevlerden sıyrılarak hükümetin parlamento ile olan münasebetlerinde Başbakana yardımcılık etmeleri, kabine içinde komite başkanlığı ve başka yollarla koordinasyon sağlamaları özel önem taşıyan konularda Başbakanın işlerini kolaylaştırmaları ve tecrübelerinden, bilgilerinden bütün hükümeti faydalandırmaları kabine çalışma-¹¹

¹¹ **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporu**, TODAİE Yayını, Ankara 1966, s. 16-17.

larını daha verimli kılacak, Başbakanın çok ağır olan yükünü bir dereceye kadar hafifletebilecektir.¹²

MEHTAP Raporu Bakanlar Kurulu'nun bileşimine ilişkin olarak da kimi yeni öneriler getirmektedir. Buna göre, Rapor, Gümrük ve Tekel Bakanlığının kaldırılmasını, bunun yanı sıra, "Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı" ve "Kültür Bakanlığı" adı altında iki yeni Bakanlığın kurulmasını öngörmektedir.¹³ Rapor ayrıca Basın Yayın ve Turizm Bakanlığının görevlerinin "yalnız turizm konusuna hasredilerek" bu bakanlığın "Turizm Bakanlığına dönüştürülmesini önermektedir. Rapora göre, yeni oluşturulan "Kültür Bakanlığı", Milli Eğitim Bakanlığının "güzel sanatlarla ve okullar dışındaki faaliyetleri ile ilgili görevlerini"¹⁴ "Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı" da "Türkiye'nin su, enerji, yakıt ve tabii kaynaklar politikasını tespit ve yürütme" görevini yerine getirecektir.¹⁵

MEHTAP Raporu'nun hazırlanış ve ilgili makamlara sunuluşunun ardından, 25.12.1963'de kurulan kabinede (10. İnönü Hükümeti), "Basın-Yayın ve Turizm Bakanlığının adı, "Turizm ve Tanıtma Bakanlığına dönüştürülmüştür. Ayrıca, kabinede iki yeni bakanlık daha yer almıştır. Bunlar köy işlerini eşgüdümlü olarak ve tekelden yürütecek olan "Köy İşleri Bakanlığı" ile, "memleketin maden, su, petrol ve genellikle enerji ve tabii kaynaklarının kullanılmasını ve geliştirilmesini saptamak amacıyla" oluşturulan "Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlııdır. Her iki bakanlık da kararnameyle kurulmuş; bunlardan Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının 76-468-496 sayılı Kuruluş Kararnamesi 7.2.1964, Köy İşleri Bakanlıındaki ise 16.7.1964 tarihinde çıkmıştır.

Raporda Gümrük ve Tekel Bakanlığının kaldırılması önerisine temel oluşturan gerekçe ise şöyledir : "1909 sayılı kuruluş kanununun birinci maddesi Gümrük ve Tekel Bakanlığının temel görevlerini, gümrük ve devlet inhisarı (PTT hariç) işleriyle meşgul olmak olarak belirlenmiştir. Bu hükme göre Bakanlık bir Gümrük, diğeri Tekel olmak üzere iki tür iş görmektedir. Gümrükle ilgili işler, yönetsel nitelikli olanlar dışta tutulursa sonuç olarak, gümrük geliri unsuruna dayanmaktadır. Bu da eşyanın yurt içine giriş ve çıkışı vesilesiyle devlete vergi yolundan da gelir sağlanması ve bu gelirin tahsil edilip hazineye girmesidir. Bu görev tamamıyla mali idarenin görevidir ve Maliye Bakanlığının asıl görevleri arasındadır. Nitekim 1931 yılına kadar bu iş, Maliye Ba

¹² a.g.e., s. 408.

¹³ a.g.e., s. 409.

¹⁴ a.g.e., s. 409.

¹⁵ a.g.e., s. 274.

kanlığınca yürütülmüştür.”¹⁶ MEHTAP Raporunun öneriler kısmında yukarıya alman eleştiriye dayanılarak varılan somut sonuç ise; "mali görevli ve idareyi açıkça bölücü nitelik taşıyan bu teşkilatlanma rasyonel değildir ve bakanlığın varlığı makul bir nedene bağlanmaz, bu konuda yapılabilecek en iyi öneri, Gümrük ve Tekel Bakanlığının kaldırılmasıdır.”¹⁷

Değınileceği gibi, İdari Reform Danışma Kurulu Raporunda da aynı gerekçeyle ve daha sistemli bir biçimde yer alan bu öneri, 1983 tarihinde Maliye Bakanlığı ile Gümrük ve Tekel Bakanlığı birleştirilerek "Maliye ve Gümrük Bakanlığı" nı oluşturulması böylece de Gümrük ve Tekel Bakanlığı kaldırılmasıyla yaşama geçmiştir.

Çerçeve Kanun

Bakanlıkların kuruluşunu olduğu kadar görev esaslarını da düzenleyen bir çerçeve yasa çıkarılması düşüncesi özünde MEHTAP Raporuna dayanmaktadır. Çok açık olmamakla birlikte MEHTAP Raporu bu alanda bir çerçeve yasa çıkarılmasını önermektedir: "Devletin genel idare işlerini düzenleyen, Harcırah, Barem Memurun vs. gibi ana Kanunlar yanında Bakanlıklarla onlara bağlı dairelerin kuruluşu ve iç teşkilatlanması hakkında da bir ana Kanunun tedvini, daha doğrusu Bakanlıkların Kuruluşu Hakkındaki 4951 sayılı Kanuna bazı yeni temel hükümlerin eklenmesi gerekmektedir". Görüldüğü gibi bakanlıkların sadece kuruluşuna ilişkin hükümler içeren 4951 sayılı Yasa yeterli görülmemektedir. Rapora göre 4951 sayılı Yasaya eklenmesi gerekli hükümlerin aşğıdaki soruların yanıtlarını içermesi gerekmektedir. Bu sorular; (a) Bakandan sonra idarenin en yüksek kademesi nedir ve yetkileri neler olacaktır? (b) Bakanlıkların iç teşkilatlanmasında başlıca büyük birimlerin standart adları neler olacaktır? Genel Müdürlük mü, yoksa Daire Başkanlığı mı esas alınacaktır? (c) ana birimlerin şubelere bölünüşü hangi esasa göre olacaktır? (d) Personel Şubesi, Levazım, Tetkik Kurulu, Özel Kalem, Muhasebe Daire Müdürlüğü gibi her bakanlıkta mevcut olan idari birimlerin görevleri ne olacaktır?¹⁸

MEHTAP Raporuna göre, "bakanlıkların kuruluşu hakkında 4951 sayılı Kanuna bir hüküm eklenerek, bir bakanlıkta bulunması gereken teşkilat birim tipleri ve görev dağıtımı esaslarının tespiti, her bakanlığın teşkilat kanununun meydana getirilen kuruluşun ana görevlerini tespitle yetinmesi ve iç bünyelere girmemesi, görev ve kuruluş kanunlarına

¹⁶ a.g.e., s. 222.

¹⁷ « a.g.e., s. 224-225.

¹⁸ a.g.e., s. 29-30.

başka genel kanunlarda yahut tüzük ve yönetmeliklerde yer alması gereken hususların konmaması, bakanlıklar teşkilatında ve idarenin iç yapısındaki insicamsızlığın önlenmesine" yardım edecektir.¹⁹

Görev ve Kuruluş Kanunları

MEHTAP Raporuna göre, kamu kurum ve kuruluşlarının mevcut kuruluş kanunları arasında bir birlik olmadığı gibi, bu kanunlar çok zaman ayrıntılı düzenlemelere gitmiştir. Kurum ve kuruluşların kuruluş kanunları incelendiğinde görevlerin kuruluşla birlikte ele alındığı görülmektedir. Rapor kuruluş kanunlarını ilgili örgütün görevlerini de belirlemeleri açısından şöyle gruplandırmıştır:

— Kuramların görevinden bahsetmeyerek sadece kuruluşu zikreden kanunlar,

— Genel olarak görevleri belirten ve teşkilat birimlerini belirtmeyen kuruluş kanunları,

— Teşkilatın kuruluş gayesinden, ana görevlerinden ve birimlerin görevlerinden bahseden kanunlar,

— Kuruluşun gayesini belirterek sadece teşkilatın birimlerini zikreden kuruluş kanunları,

— Teşkilatın genel olarak görevlerini ve içindeki birimlerin görevlerini tespit eden kuruluş kanunları,

— Teşkilat birimlerini sayarak sıra ile birimlerin görevlerini tespit eden kuruluş kanunları,

— Teşkilatın kuruluş gayesini belirterek içindeki birimlerden ve onların görevlerinden bahseden teşkilat kanunları.²⁰

Rapor, mevcut kuruluş kanunlarının birimlerin tespiti açısından da bir "yeknesaklık göstermediğini" belirterek, kuruluş kanunlarını bu açıdan da şöyle gruplandırmaktadır:

— Kuruluşta ana birimleri zikretmeyen teşkilat kanunları,

— Ana birimler halinde kuruluşu tespit eden teşkilat kanunları ve

— Ana birimlerle birlikte, birimlere dahil şubeleri ve servisleri belirten teşkilat kanunları.²¹

¹⁹ a.g.e., s. 409.

²⁰ a.g.e., s. 30.

²¹ a.g.e., s. 31.

Kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş ve görev kanunlarında belli bir standardın olmayışının uygulamada başta koordinasyon olmak üzere çok sayıda soruna yol açtığının belirtildiği Raporda "kuruluş ve görev kanunlarında bulunması gerekli standartlar" şöylece sıralanmaktadır:

— Kanunlar, teşkilatın gayesini ve ana görevini tespit ile yetinmeli, birimlerin ve şubelerin görevlerine inmemelidir,

— Kanunlar, kuruluşun birimlerini, şubelerini zikretmemeli ve iç teşkilatlanmada idare, ana kanun çerçevesinde serbest kalmalıdır,

— Birimlerin görevleri ve iç teşkilatlanma ile ilgili meseleler idari metinlerle düzenlenmelidir.²²

MEHTAP Raporuna göre, kamu kurum ve kuruluşlarının mevcut kuruluş ve görev kanunları gereksiz yere ayrıntılı düzenlemeler içermektedir. Bu kanunlarda "genel veya özel kanunlarda yahut tüzük veya yönetmeliklerde bulunması gereken hususlar" yer almaktadır. Raporda sözü edilen ayrıntılı hükümler, Barem, Memurun ve Harcırah Kanunlarını ilgilendiren hükümlerle özel kanunlarda, tüzük veya yönetmeliklerde yer alması gereken hükümlerdir.²³ Kanunların bu derece ayrıntılı olması, devlet hizmetinde görev alan kimseler arasında hak, sorumluluk ve ödevler bakımından önemli farklılık ve dengesizlikler yaratmaktadır.²³

MEHTAP Raporu'nun sunuluşundan İdari Reform Danışma Kurulu Raporunun hazırlanışına kadar geçen süre içinde MEHTAP Raporunda yer alan başka bir öneri de yaşam şansı bulmuş; 13.7.1971 tarihinde 4/554 sayılı Cumhurbaşkanlığı Tezkeresi ile "Kültür Bakanlığı" kurulmuştur. Bu bakanlığın kurulması, 26.3.1971 tarihinde göreve başlayan I. Erim Hükümetinde yapılan bir değişiklikle gerçekleşmiştir. Ayrıca, anılan süre içinde Kültür Bakanlığından önce 7.8.1969 tarihinde 4/726 Sayılı Kararla Orman, 3.11.1969 tarihinde de 4/983 sayılı Kararla Gençlik ve Spor Bakanlığı kurulmuştur. I. Erim Hükümeti dönemi içinde, ayrıca Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının adı, "Sanayi ve Ticaret Bakanlığına dönüştürülmüş, "Dış Ekonomik İlişkiler" adıyla yeni bir bakanlık kurulmuştur²⁴ .

²² a.g.e., s. 32.

²³ a.g.e., s. 24

²⁴ a.g.e., s. 35.

İdari Reform Danışma Kurulu Raporunda Bakanlıkların Kuruluş ve Örgütlenmesi

İdari Reform Danışma Kurulu Raporu da, MEHTAP Raporu gibi bakanlıkların kuruluş ve örgütlenmesine ilişkin kimi sorunlardan söz ederek bunların çözümüne yönelik öneriler getirmektedir. Örneğin, Rapor, MEHTAP Raporunun Başbakan Yardımcılığı ve Devlet Bakanlığı'na ilişkin önerilerini temel olarak paylaşmaktadır. Rapora göre, "hükümetin parlamento ile olan ilişkilerinde Başbakana yardımcılık etmek ve kabine içinde koordinasyon sağlamak amacı ile kurulan Devlet Bakanlığı zamanla değişik bir nitelik kazanmış" bu alanda iki ayrı kategori oluşmuştur. Buna göre, bazı Devlet Bakanlıkları Başbakanlığa bağlı kuruluşların yönetimini paylaşmış, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılarıysa bazı merkezi kuruluşların yönetimiyle uğraşmakla birlikte temel olarak koordine edici görev üstlenmişlerdir.²⁵ Rapor, Başbakan Yardımcılığı ve Devlet Bakanlığı konusuna ilişkin kimi düzenlemeleri öngörmektedir. Bu öngörmelere temel oluşturan öneriler, Raporda şöyle sıralanmıştır:

— Devlet Bakanları ve Başbakan yardımcılarının, hükümetin parlamento ile olan ilişkilerinde Başbakan'a yardımcılık etmeleri, kabine içinde koordinasyon sağlamaları, özel önem taşıyan konularda başbakanın işlerini kolaylaştırmaları ve tecrübelerinden, bilgilerinden bütün hükümeti yararlandırımları sağlanmalıdır.

— Başbakanlığa bağlanması gereken merkezi kuruluşlar yeniden düzenlenmeli, Başbakan Yardımcıları ve Devlet Bakanları, bu merkezi kuruluşlar dışında kalan kuruluşların yönetimi ile uğraşmamalıdır.

— Başbakanlığa bağlı kuruluşların genel politika saptama ve koordinasyon sağlama görevleri, Başbakan Yardımcıları ve Devlet Bakanlarının gözetim ve denetimi altında yürütülmelidir.

— Başbakanlığa bağlı kuruluşların gözetimiyle görevli devlet bakanlarının, görevlerini yerine getirebilmeleri için yeterli ve yetenekli personelle desteklenmeleri sağlanmalıdır.²⁶

Türkiye'de idarenin örgütlenmesi ve görev yüklenmesinin, genellikle kuruluş ve görev kanunlarıyla olduğunun yinelandığı ve "ancak son yıllarda, kuruluş ve görev kanunları bulunmayan, ciddi bir etüt ya da araştırma yapılmadan kurulan bakanlıkların sayısında önemli artışlar

²⁵ İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler, TODAİE Yayın, Ankara, 1972, s. 47.

²⁶ a.g.e., s. 47.

olmuştur” saptanmasının yapıldığı Raporda, bu uygulamanın yasal dayanağını, 4951 sayılı bakanlıkların kurulmasına ilişkin Yasanın birinci maddesinin oluşturduğu belirtilmektedir. Bilindiği gibi anılan yasanın birinci maddesi bakanlıkların Başbakanın önerisi ve Cumhurbaşkanının onayı ile kurulacağı ve bunlara ek olarak devlet bakanlıklarının da oluşturulabileceği hükmünü içermektedir. Rapor a göre zaman içinde sağlıklı bir araştırma yapılmadan yeni bakanlıkların kurulması sonucunda, "bakanlıklar arasındaki görev dağıtımında tutarlılık kaybolmuş, büyük girişler, tekrarlar ve boşluklar meydana gelmiştir. Ayrıca "mevcut bakanlık örgütleri de günün ihtiyaç ve koşullarına uygun olmaktan uzaklaşmış” bulunmaktadır.²⁷

İdari Reform Danışma Kurulu Raporunda yukarıdaki saptamalara ve bu raporla kurulması öngörülen idareyi geliştirme birimi tarafından ya da bu birimin gözetimi altında yapılacak araştırmalara dayanılarak kimi bakanlıkların amaç, görev ve örgüt yapılarının yeniden düzenlenmesi, buna ek olarak kuruluş ve görev kanunları bulunmayan bakanlıklara ilişkin araştırma yapılması, bu bakanlıkların varlığı gerekli görülürse teşkilat kanunlarının çıkarılması ile iki bakanlığın kaldırılması önerilmektedir. Raporun amaç, görev ve örgüt yapılarının yeniden düzenlenmesini öngördüğü bakanlıklar, Adalet, İçişleri, Dışişleri, Milli Savunma, Maliye, Bayındırlık, Ulaştırma, Tarım, İmar ve İskan, Turizm ve Tanıtma, Sağlık ve Sosyal Yardım, Çalışma, Milli Eğitim, Enerji ve Tabii Kaynaklar ile Kültür Bakanlığı”dır.²⁸ ²⁹

Raporun kuruluş ve görev kanunları bulunmayan bakanlıklara ilişkin önerisini de buraya aynen almak oldukça aydınlatıcı olacaktır : "4951 Sayılı Kanunun verdiği olanaklardan yararlanmak suretiyle idari metinlerle kurulan Orman, Gençlik ve Spor, Sanayi ve Ticaret ve Dış Ekonomik İlişkiler Bakanlıklarının (1) kuruluşlarının gerekli olup olmadıkları araştırılmalı ve (2) kurulmaları uygun görüldüğü takdirde, görevleri ve örgüt yapıları yapılacak araştırma sonuçlarına göre düzenlenmelidir” ?

Raporda Gümrük ve Tekel Bakanlığıyla Köy işleri Bakanlığının kaldırılması önerilmektedir. Gümrük ve Tekel Bakanlığının kaldırılması, "bakanlığın görevinin mali nitelikli olması ve hizmette birlik kuralına açıkça aykırı bulunması” gerekçesine dayandırılmaktadır. Ra-

²⁷ a.g.e., s. 50.

²⁸ a.g.e., s. 51.

²⁹ a.g.e., s. 51.

pora göre, Köy işleri Bakanlığının görevleri de "Tarım, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Bayındırlık, imar ve İskan ve Orman Bakanlıkları gibi kuruluşların fonksiyonlarını" kapsamaktadır. Bu yüzden, "merkezi hükümet kuruluşlarında hizmet bütünlüğünü korumak, görev ve sorumluluk dengesini sağlamak, kuruluşlar arası görev girişleri ve koordinasyon aksaklıklarını gidermek bakımından sağlayacağı yararlar da göz önünde tutularak bu Bakanlık kaldırılmalı ve bugünkü görevlerinin ilgili bakanlıklara devredilmesi sağlanmalıdır.³⁰

Görev ve Kuruluş Kanunları

İdari Reform Danışma Kurulu Raporu'nda, Türkiye'de idarenin örgütlenmesinin ve görev yüklenmesinin çoğu zaman görev ve kuruluş kanunları ile olduğu yinelenerek bu konuya ilişkin önemli sorunların olduğu belirtilmekte ve bu sorunlar şöyle sıralanmaktadır:

— Bakanlıkların kuruluş ve iç örgütlenmesinin belirli standartlara bağlanmamış olması, kuruluşlar arasında büyük farklılaşmalara yol açmakta; hizmetlerin gereği gibi görülmesini engellemekte; kurumlararası ilişkilerde koordinasyonu, çabukluğu, verimliliği ve eşitlik duygusunu olumsuz biçimde etkilemektedir.

— Kuruluş ve görev kanunlarında ayrıntılara inilerek genel ya da özel kanunlarda, tüzük ve yönetmeliklerde bulunması gereken konulara yer verilmesi, esnekliği azaltmaktadır.

— Görev ve kuruluş kanunlarının hazırlanmasında dikkatsizlik, boşluklara, tekrarlara, koordinasyonsuzluklara ve birimler arasında yetki girişlerine neden olmaktadır.

— Görev ve kuruluş kanunlarına paralel olarak idareye hizmet yükleyen başka özel kanun, tüzük ve yönetmeliklerin var oluşu, merkezi hükümet görevleri arasında rastlanan boşluk ve yetki tecavüzlerinin nedenlerini teşkil etmektedir.³¹

Çerçeve Kanun

İdari Reform Danışma Kurulu Raporu kuruluş ve görev kanunlarına ilişkin olarak ortaya çıkan ve yukarıda sıralanan sorunların çözümüne yönelik kimi önerileri de içermektedir. Bu önerilerin bugünkü kuruluş ve görev kanunlarının hazırlanmasına da kılavuzluk edebileceğini söylemek olası görünmektedir. Anılan öneriler şöyledir:

³⁰ a.g.e., s. 51.

³¹ a.g.e., s. 53.

— Bakanlıkların kuruluşu ve iç örgütlenmesi konusunda, bir ana kanun hazırlanmalıdır. Bu kanunda, kuruluşun kademe ve yetkileri, ana birimleri, ana birimlerin alt birimlere bölünüş biçimi, her bakanlıkta mevcut ortak birimlerin görevleri ve bakanlıkların görevinin saptanmasında esas alınacak ölçüler gösterilmelidir.

— Bakanlıkların kuruluş kanunları örgütün amacını, ana görevini ve yetkilerini saptamakla yetinmeli; birimlerin sayı ve görevleri, iş örgütlenme ile ilgili sorunlar, ana kanun çerçevesinde idari metinlerle düzenlenmelidir.³²

Görüldüğü gibi, bu önerilerle bir yandan bakanlıkların kuruluş ve örgütlenmesine ilişkin çerçeve bir yasanın çıkarılması önerilip yasanın düzenleyeceği alanın sınırları belirlenirken, diğer yandan da bakanlıkların kuruluş kanunlarının nasıl olması gerektiği sorusu yanıtlanmaktadır.

İdari Reform Danışma Kurulu Raporundaki önerilerin gerçekleşme durumuna bakıldığında şöylesi bir gelişme gözlenmektedir. Raporun hazırlanarak Başbakanlığa sunulması sonrasında oluşan ilk Kabinede (2. Erim Hükümeti: 11.12.1971 - 17.4.1972) Raporda zıt yöndeki öneriye karşın, Köy işleri Bakanlığı ile Gümrük ve Tekel Bakanlığı yerlerini korumuş, buna karşın Dış Ekonomik İlişkiler Bakanlığı kaldırılmış, Sanayi ve Ticaret Bakanlığının adı "Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına" dönüştürülmüş ve Ticaret Bakanlığı kurulmuştur.

1980 SONRASI GELİŞMELERİ

Her ekonomik ve politik kriz sonrasında olduğu gibi, böylesi bir kriz sonrasında gerçekleşen 12 Eylül 1980 Askeri Harekâtının ardından da kamu yönetimi kimi önemli sorunların kaynağı olarak nitelenmiştir. Bunun bir sonucu olarak yeni Yönetim'in öncelikle ele aldığı konulardan biri de kamu yönetimi, daha doğrusu kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi olmuştur. Bu amaçla ilkin 1980 yılı Ekim ve Kasım aylarında Milli Güvenlik Konseyi'nce oluşturulan bir Komisyonca "Kamu Personel Problemleri Yöneyem Araştırması" gerçekleştirilmiştir. Bu araştırmanın sonuçları doğrultusunda Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarının başkanlığında "Genel İstihdam", Devlet Personel Dairesi Başkanının başkanlığında "Personel Rejimi" ve TODAİE Genel Müdürünün başkanlığında "Kamu Yönetimi" komisyonları oluşturulmuştur.

Kamu Yönetimi Komisyonunun çalışmalarını raporlar yerine Kanun Hükmünde Kararname (KHK) Tasarısı Taslakları biçiminde sonuç-

³² a.g.e., s. 53-54.

landırması öngörülmüştür. Nitekim 13.12.1983 tarihinde seçimle gelen hükümet göreve başladığında Ulusu Hükümetinin oluşturduğu komisyon çalışmalarını tamamlayarak Başbakanlığa sunmuştur. Saptanabildiği kadarıyla bu Komisyon, çerçeve niteliğinde 6, Başbakanlıkla ilgili 6, Başbakanlık bağlı kuruluşlarıyla ilgili 14, Bakanlıklarla ilgili 14, Mahalli İdarelerle ilgili 5, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile ilgili 3, Kırtasiyecilik ve diğer konularla ilgili olarak 18 KHK Tasarısı Taslağı ve bunlara ek olarak çeşitli konularda tüzük ve yönetmelik tasarıları hazırlamış ve çok sayıda konuya ilişkin görüş bildirmiştir.

Bakanlıkların Kuruluş ve Örgütlenişine İlişkin Çerçeve Düzenleme

Girişimi

Komisyonun sonuçları yukarıda özetlenen çalışmaları sürerken Hükümet de Bakanlar Kurulunun bileşimine, bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarına ilişkin kimi değişiklikler gerçekleştirmiştir. İlkin,

13.2.1981 tarih ve 2384 sayılı Yasayla Orman Bakanlığı, Tarım Bakanlığına devredilerek, Tarım Bakanlığının adı "Tarım ve Orman Bakanlığına dönüştürülmüştür. Bakanlıklar düzeyindeki ikinci değişiklik de yine bu sırada yapılmış ve Devlet Başkanlığının 25 Kasım 1981 gün ve 4-901 sayılı kararıyla Kültür Bakanlığı kaldırılarak Turizm ve Tanıtma Bakanlığının adı, "Kültür ve Turizm Bakanlığı" olarak değiştirilmiş; Kültür Bakanlığı bünyesinde bulunan kuruluşlar kadrolarıyla birlikte yeni oluşturulan "Kültür ve Turizm Bakanlığına devredilmiştir.

Ulus Hükümeti daha sonra, 27.2.1982 tarihinde 8/4334 sayılı kararla "Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esasları Hakkında Kararname'yi yürürlüğe koymuştur. Kararnamenin ilk maddesi bakanlıkların, "Bakanlıkların Kuruluş Esasları Hakkındaki Kanun" çıkarılıncaya kadar, süratli, verimli ve düzenli çalışmaları için bu kararname hükümlerine göre yeniden düzenlenmesini öngörmektedir. Saptanabildiği kadarıyla, bu kararname bakanlıkların kuruluşunu olduğu kadar görev esaslarını da düzenleyen ilk yasal çerçeve düzenlemedir. Bu kararnameyle birlikte her bakanlığın çizilen bu çerçeveyle aldığı yeni yasal görünümü belirleyen yapıları da yayınlanmış ve kararnamenin 26 ncı maddesiyle bakanlıkların fiili durumlarını kararnamenin eki olarak yayımlanan listelere uydurmaları öngörülmüş, ancak Milli Savunma Bakanlığı bu düzenlemelerin dışında tutulmuştur.

Kararname ikinci maddesiyle Devlet Bakanlığı ve Başbakan Yardımcılıkları veya devlet bakanlıklarının ihtiyaca göre 4951 sayılı Kanundaki esaslara göre kurulmasını, bunun yanı sıra bakanlıklarda kadroları Başbakanlıkta olmak üzere birer Bakardık Genel Sekreterliği oluşturul-

masını öngörmüştür. Kararnameye göre bakanlıklar kuruluş kanunlarıyla kendilerine verilen görevleri (a) bakanlık merkez kuruluşu, (b) bakanlık hizmet alanlarına göre bağlı veya ilgili ana hizmet kuruluşları, (c) bakanlık taşra kuruluşları ve (d) bakanlık yurtdışı kuruluşları eliyle yerine getirecektir. 8/4334 sayılı Kararname "Bakanlık Merkez Kuruluşu" başlığı altında bakanın emrindeki hiyerarşik kademeleri (a) müsteşarlık, (b) genel müdürlük, (c) daire başkanlığı, (d) grup başkanlığı (Fen Heyeti Müdürlüğü, Baş Mühendislik), (e) şube müdürlüğü, (f) kısım şefliği (uzman) ve (g) memurluk olarak belirlemiştir. Kararnamenin beşinci maddesi uyarınca bakanlıkların kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek için yerine getirmekten sorumlu oldukları hizmetler, (a) esas birimler, (b) danışma ve denetim birimleri ve (c) yardımcı birimler eliyle yürütülecektir. Bakanlıkların Merkez kuruluşlarında Danışma ve Denetim birimleri olarak, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Tetkik Kurulu (Yüksek Fen Kurulu) Başkanlığı, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Bakanlık Müşavirliği ve Savunma Sekreterliği; Yardımcı Birimler olarak da Özel Kalem Müdürlüğü, Genel Sekreterlik, Kontrolörlük Daire Başkanlığı, Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı ve Personel Dairesi Başkanlığı oluşturulacaktır. Kararname, Bakan, Müsteşar, Müsteşar Yardımcılığı, Özel Kalem Müdürlüğü, Bakanlık Genel Sekreterliği, Bakanlık Komptrolörlüğü ile ortak Danışma ve Denetim birimlerini tanımlayıp görevlerini belirlemiştir. Bunlara ek olarak, bakanlıkların iç örgütlenmeleri için de kimi önemli yenilikler getirmiş, daha doğrusu bakanlıkların iç örgütlenmesine ilişkin sınırları belirlemiştir. Buna göre, kararnamenin eki listede gösterilenler saklı olmak kaydıyla, Müsteşarlık ve Genel Müdürlükler ancak kanunla, müstakil daire başkanlıkları ise kararname ile kurulabilecek; Danışma, Denetim ve Yardımcı Birimler "Genel Müdürlük" olarak örgütlenemeyeceklerdir. Müsteşar ve Genel Müdür ilgili bakanın onayıyla en çok üç yardımcı kullanabilecektir.

Genel Müdürlüklere en az iki, en çok yedi alt kademe bağlanabilecek, gerekli görülen hallerde ilgili bakanın teklifi ve başbakanın onayı ile genel müdürlüklerde yardımcıları 5'e kadar yükseltilebilecek ve yardımcıları en fazla 3'er daire bağlanabilecektir. Aynı madde uyarınca daire başkanlığı ve alt kademelere en az iki, en fazla dört alt kademe bağlanabilecek, ancak müstakil daire başkanlıklarında bu sayı 5'e çıkabilecektir. Yine müstakil dairelerde kendisine bağlı grup başkanlıklarından ikisine, diğer dairelerde ise bir tanesine daire başkan yardımcılığı unvanı verilebilecektir.

Kararname, tüm bunlara ek olarak altıncı bölümde "Yükümlülükler ve Yetki Devri" başlığı altında, Yöneticilerin Sorumluluğu, Mahal-

li İdarelerle Koordinasyon, Bakanlıklar arası İşbirliği ve Koordinasyon, Karar Alma ve Yürütme Görev ve Sorumluluğu, Denetleme Görev ve Sorumluluğu, Bakanlıkların Düzenleme Görev ve Yetkisi ile Yetki Devri gibi konuları da kısaca düzenlemiştir.

Bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını ayrıntılı biçimde düzenleyen ilk çerçeve metin olması yüzünden yukarıda ayrıntılı biçimde açıklanan bu Kararname, Bakanlar Kurulu'nun böyle bir kararname çıkarmaya yetkisi olmadan yürürlüğe konduğundan bütünüyle uygulamaya geçirilememiştir. Sözü edilen bu yasal açıklık, daha sonra değinilecek olan Yetki Kanununa bir madde eklenerek, giderilmeye ve bu kararnameye meşruluk sağlanmaya çalışılmıştır.

Yetki Kanununun anılan hükmü şöyledir : "Bakanlar Kurulu, bu kanuna dayanarak çıkaracağı kanun hükmünde kararnamelerin yürürlük tarihini 26 Şubat 1982 olarak tespit etmeye yetkilidir.

Bu kararnamenin yürürlüğe konmasından yaklaşık dört ay sonra

17.6.1982 tarihinde 2680 sayılı "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu" çıkarılmıştır. Bu Kanunla Bakanlar Kuruluna, "kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi için kamu kurum ve kuruluşları, Tarım Satış ve Tarım Kredi Kooperatifleri ile bunların birliklerinin kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin konularda bu kanunda belirtilen çerçeve içinde kanun hükmünde kararname çıkarma" yetkisi verilmiştir.

2680 sayılı Yetki Kanunu'nun ikinci maddesi uyarınca, bu Kanuna göre çıkarılacak kararnameler:

— Kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasında bölünüşüne, hangi ana hizmet kuruluşlarının hangi bakanlıklara bağlanacağına, yeni bakanlık, bağlı ve ilgili kuruluş kurulmasına, mevcutların birleştirilmesine veya kaldırılmasına, bakanlıkların taşrada ve yurt dışında teşkilat kurmasına, muhafazası, birleştirilmesi, yeniden düzenlenmesi veya kurulması öngörülen bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş biçimlerine, hukuki yapılarına, hangi ana hizmet birimlerinden oluşacağına, birimler arasındaki hiyerarşik ilişkilere, tüm kuruluşlarda benzer hizmet yapan birimlerin görev, yetki ve yükümlülüklerine ait genel esasları,

— Bu esaslara uygun olarak yukarıda sayılan kurum ve kuruluşların görev, yetki, teşkilat ve kadrolarının düzenlenmesine ilişkin hükümleri

— Tarım Satış ve Tarım Kredi Kooperatifleri ile bunların birliklerinin kuruluşu, organlarının teşkili, görev ve yetkileri ile işleyişi gibi hususların yeniden düzenlenmesine ilişkin hükümleri kapsayacaktır.

Kanun uyarınca, Bakanlar Kurulu bu Kanunun birinci maddesi ile verilen yetkileri kullanırken, “kamu hizmetlerinin düzenli, etkili, verimli, ekonomik ve süratli bir şekilde yürütülebilmesini sağlamak” amacıyla kimi ilkeleri göz önünde bulunduracaktır. Yasada sözü edilen bu ilkeler şöyledir:

— Kamu hizmetlerinin genel idare esaslarına göre yürütülmesi gerekenler Başbakanlık, Bakanlıklar ve bunlara bağlı kuruluşlar eliyle yürütülür.

— Bakanlıkların kuruluş ve teşkilatlanmasında, kamu hizmetlerinde iş bölümünün ve koordinasyonun sağlanması, bir hizmetin tek kuruluş veya birim tarafından yürütülmesi ve kaynak israfının önlenmesi esasına uyulur.

2680 sayılı Kanunla Bakanlar Kuruluna 18 ay için verilen yetki,

2.12.1983 tarih ve 2967 sayılı Yasayla yapılan değişiklik üzerine iki yıl süreyle (17.6.1984'e kadar) kullanılmıştır.

Ayrıntılı biçimde anlatılan bu Yetki Kanunu, bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarına ilişkin olarak yapılan sonraki çalışmalarının hem yasal temelini oluşturmuş hem de yapılacak çalışmaların çerçevesini çizmiştir.

Nitekim 12 Eylül 1980 Askerî Harekâtı sonrasında kurulan ve halen görev başında bulunan Hükümet, kamu yönetimine ilişkin olarak gerçekleştirdiği önemli değişiklikleri bu Yetki Kanunu'na dayandırarak yapabilmektedir. Bu sırada, Yetki Kanunu'yla birlikte aynı doğrultuda başka bir düzenleme de 1982 Anayasası'nda yer almış; 7 Kasım 1982 tarihinde % 91.4 oyla kabul edilerek 2709 sayılı Yasa olarak yürürlüğe giren 1982 Anayasası, bir anlamda önceki uygulamalara tepki olarak 113 üncü maddesiyle “bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir” ilkesini benimsemiştir.

Konuya İlişkin Son Gelişmeler

Böylece, 1982 Anayasası hükümeti kurmakla görevlendirilen yeni partiyi bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarına ilişkin bir çerçeve kanun çıkarmaya zorlarken, 2680 sayılı Yetki Kanunu da, böyle bir yasanın çıkarılmasına olanak sağlamıştır. Nitekim ilkin 13.12.1983 tarih ve 174 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarına İlişkin Kanun

Hükmünde Kararname yayınlanmış, bu çerçeve kararnameyi Milli Savunma dışındaki bakanlıkların buna uyarlanmış KHK'leri izlemiştir. Bu değişikliklerle, Ulusu Kabinesinde yer alan bakanlıklardan Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Ulaştırma, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Sağlık ve Sosyal Yardım ve Kültür ve Turizm aynen korunurken kalan 12 bakanlık 6 bakanlık olarak yeniden düzenlenmiştir. Başka bir anlatımla 13.12.1983 tarihinde Maliye Bakanlığı ile Gümrük ve Tekel Bakanlığı "Maliye ve Gümrük Bakanlığı", Çalışma Bakanlığı ile Sosyal Güvenlik Bakanlığı "Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı", Bayındırlık Bakanlığı ile İmar İskan Bakanlığı, "Bayındırlık ve İskan Bakanlığı", Milli Eğitim Bakanlığı ile Gençlik ve Spor Bakanlığı "Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığı" ve Tarım ve Orman Bakanlığı da Köy işleri ve Kooperatifler Bakanlığı ile birleşerek "Tarım Orman ve Köy işleri Bakanlığı" olarak yeniden örgütlendirilmiştir.

174 sayılı KHK bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarına ilişkin olan ve yaşama geçen ilk yasal çerçeve düzenlemedir. Bu KHK, temel olarak 8/4334 sayılı kararnameyi almış, "bakanlıkların teşkilatlanmasının genel esaslarının bu kararname ile belirlenmesi, ayrıntılarına gereksinim ve yapısal özelliklere göre her bakanlığın kendi kuruluş kanunu ile düzenlenmesi esasını benimsemekle birlikte, birçok konuyu ayrıntılı olarak düzenlemiştir. Daha değişik bir söyleyişle, bu KHK ile bakanlıkların kuruluşu, örgütlenmesi, oluşturulan birimlerin görev, yetki ve sorumlulukları, örgütlenme ve hizmetlerin yerine getirilmesindeki esas ve usullerle bakanlıkların görevleri ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir. Böylece, 13.12.1946 tarih ve 4951 sayılı "Bakanlıklar Kuruluşu Hakkında Kanun" ile diğer kanunların bu KHK'ye aykırı hükümlerini de kaldırmış, bakanlıkların kuruluş ve görev esasları konusundaki mevzuatı basitleştirirken, bağlı ve ilgili kuruluşların kuruluş, örgütleniş ve işleyişlerine belli bir sistem, bir düzen getirmiştir.

174 sayılı KHK'de ilk değişiklik 202 sayılı KHK ile gerçekleştirilmiş, daha sonra ise bu KHK'leri yürürlükten kaldıran 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarına İlişkin Yasa çıkarılmıştır. Böylece, 1982 Anayasasının 113 üncü maddesiyle öngördüğü, "bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir" ilkesi yerine getirilmiştir.

Temel olarak bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını belirleyen bu yasa, 174 ve 20233 sayılı KHK'lerle getirilen düzenlemeyi benimsemiş,³³

³³ 13.12.1983 gün ve 174 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (Resmî Gazete, 18.6.1984 tarih ve 18453 sayı.)

kimi eklentiler yapmış ve bazı konuları da ayrıntılı olarak düzenlemiştir. Temel aldığı KHK'ler gibi Milli Savunma Bakanlığı dışındaki bütün bakanlıkları konu edinen 3046³⁴ sayılı Yasanın amacı, birinci maddesinde "kamu hizmetlerinin düzenli, hızlı, etkili, verimli ve ekonomik olarak yürütülebilmesi için bakanlıkların kurulmasına teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esasları düzenlemek" olarak belirlenmiştir.

Bakanlıkların kuruluşunu olduğu kadar, örgütlenmesi ve çalışmasına ilişkin esasları düzenleyen ve yaşama geçen ilk yasa niteliğini taşıyan 3046 sayılı Yasa, "Bakanlıkların Kurulması, Devlet Bakanlıkları, Bakanlık Merkez Teşkilatı, Hizmet Birimleri ve Bunların Görevleri, Bakanlık Taşra ve Yurtdışı Teşkilatı, Bakanlık Bağlı ve İlgili Kuruluşları, Hiyerarşik Kademeler ve Birim Unvanları, Bakanlık Teşkilatlanma Esas ve Usulleri ile Sorumluluk ve Yetkileri" gibi konulan ayrıntılı biçimde düzenlemiştir.

Gerçekten de 3046 sayılı Yasa yakından incelendiğinde, bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarına ilişkin bir çerçeve yasa olarak fazlaca ayrıntılı bir düzenleme içerdiği görülecektir. Bunun uygulamada kimi önemli sorunlar çıkaracağını ve Türk kamu yönetimine egemen olan merkeziyetçi yapıyı pekiştireceğini öne sürmek olası görünmektedir. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi ve İdari Reform Danışma Kurulu Raporlarında da belirtildiği gibi, böyle bir çerçeve kanun "bakanlığın kademe ve yetkilerini, ana birimleri, ana birimlerin görevleri ve bakanlıkların görevlerinin saptanmasında esas alınacak ölçüleri göstermeli, daha ayrıntılı bir düzenlemeye gitmeyerek bakanlıkların iç işleyişinde belli bir esnekliğe olanak tanımalıdır. Çünkü 3046 sayılı Yasada olduğu gibi, paralel biçimde bakanlıklar da kendi kuruluş ve görev kanunlarında ayrıntılı düzenlemelere gitmişlerdir. Başka bir anlatımla, bakanlıkların kuruluş kanunları örgütün amacını, ana görevini ve yetkilerini saptamakla yetinmemiş, birimlerin sayı ve görevleri, iç örgütlenme ile ilgili kimi düzenlemeleri idari metinlere bırakmadan ayrıntılı bir düzenlemeye konu etmiştir.

Böylesi bir çerçeve yasa ve ona uygun olarak hazırlanan her bir bakanlığa ilişkin kuruluş yasasının sonucu olarak çıkabilecek sorunların başında örgütlenmenin gelebileceği söylenilebilir. Örneğin yasa, gö

³⁴ Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13.12.1983 gün ve 174 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (Resmi Gazete, 9.10.1984 tarih ve 18540 sayı.)

rev ve hizmetin nitelik ve niceliğine göre en az üç şube müdürlüğü bulunmadıkça daire başkanlığı, en az üç daire başkanlığı bulunmadıkça da genel müdürlük kurulamayacağını öngörmektedir. Bu hükmün, bakanlıkların örgütlenmesinde yasal gerekliliği yerine getirmek amacıyla yapay birimler oluşturulmasına yol açacağını söylemek olası görünmektedir.

SONUÇ

Buraya kadar anlatılmaya çalışılan gelişmeleri kısaca şöyle toplamak gerekli ve olası görülmektedir: 1982'den önceki Türk Anayasaları bakanlıkların kuruluşuna ilişkin olarak esnek hükümler içermiş, uygulama bakanlık kurulması için çok zaman bu alana ilişkin yasayla paralellik içinde Başbakanın önerisi, Cumhurbaşkanının onayı biçiminde olmuş; bu durumsa ülkenin karmaşık siyasal ve ekonomik yapı ve işleyişi içinde zamanla gerçek gereksinimler yerine siyasal denge arayışlarının sonucu olarak sık sık bakanlık kurulup kaldırılmasına yol açmıştır. Ülkede kamu yönetimine daha sağlıklı bir yapı ve işleyiş kazandırmak amacıyla gerçekleştirilen reform ya da yeniden düzenleme çalışmalarında bakanlıkların kuruluş, örgütleniş ve görev esaslarına ilişkin 1983 sonrasında somutlaşan gelişmelere koşut öneriler getirilmiştir. Bu yöndeki öneriler daha 1960'lı yılların başında geliştirilmiş olmasına karşın, uygulanma şansım ancak 12 Eylül 1980 Askerî Harekâtı sonrasında bulabilmiştir. 1982 Anayasası bir anlamda yukarıda sıralanan olumsuzlukları önlemek, bakanlıkların kurulup kaldırılması gibi örgütleniş ve işleyişlerini de denetim altına alarak hükümetlere kararlı bir yapı kazandırmak amacıyla, "bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir" ilkesini benimsemiştir. 6 Kasım 1983 seçimleri sonrasında başlayan süreç, bakanlıklar alanında bu anayasal gerekliliğin yerine getirilmesiyle işlemeye başlamış, çıkarılan KHK'lerle başlayan gelişme bakanlıkların kuruluş ve örgütlenmesine ilişkin çerçeve (ana) bir yasanın çıkarılmasıyla önemli bir aşama kaydetmiştir.

İL VE İLÇE DÜZEYİNDE PLANLAMA YÖNETİMİ

Dr. Tayfur ÖZSEN

GİRİŞ

Planlı kalkınma yönteminin seçilmesi, merkezi idarenin taşra yönetimi açısından da çeşitli düzenlemeler yapılması zorunluluğunu ortaya çıkarmakta, bir dizi sorunun çözülmesini gerektirmektedir. Bu sorunlar içinde, özellikle geleneksel yönetsel yapının, planlama ve kalkınma sorunları karşısında yetersiz kalması önem taşımaktadır. Ülkemizdeki planlama yönetiminin gelişimi incelenirken, merkezin taşra yönetimi düzeyindeki bu yapısal soruna; bölge, il ve ilçe düzeylerindeki planlama yaklaşımlarını ve örgütlenmesini ve sonuçta da ulusal planın başarısını doğrudan etkilemesi nedeniyle değinilmesi gerekli olmaktadır.¹

1961 Anayasası'nda olduğu gibi, 1982 Anayasası da, merkezi idare kuruluşu bakımından il sistemini ve illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayanacağını kabul etmiş, bunun yanı sıra kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabileceğini öngörmüştür. Genel yönetimin üzerine aldığı hizmetleri, hizmetin gereklerine, ekonomik ve toplumsal koşullara, ülkenin coğrafya durumuna göre yürütebilmesi, hizmetleri halka götürebilmesi için taşrada örgütlenmesi bu ana ilkeler doğrultusunda gerçekleştirilmek durumundadır.

Merkezi yönetimin taşra birimlerinin ülke üzerinde dağılışı ana ilke, mülki idare bölümlerine uygunluğun gözetilmesidir. Bölge kuru-

¹ Fazla bilgi için bkz. Mehtap Raporu, s. 39-47; Arif T. Payaslıoğlu, Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme, TODAİE-DPT Ortak Yayın, Ankara, 1966; Mustafa Tosun, Türkiye'de Valilik Sistemi, TODAİE Yayını, Ankara, 1970; İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, TODAİE Yayını, Ankara, 1972, s. 141-148.

luşlarının oluşturulmasının ise Anayasa'da öngörülen amaç doğrultusunda, ancak belli durumlarda gerçekleştirilmesi gerekir. Gerçekten, bazı hizmetlerin etkin, verimli ve hızlı bir biçimde yürütülebilmesi, kalkınmaya yönelik teknik hizmetlerin gerçekleştirilebilmesi açısından il yeterli bir alan olamamaktadır.² Özellikle bazı alt yapı tesislerinin yapımı ve işletilmesindeki teknoloji ve ölçek gerekleri bölge çapında örgütlenmeyi zorunlu kılmaktadır.³

Bunun yanı sıra, kırsal kesimin kalkınmasına yönelik daha küçük ölçekli hizmet ve yatırımların ise en etkin biçimde ilçe düzeyinde yürütülebileceği gözlenmektedir.⁴

Bu durum var olan yönetim yapısının ekonomik ve toplumsal yapıdaki değişmelere uyum sağlama zorunluğunu ortaya çıkarmaktadır. Nitekim Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında belirtildiği gibi gelişme sürecinin bugünkü aşamasında, ekonomik yönetim ile kamu yönetiminin eşleştirilmesi, bir bütünsellik içinde ele alınması giderek büyük önem kazanmaktadır. Oysa mevcut yapı buna gereğince olanak tanımamakta; ekonomik yönetimin gereksinimleri kamu yönetiminin kurulu boyutlarını aşmaktadır. Ülkenin bugünkü gelişme aşamasında ekonomik yönetim açısından temel kademeler merkez, bölge ve ilçe olarak belirlemekte, il ise merkezi yönetimin taşradaki ana genel yönetim kademesi niteliğini sürdürmektedir.⁵

Ancak planlı döneme girildiğinden beri taşra yönetimi açısından planlı kalkınmanın gerektirdiği yapısal düzenlemeleri gerçekleştirmek mümkün olamamıştır.

Planlı kalkınma sisteminin etkin bir biçimde işletilebilmesi için taşra yönetim birim ve kademelerinin, bu sistemin gerektirdiği yönde düzenlenmesi sorunu halen güncelliğini korumaktadır. Özellikle bu yazının konusunu oluşturan il ve ilçe düzeyindeki planlama örgütlenmesi alanında da, bugüne kadar ortaya çıkan ve aşağıda sırasıyla incelenecek gelişmeler de bu yargıyı doğrular niteliktedir.

Oysa planlı sistemin etkin bir biçimde yürütülebilmesi, mülki idare amirlerinin üstlendikleri görevleri yerine getirebilmeleri, il ve ilçe düzeyinde de planlama örgütlenmesini gerekli kılmaktadır. Bu yazının amacı da, planlı dönemdeki il ve ilçe düzeyinde oluşturulmak istenen

² İl Genel Yönetimi, Cilt II, İçişleri Bakanlığı İÇ-DÜZEN Yayınları, No: 8, Ankara, 1972, s. 423, 431.

³ Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara, 1979, s. 296.

⁴ a.k., s. 296.

⁵ aJk., s. 296.

planlama yönetimine ilişkin arayış ve uygulamaların genel bir görünümünü belirlemeye çalışmaktır.

MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN PLANLI KALKINMADAKİ İŞLEVLERİ

Yurdun tüm yüzeyine yayılmış olan kamu hizmetleri ve planlı döneme geçildikten sonra Ulusal Kalkınma Planı ile bu plan uyarınca hazırlanan Yıllık Programların uygulandığı ve gerçekleştirildiği en büyük yönetsel birim İldir. Bu nedenlerle ilin planlı kalkınma süresinde kendine özgü, önemli bir yeri vardır.⁶ İlde Devletin ve Hükümetin ve de ayrı ayrı her bakanın temsilcisi ve bunların idari ve siyasi yürütme aracı olan vali ile ilçede ona benzer durumda bulunan kaymakama, planlı döneme girdikten sonra çeşitli görev, yetki ve sorumluluklar verilmiştir.⁷ Böylece mülki idare amirlerinin görevleri geleneksel alanda, ekonomik, sosyal ve kültürel alanlara doğru genişleme göstermiş, planlama araçlarının oluşturulması ve kullanımında, bir başka deyişle tümüyle kalkınma sürecinde önemli bir yer edinmelerine yol açmıştır. İl düzeyindeki yönetsel yapının planlı dönemin gereklerine uyumu bakımından çeşitli sorunların varlığına karşın, il ve ilçe kuruluşlarıyla onların başında bulunan vali ve kaymakamların, yönetimin birer ögesi olarak planlı sistemin işleyişine önemli katkılarda bulunabilecekleri, hızlı ve dengeli bir kalkınmanın gerçekleştirilmesinde bu mekanizmadan yararlanılması gerektiği ve aynı temelleri esas alan çözümler döneminin zorunlu olduğu inancı yaygın bir biçimde paylaşılmaktadır.⁸

Mülki idare amirlerinin planlı kalkınma açısından işlevlerini üç küme halinde ele almak mümkündür. Bunların; a) İl düzeyinde kamu yönetiminin ve geleneksel hizmetlerin etkinleştirilmesi, b) Ekonomik ve toplumsal kalkınmada önderlik, c) Kalkınma Planları ve Yıllık Programlardan kaynaklanan planlama, koordinasyon ve izleme işlevleri olduğu söylenebilir.

Mülki idare amirlerinin bu üç ana işlevi; aralarındaki çok yakın ilişkiler, hatta bazı durumlardaki iç içe geçmişlikler de göz önünde tu

⁶ Tahir Aktan, "İllerde Kalkınma Planına İlişkin İdarî Sorunlar", Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi, Cilt 6, 1974, Sayı 1-21, Ankara, 1975, S. 131.

⁷ Seyfettin Naliş, İl Genel İdareleri ve Planlı Kalkınma, İçişleri Bakanlığı İÇ-DÜZEN Yayını No: 2, Ankara 1970, S. 1-60, 61. İl Genel Yönetimi, Cilt II, S. 83-117.

⁸ Mümtaz Soysal, "Ekonomik Gelişme ve Planlı Kalkınma Karşısında Mülki İdare Amirliği Sistemi," Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği, Sistem ve Sorunlar, Türk İdareciler Derneği Yayını, Ankara, 1976, s. 135

tularak ayrı ayrı ele alınıp incelenmesi gereken önem ve genişliktedir. Ancak bu işlevleri kısaca şu şekilde açıklamak mümkündür:

(a) İl Düzeyinde Kamu Yönetiminin ve Geleneksel Hizmetlerin Etkinleştirilmesi İşlevi

Bilindiği gibi planlı kalkınma çabalarının başarıya ulaşması kamu yönetiminin kalkınmanın itici gücü ve etkin bir aracı haline gelmesine bağlıdır. Bu zorunluluk Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarda da belirtilmiştir.

5442 sayılı Yasaya göre de mülki idare amirleri il ve ilçenin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumlu olup, il ve ilçe yönetiminin başı olarak adli ve askeri kuruluşlar dışında kalan kamu kuruluşlarının çalışmalarını gözetmek, denetlemek, koordine etmek ve yönlendirmek durumundadırlar.

Mülki idare amirlerinin bu konumları, planlı kalkınma çabalarının başarıya ulaştırılması açısından büyük önem taşımaktadır. İl ve ilçelerindeki kamu kuruluşlarının, planlı kalkınmanın gerektirdiği ve çağdaş yönetim anlayışının egemen olduğu bir biçimde çalışmaları, bu amaçla merkezi düzeyde alınan kamu yönetimini düzenleme ve geliştirme önlemlerinin, il ve ilçe düzeyinde uygulanarak, bu kuruluşların etkin ve verimli çalışan birimler haline dönüştürülmesi mülki idare amirlerinin bu konudaki duyarlılığını ve yönlendiriciliğini gerekli kılmaktadır.

Öte yandan valilerin ve kaymakamların güvenlik ve esenlik hizmetleri başta olmak üzere çok sayıda geleneksel görevleri bulunmaktadır. Bu görevlere ilişkin hizmetlerin Ulusal Kalkınma Planında öngörülen hedeflere yönltilmesi de önem taşıyan bir konudur. Çünkü geleneksel görevlere ilişkin hizmetlerdeki bozukluklar, aksama ve duraksamalar, hiç kuşkusuz, ulusal plan hedeflerine ulaşılmasını olumsuz yönde etkileyebilecektir.⁹

Bu nedenle geleneksel hizmetler açısından yönetsel planlama, koordinasyon ve izleme görevlerinin çağdaş yönetim anlayışı içinde yerine getirilmesi Kalkınma Planları ve Yıllık Programların hedeflerine ulaşmasına da katkıda bulunacaktır.

Ancak bu tip planlama çalışmalarının da Kalkınma Planlarında yer alan ilke, politika ve tedbirlerden etkilendiğini, özellikle kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi, geliştirilmesi ve iyileştirilmesine iliş

⁹ Naliş, a.g.e., s. 2.

kin hususlarla, ilgili sektörler içinde yer alan ilke, politika ve tedbirlerin, bu çalışmalar sırasında da göz önünde tutulması gerektiğini belirtmek yararlı olacaktır.

Ayrıca üçüncü işlev içine giren planlama, koordinasyon ve izleme çalışmalarının yürütümünde sağlanacak etkinlik, planlı çalışma alışkanlıklarının daha da gelişip yaygınlaşmasına ve geleneksel hizmetlere ilişkin plan ve programların üretiminde de niteliksel gelişmelere yol açacaktır.

Çünkü toplum yaşamının bütün kesimlerini ele alan bir sosyo - ekonomik planlama yaklaşımının, kamu yönetiminin tüm birimlerini ve bunların yerine getirdiği geleneksel hizmetleri de etkilemesi kaçınılmaz bir sonuçtur.

Bu tür bir değişim, konumuz dışında kalan ve "yönetmel planlama" kavramı içinde ifade edebileceğimiz planlama çalışmalarının da daha farklı, gelişmiş yöntemlerden yararlanılarak yapılmasına yardımcı olacaktır.

Bu nedenle, her ne kadar çalışmamızın kapsamı dışında kalmakla birlikte, bu tip plan program faaliyetlerinin ulusal kalkınma planlaması çalışmalarından büyük ölçüde etkileneceğini ve özellikle ele alacağımız il ve ilçe düzeyindeki çalışmaların kamu yönetiminin etkinleşmesine de doğrudan ve dolaylı bir çok katkısının olacağını sürekli olarak göz önünde tutmak gereklidir.

(b) Toplumsal ve Ekonomik Kalkınmada Önderlik İşlevi

Mülki idari amirleri, sistemin kurulduğu Osmanlı Döneminden bugüne kadar geleneksel görevlerinin yanında halkın ekonomik ve sosyal sorunlarına da çözüm bulmayı kendilerine görev edinmiştir. Bu amaçla çeşitli çalışmalar tasarlamış ve uygulamış, ülkenin kalkınması için bir çok toplumsal ve ekonomik nitelikli girişimin gerçekleştirilmesine öncülük yapmışlardır.

Öte yandan halkımız da, mülki idare amirlerinden, bu tür çalışmalar yaparak sorunlarına çözüm bulmalarını istemekte ve beklemektedir.¹⁰

¹⁰ Metin Kazancı, "Halkın Beklentileri Açısından Mülki İdare Amirliğinin İşlevleri", Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği, Sistem ve Sorunlar, Türk İdareciler Derneği Yayını, Ankara, 1976, s. 117-134. Ali Erkan Eke, Şinasi Aksoy, "Mülki Amirlerin Rol Anlayışları Açısından Mülki Amirlik Sisteminin İşlev ve Sorunları" aynı kaynak, s. 93-117.

Gerçekten de ülkemizin bir an önce kalkınabilmesi açısından halkımızın ekonomik ve sosyal sorunlarına çözüm bulma görevi mülki idare amirleri için giderek daha büyük ağırlık kazanmıştır. Artık yöneticilerin yalnızca güvenlik konularıyla uğraşmakla yetinmeyip, görevli oldukları ilin ve bölgenin ekonomik gelişmesinde aktif rol oynamaları gereği üzerinde durulmaya başlanmış; hatta bu amaçla yeni bir yönetici modeline gereksinme duyulduğu vurgulanır olmuştur.¹¹

Planlı döneme geçildikten sonra Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarda toplumsal ve ekonomik kalkınmayı sağlamaya yönelik çeşitli hedef, ilke ve politikalar belirlenmiş ve uygulamaya konulmuştur. Bu yaklaşımlardan bazıları doğrudan doğruya mülki idare amirlerinin önderliği ve yönlendiriciliğini gerektirmiş ve bu koşulun gerçekleştiği yer ve durumlarda olumlu sonuçlara ulaşıldığı, başarılı sonuçlar alındığı görülmüştür. Özellikle kırsal kalkınmayı sağlamaya yönelik toplum kalkınması, çok yönlü köy kalkınma kooperatiflerinin oluşturulması ve güçlendirilmesi, kırsal yerleşimin düzenlenmesi, kırsal kalkınmanın merkez köylerde odaklaştırılması, yerel kaynakların değerlendirilmesine yönelik ekonomik girişimlerin, özellikle çok ortaklı halk girişimleri ile yerel yönetim girişimlerinin oluşturulması ve yönlendirilmesi ile yoğun ve çok yönlü halk eğitim çalışmalarının gerçekleştirilmesi bu tür yaklaşımlara örnek olarak gösterilebilir.

Özellikle son yıllarda ekonomik kalkınma açısından mülki idare amirlerinin, ekonomik girişimlerin oluşturulması ve yönlendirilmesi görevi giderek daha da ağırlık kazanmaktadır.

Bu çerçeve içinde yeni üretim birimlerinin oluşturulmasına öncülük, katkı ve destek sağlama işlevinin yerine getirilebilmesi için yatırım alanlarının belirlenmesine ilişkin araştırmaların yapılması; belirlenen konularda yerel kaynakların değerlendirilebilmesi için çok ortaklı şirketlerin, üretim kooperatiflerinin, yerel yönetim birliklerinin oluşturulması; bu tür kuruluşların parasal kaynak sorunlarının çözümüne yardımcı olmak amacıyla kamusal ve özel finans kuruluşlarıyla ilişkiler kurulması, ilgili kamu fonlarından yararlanılması gibi konular mülki

¹¹ Turgut Tan, Ekonomik Kamu Hukuku, TODAİE Yayını, Ankara, 1984, s. 92; işçileri Bakanının Van'da Doğu illeri Valiler Toplantısında yaptığı konuşma, Milliyet Gazetesi, 16.4.1979, Devamlı Genelgeler (1980- 1983), işçileri Bakanlığı Yayını, Ankara, 1983, s. 311; işçileri Bakanının Trabzon Valililer Toplantısındaki konuşması, işçileri Bakanlığı Basın Bülteni. Tarih : 26.3.1985.

idare amirlerinin yakından ilgilenmesi gereken hususlar olarak ortaya çıkmaktadır¹².

Ayrıca kurulu kapasitelerden tam olarak yararlanmanın sağlanmasına, ürünlerin pazarlanmasında karşılaşılan sorunların çözümüne, özellikle dış satım konusu olabilecek ürünlerin belirlenmesine, dış ticaretle ilgili kamu kuruluşlarıyla ilişkilerin kurulmasına ve dış yatırım olanaklarının araştırılmasına gerektiğinde yardımcı olmak da, bu işlevin yerine getirilmesine yönelik diğer önemli çalışma alanları olarak belirmektedir.

(c) Ulusal Kalkınma Plan ve Yıllık Programlardan Kaynaklanan Planlama, Koordinasyon ve İzleme İşlevi

Planlı döneme geçildikten sonra Kalkınma Planları, Yıllık Programlar ve bu programları yürürlüğe koyan Bakanlar Kurulu Kararları ile mülki idare amirlerine çeşitli planlama, koordinasyon ve izleme görevleri verilmiştir. Ayrıca Başbakanlık, İçişleri Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının çeşitli genelgeleriyle de görevlerin yerine getirilme düzenine ilişkin açıklamalar yapılmıştır.

Ancak mülki idare amirlerinin, planlı dönemden önce de, yasal görevleri olarak planlama, programlama, koordinasyon ve izleme konularında çeşitli çalışmalar yaptıklarına değinmek yararlı olacaktır.

Örneğin il yönetimine ilişkin temel kuralları düzenleyen 5442 Sayılı İl İdaresi Yasasının 24 üncü maddesinde planlama ve koordinasyon görevi açık bir şekilde ifade edilmiş bulunmaktadır.

Söz konusu maddeye göre "Vali, yılda dört defadan az olmamak üzere, lüzum gördüğü zamanlarda idarede birliğin sağlanması, işlerin gözden geçirilerek düzenlettilmesi, teşkilatın ahenkli çalışması için gereken tedbirlerin alınmasını görüşmek ve kararlaştırmak amacıyla idare şube başkanlarını heyet halinde toplar. Bu toplantıda alınan kararların yürütülmesi bütün idare şubeleri için mecburidir. Bu görüşmelerde istihsalın artırılması, ticaret ve ulaştırma işlerinin kolaylaştırılması ve geliştirilmesi, çiftçinin kalkındırılması, umumi refahın sağlanması gibi konular üzerinde gerekli tedbirler planlaştırılır. Bu toplantılara

¹² Fazla bilgi için bkz. Cevat Geray, Planlı Dönemde Köye Yönelik Yaklaşımlar (Sorunlar Yaklaşımlar Örgütlenmeler) TODAİE Yayını, Ankara, 1975. Mustafa Gönül, Yerel Yönetim Birlikleri, TODAİE Yayını, Ankara, 1977; Mülki İdare Amirlerinin Yararlanabilecekleri Kamu Fonları, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara, 1985.

kaymakamlar ve belediye ve ticaret ve ziraat odası başkanlarıyla diğer memur ve ilgililer çağrılabilir".

Yine aynı yasanın 25 inci maddesinde de programlama görevine değinilmiş bulunmaktadır. Bu maddeye göre de "Valiler, ilin yönetim, ekonomi, sağlık ve sosyal yardım, kültür ve bayındırlık işleriyle ilgili hizmetlerin ahenkli olarak yürütülmesi için alınması gereken en uygun tedbirler görüşmek üzere kaymakamları yılda bir defa toplantıya çağırır. İşler, önemlerine ve eldeki imkânlara göre sıralanarak programlanır ve ilçeye düşen vazifeler ayrılır ve bir yıl önceki programın uygulama neticeleri gözden geçirilir".

Görüldüğü gibi planlı döneme geçmeden çok önce yürürlüğe konulan bu yasa ile mülki idare amirlerine planlama, programlama ve bunlara ilişkin koordinasyon sağlama görevleri verilmiş ve bunun sonucu olarak da birçok mülki idare amiri çeşitli plan ve programlar hazırlamış ve uygulamıştır.

Ancak planlı döneme geçtikten sonra bütün bu çalışmaların Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarda yer alan ilke, tedbir ve politikalar doğrultusunda yürütülmesi zorunluğu açıktır. Çünkü Türk Planlarının toplum düzeni aracı, kavrayıcı, bütüncü ve tüm toplum yararına yapılma özellikleri, planın kamu kesimi için emredici nitelikte olması¹³ mülki idare amirlerinin çalışmalarını bu çerçeveye içine oturtmasını gerekli kılmaktadır.

Planlı dönemde verilen görevlerin ise Yıllık Programları yürürlüğe koyan Bakanlar Kurulu Kararları ile Yıllık Programlarda "İl seviyesinde koordinasyon", "İl seviyesinde izleme" ve "İl seviyesinde koordinasyon ve planlama" gibi başlıklar altında belirtildiği görülmektedir¹⁴. Bu görevlerin büyük çoğunluğu da valiyi ilgilendirmektedir.

Bu görevlerin ana hatlarıyla belirlenmesi, planlı dönemde il düzeyindeki planlama çalışmalarının genel durumunun değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır.

PLANLI DÖNEMDEKİ GELİŞMELER

Kalkınma Planları ve Yıllık Programların uygulanmasından edinilen izlenimler ve deneyim birikimi ışığında, planlı sistemin sürekli bir gelişme göstermesi doğaldır ve beklenir.

¹³ Memduh Aytür, Türk Kalkınma Hukuku, Ankara, 1968 (Çoğaltma) s. 90.

¹⁴ Örnek olarak bkz.: 1968 Yılı Programı, DPT Yayın, Ankara, 1968 s. 10-14; 1972 Yılı Programı, DPT Yayını, Ankara, 1972, s. 4-6.

Bu açıdan planlı dönemin özellikle ilk yarısında, il ve ilçe düzeyine yönelik çalışmaların geliştirilmesi yönünde ciddi çabalara girildiği ve yoğun bir arayış içinde olduğu gözlenmektedir.¹⁵ Ancak daha sonraları bu arayış yavaşlamış, ortaya çıkan sorun alanları belirlendiği halde¹⁶ bugüne kadar il düzeyinde geçerli ve kalıcı bir planlama yaklaşımı oluşturulamamış, üstlenilen yeni görevlerin yerine getirilmesini sağlayacak düzenlemeler gerçekleştirilememiştir.

Planlı dönemdeki bu arayışın izlediği çizgiyi şu şekilde belirlemek mümkündür:

Birinci plan döneminde özellikle yıllık programlarda yer alan kamu yatırımlarının izlenmesi, bunların zamanında gerçekleştirilebilmeleri için kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyon sağlanması ve bu çerçevede içinde yatırım uygulamalarında karşılaşılan sorunların çözülmesi konuları ağırlık taşımıştır.

İkinci plan döneminde ise il ve ilçe düzeyinde plan ve programların hazırlanması konusuna ilişkin çalışmalarla ve bu düzeylerde planlama, koordinasyon ve izleme görevlerinin etkin bir şekilde yürütülmesine yönelik araştırmalar ve bunların bir kısım sonuçlarını uygulama, yaşama geçirebilme çabaları yoğunluk kazanmıştır.¹⁷

Bu dönemde özellikle 1970 Yılı Programı önem taşımaktadır. Çünkü planlı dönemde il ve ilçe düzeyindeki planlama, koordinasyon ve izleme çalışmaları açısından konuyu belli bir bütünlük içinde ele alması yönünden önemli bir belge niteliği taşıdığını kabul ettiğimiz 1970 Yılı Programında planlama açısından şu önemli tedbire yer verilmiş bulunmaktadır.¹⁸

“11 Koordinasyon Kurulları, ilin ekonomik ve sosyal yapısını inceler, araştırır, bu konudaki istatistiki ve özel bilgileri toplar, bunun sonunda ilin envanterini düzenler. Bundan sonra ilçeler üzerinden ilin bütün ihtiyaçlarını önem ve öncelik sırasına koyarak, imkânlarla ölçülü bir yıllık, program tasarısı hazırlar ve mahalli idarelerin kendi öz kaynaklarıyla gerçekleştirebileceklerini bunların yet-

¹⁵ İl Genel Yönetimi, Cilt I, İçişleri Bakanlığı İÇ-DÜZEN Yayınları, No: 8, Ankara 1972, s. 83-84.

¹⁶ Naliş, a.g.e., s. 149-221; İl Genel Yönetimi, Cilt I, s. 93-117; Aktan, a.g.e., s. 129-159.

¹⁷ Örnek olarak bkz.: Avni Akyol, İl Koordinasyon Kurullarının Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma, DPT Yayını Ankara, 1968 (Çoğaltma) : Naliş, a.g.e., İl Genel Yönetimi, Cilt I, s. 83-117.

¹⁸ 1970 Yılı Programı, DPT Yayını, Ankara, 1970, s. 610.

kili kurullarına, bunun dışında kalanları yıllık programlara alınabilmesi için Mart ayı sonuna kadar ilgili merkezi kademe kuruluşlarına gönderir.”

Görüldüğü gibi bu tedbirle önce il ve ilçe düzeyinde yapılması gerekli görülen her planlama çalışmasının birinci aşamasını oluşturan bilgi toplama konusuna ilişkin görevler belirtilmekte, toplanacak bilgilerle, bu bilgilere dayanarak oluşturulacak il envanterleri konusu gündeme getirilmektedir.

Daha sonra planlama sürecinin ikinci aşamasına ilişkin olarak toplanan bilgilerin nasıl değerlendirileceği konusu üzerinde durulmakta, bu değerlendirmeler sonucunda ortaya konması gerekli görülen planlama aracı olarak “yıllık program tasarısını hazırlanması öngörülmektedir.

Tedbirde de belirtildiği gibi, yıllık il programı tasarısı hem merkezi kamu kuruluşlarının, hem de yerel yönetimlerin yatırımlarını içermekte, böylece il düzeyinde geniş kapsamlı bir planlama anlayışı kabul edilmektedir.

Ancak bu görevin yerine getirilmesini sağlayacak diğer önlemlerin alınmamış olması, bu yaklaşımın uygulamaya aktarılmasını sağlayamamış, örneğin bu dönemde, hiç bir ilde yıllık il program tasarısı hazırlanamamıştır.¹⁹ Ayrıca 1971 Yılı Programında öngörülen “İl İhtiyaç Programları”²⁰, 1972 Yılı Programında öngörülen ve İl Mahalli İdareler Planlaması çalışmalarının başlangıcını oluşturan “İl Planlaması” çalışmaları da²¹ yıllık il program tasarısı konusunu gölgelemiştir.

Üçüncü Plan Döneminde, Uzun Dönemli Kalkınmanın Hedefleri ve Stratejisi ile Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında, İl (Mahalli İdareler) Planlaması yeni bir planlama aracı olarak kabul edilmiştir.²² İl Mahalli İdareler Planlaması (İLMİP), içinde oluştukları yerel toplumların, yerel ortak gereksinmelerini gidermek amacıyla kurulmuş olan yerel yönetimlerin, bu hizmetlerini plan ve program disiplini içinde ve kendi kaynakları ile karşılamalarını, kaynaklarını geliştirerek akılcı bir biçimde kullanmalarını sağlamak ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki teknik ve mali yardım ilişkilerini düzenlemek, yöneti

¹⁹ İl Genel Yönetimi, Cilt I, s. 9.

²⁰ 1971 Yılı Programı, DPT Yayını, Ankara, 1971, s. 799.

²¹ 1972 Yılı Programı, s. 374.

²² Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ank. 1973, s. 995, 940-947.

min bütünlüğü ilkesi içerisinde kuruluşlar arası etkin bir işbirliği ve koordinasyon sağlamak için kullanılacak bir planlama aracıdır.²³

Bu aracın kullanımı ile yerel ortak gereksinimlerin saptanması, bunları karşılayacak kaynakları araştırma, değerlendirme, programlama ve projelendirme çalışmalarının rasyonelize edilmesi, merkezin yaptığı teknik yardımın rasyonel kullanımı ve coğrafi bakımından dengeli dağılımının sağlanması düşünülmüştür²⁴.

Bu planların, her ilde valinin sorumluluğu altında il özel idareleri, belediyeler ve köylerin beş yıllık faaliyetlerini içerecek şekilde hazırlanması öngörülmüş, bu amaçla çeşitli çalışmalar yapılmış, 1973 - 1977 dönemini kapsayan planlar, illerdeki olanaklar ölçüsünde hazırlanmıştır. Ancak bu çalışmalar örgütlenme, personel, yöntem, kaynak ve katılma yetersizlikleri gibi nedenlerle başarıya ulaşamamış, il düzeyinde yerel planlama çalışmalarına kalıcı bir içerik kazandırma fırsatı değerlendirilememiştir. İLMİP çalışmalarından geriye kalan, hazırlanan İl Mahalli İdareler Planlarında yer alan, ulusal plan hedeflerini destekleyen, il özel idarelerince veya il özel idareleri öncülüğünde halka açık kuruluşlar ve köy kalkınma kooperatiflerince yürütülen özellikle imalat sanayiine dönük yatırım projelerinin Devlet Planlama Teşkilatınca çeşitli yıllar içinde il özel idarelerine yapılan transferlerle desteklenmesidir²⁵.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında ise İl (Mahalli idareler) Planlaması yerine il içindeki yerel yönetim birimlerinin ayrı ayrı hazırlayacakları beşer yıllık planlardan söz edilmektedir.²⁶

Buna göre yerel yönetim birimleri ile birliklerinin hazırlayacakları beş yıllık planlar, bunlara yasaların verdiği görevleri gerçekleştirmeye öz kaynaklarını geliştirmeye yönelik yatırımları kapsayacaktır. Bu planların hazırlanmasında, Devlet Planlama Teşkilatının bölge düzeyinde görevlendireceği kişilerle valiye bağlı olarak oluşturulacak danışmanlık birimleri yerel yönetimlere yardımcı olacaklardır.

Bu dönemin bir diğer önemli özelliği, illerdeki izleme görevinin yatırımların yanı sıra işletme faaliyetlerini de kapsaması, işbirliği ve koordinasyon sağlamanın üretim tesislerinin tam kapasitede işletilebilmesi

²³ Fazla Bilgi için Bkz. Tayfur ÖZSEN, Ankara'da İl Mahalli İdareler Planlaması Çalışmaları, TODAİE 1973 -1974, Kamu Yönetimi, Uzmanlık Programı Mahalli idareler Semineri, Ankara 1974, 71 s. (Daktilo); Şerif Tüten, Mahalli İdareler Düzeyinde İdari Planlama, Türk Belediyecilik Derneği Yayını, Ankara 1976.

²⁴ Özhan Uluatam, Turgut Tan, Türk İktisat Politikasının Hukuki Çerçevesi, SBF Yayını, Ankara, 1980, s. 24.

²⁵ a.k., s. 32.

²⁶ Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 323

için de gerekli olduğunun vurgulanmasıdır²⁷. Bunun yanı sıra Dördüncü Plan, il düzeyinde bu hizmetlerin yürütümü için gerekli örgütlenmelerin gerçekleştirilmesi, var olanların etkinleştirilmesi konusunda çeşitli düzenlemelerin yapılmasını öngörmüştür. Örgütlenme açısından bu tip düzenlemelere aynı dönemin Yıllık Programlarında da yer verilmiştir.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, il düzeyinde planlama, koordinasyon ve izleme konularında, daha öncekilerde görüldüğü gibi kapsayıcı düzenlemelere yönelik yeni bir yaklaşım getirmemiş, ancak yeniden düzenleme gereği üzerinde durmuştur.²⁸ Gerek Beşinci Plan, gerekse 1985 ve 1986 Yılı Programlarını yürürlüğe koyan Bakanlar Kurulu Kararlarına ek kararlar incelendiğinde, valilerin görev, yetki ve sorumluluklarını açıklığa kavuşturma eğilimi görülmektedir.

Ancak bugüne kadar özellikle plan ve program hazırlıkları konusu başta olmak üzere il ve ilçe düzeyinde kalıcı ve etkin bir biçimde uygulanabilir bir sistem oluşturulamamış olmakla birlikte, buna karşılık, zaman zaman Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarda yer verilen ve uygulamaya konulmasına çalışılan çeşitli yaklaşımlarda böyle bir sistemin oluşturulmasında yararlanılacak çok önemli ipuçlarının bulunması da planlı dönemdeki gelişmelerin bir başka özelliğini oluşturmaktadır.

İL DÜZEYİNDE ÖRGÜTLENME

İl düzeyinde planlama için örgütlenme konusunda, uygulamada süreklilik kazanan ve kalıcı nitelik taşıyan iki düzenleme görülmektedir. Bunlar İl Koordinasyon Kurulları ve İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleridir.

(a) İl Koordinasyon Kurulları

İl Koordinasyon Kurulları, Başbakanlığın 20.4.1963 tarihli bir genelgesi ile “İl Koordinasyon ve Denetleme Kurulu” adıyla kurulmuştur²⁹. 1964 Yılı Programında ise “Denetleme” sözcüğü çıkarılarak “İl Koordinasyon Kurulları” adıyla anılma³⁰ başlanmışlar³⁰, 1982 Yılı Programının metin kısmında “İl Planlama ve Koordinasyon Kurulları”³¹ şeklinde bir ifade yer almışsa da, bugüne kadar aynı adı taşımaya devam etmişlerdir.

²⁷ 1979 Yılı Programı, DPT Yayını, Ankara 1979, s. 6.

²⁸ Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara, 1985, s. 173.

²⁹ Başbakanlığın 20.4.1983 gün ve DPTM 3031-3-63-1472 Sayılı Genelgesi.

³⁰ 1964 Yılı Programı, DPT Yayını, Ankara, 1963, s. 326.

³¹ 1982 Yılı Programı, DPT Yayını, Ankara, 1982, s. 345.

İl Koordinasyon Kurullarının oluşturulma amacına yönelik olarak 1964 Yılı Programının "Program Uygulamasının İl Seviyesinde İzlenmesi" kesiminde şu açıklama yapılmaktadır.³²

"Programda yer alan yatırımlar, projeler halinde, yurdun en uzak köşelerine kadar dağılmış oldukları ve bu bakımdan özellikle programın yatırımları ilgilendiren uygulaması merkez dışında geliştiği için, yalnız merkezden yapılacak bir izleme; gelişmeleri gerçeğe uygun olarak öğrenebilmek ve gerekli uyarıları zamanında yapabilmek bakımından yeterli sayılamaz. Bu yüzden, uygulama sırasında ortaya çıkabilecek güçlükleri, yerinde alınacak kararlarla giderebilecek, çeşitli icracı daireler arasında gerekli işbirliği ve koordinasyon sağlayacak il seviyesinde bir kuruluşa ihtiyaç hissedilmektedir."

DPT Müsteşarlığının 13.2.1964 tarihli bir başka genelgesinde ise³³ İl Koordinasyon Kurullarının kuruluşundaki ana fikir şu şekilde açıklanmaktadır :

"Vali, İl İdaresi Kanunu gereğince geniş yetki ile donatılmış Hükümet mümessilidir. Koordinasyonu sağlama bakımından da adı geçen kanunla tanınmış yetkilere sahiptir. Bu bakımdan Valinin aslında İl Genel İdaresiyle ilgili olarak sağlamakta bulunduğu koordinasyon dışında, Kalkınma Planının hedeflerine ulaşabilmesini sağlamak için, yatırımcı daire ve kuruluşlar arasında ve kendi başkanlığı altındaki bir kurul marifetiyle, devamlı olarak, sıkı bir işbirliği ve koordinasyon gerçekleştirmesi, böylece uygulama sırasında ortaya çıkabilecek bir takım güçlüklerin ilk kademedede, bu yetki ve imkânlar içinde çözümlenmesi mümkün olacaktır."

İl Koordinasyon Kurullarının kuruluş gerekçelerini ve amaçları ile ilgili temel ilkeleri saptayan bu iki belgedeki görüş ve fikirler daha sonraki Yıllık Programlarla da benimsenmiş ve 1965 yılından itibaren "izleme ve koordinasyon görevleri" Yıllık Programları yürürlüğe koyan Bakanlar Kurulu Kararlarında da yer almaya başlamış, bu konudaki görevlere gereken önemin verilmesi ve çalışmaların istenilen yönde düzenlenmesi için aynı yıl Başbakanlıktan bütün illere ve bakanlıklara ayrıca bir genelge gönderilmiş³⁴, işlev ve sorumlulukları giderek geliştirilen İl Koordinasyon Kurullarına, 1968 Yılı Programı ile daha çok ağırlık ve önem verilmiş; görev, sorumluluk ve yetki tanımları daha ayrıntılı bir şekilde yapılmış ve bu görevlerin nasıl gerçekleştirilebileceği

³² DPT Müsteşarlığının 13.2.1964 gün ve KD : 5054, 13-64-565 sayılı Genelgesi.

³³ Başbakanlığın 9.6.1965 gün ve DPTM 3135 01-65-1792 sayılı Genelgesi.

³⁴ DPT Müsteşarlığının 16.2.1968 gün ve KD. 4.4.4.7.5-3-68-965 sayılı Genelgesi.

konusunda aynı yıl DPT Müsteşarlığınca bir genelge daha yayımlanmıştır.³⁵

Ancak, bu süre içinde, Kurulların çalışmalarının etkinlik ve verimlilik açısından uygulamadaki durumları, karşılaştıkları sorunlar ve bunların çözüm yolları üzerinde durulamamış olduğundan, 1968 Yılı Programı döneminde DPT tarafından bir araştırma yapılmış, bu araştırma sonuçlarına göre gerekli tedbirlerin alınması düşünülmüştür. Ekim 1968 de tamamlanmış bulunan bu araştırma ile ilgili raporda önerilen tedbirlerin³⁶, İl Koordinasyon Kurullarının 1970 yılı uygulama düzenindeki amaç ve işlevlerinin geliştirilmesi bakımından büyük ölçüde etkili olduğu söylenebilir³⁷.

1970 Yılı Programı ile İl Koordinasyon Kurullarına verilen görevler göz önüne alındığında, amaçlarının izleme ve koordinasyon işlevinin dışında, il düzeyinde planlama boyutunu da içerecek biçimde genişlediği görülmektedir.

1970 Yılı Programının getirdiği yeni ilkeler ışığında, İl Koordinasyon Kurullarının amaçlarını şu şekilde özetlemek mümkündür :

Plan uygulamalarının, iller ve bölgeler seviyesinde gereken hız, dinamizm ve ahenk içinde yürütülmesi için, Yıllık Programlarda öngörülen yatırımların uygulanmasını izlemek, yatırımcı kuruluşlar arasında verimli ve etkili bir haberleşme, işbirliği ve koordinasyon sağlamak; plan ve programları halka ve diğer ilgililere tanıtır benimsenmek; İlin sosyal ve ekonomik yapısını inceleyerek ihtiyaçların önem ve öncelik sırasını saptayıp, eldeki imkânlarla uygun ve yerel yönetimleri göz önünde tutan yıllık il program taslağını hazırlamak ve böylece ulusal düzeydeki Yıllık Program hazırlıklarına katılmak.

Ancak İl Koordinasyon Kurullarının yıllık program hazırlıklarına katılmasını sağlayacak yıllık il program taslağını oluşturma görevine süreklilik kazandırılmaması, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında yeni bir planlama aracı olarak kabul edilen İl Mahalli İdareler Planlarının hazırlanmasında görevli kılmamaları³⁸, Kurulların il düzeyinde planlamaya yönelik bir amacının düşünülmeyeceğini göstermektedir.

Bu durumda İl Koordinasyon Kurullarının amacı, kapsamı yalnız Yıllık Programlarda yarılan Kamu Yatırımlarının gerçekleştirilmesini de

35 1964 Yılı Programı, s. 326.

36 Akyol, a.g.e., s. 56-63.

37 Naliş, a.g.e., s. 69.

38 19.75 Yılı Programında II Koordinasyon Kurullarına «İl Mahalli İdareler Planlarını Yıllık Programlara dönüştürmek ve uygulamayı milli plan istikametinde yürütmek» görevi verilmişse de, uygulamada işlerlik kazanmamıştır. 1975 Yılı Programı, DPT, Ankara, 1975, s. 363.

ğil, aynı zamanda üretim tesislerinin tam kapasitede verimli bir şekilde işletilmesini de içerecek şekilde³⁹ genişleyen işbirliği ve koordinasyon ile tüm yerel girişimleri⁴⁰, özellikle il özel idarelerinin DPT tarafından yapılan yardımlardan yararlanarak ortak olduğu yatırım girişimlerini de⁴¹ kapsayan izleme işlevleriyle sınırlı bir nitelik taşımaktadır.

İl Koordinasyon Kurullarına; planlı dönemde verilen görevler şunlardır:

— ilin ekonomik ve sosyal yapısını inceleyip araştırarak ve bu konudaki istatistik ve özel bilgileri toplayarak ilin envanterini düzenlemek,

— Envanter sonuçlarına göre ilin bütün ihtiyaçlarını ilçeler üzerinden önem ve öncelik sırasına koyarak imkânlarla ölçülü bir Yıllık Program tasarısı hazırlamak,

— Yıllık İl Program tasarısında yer alan işlerden mahalli idarelerin kendi öz gelirleriyle gerçekleştirilebileceklerini bunların yetkili kurullarına; bunun dışında kalanları, Yıllık Programlara alınabilmesi için, mart ayı sonuna kadar ilgili merkezi kademe kuruluşlarına bildirmek,

— Merkez kademesince hazırlanan Yıllık Programlarla o ilde yapılması öngörülen yatırımların plan, program ilkelerine uygun şekilde ve belirtilen süre içinde gerçekleştirilebilmesi için, yatırımcı kuruluşlar arasında gerekli işbirliği ve koordinasyonu sağlamak ve program uygulamasını il seviyesinde izlemek,

— izlenen yatırımların dönem sonlarına göre genel gerçekleşme durumlarını değerlendirmek, bu değerlendirmeye göre gerekli tedbirleri almak,

— Kalkınma Plan ve Programlarının Kamu Personeline, özel sektöre ve halka tanıtılması, Yıllık Programlarla getirilen yeni uygulama ve izleme düzeni esaslarının, değişiklik ve yeniliklerinin duyurulması ve özellikle plan uygulamasından sorumlu kamu personeline benimsetilmesi konusunda çeşitli eğitim çalışmaları yapmak ve toplantılar düzenlemek; bu çalışmaların halk eğitimi yöntem ve teknikleri yoluyla ilçelere ve köylere kadar yapılabilmesi için, her yıl o ilde yapılacak yatırımların tanıtılmasına, yatırımlara gerektiği oranda halk katkısının sağlanmasına ve artırılmasına yardımcı olacak eğitime ağırlık veren, özel bir eğitim programı yapmak ve uygulamak,

³⁹ 1979 Yılı Programı, s. 6.

⁴⁰ a.k., s. 359.

⁴¹ a.k., s. 360.

— İl Koordinasyon Kurulu ile ilçe Koordinasyon Kurulları arasında gerekli haberleşme, koordinasyon ve işbirliğinin sağlanmasına yardımcı olmak; bu amaçla ildeki bütün planlama ve koordinasyon işleri yönünden ilçe Koordinasyon Kurulları arasında yatay, il - bölge ve merkez kuruluşlarına kadar dikey haberleşme ve koordinasyonun sağlanması konusunda gerekli tedbirleri almak,

— Yatırımcı kuruluşların kendi inisiyatif ve iş yapma olanaklarını tam olarak kullanmalarına gereken önem verilmek ve bunların her birinin kendi programını zamanında ve eksiksiz olarak gerçekleştirmesi göz önünde bulundurulmak ve böylece bunların iş yapma olanaklarını azaltıcı usullerden kaçınılmak şartıyla, mevcut personel, para ve malzemeden daha çok faydalanma imkânlarının araştırılmasına çalışmak,

— Kurula getirilen koordinasyon ve işbirliğinin gerektirecek sorunlarla, uygulama sırasında ortaya çıkan aksaklığa yol açabilecek sorunlar üzerinde çözüm ve yardım yolları aramak, çözemediği konulan ilgili Bakanlıklara iletmek,

— İl Mahalli idareler Planlarını Yıllık Programlara dönüştürmek, uygulamayı ulusal plan doğrultusunda yürütmek, İl Mahalli idareler Planlaması çerçevesinde il özel idarelerine yardım ödeneklerinden desteklenmiş yatırım projelerini izlemek ve değerlendirmek,

— Üretim tesislerinin tam kapasitede verimli bir şekilde işletilebilmesi için gerekli koordinasyon ve işbirliğini sağlamak,

— Tüm yerel girişimleri izlemek, gerekli işbirliği ve koordinasyonu sağlamak.

Bu görevlerden, İl Program Taslağı ile İl Mahalli idareler Planlamasına ve ilçe Koordinasyon Kurullarına ilişkin olanlar, bu yaklaşımların süreklilik kazanamaması nedeniyle bugün için uygulamadan kalkmış görevlerdir. Ancak İl Program Taslağı fikrine dayalı bazı uygulamaların illerde yapıldığı da görülmektedir.

Daha önce de değinildiği üzere İl Koordinasyon Kurulları, Başbakanlığın 20.4.1963 gün ve DPTM 3031 -3- 1472 sayılı genelgesi ile İl Koordinasyon ve Denetleme Kurulu adı ile kurulmuş, 1964 Yılı programı ile "İl Koordinasyon Kurulu" adını almıştır. Bu genelgeye göre Kurul, valinin başkanlığında, ilgili şube müdürleri ve yatırımcı dairelerin ildeki temsilcilerinden oluşmaktadır⁴²

⁴² Akyol, a.g.e., s. 97.

Daha sonra 1964 Yılı Programı ile Kurul çalışmalarına o il 'de yatırımı olan iktisadi devlet teşekkülleri ile gerektiğinde, o ildeki ticaret ve sanayi odası ve gerek görülecek diğer dernek ve kuruluşlar temsilcilerinin de katılmalarının sağlanacağı belirtilmiştir⁴³, 1968 Yılı Programında da esnaf kooperatifleri birlikleri, Halk ve Ziraat Bankası temsilcilerinin de gerektiğinde kurula katılmaları öngörülmüştür⁴⁴.

1970 Yılı Programında ise İl Koordinasyon Kurulu üyeleri açıklıkla belirtilmiştir. Programa göre kurula katılacak üyeler iki grupta toplanmaktadır⁴⁵.

Birinci grupta o ilde yatırımı bulunan dairelerin ve çeşitli kuruluşların tam yetkili temsilcileri yer almaktadır. Bu üyeler kurula katılmak zorundadır. Bu temsilcilerin kurula katılmalarını sağlamakla ilgili tedbirler, İl Koordinasyon Kurulu Başkanı olan valilerle ilgili merkezi kademe kuruluşlarınca alınacaktır.

İkinci grupta ise özel sektördeki gelişmelerin de öğrenilebilmesi için, gerektiğinde kurula çağrılabilir olan ticaret ve sanayi odası, esnaf kooperatifleri birlikleri, Halk ve Ziraat Bankası ile gerekli görülecek diğer dernek ve kuruluşların temsilcileri bulunmaktadır. Bu temsilciler devamlı üye sayılmayıp yalnız katıldıkları toplantılarda ve çalışmalarda üyelik yapacaklardır.

İl Koordinasyon Kurulu, 1986 yılına kadar valinin başkanlığında en az üç ayda bir toplanmak durumundadır. 1986 Yılı Program Kararnamesi ile bu sayı Ocak, Mayıs ve Ekim aylarında olmak üzere üçe indirilmiştir⁴⁶.

İl Koordinasyon Kurulları uygulaması 1963 yılından beri sürdüğü halde, görevlerini gereğince yerine getiremediği görülmekte, Kurul çalışmalarının ancak kuruluşlar arasında bilgi alışverişi sağlama konusunda yararlı oldukları belirtilmektedir.⁴⁷

İl Koordinasyon Kurullarının etkin çalışmama nedenleri ise şu şekilde özetlenebilir:

Kurulların üye sayısı, özellikle büyük illerde verimli bir çalışmayı engelleyecek ölçüde çoktur. Tüm üyeleri ilgilendiren konuların azlığı oyla, karar alınmasını engelleyici niteliktedir.

⁴³ 1964 Yılı Programı, s. 327.

⁴⁴ 1968 Yılı Programı, s. 428.

⁴⁵ Naliş, a.g.e., s. 71.

⁴⁶ 1986 Yılı Programı, DPT Yayını, Ankara, 1986, s. 13.

⁴⁷ Naliş, a.g.e., s. 72-75, 149-183, İl Genel Yönetimi, Cilt 1, s. 93-95, Ziya ÇÖKER, "Taşra Yönetiminde Yeni Düzenlemeler" Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Sayı: 55, 1979, s. 9.

— Kurullar sürekli toplantı halinde olmadığından koordinasyon ve izleme işlevi yerine getirilmemekte, daha ziyade bir danışma niteliği taşımaktadır.

— Özellikle bölgesel kuruluş temsilcileri yetkili temsilcileri ile toplantılara katılmamakta, koordinasyon ve izleme ile ilgili bilgileri gön dermemektedirler. Bölge merkezi olmayan illerde bu konudaki güçlük daha belirgindir.

— Yatırımcı kuruluş yetkilileri koordinasyon ve işbirliği düzeni içinde çalışmaya alışmamışlardır. Bürokrasinin de etkisi ile kendilerini birinci derecede merkezlerine karşı sorumlu görmekte, bağımsız hareket edebilmek için valinin denetiminden kaçınmak psikolojisi içinde ortak çalışmalara yönelmemektedirler.

— Koordinasyon işlevi yalnız Yıllık Programların uygulama aşamasında geçerli olmaktadır. Plan ve Programların hazırlanmasına şimdiye kadar illerin gerçek bir işlevsel katkısı olmamıştır.

— Kurulların sekreterlik hizmetlerinin nitelikli elemanlarca ve özel bir birim eliyle uzun süre yürütülememesi, yatırımcı kuruluşların gönderdikleri bilgilerin değerlendirilmesinde yetersiz kalınmasına yol açmıştır.

Uygulamada ortaya çıkan, çeşitli araştırına ve incelemelerde ele alınan bu sorunların çözümü için İl Koordinasyon Kurullarının yeniden düzenlenmesi Kalkınma Planları Yıllık Programlarda da öngörülmesine ve bu amaçla çeşitli çalışmalar yapılmasına karşın bugüne kadar gerçekleştirilememiştir⁴⁸.

(b) İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri

İl düzeyinde Planlama hizmetlerini yürütecek teknik bir birimin oluşturulması gereksinmesi, vali ve İl Koordinasyon Kurullarına verilen görevlerin giderek ağırlık kazanması ve bu görevlerin herhangi bir teknik eğitimden geçmemiş büro personeli eliyle yürütülmeyeceğinin anlaşılması üzerine ortaya çıkmıştır. Planlı dönemde bu konu üzerinde uzun bir süre gereken önemle durulduğunu söylemek mümkün değildir.

⁴⁸ Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 323; 1980 Yılı Programı, DPT Yayını, Ankara, 1980, s. 482; 1981 Yılı Programı, DPT Yayını, Ankara, 1981, s. 405; 1982 Yılı Programı, s. 345; 1984 Yılı Programı, DPT Yayını, Ankara, 1984, s. 346; Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 173; DPT Yayını, Ankara, 1985, s. 3320, 1986 Yılı Programı, s. 378.

Öte yandan planlamanın sürekli bir arayış içinde oluşu nedeniyle örgütlenmede yıldan yıla değişimler ortaya çıkmaktadır. Bu alanlardaki çalışmaların gözden geçirilmesi, bugüne kadar hizmetlerin gerektirdiği nitelikte bir planlama biriminin oluşturulmadığını göstermektedir.

İlde, İl Koordinasyon Kurulunun dışında ayrı bir birim oluşturulmasına yol açacak gelişmelerin temelinde, bu kurulun sekreterlik hizmetlerinin yürütülmesi gereksinmesi yatmaktadır. Bu kurulun yazı işlerinin yürütülmesi için, İlde ya yeni bir kuruluşa ya da mevcut kuruluşlardan bir veya birkaç memurun bu işle görevlendirilmesine ihtiyaç bulunduğu açıktır.

Ancak bu yollardan hangisinin seçileceği konusunda, İl Koordinasyon Kurullarının kuruluşunu sağlayan Başbakanlık genelgesi ile Yıllık Programlarda yeterli açıklık bulunmamaktadır. Yalnız 1964 Yılı Programında İl Koordinasyon Kurullarının sekreterliğini yapan elemanların eğitiminden, 1965 Yılı Programında sekreteryaya görevinin bir vali muavini veya bu seviyedeki bir görevlinin sorumluluğuna verileceğinden söz edilmekte, 1968 ve 1969 Yılları Programları ile bu Programları yürürlüğe koyan Bakanlar Kurulu Kararlarında ise sekreteryaya görevini ifa edecek kuruluş veya kişinin valilerce tayin edileceğine değinildiği görülmektedir.⁴⁹

Planlı dönemin ilk yılında, 1963 Programı ile İl Koordinasyon Kurullarının kuruluşunu sağlayan Başbakanlık Genelgesinde sekreterlik görevlerinden söz edilmemektedir. Bununla beraber, Valilerin İl idaresi Kanununun 9 uncu maddesinin (f) ve (g) fıkralarındaki yetkilerinden yararlanarak bu hizmetleri yürütmeye çalıştıkları anlaşılmaktadır.⁵⁰ Bunun sonucunda 1963 yılında 41, 1964 yılında 10 ilde "Planlama Bürosu" kurulduğu ve 1967 yılında kuruluşlarının tamamlandığı DPT tarafından yapılan araştırmada⁵¹ belirtilmektedir.

Ancak İÇ - DÜZEN çalışmaları sırasında yapılan araştırmada ise uygulamada bağımsız birer sekreterlik bürosu kuran il sayısının yok denecek kadar az olduğu ve işlerin genellikle il yazı işleri kalemi, özel kalem, köycülük bürosu gibi çeşitli bürolara ya da bu büroların memurlarına gördürüldüğü, öte yandan mülkiye müfettişlerinin 1968 ve

⁴⁹ 1964 Yılı Programı, s. 326; 1965 Yılı Programı, DPT Yayını, Ankara, 1965, s. 408; 1966 Yılı Programı, DPT Yayını, Ankara, 1966, s. 10-427; 1969 Yılı Programı, DPT Yayını, Ankara, 1969, s. 15-442

⁵⁰ Naliş, a.g.e., s. 76; İl Genel Yönetimi, Cilt: 1, s. 92.

⁵¹ Akyol, a.g.e., s. 16.

1969 yılları teftişlerinde birçok ilde sekreterlik işlerinin çeşitli bürolarda çalışan memurlara yaptırıldığını saptamış bulundukları, bu durumun da illerin büyük çoğunluğunda bağımsız sekreterlik bürolarının kurulmadığını gösterdiği ifade edilmektedir.⁵²

Bu konuda, 1970 Yılı Programı “İl Koordinasyon Kurulu Sekreterlik Bürosunu, program uygulamasını izleme organları arasında yer vererek düzenlemiştir.”⁵³ 1970 Programına göre, bu büro, İl Koordinasyon Kurulunun bütün yazışmalarını, ilin planlama ve koordinasyon işleriyle ilgili işlemlerini hazırlamak, düzenlemek ve yapmakla görevli olup, doğrudan doğruya il planlama ve koordinasyon işlerinde başkan yardımcısı olan vali yardımcısına bağlıdır. Büronun başında bir büro şefi ile yeterli kadar diğer yardımcı personel bulunacak; büro şefi ve personel il imkânlarıyla, 1971 Yılı Programına göre ise büro şefi ve personeli il özel idaresi imkânlarıyla sağlanacaktır.

Ancak bu yaklaşımın da uygulamada istenilen sonuca ulaşmadığı görülmekte plan uygulaması için ilde oluşturulan özel kuruluşun niteliğinin bazı illerde ile bağlı bir planlama birimi, bazı illerde özel bir komite, bazı illerde de bir il daire müdürlüğünün bu konularla görevlendirilmesi şeklinde belirlendiği saptanmaktadır.⁵⁴

İÇ-DÜZEN araştırması sonucunda hazırlanan rapora göre, il planlama biriminin çeşitli adlar altında oluşturulduğu ve 9 değişik ad taşıdığı belirlenmiştir.⁵⁵

Bu dönemde sekreterlik işleri, genellikle, İl Koordinasyon Kurullarına verilen görevlerin yerine getirilmesiyle ilgili işlemleri kapsamakta, bunun yanı sıra, uygulamada, sekreterlik bürolarına İl Koordinasyon Kurulu ile bağlantısı olmayan, fakat çoğu planlı çalışmalarla ilgili sayılabilecek çeşitli işler verildiği görülmektedir.⁵⁶

Yukarıda da değinildiği gibi, bağımsız bürolardan çok, çeşitli dairelerde değişik memurlara yaptırılan bu hizmetleri yürüten görevlilerin, büroda devamlı kalmadıkları, kendilerine başka görevler verildiği ya da sık sık değiştirildikleri bir başka olgudur.⁵⁷

Ayrıca bu personelin yaptıkları işlerle ilgili özel bir eğitim görmemiş oldukları, öğrenim durumlarının bu hizmetleri yürütmeye yeterli

⁵² Naliş, a.g.e., s. 76.

⁵³ 1970 Yılı Programı, s. 610.

⁵⁴ Aktan, a.g.e., s. 142-143.

⁵⁵ İl Genel Yönetimi, Cilt: 1, s. 137.

⁵⁶ Naliş, a.g.e., s. 77.

⁵⁷ a.k., s. 79-80.

olmadığı da ayrıca belirlenmiştir.⁵⁸ İl olanakları ile sağlanan personelin, yatırımcı kuruluşların gönderdikleri bilgileri koordinasyon ve izleme yönünden değerlendirme yetenekleri yoktur.⁵⁹

Bunun yanı sıra araç, gereç, yerleşim durumlarının yetersizliği, yapacakları çalışmaları gösteren el kitabı ya da yönerge gibi yol gösterici araçların yokluğu, bu büroların etkin hale gelememesinin diğer nedenlerindendir.⁶⁰

Sonuç olarak illere verilen geniş kapsamlı, özellikle yeni bilgi ve becerilere ihtiyaç gösteren plan hizmetleri, illerin kendi olanakları ile sağlanan ve pek sınırlı olan personel, araç ve gereçle yürütülemediği. Bu görevlerin belli bir düzen içinde etkili, verimli ve süratli bir şekilde yürütülmesini sağlamak için il ve ilçelerin teknik yönden uzman kadrolarla desteklenmesi zorunludur.⁶¹

İl düzeyinde üstlenilen görevlerin gereken biçimde yürütümünü sağlayacak teknik bir birimin oluşturulması için İÇ - DÜZEN çalışmaları sonucunda “İl Planlama Müdürlüğü”⁶² kurulması önerilmiştir. Çünkü Kalkınma Planı ve Yıllık Programlarla valilere ve kaymakamlara verilen görevlerin, il olanakları ile sağlanacak personel, araç ve gereçle yürütülmesi mümkün değildir. Söz konusu görevlerin belli düzen ve yöntemler içinde, hızlı ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi isteniyorsa; valileri ve kaymakamları, planlama tekniklerine göre işleyebilen yeni bir birimle desteklemek kaçınılmaz bir zorunluluk olarak görülmektedir. İlde valiler ve onun planlama hizmetiyle yükümlü kıldığı birim planlı dönemle birlikte her geçen yıl önemini ve ağırlığını arttıran görevlerin sorumluluğu altına girmektedir. Sosyal ve ekonomik alanda özlemi duyulan ulusal kalkınma, bu örgütün kendisine düşen görevleri yeterli bir şekilde yerine getirmesine geniş ölçüde bağlı bulunmaktadır. Birimin işleyişindeki hız ve verimlilik kalkınmayı hızlandıracak; yavaşlama ve aksama şeklinde baş gösteren yetersizlikler ise gelişme hızını azaltacaktır.⁶³

Bu görüş ve düşüncelerin ışığında Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Genel Müdürlüğünü kuran Bakanlık onayına ekli genel esaslar

⁵⁸ adc., s. 81; Aktan, a.g.m., s. 144-145.

⁵⁹ İl Genel Yönetimi, Cilt: 1, s. 94.

⁶⁰ Naliş, a.g.e., s. 198-199.

⁶¹ İçişleri Bakanlığı Merkez ve Taşra Örgütlerinde Araştırma Planlama ve Koordinasyon Hizmetlerinin Yeniden Düzenlenmesine İlişkin Öneri ve Gerekeşi İç-Düzen Raporu, Ankara, Kasım 1970 (Çoğalma) s. 21.

⁶² Naliş, a.g.e., s. 200.

⁶³ a.k., s. 96.

da, bu Genel Müdürlüğün taşra birimi olarak "11 Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü" kurulması ve yetkileri yönünden vali yardımcısı düzeyinde bir müdür ile iş hacminin gerektirdiği sayıda uzmandan ve gerekli sayıda personelden oluşması öngörülmüştür.⁶⁴

Ancak bu düzenleme uygulamaya aktarılamamış, 1972 yılı sonlarında APK Genel Müdürlüğü kaldırılarak görevleri Tetkik Kuruluna devredilmiştir. İllerde ise bu görevlerin genelde yine bürolar tarafından yürütüldüğü kabul edilebilir.

Nitekim 1977 yılında çıkarılan Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinde İl Planlama Bürolarının görevleri düzenlenmiş, tutulacak dosyalar belirlenmiştir.⁶⁵ Bu hükme rağmen illerdeki planlama bürolarının, özellikle personel sorunları ve yapılacak çalışmaların içeriğinin açıklıkla belirlenmemesi nedeniyle etkin olmadıkları bilinmektedir. Bu arada büro şefi durumundaki görevliler için İçişleri Bakanlığınca "İl Planlama Sekreteri" unvanını taşıyan kadrolar alınmışsa da, genelde bu kadrolar özel nitelik taşımayan personel için kullanılmışlardır. 1978 yılında bu kadro unvanı "11 Planlama Müdürü" olarak değiştirilmiş, daha ağırlıklı bir görev yeri oluşturulmak istenmiştir. Nitekim, İçişleri Bakanlığınca daha sonra gerçekleştirilen uygulamalarla bu görevlere yüksek öğrenimli personelin atandığı görülmektedir.⁶⁶ Ancak bu olumlu gelişmeye karşın, söz konusu elemanlar planlama konusunda birikim ve deneyim sahibi olmadıklarından, il düzeyinde nitelikli personel gereksinmesi, bu aşamada da karşılanamamıştır.

Görüldüğü gibi planlı dönemdeki bütün bu gelişmeler içinde il planlama birimleri konusu kalıcı bir düzenlemeye konu yapılamamıştır. Nitekim 1980 ve 1981 yılları programları da il planlama birimlerinin hukuki yapıları ile yetki ve görevlerini belirleyecek düzenlemenin program döneminde uygulamaya konulmasını öngörmüştür.⁶⁷

İl Planlama Birimlerinin kuruluş ve görevleri açısından planlı dönemdeki en önemli düzenleme 13 Kasım 1981 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki

⁶⁴ 18.11.1970 tarih ve İçişleri Bakanlığı Özel Kalem Müdürlüğü 11-5/2860 sayılı Bakanlık Onayı ve Eki.

⁶⁵ Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği (Madde 13 ve 46) Resmi Gazete 28 Aralık 1977. Sayı: 16153.

⁶⁶ Örneğin, bu amaçla 1981 yılında açılan sınavla, belli alanlarda yüksek öğrenim görmüş elemanlar alınmış ve merkezden atanmaları yoluna gidilmiştir.

⁶⁷ 1980 Yılı Programı, s. 482; 1981 Yılı Programı, s. 409.

Yönetmeliktir⁶⁸. Bu yönetmeliğin 6 ncı maddesine göre "İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü" Genel Müdürlüğün İl Kuruluşu olarak düzenlenmiştir. 16 ncı maddede ise İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğünün görevleri belirtilmiştir.

Bu maddeye göre Müdürlüğün görevleri şunlardır:

"Kalkınma plan ve programlarının hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin görevlerinde valiye yardımcı olmak amacıyla;

a) Kalkınma planı ve yıllık programlar ile ilgili olarak il çapında inceleme ve araştırmalar yapmak; envanter yapılması, öncelik kriterlerinin saptanması ve uygulanması, program taslaklarının hazırlanması çalışmalarını yürütmek;

b) Yıllık programlarda yer alması gerekli görülen yatırımlar ve diğer konularda il önerilerini hazırlamak;

c) Plan, program ve yatırım uygulamaların izlemek, ortaya çıkan ve koordinasyon gerektiren sorunların çözülmesinde gerekli önlemleri saptamak ve valilikçe gerekli önlemlerin alınmasına yardımcı olmak; İl Koordinasyon Kuruluna götürülmesi gereken koordinasyon ve izleme konularında gerekçeli rapor hazırlamak;

d) Mahalli idarelerin planlama çalışmalarına, milli kalkınma planları doğrultusunda yardımcı olmak, bu idarelerin yatırımlarının uygulanmasını izlemek ve değerlendirmek,

e) Plan, program, ekonomik ve sosyal kalkınma konularında eğitim çalışmaları düzenlemek ve uygulamak, bu alanlarda il kuruluşlarının eğitim programları arasında uyum sağlamak;

f) İl Koordinasyon Kurulu çalışmaları ile ilgili ön hazırlıkları yapmak ve kurulun sekreterlik hizmetlerini yürütmek;

g) İlçelerle, plan ve program uygulamasında etkin bir haberleşme ve işbirliği sağlamak;

h) Plan ve programların halka tanıtılması konusunda gerekli çalışmaları yapmak,

i) Kalkınma planları ve yıllık programları ile ilgili olarak valilikçe verilecek diğer görevleri yapmak."

⁶⁸ İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete, 13 Kasım 1981, Sayı: 17513.

17 nci maddeye göre de İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü Valiliğe bağlı bir müdür ile ilin iş yoğunluğunun gerektirdiği sayıda uzman, uzman yardımcısı, büro ve hizmetler personelinin oluşmakta, personel ihtiyacı valiliğin görüşü alınarak Bakanlıkça belirlenmektedir. Yine bu Yönetmeliğin 20 nci maddesine göre İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğüne, uzman ve uzman yardımcılıklarına atanabilmek için en az dört yıl süreli yüksek öğrenim görmüş olmak şarttır.

Bu Yönetmeliğin hemen arkasından İçişleri Bakanlığı APK Genel Müdürlüğünün merkez ve il kuruluşlarında görevlendirilecek uzman ve uzman yardımcılarının işe alınma, yetiştirilme, yer değiştirme ve görevlerine ilişkin kuralları düzenlemek amacıyla "İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Uzmanlık Yönetmeliği" hazırlanmış ve 9 Şubat 1982 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.⁶⁹

Bu yönetmelikle de uzmanlık kariyeri oluşturulmuş, uzman yardımcılığı bu kariyerin ilk basamağı olarak kabul edilmiş, Genel Müdürlüğün merkez ve il kuruluşlarında, mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı dışında kalan şube müdürlüğü, daire başkanlığı, genel müdür yardımcılığı, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü ve İlçe Planlama Uzmanlığına atanabilmek için, uzmanlık sıfatını kazanmış olmak şartı getirilmiştir (Madde 4).

Uzman yardımcılığına atanabilmek için de, diğer genel şartların yanı sıra, Bakanlıkça belirlenecek, en az dört yıl süreli yüksek öğretim veren fakülte, akademi veya yüksek okul mezunu olmak; araştırmacı ve yaratıcı zekâyı, düşündüğünü anlatabilme ve karşısındakileri inandırabilme yeteneğine, analiz, sentez ve yorum gücüne sahip olmak nitelikleri gerekli görülmüştür (Madde 10). Ayrıca mastır yapmış olmak, İngilizce, Fransızca, ve Almanca dillerinden birini iyi derecede bilmek; Genel Müdürlüğün görev alanına giren konularda seminer, kurs ve bu nitelikteki eğitim programlarından mezun bulunmak tercih nedeni sayılmıştır (Madde 11).

Bu iki yönetmelikte öngörülen ve planlı dönemde oluşturulması oldukça gecikmiş olan bu sistemin, uygulamada işlerlik kazanmasının ancak gerekli kadroların sağlanmasına, bu kadrolara ilgili yönetmelik hükümlerine göre personelin atanmasına ve yetiştirilmesine bağlı olduğu açıktır.

Nitekim 1982 Programında da, kurulmaya başlanan İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin nitelikli elemanlarla güçlendirileceği, bu

⁶⁹ Resmi Gazete, 9 Şubat 1982, Sayı: 17600.

amaçla mevcut ve alınacak personel için periyodik eğitim programları uygulanacağı ifade edilmektedir.⁷⁰

Kadroların sağlanması konusunda en önemli gelişme ise, 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye⁷¹ 18.7.1984 tarih ve 84/8360 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile eklenen cetvellerden⁷² yer alan kadrolarla gerçekleştirilmiştir.

Buna göre İçişleri Bakanlığının taşra teşkilatına ilişkin kadroları arasında 67 planlama ve koordinasyon müdürü, 92 planlama uzmanı ve 67 planlama uzman yardımcısı ünvanlı kadro ihdas edilmiştir. Bakanlıkça yapılan dağıtım sonucunda da her il Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğüne birer memur ve daktilograf kadrosu tahsis edilmiştir.

Böylelikle il düzeyinde teknik bir planlama birimi oluşturabilmenin temel koşullarından biri gerçekleştirilmiş olmaktadır.

Bu düzenlemeler doğrultusunda Bakanlıkça bir yandan uzman yardımcısı alımına başlanmış, öte yandan da gerek görev başındaki il planlama ve koordinasyon müdürlerinin, gerekse uzman yardımcılarının eğitimi çalışmalarına girilmiş, bu amaçla 1984 yılı sonlarında müdürler için 15 günlük bir seminer ve 1985 yılında 45 günlük bir kurs, yeni alman uzman yardımcılar için de yine 1985 yılında, hizmete girer girmez 45 günlük bir kurs düzenlenmiş ve uygulanmıştır. Özellikle 45 günlük kurslar bu birimlerdeki personele yönelik olarak planlı dönemde düzenlenen en geniş süre ve kapsamlı eğitim programlarıdır. Kuşkusuz bu programların edinilen deneyimler ışığında daha da geliştirilmesi gerekmektedir.

İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri, 1981 yılında APK Genel Müdürlüğü'nün il kuruluşları içinde düzenlenmişken, önce 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, sonra da 3046 sayılı ve Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki Yasa gereğince APK Kurul Başkanlıklarının taşra birimi oluşturamamaları nedeniyle valilik kuruluşu içinde düzenlenmek durumuna gelmişlerdir. Nitekim İçişleri Bakanlığınca, 3046 Sayılı Yasa ışığında yeniden düzenlenen ve onaylanarak yürürlüğe konulan 17.9.1985 tarihli İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmelikte, bu birimlere taşra kuruluşu olarak yer verilmemiş, ancak 18 inci maddesinde Kurul Başkanlığının, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri ile İlçe Planlama Uzmanlıklarının kuruluş

⁷⁰ 1982 Yılı Programı, s. 345.

⁷¹ Resmi Gazete, 14 Aralık 1983, Sayı: 18251 Mükerrer.

⁷² Resmi Gazete, 13 Ağustos 1984, Sayı: 18488 Mükerrer.

görev ve çalışmalarını İl İdaresi Yasası hükümlerine uygun biçimde merkezi düzeyde düzenleyeceği, izleyeceği, değerlendirecek, yönlendireceği hükme bağlanmıştır. Bu durum karşısında İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin kuruluş ve görevlerinin son gelişmelerde göz önünde tutularak yeniden bir yönetmelikle düzenlenmesi gerekmektedir.

İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin gereken etkinlik düzeyinde bulunamamalarının temel nedenleri ise şu şekilde özetlenebilir:

— Bu birimler, kendilerinden beklenen görevleri yerine getirebilecek nitelik ve nicelikte uzman personele sahip değildir.

— Mevcut ücret durumu, il planlama ve koordinasyon müdürleri ile planlama uzman yardımcılarının görevlerinin ağırlığı ile orantılı değildir. Özel hizmet tazminatı, ek gösterge ve yan ödeme konularındaki düzenlemeler, bu birimlerde personelin hizmeti sahiplenmesini ve kalıcılıklarının sağlanmasını gerçekleştirecek düzeyde bulunmamaktadır.

— Gerek görevlerin yerine getirilme düzeni, gerekse yetki ve sorumluluk ilişkileri açıklıkla belirlenmiş değildir. Bu durum söz konusu birimlerin il genel yönetimi içindeki yerlerinin, görevlerinin önemine uygun bir biçimde, diğer kuruluşlar tarafından benimsenmelerini olumsuz yönde etkilemektedir.

— Söz konusu birimler, gerek yerleşim, gerekse çalışma araç ve gereçleri yönünden çeşitli sorunlarla karşı karşıya bulunmaktadır.

İLÇE DÜZEYİNDE ÖRGÜTLENME

(a) İlçenin Planlı Kalkınmadaki Konumu

Planlı kalkınma açısından, taşra yönetim kademesi olarak ilçenin önemi, özellikle kırsal kalkınma çalışmaları nedeniyle söz konusu olmaktadır. Bu açıdan, planlı dönemin başlangıcında köy kalkınmasına yönelik programların yapılması ve çalışmaların yürütülmesi için en elverişli yönetim biriminin seçilmesi gerekmiş, 1963 yılı programında, Toplum Kalkınması deneme çalışmaları için, ilçe, bütün köyleriyle birlikte yönetsel birim olarak uygun görülmüştür.⁷³

İlçenin en uygun birim olarak seçilmesinin nedenlerini şu şekilde özetlemek mümkündür.⁷⁴

⁷³ Geray, a.g.e., s. 147.

⁷⁴ a.k., s. 151-152.

“(1) İlçeler Halkın gözünde başvurulacak il yönetim basamağı durumundadır. Halk arasında dilek ve ihtiyaçların kaymakam tarafından karşılanacağına dair inanç vardır. Köylü, köyün işlerinde en etkili kişi olarak kaymakamı görmektedir.

(2) Gözlemler, Kaymakamların köy işlerinde Önemli roller oynadıklarını göstermektedir. Kaymakam, en çok köy işleri ile uğraşmaktadır.

(3) İlçe, köye hizmet götüren kuruluşların, teknik hizmetlerin büyük çoğunluğunun bir arada bulunduğu ve köy topluluğuna en yakın yönetsel basamaktır. Köy hayatının gerektirdiği hizmetlerin çoğunu, gerekli mali kurumlan, gönüllü ve kooperatif kuruluşlar bir arada toplayan taşra örgütüdür.

(4) İlçe idaresi, halk - devlet işbirliğine, halkın karşılıklı yardım ve destekli imce geleneklerine dair olumlu örnekler vermiştir.

(5) İlçeler aynı zamanda planlı ve programlı çalışma alanında da olumlu örnekler vermişlerdir.

(6) Öğrenim ve yetişmeleri açısından kaymakamlar, ilçe düzeyinde kalkınmanın devingenliğini en iyi biçimde anlayabilen durumdadırlar. Kaymakamlar köy kalkınmasında halk - devlet işbirliği açısından gerekli önderliği, eşgüdümçülüğü yapmaya elverişli bulunmaktadırlar. MEHTAP RAPORU’nda kaymakamların sınırlı olanak ve yetkilerle sağladıkları başarılar nedeniyle toplum kalkınması bakımından en önemli yöneticiler olduğu belirtilmektedir.

Bütün bunlardan anlaşıldığı gibi ilçe, sorunların çözümlendiği, hizmetlerin görüldüğü, gerekli resmi önderliğin ve kuruluşların bulunduğu, gönüllü çalışmaların yapıldığı, köye en yakın yönetsel birimdir. Bu bakımdan, Toplum Kalkınması için en elverişli birim olarak ilçe kabul edilmektedir."

Daha önce de belirtildiği gibi, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında Ülkenin bugünkü gelişme aşamasında ekonomik yönetim açısından temel kademelerin merkez, bölge ve ilçe olarak belirtildiği; ilçelerin, ekonomik ve yönetsel birimler olarak işlevselliğe kavuşturulacağı, sağlıklı gelişmeyi sağlamada temel birim niteliği taşıdığı gözlenen ilçenin, toplumdaki bütün dinamik kesimlerin temsil edilebileceği bir yönetim düzeyine kavuşturularak hizmet ve yatırımların götürülmesinde etkin bir araç haline getirileceği vurgulanmıştır.⁷⁵

⁷⁵ Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 296-300.

Gerçekte, ilçenin bu temel nitelikleri, kanımızca bugün de geçerliliğini korumaktadır. Ancak ilçenin bu işlevini 3'üne getirebilmesi için gerekli olan düzenlemeler bugüne kadar gerçekleştirilememiş, ilçe gerek bu işlevin gerektirdiği yetkiler, akçalı kaynaklar, yeni bir yönetsel kimlik kazanma (ilçe özel yönetimi gibi) gibi konular açısından çeşitli nedenlerle yeniden düzenlenememiştir.

Özellikle planlama için özel örgütlenme açısından ortaya çıkan gelişmeler de bu durumu kanıtlayan ayrı bir göstergedir.

Bu tür bir örgütlenmenin, biraz ilerde değinilecek arayış ve uygulamalara karşın hâlâ gerçekleştirilememesinde, temel etken, il düzeyinde olduğu gibi, ilçe düzeyinde yürütülmesi gereken planlama çalışmalarının kapsamının, ulusal planlama sistemiyle ilişkilerinin açıklıkla belirlenememiş olmasıdır.

Örneğin, planlı dönemde bu alandaki yaklaşımlara kısaca göz atıldığında bu durum açık bir biçimde ortaya çıkmaktadır.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında yaralan Toplum Kalkınması yaklaşımı ilçe düzeyinde de planlama ve programlama çalışmaları yapılmasını öngörmüştür.⁷⁶

Diğer taraftan 1965 Yılı Programında Mahalli İdarelerin ve Toplum Kalkınması konusunda yurt ölçüsünde temel sorumlulukları taşıyan, köye hizmet götüren devlet örgütlerinin belirli işbirliği programları içinde Toplum Kalkınması uygulanmasındaki yerlerini almalarının sağlanması ve bu örgütlerin gereken programları hazırlamaya başlamaları Toplum Kalkınması çalışmalarının niteliği içinde belirtilmiş, tedbirler kısmında da çok yönlü ve geniş kapsamlı Toplum Kalkınması Programlarının bölge planlama çalışmalarıyla irtibatlandırılması için gerekli araştırmaların yapılacağı yer almıştır.⁷⁷

1967 Yılı Programında ise Toplum Kalkınması metodunun pilot proje çerçevesi içinde uygulanmaya başlamış olduğu illerin mahalli kademelerinde halk hükümet işbirliğini sağlayacak, küçük toplulukların kalkınma çabalarını plan amaçları ile bağdaştıracak ve ilçe programlarının il kademesinde birleştirilerek planın yıllık programları içinde yer almasını sağlayacak mahalli planlama denemelerinin yapılacağı ve köy kademesinde yapılacak ilköğretim, sağlık ocağı gibi yatırımların yol, su, elektrik gibi alt yapı yatırımları ile ilişkili bir program içinde yürü-

⁷⁶ Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara, 1963, s. 101-105.

⁷⁷ 1965 Yılı Programı, s. 394.

tülmesinin sağlanacağı, alt yapı yatırımlarının önceliklerinin buna göre verileceği belirtilmiştir.⁷⁸

1968 Yılı Programı ile Toplum Kalkınması yöntemi, küçük toplum birimlerinde teşebbüs gücünün geliştirilmesi programları şekline dönüştürülmüş⁷⁹, 1970 Yılı Programında da küçük toplum birimlerine yönelen ve halk katkısının beklendiği projelerin hazırlanmasında ilçenin teknik yeteneklerinin ilk programlama ünitesi olacak şekilde artırılacağı, söz konusu projelerin hazırlanmasında ilçe ve ilçeler arası mahalli idareler birliklerinin kurulmasında da faydalanılacağı belirtilmiştir.⁸⁰

1971 Yılı Programında ise, planlı dönemde, en açık biçimde, ilçe düzeyinde oluşturulacak bir planlama aracı öngörülmüştür.⁸¹ Bu araç "İlçe Kademesi Köy Programıdır. Programa göre köy ve köylü sorunlarının çözüm yoluna kavuşturulması konusunda merkezi kademede hazırlanan programlara paralel ve onlarla ilişkili olarak, köy kademesi çalışmalarına dayalı, kaymakamların sorumluluk ve yürütücülüğünde ve il kademesinden teknik yardım da sağlanarak İlçe Kademesi Köy Programları hazırlanacaktır. İl kademesinin yıllık faaliyet programlarının hazırlanmasında ilçe kademesi köy programları ile merkezi kademede hazırlanan programlar ve ele alınan hizmetlerin birbirlerini tamamlayacak biçimde köye götürülmesi hususu çalışmalarda önemle dikkate alınacaktır."1971 Yılı Programına göre, ilçelerde de mevcut tabii, beşeri, iktisadi ve sosyal kaynakların tam bir envanterinin yapılmasının devamlılığı sağlanacaktır.

1972 Yılı Programında ise ilçe Kademesi Köy Programlarının adı "İlçe Kademesi Köy Program Taslakları" şeklinde değiştirilmiş, il kademesindeki tüm çalışmaları kapsayan uzun dönemli ve yıllık programların hazırlanmasında ilçe Kademesi Köy Program Taslaklarıyla merkezi kademede hazırlanan programların değerlendirilerek kesinleştirileceği ve uygulamada genel ve mahalli idare kuruluşlarınca yürütülen hizmet ve yatırımların birbirlerini tamamlayacak biçimde köye götürülmesi ilkesinin gözetileceği vurgulanmıştır.⁸²

İlçe düzeyinde kapsamlı bir planlama çalışmasına olanak veren bu aracın kullanımı ve geliştirilmesine yönelik daha sonraki Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarda açıklama ve tedbirlere rastlanmamak-

⁷⁸ 1967 Yılı Programı, DPT Yayını, Ankara, 1967, s. 438.

⁷⁹ 1968 Yılı Programı, s. 167.

⁸⁰ 1970 Yılı Programı, s. 500.

⁸¹ 1971 Yılı Programı, s. 686.

⁸² 1972 Yılı Programı, s. 373

tadır. Bu plan ve programlarda köy ve köylü sorunlarına ilişkin çeşitli yaklaşımlar yer almakla birlikte; örneğin 1972 Programında merkez köyler⁸³, 1975 Programında ekonomik boyutlu köy gelişme merkezleri⁸⁴, 1979 Programında köy - kent⁸⁵, 1980 yılında bulundukları yerde kalkınmaları amaçlanan köyler için entegre projeler⁸⁶, 1983 Programında kırsal alandaki hizmetlerin öncelikle merkez köyde bulundurulmak üzere programa bağlanması⁸⁷, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planının ilk dilimi olan 1985 Yılı Programındaki köye götürülecek alt yapı hizmetlerinde bütünlüğü sağlamak üzere köy bazında bir ana uygulama plan çalışması⁸⁸ gibi yaklaşımlara karşın, ilçe düzeyinde bir planlama aracından söz edilmemektedir.

İlçe düzeyindeki planlama boyutunun, yukarda belirtilen gelişim içinde açık bir biçimde belirlenememiş olmasına, 1972 Yılı Programıyla başlanıp, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında planlama sistemimize bir planlama aracı olarak sokulan İl Mahalli idareler Planlaması yaklaşımının, ilçe Kademesi Köy Programları uygulamasını da gölgelemesine karşın, bu uygulamaya bazı ilçelerde kaymakamların girişimleriyle devam edildiği, hatta bu yöntemin geliştirilmesi için ilginç uygulamaların da yapıldığı söylenebilir.⁸⁹

Buraya kadar yaptığımız açıklamalar bir yandan ilçe düzeyindeki planlama boyutunun planlı dönemde bir türlü gereken içeriğe kavuşturulamadığını göstermekle birlikte, aynı zamanda bu boyutun gerekliliğini ve etkin bir ulusal planlı kalkınma sistemi içinde ilk planlama kademesi olarak belirlediğini de ortaya koymaktadır.

İlçe düzeyindeki planlama örgütlenmesini gerekli kılan ikinci bir etken de başta Kalkınma Plan ve Programlarında yer alanlar olmak üzere yatırım ve hizmetlerin gerçekleştirilmesinde koordinasyon sağlanması ve uygulamanın izlenmesi ve değerlendirilmesidir.

Nitekim planlı dönemde, bu alandaki gelişmelere göz atıldığında, süreklilik kazanamayan bazı yaklaşımların benimsendiği görülmektedir.

1965 Yılı Programında "uygulamanın ilçe seviyesinde izlenmesi" başlığı altında, program ve uygulamasının ilçe seviyesindeki gözetim

⁸³ a.k.,

⁸⁴ 1975 Yılı Programı, DPT Yayını, Ankara, 1975, s. 326.

⁸⁵ 1979 Yılı Programı, s. 122.

⁸⁶ 1980 Yılı Programı, s. 437.

⁸⁷ 1983 Yılı Programı, DPT Yayını Ankara, 1983, s. 378.

⁸⁸ 1985 Yılı Programı, s. 311.

⁸⁹ Örnek: İzmir ili Urla ilçesi Köy Düzeyi Beş Yıllık Çalışma Programı 19761980.

ve denetiminin genel olarak İl Koordinasyon Kurulu tarafından yerine getirileceği, bununla birlikte, plan ve program hedeflerinin açıklanması, güçlüklerin giderilmesi ve idarenin çeşitli kademeleri arasında işbirliğinin verimli olması için ilçe kaymakamlarının katılacağı özel seminerler düzenlenmesine ihtiyaç görüldüğü, bu görevin Devlet Planlama Teşkilatı ve Üniversitelerle işbirliği yapılarak İçişleri Bakanlığınca yürütüleceği öngörülmüştür.⁹⁰

Ancak ilçe düzeyinde örgütlenme konusunda en önemli yaklaşım aşağıda da belirtildiği gibi 1970 Yılı Programı ile ortaya çıkmıştır.

(b) İlçe Koordinasyon Kurulları

1970 Yılı Programına gelinceye kadar, izleme ve koordinasyon kotlusunda kaymakamlara bir görev ve yetki verilmemiştir. Her ne kadar kaymakamlar, bazı illerde kendilerine valilerce bu konularla ilgili görev verilmesi ya da İl Koordinasyon Kurullarına çağrılmaları dolayısıyla ilçelerindeki yatırım çalışmalarından bilgi alabilmişlerse de; genellikle Toplum Kalkınması alanına giren okul, yol, su, elektrik hizmetleri bir yana bırakılacak olursa, kaymakamlar Yıllık Programların uygulama düzeninde sürekli, fonksiyonel bir izleme ve koordinasyon hizmeti görebilme olanaklarından yoksun kalmışlardır. Kaymakamların çoğu, ilçelerindeki, yatırım çalışmalarından bilgi alabilme olanaklarının, /a yatırımcı kuruluş ile olan “kişisel ilişkilere” ya da “bu kuruluşların halkla veya öteki kuruluş ve ilgililerle aralarında kaymakamın çözümlemesi gereken bir sorunları çıkması” gibi rastlantılara bağlı kalmasından devamlı şekilde şikâyetçi olmuşlardır.⁹¹

Kaymakamların Toplum Kalkınması alanında görülen yetenek ve niteliklerinden Yıllık Program Uygulamalarında da yararlanılması gerektiği görüşü, özellikle İkinci Plan döneminde ağırlık kazanmış ve bunun “İlçe Koordinasyon Kurulu” ile gerçekleştirilebileceği düşünülmeye başlanmıştır. Devlet Planlama Teşkilatınca (İl Koordinasyon Kurullarının Yeniden Düzenlenmesi) konusunda yaptırılan araştırma ile ilgili raporda şu ifadelerle yer verilmiştir; “İlçelerin, planlı dönemin getirdiği yeni hizmet anlayışı ve uygulaması yönünden, görev ve sorumluluklara paralel ve dengeli imkân ve yetkilere kavuşturulması zorunlu görülmektedir. İlçe kademesinde bütün plan uygulamalarını izleme, koordinasyon ve işbirliği ile ilgili hizmetleri il koordinasyon kurullarına yardımcı olacak şekilde yerine getirme, plan ve programları ilçe seviyesinde tanıtmaya, yayma, benimsetme ve halkın katılmasını sağlama ile ilgili

⁹⁰ 1965 Yılı Programı, s. 408.

⁹¹ Naliş, a.g.e., s. 84.

görevleri yapmak amacıyla, illere paralel olarak ilçe koordinasyon kurullarının kurulması gerekli, hatta zorunlu görülmektedir”.⁹²

Nitekim bu düşünceler doğrultusunda, 1970 Yılı Programı ile "İlçe Koordinasyon Kurulu" oluşturulmuştur.⁹³ Programa göre İlçe Koordinasyon Kurulunun başkanı kaymakamdır. İlçede yatırımı bulunan kuruluşların ilçedeki temsilcilerinden meydana gelen İlçe Koordinasyon Kurulları, İl Koordinasyon Kurullarına bağlı olarak, ilçeleri dahilindeki yatırımların zamanında tamamlanmalarını izler, koordinasyon ve işbirliği ile ilgili meseleleri çözmeye çalışır, çözemediği meseleleri İl Koordinasyon Kurullarına intikal ettirirler.

Ancak, programda, izleme ve koordinasyon konularında verilecek yetkiler ve sekreterlik işlerinin nasıl yürütüleceği açıklanmamıştır.

1971 Yılı Programı ise, program yılı içinde Devlet Planlama Teşkilatınca tespit edilecek beş ilçede, İlçe Koordinasyon Kurulları hakkında pilot çalışma yapılacağını öngörmüş bulunmaktadır.⁹⁴

Ancak ne bu pilot çalışmalar gerçekleştirilebilmiş, ne de daha sonraki Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarda İlçe Koordinasyon Kurullarına yer verilmiştir.

(c) İlçe Planlama Uzmanlıkları

İlçe düzeyinde gerek planlama, gerekse koordinasyon ve izleme konularındaki bu düzenlemelerin süreklilik kazanamamasına karşın, uygulamada gerek bu yaklaşımların, gerekse de 5442 sayılı İl İdaresi Yasasının Kaymakamlara verdiği görev ve yetkilerin ışığında, ilçelerde, daha çok kaymakamların konuya olan kişisel ilgileri ve girişimleriyle, bir örneklik taşımayan planlama, programlama, koordinasyon ve izleme çalışmalarına, özellikle İl Koordinasyon Kurullarına da katılmaları nedeniyle devam edilmiştir.

Ancak günümüzde de bu hizmetlerin düzenlenmesi ihtiyacı hâlâ duyulmaktadır. Bu durumun en güzel göstergesi ilçe düzeyinde planlama için özel örgütlenme konusunda İçişleri Bakanlığınca gösterilen çabalaradır.

Daha planlı dönemin başları sayılabilecek bir dönemde, İçişleri Bakanlığının hizmet ve teşkilatının yeniden düzenlenmesi için 1967 - 1972 yılları arasında uygulanan İÇ - DÜZEN projesi çerçevesinde hazırlanan

⁹² Akyol, a.g.e., s. 35.

⁹³ 1970 Yılı Programı, s. 610.

⁹⁴ 1971 Yılı Programı, s. 790.

İl Genel İdareesi ve Planlı Kalkınma isimli raporda; kaymakamların, ilk kez 1970 Yılı Programı ile kurulan İlçe Koordinasyon Kurulu başkanı olarak, izleme ve koordinasyon görevlerinde sorumluluk aldıkları, Programda ilçe planlama işlerinin nasıl ve hangi örgüt ile yürütüleceği, sekreterlik işlerinin kime gördürüleceği konusunda bir açıklama bulunmadığı belirtilmiş, Kalkınma Planı ve Yıllık Programlarla valilere ve kaymakamlara verilen görevlerin süratli ve verimli bir şekilde yerine getirilebilmesi için, bunların emrine planlama işlerinde uzmanlaşmış bir kadro ile yeteri kadar büro personelinin verilmesinin kesin zorunluluk olduğu vurgulanmış, bu amaçla ilçelerde kaymakamın emrine en az bir planlama uzmanı verilerek, ilçe idare şube başkanı seviyesinde bir “İlçe Planlama Uzmanlığı” kurulması, bu uzmanlığın görevlerinin, ildeki aynı nitelikteki birimin görevlerine paralel olarak düzenlenmesi ve uzmanlık emrine yeteri kadar büro personeli verilmesi önerilmiştir.⁹⁵

Yine İÇ - DÜZEN çalışmaları sırasında İçişleri Bakanlığı Merkez ve Taşra Örgütlerinde Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Hizmetlerinin Yeniden Düzenlenmesine İlişkin Öneri ve Gerekçesinde İlçe Planlama Uzmanlığı oluşturulması önerilmektedir.⁹⁶

İçişleri Bakanlığınca Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Genel Müdürlüğünün kurulmasına ilişkin 18.11.1970 tarihli Bakanlık onayına ilişkin Genel Esaslara göre, bu Genel Müdürlüğün taşra birimi olarak İlçe Planlama Uzmanlığı kurulması uygun görülmüştür.⁹⁷

Ancak bu onayın gereği yerine getirilememiş, İlçe Planlama Uzmanlıkları oluşturulamamıştır.

Daha sonra yürürlüğe konulan Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği'nde İlçe düzeyinde il planlama bürolarının görevlerinin yazı işleri ve mahalli idareler bürolarınca ortaklaşa yürütüleceği öngörülmüştür.⁹⁸

İlçe düzeyindeki planlama birimi konusundaki en önemli gelişme, yine 13 Kasım 1981 gün ve 17513 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinas

⁹⁵ Naliş, a.g.e., s. 84-85, 196-202.

⁹⁶ İçişleri Bakanlığı Merkez ve Taşra Örgütlerinde Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Hizmetlerinin Yeniden Düzenlenmesine İlişkin Öneri ve Gerekçesi S. 25

⁹⁷ 18.11.1970 gün ve Özel Kalem Müdürlüğü 11-5/2860 Sayılı Bakanlık Onayı Ekindeki Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Biriminin Kuruluş ve Görevlerine ilişkin Esaslar, S. 2, 8.

⁹⁸ Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği, Resmi Gazete, 28 Aralık 1977, S. 16153.

yon Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Yönetmelik'te yapılan düzenlemedir. Bu yönetmeliğin 18 inci maddesine göre APK Genel Müdürlüğünün ilçe düzeyindeki uzantısı olarak İlçe Planlama Uzmanlığı kurulmuş ve İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğünün görevlerini ilçe düzeyinde yürütmesi ve kaymakamlığa bağlı bir ilçe planlama uzmanı ile yeter sayıda personelden oluşması öngörülmüştür. Yine aynı yönetmeliğin 23 üncü maddesine göre İlçe Planlama Uzmanlıklarının, Devlet Planlama Teşkilatının görüşü alınarak, Genel Müdürlükçe hazırlanıp Bakanlık Planlama ve Koordinasyon Kurulunca kabul edilecek kriterlere ve zamanlamaya göre oluşturulacağı, yeterli uzman sağlanıncaya kadar, uzman yardımcılarının görevlendirilebileceği hükme bağlanmıştır.

Ancak önce 174 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, sonra da 3046 Sayılı Yasa ile danışma ve denetim birimlerinin taşra örgütü kuramayacaklarının öngörülmesi üzerine bu birim de APK Kurulu Başkanlığı ile organik bağlantısı kesilerek ve kaymakamlık kuruluşu içinde bir birim olarak düzenlenmek durumundadır.

Öte yandan 17.9.1985 tarihinde Bakan tarafından onaylanarak yürürlüğe giren İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmeliğin "İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri ve İlçe Planlama Uzmanlıkları ile İlişkiler" başlığını taşıyan 18 inci maddesinde "Kurul Başkanlığı, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri ile İlçe Planlama Uzmanlıklarının kuruluş, görev ve çalışmalarını İl İdaresi Kanununun hükümlerine uygun biçimde merkezi düzeyde düzenler, takip eder, değerlendirir ve yönlendirir" hükmü yer almaktadır.*

Bu hükümden, Bakanlıkça, ilçe düzeyinde de planlama birimi oluşturulması konusundaki çalışmaların sürdürüleceği sonucuna ulaşılabilir.

SONUÇ

Görüldüğü gibi, son zamanlardaki bazı olumlu gelişmelere karşın, İl ve İlçe düzeyinde planlama hizmetinin kurumsallaştırılması konusunda, hâlâ istenilen noktaya ulaşılamamıştır. Bunun temel nedeni Türk Planlama Sistemi oluşturulurken planlama sürecinin gerekli kıldığı özel örgütlenme konusunun Devlet Planlama Teşkilatı dışında, yönetim yapımızın bütünü göz önünde tutularak, önemi ile orantılı bir biçimde ele alınmamış olmasıdır. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planının uygulanma

* Bu yönetmelik Resmi Gazetede yayımlanmamıştır.

sının yarısına gelindiği halde bu alandaki kurumsal yapı tam olarak gerçekleştirilememiştir.

Ancak, planlı dönemdeki gelişmeler incelendiğinde ülkemizde böyle bir sistemin oluşturulabilmesi ve işlerlik kazanabilmesi için, bugüne kadar Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarda yer alan ilke, politika ve tedbirlerde süreklilik göstermeyen ya da süreklilik göstermekle birlikte gereken etkinlikte uygulanamayan yaklaşımlar içinde, bu konularda gerekli düzenlemelerin bir sistem bütünlüğü içinde yapılabilmesine ışık tutacak birçok ipucu bulunmaktadır.

Örneğin İl ve İlçe düzeyindeki planlama hizmetlerinin etkin bir biçimde yürütülmesini sağlayacak kurumsal yapı, illerde İl Koordinasyon Kurulları ile İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri; ilçelerde ise İlçe Koordinasyon Kurulları ve İlçe Planlama Birimleri olarak belirmektedir.

Mülki idare amirlerinin planlı kalkınmadaki işlevlerinin yerine getirilebilmesi, il ve ilçe düzeyinde, yerel yönetimlere yardımcı olmayı da kapsayan bir biçimde planlama hizmetlerinin yürütülebilmesi, her iki düzeyde de hem teknik çalışmaları yapacak birimlerin, hem de tüm kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlayacak organların oluşturulmasını gerekli kılmaktadır.

Bugün için üzerinde öncelikle durulması gereken konu, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin güçlendirilmesidir. Çünkü bu birimlerin üstlendikleri görevleri yapabilecek güce ulaşması, gerek İl Koordinasyon Kurullarının, gerekse ilçe düzeyindeki planlama çalışmalarının başarılı bir biçimde yürütülebilmesinin bir başka deyişle yukarıda belirtilen kurumsal yapının işlerlik kazanmasının da temel koşuludur. Bugüne kadarki uygulamalar, bu tür bir birimin eksiklik ya da yetersizliğinin, söz konusu hizmetlerin üretimini ne kadar olumsuz yönde etkilediğini ortaya çıkarmış bulunmaktadır.

Gerek İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin, gerekse İl Koordinasyon Kurulları ile ilçe düzeyindeki kurumsal yapının yeniden düzenlenmesi ve etkinleştirilmesine ilişkin olarak yapılması gereken yasal ve yönetsel düzenlemeler ise ayrı bir incelemenin konusunu oluşturacak önem ve genişliktedir.

TEŞKİLATLARDA BİRİMLERARASI YATAY İLİŞKİLER MATRİS TEŞKİLATI VE UYUŞMAZLIK

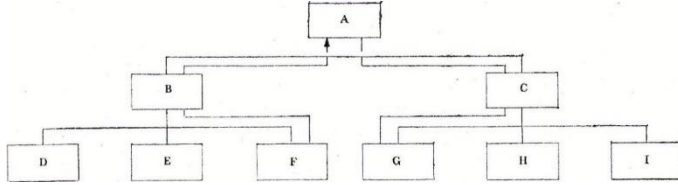
Abdülkadir VAROĞLU
Kara Harp Okulu Yönetim
Bilimleri Bölümü Öğretim Görevlisi

Dr. Aziz AKGÜL
Kara Harp Okulu Yönetim
Bilimleri Bölümü Öğretim Üyesi

Klasik teşkilat yapıları içinde koordinasyonun esas aracı emir- komuta zinciri ve hiyerarşik yapıdır.¹ Teşkilatlardaki karar verme faaliyeti yatay ve dikey irtibatlar ile desteklenerek güçlendirilebilir. Mesela, birimler arasındaki ilişkiler esas itibariyle dikey irtibatlarla sağlanırken, yatay ilişkiler de kullanılabilir. Burada “birim” terimi teşkilatlardaki ayrı parça niteliği taşıyan her unsur için kullanılmaktadır.

YATAY İRTİBATA DUYULAN İHTİYAÇ

Teşkilatın her birimi diğerleri ile az ya da çok ilişki içindedir. Bu özellik sistem olma özelliğinden kaynaklanır. Mesela, işçileri Ba-



ŞEKİL: 1
YATAY İRTİBATLAR

¹ Van de Ven, Andrew et al, “Determinants of Coordination Modes Within Organizations,” American Sociological Review, 41, (April 1976), s, 322-28.

kanlığının Eğitim Daire Başkanlığı, Bakanlığın diğer birimleri ile doğrudan ve dolaylı irtibatlar kurar.

Etkili bir şekilde fonksiyonların yerine getirilmesi, haberleşme ve karar vermenin yatay ilişkilerle desteklenmesine bağlıdır.² Böylece, emir- komuta zinciri üzerindeki yükün bir kısmı yukarıdaki şekilde gösterildiği gibi kırık çizgilerle gösterilen irtibatlarla aklanabilir. Eğer karşılaşılan her problem ve karar ihtiyacı ortak noktayı oluşturan amire aktarılırsa, amir zamanın büyük kısmını veya hepsini bu problemlerin çözümüne ve faaliyetlerin birleştirilmesini sağlayacak yönetim görevlerine ayırmak zorunda kalır.

Mesela, yukarıdaki teşkilat şemasındaki F ve G birimleri karşılıklı faaliyetlerini ve teşkilatın genel başarı derecesini etkileyecek bir problem ile karşı karşıya kaldığında, bu problem F ve G arasında doğrudan irtibatla çözümlenirse; A, B ve C yöneticileri için bir zaman ve gayret tasarrufu sağlar.

Söz konusu yatay irtibatın derecesi, yapılan işin niteliği ve görevdeki belirsizlik tarafından etkilenir. Belirsizlik, yapılan işin değişiklik derecesini gösterir.³ Yapılan işteki belirsizlik derecesi arttıkça, yatay haberleşmeye duyulan ihtiyaç artmaktadır. Böylece, emir - komuta zincirine ilaveten, toplantı uygulamaları artmaktadır.

YATAY KARAR VERME

Birimler arası irtibatlar değişik özelliklerde olabilir. Bunun en basit biçimi, ortak problemi olan yöneticiler arasındaki "doğrudan irtibattır".⁴ Mesela, aynı tesisleri kullanmak durumundaki iki birim bu tesislerin kullanımının planlanmasını üst yöneticiye iletmeden yapabilirler.

Bazı durumlarda bu problemlerin sayısı artar ve bu faaliyetlerin yapılması görevi bir "aracıya verilebilir. Bu şahıs birimler arasındaki koordinasyon görevini üstlenir. Mesela, bir işletmedeki üretim planlamasında faaliyet planlaması ve mamul planlaması bu şekilde yapılabilir. Bu durumda, mamul tasarımı yapıldıktan sonra faaliyetlerin nasıl

² Lawrence, Paul ve Jay Lorsch, "New Management Job : The Integrator/" Harvard Business Review, 45, (November-December 1967), s. 142-51.

³ Akgül, Savunma Sanayii İşletmelerinin Yapısı ve Türk Savunma Sanayii, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1986, s. 31-34.

⁴ Cosier, Richard ve Thomas Ruble, "Research on Conflict Handling Behavior: An Experimental Approach," Academy of Management Journal, 24, (December 1981), s. 816-31.

gerçekleştirileceği düzenlenebilir. Koordinasyonu kolaylaştırmak için yapılan işlerden birisi de bu iki grubu fiziki olarak aynı tesisler içerisinde bulundurmaktır. "Aracı grup" daha ucuz üretim imkânları sağlayan alternatiflerin bir araya getirilmesini sağlayan faaliyetleri gerçekleştirebilir. Bu bir araya getirme işlemi ise daha müessir bir şekilde yapılabilir. Başka bir ifadeyle, mamulün tasarım faaliyeti tamamen bitirilmeden "nasıl" üretileceği konusunda araştırma yapılabilir.

Daha genel problemler ortaya çıktıkça ve projeler daha karmaşık bir hal aldıkça değişik birimler arasında koordinasyonu sağlayacak "görev kuvveti" ve "takım" yöneticileri tespit edilmelidir. Bir öğretim kuruluşunda, akademik programların geliştirilmesi çeşitli birimler arasında koordinasyonu sağlayarak kurulan geçici nitelikteki gruplar tarafından yapılabilir.

Yatay olarak alınan kararlara duyulan ihtiyaç arttıkça, daha kuvvetli bir liderlik anlayışı önem kazanır. Böylece, "birleştirici bir role" duyulan ihtiyaç artar.⁵ Bu durumda, bir kişiye belirli bir liderlik mesuliyeti verilerek birimler arası faaliyetleri koordine etmesi istenebilir. Bu birleştirici rollere, mamul yöneticisi, program koordinatörü, iş yöneticisi ve proje lideri gibi değişik isimler verilir. Program koordinatörü, belirli bir projeye ilişkin bütün faaliyetlerin bütün birimlerle koordinasyonunu sağlar. Bu tip teşkilat yapısı kullanılmaya devam ederse, koordinatör resmi otoriteye kavuşur ve "matris teşkilatı" ortaya çıkar.

İDARECİ VE MÜŞAVİR İRTİBATLARI

Yatay ilişkilerin özel durumu, idareci ve müşavir personel arasındaki irtibatlardır.⁶ Pratik ve teorik çalışmalarda idareci ve müşavir yapının kullanılması çok özel bir önem kazanmıştır.

Birçok teşkilatta yürütülen faaliyetler, teşkilatın ana faaliyetine ait çalışmalar ve bu ana faaliyete yardımcı olarak görülen çalışmalar olarak iki ayrı kısımda incelenebilir. Mesela, içişleri Bakanlığı bünyesinde mahalli idareler halka doğrudan hizmet götürürken, bakanlık personel genel müdürlüğü, mahalli idareler ve diğer birimler için personelin işe alınması faaliyetini yürütürler.

Ana hizmet birimlerinin faaliyetleri, teşkilatın esas hedefine doğrudan katkıda bulunan faaliyetler olarak tanımlanabilir.⁷ Bir işletme

⁵ Lawrence, Paul ve Jay Lorsch, a.g.m., s. 142-51.

⁶ Browne, Philip ve Chester Cotton, "The Topdog/Underdog Syndrome in Line-Staff Relations/" Personnel Journal, 54, (August 1975), s. 443-444.

⁷ Shapiro, Benson, "Can Marketing and Manufacturing Coexist?" Harvard Business Review, 55, (September-October 1977), s. 104-1

deki imalat fonksiyonunun esas unsurları üretim ve satış olarak tespit edilebilir. Firma, mamulü üretmek ve satmak için faaliyetini devam ettirir ve müşteri bu hizmetten fiyatı karşılığı faydalanır. Bu iki birim ana hizmet birimleri ve burada çalışanlar ana hizmet elemanları olarak isimlendirilirler. Ana hizmet unsurları, "zaman, yer ve durum" faydalarını müşteriler için oluştururlar.

Müşavir fonksiyonları, esas itibarıyla destek unsurlarıdır. Yaptıkları faaliyetler idareci unsurların görevlerini yerine getirmelerini kolaylaştırır. Ayrıca, müşavir unsurlar denetim, bilgi toplama amaçlarıyla da kullanılabilirler. Aslında idareci unsurların dışındaki bütün unsurlar tavsiye ve hizmet sağlarlar.

Bu sınıflandırmanın en büyük eksikliği önemsiz ve önemli faaliyetler arasında ayırım yapmamasıdır. Mesela, kamu kuruluşlarında teşkilatlarda yer alan eğitim ve personel birimlerinin müşavir fonksiyonu olarak düşünülmesi önemsiz olmasını gerektirmez.

Müşavir unsurlar arasındaki en iyi sınıflandırma "şahsi müşavir" ve "ihtisas müşaviri" şeklinde olabilir.⁸ Şahsi müşavir belirli bir amir veya üste hizmet veren kişilerdir. Bu kişilere verilen görev belirli bir alanda ihtisas gerektiren bir iş ya da genel bir konuda problem çözmek biçiminde olabilir. Bir teşkilattaki genel müdür yardımcılığı görevi bu niteliktedir. Diğer taraftan, ihtisas müşavirliği kuruluşun bütününe belirli ihtisas alanında hizmet vermek şeklinde olur. Personel ve halkla ilişkiler, hukuk müşavirliği bu niteliktedir.

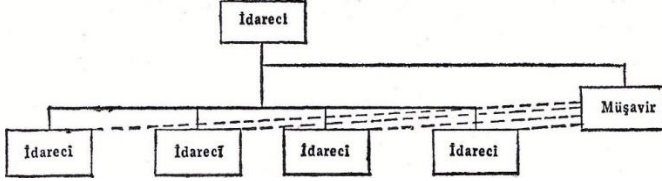
İDARECİNİN OTORİTESİ

İdareci ve müşavir unsurlar arasındaki en büyük problemler otoritenin kullanılması ile ilgili olarak ortaya çıkar.⁹ Klasik yönetim anlayışına göre, idareci unsurlar esas karar merkezleridir ve bütün otoriteyi kullanırlar. Emir-komuta birliğini korumak için müşavir unsurlar komuta otoritesinden uzak tutulmalıdırlar. Böylece, idareci unsurlar sonuçlardan dolayı da sorumlu tutulabilirler. Genellikle, müşavir unsurlar üst kademe yöneticilere kararlarında yol göstermek ve tavsiyelerde bulunmak suretiyle hem kararı etkilerler hem de son kararı kendileri vermedikleri için sorumlu tutulmazlar.

⁸ Patton, Arck, "Industry's Misguided Shift to Staff Jobs," Business Week, 5, April 1982, p. 12-15.

⁹ Nossiter, Vivian, "A New Approach toward Resolving the Line and Staff Dilemma," Academy of Management Review, 4, (January 1979), s. 103-6

ŞEKİL: 2
İDARECİ - MÜŞAVİR İLİŞKİSİ



— Kesikli çizgiler komuta ilişkisi dışındaki müşavirlik irtibatlarını göstermektedir.

Klasik müşavir rolü ve kullanılan otoritenin derecesinin az olması, etkisinin az olmasını gerektirmez. Bazen, müşavir unsurun karar üzerindeki etkisi resmi otoritenin ilerisinde olabilir.

MÜŞAVİR OTORİTESİNİN ARTIŞI

İdareci ve müşavir unsurlar arasındaki ideal otorite ilişkisini görmek mümkün değildir. Müşavir unsurlara zaman zaman yetkinin bir kısmını devretmek durumu ortaya çıkabilir. Bazı kararların tamamen müşavir unsurlara bırakılması uygun olabilir.¹⁰

Müşavir otoritesi değişik şekillerde ve derecelerde ortaya çıkabilir.¹¹ Birinci tip "mecburi müşavir danışma" olarak ortaya çıkmıştır. Bu tip teşkilatlarda idareci unsurlar karar almadan önce müşavir birimlerle istişarede bulunmak mecburiyetindedirler. Fakat, bu danışmanın sonuçlarını aynen kabullenemeyebilirler. Mesela, bir mukavele imzalanmadan önce hat unsurları hukuk müşaviri ile görüşme yapmalıdır.

Diğer bir tip ise, "aynı zamanlı otoritedir. Böylece, müşavir unsurların otoritesi daha fazla artabilir. Bir başka ifadeyle, yönetici unsur karar almadan önce mutlaka müşavir elemanların kabulünü almak zorundadır. Böylece, karara ulaşmadan önce, müşavir unsurlardan danışma hizmetinin alınması garanti edilmiş olur.

Bazen idareci unsurların "fonksiyonel otoritesi" tamamen müşavir unsurlara bırakılabilir. Bu durumda, belirli sınırlar çerçevesinde müşavir elemanlar idareci eleman görevini yürütürler. Bunun en iyi misali, müşavir elemanların bazı konularda daha üst idareci elemanlar adına denetleme görevini yürütmeleridir. Ancak, bu görevler daha çok "neyi

¹⁰ Patton Arcak, a.g.m., s. 104-114.

¹¹ Nossiter, Vivian, a.g.m., s. 103-106.

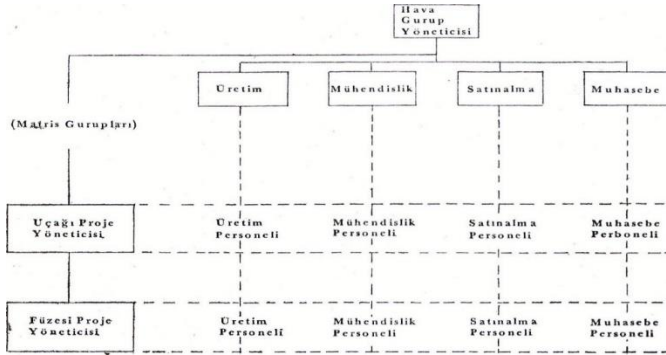
yapmak” sorusu yerine "nasıl yapmak” sorusunu cevaplandırmaya yöneliktir. Bir kuruluşta muhasebe bölümünün kayıt tutma esaslarının belirlemesi bu tip bir örnektir. Bütün bunlara rağmen, idareci unsurların hareket alanları sınırlanmaz ve çifte otorite hattı oluşturulmaz.

MATRİS TEŞKİLAT YAPISI

Çevredeki değişimin hızlı ve geniş bir şekilde olması ve teknolojinin hızlı gelişmesi sebebiyle, özel bir teşkilat yapısı olan "matris teşkilata" ihtiyaç duyulmuştur.¹² Matris teşkilat yapısı, bankacılık, sigortacılık, hastane yönetimi, devlet idaresi ve okul idaresi gibi alanlarda kullanılmaktadır.

Matris yapı klasik teoremin tersine "ikili emir - komuta zinciri" anlayışını gerektirir. Bu farklılık proje düşüncesi ve fonksiyonel düşünce gibi iki farklı bakış açısının varlığından dolayı ortaya çıkmıştır.¹³

ŞEKİL: 3
MATRİS TEŞKİLAT YAPISI



¹² Greiner, Larry ve Virginia, "The Paradox of Managing a Project-Oriented Matrix: Establishing Coherence within Chaos," Sloan Management Review, 22, (Winter 1981), s. 17-22.

¹³ Cleland, David, "The Cultural Ambience of the Matrix Organization," Management Review, 70, (November 1981), s. 24-28.

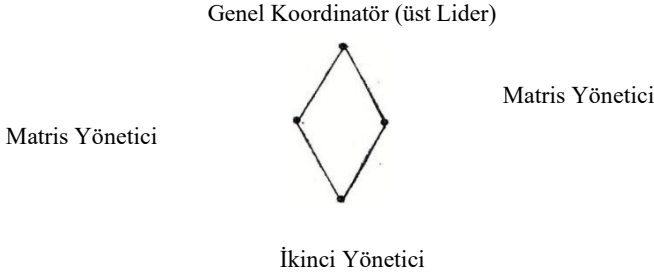
Şekil-3'deki örnekte de görüldüğü gibi, ana fonksiyonların yönetimini üstlenen bir grup yöneticisi vardır. İkinci emir - komuta zinciri ise proje temelinde ilgili fonksiyonları kapsamak suretiyle teşkil edilmiştir. A uçağı proje yöneticisi, bu uçağın üretim, mühendislik, satın alına ve muhasebe işlemleri üzerinde söz sahibidir. Bu sebeple, iki yönlü bir rapor sistemi söz konusudur. Bir başka ifadeyle, A uçağının mühendislik birimi personeli hem mühendislik birimi yöneticisine hem de A uçağı proje yöneticisine bağlı olarak hizmet verirler.

Bu ikili otorite ilişkisi sayesinde, hem üretim hem de projenin teknik yönlerine eşit ağırlık verilmesi sağlanabilmektedir. Bir başka ifadeyle, üretim fonksiyonu açısından çok mantıklı olan bir karar A uçağı açısından mantıklı olmadığı takdirde bunu düzeltmek mümkün olmaktadır.

Klasik teşkilatta projenin koordinasyonu, çeşitli fonksiyonları görebilen yönetici tarafından yapılır.¹⁴ Matris teşkilatta ise, genel müdür koordinasyon görevinin bir kısmını değişik proje yöneticilerine devredebilir. Böylece, proje yöneticisinin kendini ilgilendiren konularla daha iyi ilgilenmesi sağlanır.

TEŞKİLAT YAPISINDA DEĞİŞME

Matris teşkilat yapısı, yöneticiler arasındaki hat, kurmay personel ilişkisini bir ölçüde ortadan kaldırır.¹⁵ Bu yapıdaki anahtar noktalar, genel koordinatör, matris yönetici ve ikinci yöneticidir.



Genel koordinatörün (yöneticinin) otoritesi klasik teşkilat yapısındakine benzer niteliktedir. Bu şahıstan özellikle istenen husus, daha alt kademe yöneticiler arasında katılma ve koordinasyonu sağlamaktır.

¹⁴ Lawrence, Paul et al, "The Human Side of Matrix," Organizational Dynamics, 6, (Summer 1977), s. 43-61.

Matris yönetici, diğer matris yöneticilerle aynı gücü paylaşır. Fonksiyonel yöneticiler (bir işletmedeki üretim, mühendislik, finansman vb.) doğrudan doğruya işlerin önceliğini belirleyemez, astlara görevler veremez ve astların başarı derecesini değerlendiremez. Bu yönetim kararları birden fazla yönetici arasında paylaşılır. Bu konular üzerindeki kararlar değişik noktalarda teşkil edilen yönetici kademelerin bir arada toplanmaları sonucu karara bağlanmalıdır. Yatay ilişkilerin resmiyet kazanması ve yöneticinin karar verme gücünün karşısındaki yönetici ile dengelenmesi sonucu, matris yöneticinin daha fazla ikna kabiliyetine sahip olması gerekmektedir. Ancak, bu özellik yöneticide kontrolü kaybetmiş gibi duyguların ortaya çıkmasını önlemelidir.

Diğer taraftan, "ikinci yönetici" olarak isimlendirilen ve birden fazla matris yöneticiden talimat almak zorunda kalan şahsın işi de zorlaşmaktadır. Aslında, eğer matris yönetici yönetim görevinde çatışmaya ve çelişkiye düşmeyecek emirler verme kabiliyetine sahipse, bir problem ortaya çıkma ihtimali azalmaktadır. Ancak, uygulamada bu özelliği daima korumak mümkün değildir.

Sonuçta, ikinci yönetici iki taraflı olarak aldığı talimatları bir araya getirip uygun hareket tarzını seçmek durumunda kalmaktadır. Eğer bu durum her iki matris yöneticisi için kanuni ve vazgeçilmez, aynı zamanda rekabet oluşturacak nitelikte ise, ikinci yönetici taraflardan birini seçmek zorunda kaldığı için zor durumlarla karşılaşabilir.

MATRİS TEŞKİLATININ ZORLUKLARI

Matris teşkilatı uygulamalarında çeşitli zorluklarla karşılaşılabilir. Ancak, bu zorlukların tamamen matris teşkilatlarından mı kaynaklandığı, ya da herhangi bir teşkilat yapısında da ortaya çıkabileceğini tespit etmek çok zordur.¹⁵¹⁶

Mikro işlemci üretimi yapan Amerikan Intel Firması, 1970'den beri matris teşkilatını kullanmaktadır. Başlangıçtaki başarı artışı 1980'den sonra düşmeye başlamıştır. Ancak, bu başarısızlığın tamamen teşkilat yapısından kaynaklandığı tespit edilememiştir. Ancak, matris teşkilat yapısının anlaşılmadan kullanıldığı takdirde belirsizlik ve zorlukları daha da artıracığı ortaya çıkmıştır. Bu sebeple, eğitim ve problem çözmeye yönelik konferanslar sayesinde matris teşkilatlar açıklanıp öğretilmeye çalışılmıştır.

¹⁵ Eleanor, Philips ve Ric Cheston, "Conflict Resolution : What Works?" California Management Review, 21, (Summer 1979), s. 76-83.

¹⁶ Sayles, Leonard, "Matrix Management: The Structure with a Future," Organizational Dynamics, 5, (Autumn 1976), s. 2-17.

Matris teşkilat, klasik teşkilat yapısına göre problemleri daha fazla ve daha karmaşık bir niteliktedir. Bu sebeple, değişik yönetici rolleri daha karmaşık ve uyumsuz nitelikler kazanır. Ancak, bu zorluklara rağmen, modern teşkilatlarda kullanılması teknolojiadaki gelişmeler sebebiyle kaçınılmaz hale gelmektedir.

MATRİS TEŞKİLAT UYGULAMALARI

Bu teşkilat yapısı, uygulamaya uçak sanayiinde başlamış ve çok değişik alanlarda kullanılma imkânı bulmuştur.

Yüksek Öğrenim Kuruluşlarındaki Uygulama

Bir üniversitenin değişik birimleri belirli fakülteler altında toplanabilir. Mesela, işletme Fakültesi adı altında, pazarlama, üretim finansman bölümlerini teşkil etmek mümkündür. Diğer taraftan, lisans programı ve yüksek lisans programı yöneticileri bu bölümlerin başkanlarına ilaveten yöneticilik görevlerini kurulmuş teşkilat yapısını keserek yürütürler, ikinci grup yöneticiler, dersler ve ders saatlerinin planlanması üzerinde etkili olabilirler. Okulun geleneklerine bağlı olarak kullanılacak gücün nasıl planlanacağı kararlaştırılır.

Milletlerarası Şirketlerdeki Uygulama

Birçok büyük şirketteki bölge yöneticileri şirketin o bölgedeki ekonomik ve kültürel yönleri ile ilgilenirler. Aynı zamanda, mamul ve fonksiyon (bölüm) yöneticileri çeşitli bölgelerdeki kendileri ile ilgili faaliyetleri yönetirler.

İmalat Firmaları

İmalat işletmelerinde, her mamulün üretim ve pazarlamasını yürütmek ve koordine etmek üzere belirli yöneticiler tayin edilir. Bir mamul yöneticisi, mesela, diş macunu, şampuan veya yüz kremi için sorumlu olabilir. Diğer taraftan, bunların üretim, pazarlama, satış reklam ve fiyatlama işlemlerinden sorumlu farklı yöneticiler tayin edilebilir.

Kamu Kuruluşlarındaki Uygulama

Çeşitli büyüklükte ve değişik görevleri yerine getirmek maksadıyla oluşturulan projelere giren birimlerin ortak yönetimini yapmak amacıyla matris teşkilat yapısından faydalanılır

BİRİMLERARASI UYUŞMAZLIK

Teşkilat yapıları işbirliğini ve verimi artırmak maksadıyla hazırlanmış olsa bile, birçok uygulamada uyumsuzluk ile karşılaşılabilir. Bazı uyumsuzluklar, yapıcı olsa dahi, bir kısmı da etkili gücü kötü yönde etkileyebilirler.¹⁷

Bir teşkilattaki araştırma - geliştirme grubu ile hat yöneticiler arasında uyumsuzluk olduğunu kabul edelim. Hat yöneticileri araştırma bölümünü çizimlerde detaylı bilgi sağlamamakla, makinaların kapasitesini dikkate almamakla, gereksiz malzeme kullanmakla, üretim faaliyetini lüzumsuz yere kesmekle suçlamaktadır. Buna karşılık, araştırma elemanları, yöneticileri eski metotları değiştirmemekle, geliştirilen metotları anlamamakla ve verimliliği artırmak istememekle suçlamaktadır. Bu sebeplerden dolayı, söz konusu iki grup arasında daimi bir uyumsuzluk vardır.

BİRİMLERARASI UYUŞMAZLIĞIN SEBEPLERİ

Yöneticiler genellikle teşkilatı bir bütün halinde görmeleri gerekirken, faaliyetlerini en yakınlarındaki birimler üzerinde yoğunlaştırırlar.¹⁸ Teşkilatın genel başarı derecesi bakımından, böyle bir yaklaşım çok yanlış sonuçlar verebilir. Birim yöneticileri ise, kendi birimlerinin ana fonksiyonu yürüttüğü iddiasındadırlar. Bu sebepten de kendi hareket alanları içerisinde yalnız kendi kararları ile hareket etmek isterler. Mesela, bir işletmenin üretim birimi yöneticisi veya pazarlama birimi yöneticisi, personel birimi yöneticisinin personel seçimi konusundaki tavsiyelerini bir engel olarak görebilirler.

Birimler arası uyumsuzluklar birimlerin çıkarlarının ve avantajlı yönlerinin farklı olmasından dolayı ortaya çıkarlar. İki birim, aynı bütünü oluşturan bütçeyi paylaşma konusunda uyumsuzluğa düşebilirler. Başka bir ifadeyle, eğer kullanılabilecek bir para fonu birimlerden birine verilirse diğeri kullanamaz.

Uyumsuzluk bazen de değişik birimlerde çalışanların kişilik farklılığından dolayı ortaya çıkabilir. İdareci ve müşavir unsurlar arasındaki yaş, öğrenim ve anlayış farklılığı uyumsuzluğa sebep olabilir. Başka bir ifadeyle, iki grup arasındaki heterojenlik uyumsuzluğu teşvik edebilir.

Değişik şahısların problemlere bakış açısındaki farklılık da uyumsuzluğu ilerletebilir. Eğer bir yönetici, müşavir unsuru kendisine yar

¹⁷ Cosier, Richard ve Thomas Ruble, a.g.m., s. 816-31.

¹⁸ Eleanor, Philips ve Ric Cheston, a.g.m., s. 76-83.

dımcı olmaktan çok engel ve düşman olarak görürse uyuşmazlık artabilir.

Sonuç olarak, uyuşmazlık mantıklı sebeplere bağlı olabileceği gibi duygusal sebeplerle de ortaya çıkabilir. İki tarafın da kazanmasının mümkün olmadığı durumlarda ortaya çıkan çatışma karşılıklı kişilik uyuşmazlığı haline dönüşebilir.

UYUŞMAZLIĞIN FAYDALARI

Bütün uyuşmazlıkların zararlı faaliyetler olduğunu kabul etmek doğru olmayabilir. Eğer uyuşmazlık iyi bir şekilde yöneltilebilirse faydalı olacak biçimde kullanılabilir.¹⁹

Uyuşmazlığın bir muhtemel faydası, birimler arası rekabetten dolayı yeni düşüncelerin ortaya çıkmasını sağlamasıdır. Sportif faaliyetlerde olduğu gibi, zayıflıklar tespit edilir ve güçlü yanlar ortaya çıkarılır. Bir işletme yönetiminde de üretim bölümü satış programlarının zayıf taraflarını gösterebilir. Mühendislik bölümü de üretim faaliyetinin zayıf taraflarını gösterebilir. İki alternatif arasındaki rekabet ise daha iyi ve geliştirilmiş bir üçüncü alternatifi teşvik edebilir.

Ancak, yukarıda belirtilen faydaların "Uyuşmazlığın iyi yönetilmediği" durumlarda ortaya çıkması mümkün değildir. Başka bir ifadeyle, uyuşmazlık çözülmeden bastırıldığı takdirde teşkilatta durgunluğa, kontrol edilemediği takdirde de karışıklığa sebep olur.

UYUŞMAZLIĞI ÇÖZME YOLLARI

Uyuşmazlığı çözmenin çeşitli yolları vardır.²⁰

Emir - Komuta Zincirine Bağlı Kalmak

Bütün teşkilat sistemi öyle bir yapıda oluşturulmuştur ki, her şahıs, grup ve birim bir ortak üst yöneticiye bağlı olarak çalışır. Bu sebeple, uyuşmazlık çıktığı noktaları birleştiren bir üst yöneticiye müracaat ederek, uyuşmazlık konusunda karar verilmesi istenebilir. Bu karara her iki taraf da uymak mecburiyetindedir. Ancak, bazen yöneticinin haklı olan tarafı tespit etmelerini sağlayacak yeteri kadar bilgi bulunmayabilir. Bu durumda, en iyi kararın alınması önlenmiş olur. Bundan başka, her uyuşmazlığın üst yöneticiye aktarılması yöneticinin

¹⁹ Cosier, Richard ve Thomas Ruble, a.g.m., s. 816-31.

²⁰ Nossiter, Vivian, a.g.m., s. 103-106.

sıkılmasına ve zaman açısından zorluklarla karşılaşmasına sebep olabilir.

Kuvvetli Tarafın Etkili Olması

Uyuşmazlık durumunda taraflardan birinin etkili ve elinde güç bulundurulması halinde, çözümde de güçlü olan tarafın çözümünü kabul etmek gerekir. Ancak, bu gücün teşkilata faydalı olması amacıyla kullanılmasını yönetici sağlamak zorundadır. Çünkü uyuşmazlıktan zararlı olarak çıkan taraf, eğer gerçekten de haklı ise çalışma şevki kırılacaktır. Bu durumda, görevden ayrılması veya uyuşmazlık durumunda fikrini söylememesi söz konusu olacaktır.

Rakipler arası Pazarlık

Pazarlık usulü, uyuşmazlıkların çözümünde çok kullanılan bir metottur. Ancak, pazarlık sonucunda başka uyuşmazlıkların çıkması muhtemeldir. Ayrıca, pazarlık sırasında genellikle bir orta yol takip edilmeye çalışılır. Bu sebeple, taraflardan her ikisi de bazı kayıplarla karşılaştığı için kazanan taraf olmaz. Bu metodun kullanılması esnasında uyuşmazlıkların çözümü için bir üst kademeye başvurulur.

Teşkilat İlişkilerinin Değiştirilmesi

Bazı teşkilat yapıları, kuruluşları itibariyle uyuşmazlığa sebep olurlar. Kurulan iş ilişkileri bu durumu devamlı teşvik eder. Birden fazla yöneticiye hizmet verme durumunda olan sekreter zaman tahdidi sebebiyle uyuşmazlıklarla karşılaşır. Diğer taraftan, statüsü düşük garsonların daha yüksek statülü baş ahçılara talimat (yemek ısmarlama) vermesini önlemek amacıyla teşkilat ilişkileri yeniden düzenlenebilir. Mesela, garsonların siparişleri yazılı kâğıtlar üzerinde vermeleri suretiyle uyuşmazlık ihtimali ortadan kalkabilir.

Uyuşmazlığın Problem - Çözüm Metoduyla Düzeltilmesi

Problem - Çözüm ve entegre karar verme yaklaşımı ile uyuşmazlıklarda dikkatlerin şahsi ilişkilerden çok uyuşmazlığın asıl sebebine dönmesi sağlanabilir. Eğer uyuşmazlık haberleşme eksikliğinden doğmuş ise haberleşme artırılabilir. Ağırlık şahsiyetten çok problemin kendisine verildiği için haberleşmeyi zorlaştıran duygusal davranışlar da ortadan kalkar. Böylece, ortak probleme yönelik olarak her iki tarafta kavuşabilir.

Taraflar uyuşmazlıkları çözmek için birbirlerine aşağıdaki noktaları açıklamak zorundadırlar.

— Ben, ikimiz tarafından kabul edilebilen ve senin de hedefine varmanı sağlayacak bir çözüm istiyorum.

— Gerçekler, fikirler ve duygularımız hakkında açık ve dürüst olmak ikimizin ortak sorumluluğudur.

— Sonuca ulaştıracak faaliyetleri kontrol edebilirim. Ancak sonucu tespit etmek istemem.

Problem - Çözüm yaklaşımı, her iki tarafın da kazanmasını hedefleyen bir gayretle mümkün olabilir. Uyuşmazlığın her iki tarafı da, her ikisini de tatmin edecek bir çözüm bulmaya çalışmalıdır. Böylece, tespit edilen sonuca ulaşmak için her iki taraf da bütün gücüyle çalışılacaktır.

BİRİMLERARASI İLİŞKİLERİN GELİŞTİRİLMESİ

Birçok istenmeyen uyuşmazlık, birimler arası ilişkilerin ve haberleşmenin artırılması suretiyle ortadan kaldırılabilir. Ortak hareket etmek sayesinde, teşkilatın hayatını devam ettirmesini sağlayacak koruyucu bakım yapılmış olur.²¹ Mesela, bir işletmenin satış birimleri birbirlerine rakip oldukları kadar birbirlerini tamamlayıcı özellikleri de vardır. Bu ikinci tipteki özelliklere ağırlık vermek suretiyle bir araya gelmeleri, ortak hedeflerini tespit etmeleri ve bu hedefe ulaşmalarını önleyen problemleri çözmelerini sağlayacak yollarını aramaları temin edilebilir. Bu haberleşmenin teşkilat ile hizmet veya malın ulaştırıldığı müşteriler arasında da kurulması gerekir. Diğer bir tedbir, yöneticilerin çeşitli birimlerin yaptığı işi anlamalarını sağlamaktır. Bu işlem, toplantılar, eğitim yoluyla veya yer değiştirme sayesinde gerçekleştirilebilir.

SONUÇ

Bu çalışmada, ele alınan esas mesele, değişim sonucu ortaya çıkan yeni teşkilatlanma biçimlerini, özellikle matris yapısını incelemektir.

Günümüzün hızlı haberleşme ve karar verme ihtiyacı çeşitli tedbirlerle karşılanmaya çalışılır. Bulunan çözüm yollarının birincisi klasik hiyerarşik sistemi bozmadan, yatay irtibatları arttırmak ve idareci- müşavir irtibatlarını düzenlemektir. Bu çözüm yolları idarecinin kullandığı otoritede azalmaya sebep olmadan ele alınmalıdır. İkinci çözüm

²¹ Sayles, Leonard, a.g.m., s. 2-17.

yolu ise, yeni bir matris teşkilatım ortaya koymaktır. Bu uygulama, teşkilat yapısında büyük değişmeye ve uyuşmazlıklara sebep olabilecektir.

Bu çözüm yollarının uygulanmasında önemle ele alınması gereken husus, teşkilatın görevini dikkate alarak personeli eğiterek değişmeyi başlatmaktır. Aksi takdirde, kâğıt üzerinde yapılan düzenlemenin faydaları gerçek hayata yansımayacaktır.

**BELEDİYE SINIRLARI DIŞINA SÜREKLİ SEFER YAPAN
BELEDİYE OTOBÜS ŞOFÖR VE BİLETÇİLERİNİN
HARCIRAH DURUMU**

Ercüment AKIŞ
İçişleri Bakanlığı
Mahalli İdareler Kontrolörü

Sami BELİNER
Mülkiye Başmüfettişi

KONU

Belediye sınırları dışına yapılan sürekli otobüs seferleri nedeniyle, belediye veya işletme otobüsü şoför ve biletçilerine harcırah ödenip ödenemeyeceği, ödenemeyecekse ne gibi bir ödemenin yapılabileceği.

İNCELEME

I — Konuyla İlgili Kanun Hükümleri

A — 1580 sayılı Belediye Kanunu,

1 — Belediye

Madde 1 — Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tavsiye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir.

2 — Belediyelerin Hakları, Salahiyet ve İmtiyazları

Madde 19/5 — Belediye hudutları dahilinde muayyen mıntıklar arasında yolcu nakil vasıtası olarak otobüs, omnibüs, otokar, tünel, trolley, funiküler işletmek ve mezbahalarda kesilen etleri satış yerlerine nakletmek münhasıran belediyelerin hakkıdır.

Bunların, belediyelerinde iştirak edecekleri şirketler vasıtasıyla yapılması ve işletilmesi veya icara verilmesi veyahut imtiyazın devri icra vekilleri heyeti kararına bağlıdır. Belediyeler dilerse inhisarı tazammun etmemek şartıyla bunların işletilmesine ruhsat dahi verebilir.

Hususi mahiyette elektrik tesisatı gibi işlerin yapılmasına ve umuma ait suların ihtiyaçtan fazlasının hususi istihsalatta kullanılmasına ve beldenin muayyen mevkileri arasında yük basma ücret alan nakil vasıtalarının işletilmesine, inhisarı tazammun etmemek üzere, ruhsat vermek de belediyelere aittir.

B — 1050 sayılı Muhasebeci Umumiye Kanunu

1 — Mülhak ve hususi bütçe

Madde 115 — Sarfıyatı hususi varidat ile temin ve muvazenei umumiye haricinde tedvir olunan bütçelere mülhak bütçe, mahalli sarfıyat ve varidatı ihtiva eden bütçelere hususi bütçe denir.

C — 6245 sayılı Harcırah Kanunu

1 — Kanunun Şumulü

Madde 1 — a) Umumi muvazeneye dahil dairelerle mülhak ve hususi bütçeli idareler (Köy bütçeleri hariç) ve bunlara bağlı sabit ve mütedavil sermayeli müesseseler;

b) Hususi kanunlarla kurulmuş banka ve teşekküller;

c) Yukarıdaki (a ve b fıkralarında) yazılı daire, idare, banka teşekkül ve müesseselerin sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları teşekkül ve müesseseler;

Tarafından ödenecek harcırah bu kanun hükümlerine tabidir.

2 — Tarifler

Madde 3 — “Bu kanunda geçen;

a) Harcırah: Bu kanuna göre ödenmesi gereken yol masrafı, gündelik, aile masrafı ve yer değiştirme masrafından birini, birkaçını veya tamamını;

b) Kurum: 1 inci maddede sayılan daire, idare, banka, teşekkül ve müesseseleri;

c) Memur: Personel kanunları hükümlerine göre aylık alan kimseleri (Yardımcı hizmetler sınıfına dahil personel hariç);

d) Hizmetli: Personel kanunlarına göre yardımcı hizmetler sınıfına dahil personeli, kurumlarda yalnız ödenek mukabili çalışanlarla kurumlarda çalıştırılan tarım ve orman işçilerini ve iş kanunlarına göre işçi sayılan kimseleri;

e) Aile fertleri: Memur ve hizmetlinin, harcırah verilmesini gerektiren olay sırasında evlilik bağıyla bağlı olduğu eşi ile bakmakla yükümlü olduğu usul ve furuu ve erkek ve kız kardeşlerini;

f) Bagaj: Memur ve hizmetlinin mensup olduğu kuruma veya şahsına ait olup resmi vazife için kullanılabilecek eşya ile yolcunun bu seyahati için ihtiyaç bulunan şahsi eşyasından mutat surette taşınması mümkün olanları;

g) Memuriyet mahalli: Memur ve hizmetlinin asıl görevli olduğu veya ikametgâhının bulunduğu şehir ve kasabaların belediye sınırları içinde bulunan mahaller ile bu mahallerin dışında kalmakla birlikte yerleşim özellikleri bakımından bu şehir ve kasabaların devamı niteliğinde bulunup belediye hizmetlerinin götürüldüğü veya kuramlarınca sağlanan taşıt araçları ile gidilip gelinebilen yerleri;

h) Başka yer: Yukarıda (g) fıkrasında yazılı memuriyet mahalli dışındaki yerleri;

İfade eder."

3 — Muvakkat Vazife Harcırahı (Yol masrafı ve yevmiye)

Madde 14 — "Aşağıda gösterilen memur ve hizmetlilere muvakkat vazife harcırahı olarak yol masrafı ile yevmiye verir ve hamal (Cins ve adedi beyannamede gösterilmek suretiyle) bagaj ve ikametgâh veya vazife mahalli ve istasyon, iskele veya durak arasındaki nakil vasıtası masrafları da ayrıca tediye olunur:

1. Birinci maddede yazılı kurumlara ait bir vazifenin ifası maksadıyla muvakkaten yurt içinde veya dışında başka bir yere gönderilenlere;

2. Yeni ve eski memuriyetlerine müteallik bir meseleden dolayı bu kanuna tabi kurumlarca açılan bir dava sebebiyle sanık veya davalı olarak (işten el çekirilmiş olsun veya olmasın) başka bir yere gönderilenlerden lehinde netice hasil olanlara;

3. Memuriyet merkezlerinin bulunduğu mahal dışındaki bir vazifeye vekâleten gönderilenlere;

4. Fiilen oturduğu mahalden gayri bir yere açıktan vekâleten gönderilenlere (yalnız gidiş dönüşleri için);

5. Muvakkat kaza salahiyeti ile gönderilenlere."

4 — Memuriyet Mahalli Dışına Gönderilenlerin Gündeliği

Madde 39 — "Resmi bir görevle memuriyet mahalli içinde bir yere gönderilenlere gündelik verilmez. Geçici bir görevle memuriyet mahalli dışındaki bir yere gönderilenlerden, buralarda ve yolda öğle (saat: 13.00) ve akşam (saat: 19.00) yemeği zamanlarından birini geçirenlere 1/3, ikisini geçirenlere 2/3 oranında ve geceyi de geçirenlere tam gündelik verilir."

5 — Seyyar Olarak Vazife Gören Memur ve Hizmetliler

Madde 49 — "Asli görevleri gereği memuriyet mahalli dışında ve belirli bir görev bölgesi (Merkez veya il kuruluşuna dahil birimlerde il sınırı, bölge şeklinde çalışan birimlerde bölge sınırı) içinde fiilen geçici olarak görev yapan memur ve hizmetlilere gündelik ve (Aşağıda Unvanları sayılanlar hariç) yol masrafı ödenmez.

Bunlardan, Maliye Bakanlığınca görev Unvanları ile iş ve çalışma özellikleri uygun görülenlere, bu Bakanlıkça vize edilen cetvellere dayanılarak almakta oldukları aylık derecelerine göre müstahak oldukları yurtiçi gündeliklerin yedi katı, aylık seyyar görev tazminatı olarak verilir.

Takip memuru, gezici sağlık memuru, ebe, orman muhafaza memuru, koruyucu, koruma memuru, posta dağıtıcısı, hat bakıcısı, tahsildar, gezici başöğretmen ve görev niteliklerinin bunlara benzerliği Maliye Bakanlığınca onaylanacak diğer memur ve hizmetlilerin yol masrafları mutad taşıt araçlarına fiilen ödedikleri miktarlar üzerinden karşılanır."

D — 1985 ve 1986 Mali Yılları Bütçe Kanunları

I — Seyyar Görev Tazminatı

Madde 28 — "6245 sayılı Harcırah Kanununun değişik 49 uncu maddesi hükümlerine göre, seyyar olarak görev yapan memur ve hizmetlilerin seyyar görev tazminatından yararlanma esas ve usullerini tespit etmeye, bu konuda gerekli her türlü düzenlemeleri yapmaya Maliye ve Gümrük Bakanı yetkilidir."

II — Harcırah Kanunu Genel Tebliği

A — 7 Ocak 1983 gün ve 22 seri nolu Harcırah Kanunu Genel Tebliği.

"Asli görevleri gereği memuriyet mahalli dışında ve belirli bir görev bölgesi içinde fiilen gezici olarak görev yapan memur ve hizmetliler

re gündelik ve yol gideri verilmeyecek, bunlardan sadece iş ve çalışma özellikleri itibarıyla Bakanlığımızca uygun görülenlere (kurumlarınca düzenlenecek cetveller üzerinde vize edilmek şartıyla) seyyar görev tazminatı ödenecektir. Nitekim Bakanlığımızca aynı hükme dayanılarak 1982 mali yılında seyyar görev tazminatı ödenecek personelin "görev ünvanları ilgili kurumların teklifi ve Bakanlığımızın mutabakatı ile ekli cetvelde gösterildiği şekilde tespit edilmiş olup ödemelerin söz konusu cetvel dikkate alınarak yapılması zorunludur.

Bununla birlikte, belirli bir bölge dahilinde olmak kaydı ile, asli görevlerini ifa etmek üzere "memuriyet mahalli" dışına giden kimselerin, bu tür görev yolculukları "geçici görev" tanımına girmediğinden ekli cetvelde yer almasalar dahi bunlara gündelik ve yol gideri verilmeyecektir. Ancak, bunlar için de gerekli cetvellerin düzenlenerek Bakanlığımızdan vize alınması sağlandıktan sonra kendilerine seyyar görev tazminatı ödenmesi mümkündür. Öte yandan ilgili kurum veya dairenin üst yöneticisi durumunda olan ve memuriyet mahalleri dışına yapılan çalışmaları yerinde izlemek veya kontrol amacıyla (arızı olarak) çıkan bölge müdürü, başmüdür, müdür ve başkan gibi yöneticiler ile bunların yardımcılarını, 6245 sayılı Kanunun 14 ve 39 uncu maddeleri uyarınca geçici görev harcırahı ödenmesi gerekmektedir."

III — Yargı Kararları

A — Danıştay 11 inci Dairesinin 18.2.1975 gün ve Esas: 1973/246, Karar: 1975/769 sayılı Kararı:

"Belde halkının müşterek ihtiyaçlarının zorunlu kılınması halinde ve belediye olanaklarının elverdiği ölçüde belde sınırları dışında da belediyenin otobüs işletebileceği."

B — Danıştay 5 inci Dairesinin 4.2.1963 gün ve Esas: 1962/2482, Karar: 1963/402 sayılı Kararı:

"Konya ili belediye sınırları dışında ve muayyen bir vazife sahası içinde seyyar hizmetli personel bulunduğu anlaşılan davacı şoföre 6245 sayılı Harcırah Kanununun 49 uncu maddesi mucibince tazminat verilmesi icap edeceği."

C — Sayıştay Genel Kurulunun 11.4.1963 gün ve 2846/1 sayılı Kararı:

"6245 sayılı Harcırah Kanununun 49 uncu maddesi hükmünün belediye hudutları dışında seyyar olarak vazife gören şoförlere de tatbiki gerekeceği."

IV — Emekli Danıştay Üyesi Sayın Osman Meriç'in Görüşü

"İller ve Belediyeler Dergisi, Ocak 1986, Sayı 483, sayfa 18.

Her gün, Karabağ kasabası ile Konya arasında sefer yapan belediye otobüs şoförüne, 6245 sayılı Harcırah Kanununun 49 uncu maddesine göre Maliye ve Gümrük Bakanlığının tensibi ile seyyar görev tazminatı ödenebileceği"

Şeklindedir.

DEĞERLENDİRME

Belde hudutları dışına sürekli olarak sefer yapan belediye otobüs şoför ve biletcilerine harcırah verilip verilmeyeceğini belirlemeden önce, ilk olarak belediyelerin kendi sınırları dışına otobüs seferi düzenlemelerinin mümkün olup olmadığının tespitinde yarar vardır. 1580 sayılı Belediye Kanununun 1 inci maddesinde, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef bulunduğu, Danıştay 11 inci Dairesinin 18.2.1975 tarih ve E: 1973/2468, K: 1975/769 sayılı kararında da "belde halkının müşterek ihtiyaçlarının zorunlu kılınması halinde ve belediye olanaklarının elverdiği ölçüde belde sınırlarının dışına otobüs işletilebileceği" hükmüne bağlandığından, belediyelerin yaptıkları bu hizmet mevzuata uygun görülmektedir.

İkinci olarak, harcırah ödemelerini düzenleyen 6245 sayılı Kanun hükümlerinin belediye ve bağlı kuruluşlarında uygulanıp uygulanmayacağını tespiti gerekmektedir. 6245 sayılı Harcırah Kanununun 1 inci maddesinde "Umumi muvazeneye dahil idarelerle mülhak ve hususi bütçeli daireler (köy bütçeleri hariç) ve bunlara bağlı sabit ve mütedavil sermayeli müesseseler tarafından ödenecek harcırahlar, bu kanun hükümlerine tabidir." denmekle, belediye ve bağlı kuruluşu olan işletmelerinde, bu kanun hükümlerinin uygulanacağı hiçbir kuşkuyla yer vermeyecek şekilde açıkça belirtilmiştir. Kanunun 14 üncü maddesinde "Birinci maddede yazılı kurumlara ait bir vazifenin ifası maksadıyla MUVAKKATEN yurt içinde veya dışında memuriyet mahalli dışında başka bir yere gönderilenlere muvakkat vazife harcırahı olarak yol masrafı ve yevmiye verileceğini, 39 uncu maddesinde de GEÇİCİ GÖREVLE memuriyet mahalli dışındaki bir yere gönderilenlerden buralarda ve yolda öğle ve akşam yemeği zamanlarından birini geçirenlere 1/3, ikisini geçirenlere 2/3 oranında ve geceyi de geçirenlere de tam gündelik verileceğini" hükmüne bağlamıştır. Her iki maddede de yevmiye ve yol masrafı verilmesinde esas unsur geçiciliktir. İnceleme ve araştırma konumuzda ise SÜREKLİLİK söz konusudur. Yine kanunun çeşitli hü-

kümler başlığı altında 49 uncu maddesinde genel kural olarak, asli görevleri gereği memuriyet mahalli dışında belirli bir görev bölgesi içinde fiilen gezici olarak görev yapan memur ve hizmetlilere gündelik ve yol masraflarının ödenmeyeceği de belirtilmektedir. Öte yandan 6245 sayılı Kanunun 49 uncu maddesi 2562 sayılı Kanunla köklü değişikliğe uğraması üzerine yayımlanan 7.1.1983 gün ve (22) seri nolu Harcırah Kanunu genel tebliğinde de, "Belirli bir bölge dahilinde olmak kaydıyla, asli görevlerini ifa etmek üzere memuriyet mahalli dışına giden kimselerin, bu görev yolculukları geçici görev tanımına girmediklerinden bunlara gündelik ve yol giderinin verilemeyeceği, ancak Bakanlıktan vize alındıktan sonra kendilerine seyyar görev tazminatı ödenmesinin mümkün olduğu" belirtilmek suretiyle konuya açıklık getirilmiştir.

SONUÇ

Belediye sınırları dışına yapılan sürekli otobüs seferleri nedeniyle, belediye veya işletme otobüsü şoför ve biletcilerine 6245 sayılı Harcırah Kanununun; 14 ve 39 uncu maddelerine göre harcırah verilmesinin mümkün olamayacağı, ancak 49 uncu maddesine göre Maliye ve Gümrük Bakanlığınca vize edilmek şartıyla almakta oldukları aylık ve ücretlere göre müstahak oldukları yurt içi gündeliklerinin yedi katı tutarındaki aylık seyyar görev tazminatının ödenebileceği sonucuna varılmıştır.

BÜYÜK KENTLER İÇİN YÖNETİM ARAYIŞLARI

Birgül GÜLER

APK Uzman Yrd.

GİRİŞ

Türkiye 1950’li yıllarda hızlı bir kentleşme ve ana kentleşme sürecine girmiştir. Ülke sanayiinin ağırlıklı bir kesiminin bulunduğu büyük kentler, göç hareketinin 'emme borusu' olmuştur. 1950 yılında 983.000 nüfuslu bir kent olan İstanbul 1980’de 4.480.000 nüfusa ulaşmış, aynı yıllarda Ankara’nın nüfusu 289.000’den 1.901.000’e, İzmir’in nüfusu 228.000’- den 1.226.000’e, Adananın nüfusu ise 118.000’den 575.000’e yükselmiştir. 1985 yılında bu dört anakentin kentli nüfus içindeki payı % 41.5, Türkiye toplam nüfusu içindeki payı ise % 22.2 oranındadır.

Anakentlerde yoğunlaşan sanayi, ulaşım ve iletişim alanındaki gelişmeler, anakent merkezlerinde sanayi yatırım alanlarının sınırlandırılması ve bu yatırımlara yönelik teşvik uygulamalarının kaldırılması sonucunda yerleşim alanı sınırları dışına, çevre köylere doğru kaymıştır. Göç hareketi ile gelen kitleler ise ya sanayi semtlerinde ya da belediye denetiminden uzak olabilmek için belediye sınırları dışında kalan yerlerde yaptıkları gecekondu ile kentlerin yayılmasının ikinci temel nedeni olmuştur. Anakent merkezlerinde büyüyen nüfusun hizmet talebi merkez belediyelerin hizmet güçlerini aşmış, anakentin değişik kesimlerinde hizmetin düzeyi ve yeterliliği arasında önemli farklar ve dengesizlikler doğmuştur. Merkez belediye çevresinde kurulan irili ufaklı çok sayıda yerel yönetim, ölçek ekonomisine olumsuz yönde etkilerde bulunmuştur. Sorunların çözülmesi, coğrafi birlik ve işlevsel koordinasyon sağlanması, anakent ölçeğinde planlama yapılmasına olanak verecek nitelikte bir ana kentsel örgütlenmeyi gerekli kılmıştır. 1930 tarihini taşıyan genel kent yönetimi yapısı daha 1960’lı yılların başında zorlanmış, hatta aşılmıştır.

Ana kentsel ölçeğe uygun kapsamda ve geleneksel kent yönetiminde değişik genel amaçlı kent yönetimi, yaklaşık çeyrek yüzyıl süren arayış ve çabalardan sonra, ancak iki yıl önce gerçekleştirilebilmiştir. Günümüzde Türkiye'nin en büyük dört kenti, İstanbul, Ankara, İzmir ve Adana anakent yönetimine sahiptir.

Anakentlerde yönetsel sorunlar, temelde coğrafi birlik ve işlevsel koordinasyon¹ sorunlarıdır. Dünyada bu tür sorunlara çözüm getirmek amacı ile uygulamada türlü örgütsel düzenlemeler geliştirilmiştir. Uygulama alanı bulan başlıca düzenlemeler, kısa süreli - dar amaçlı çözümler ve uzun süreli - genel amaçlı çözümler olarak iki gruba ayrılmaktadır.² Kısa süreli - dar amaçlı çözümlerden birisi, yerel birimlerin kendi aralarında ya da kamusal ya da özel kuruluşlara hizmet alım satımı için anlaşmalar yapmalarına dayanan yönetimler arası hizmet anlaşmaları, diğeri, yerel birimlerin isteğe bağlı olarak bir araya gelerek oluşturdukları kent birlikleri, sonuncusu ise yerel yönetim birimlerinin tek başlarına yürütemedikleri bazı ana kentsel nitelikli hizmetlerin görülmesi amacı ile kurulan özel amaçlı örgütlerdir. Uzun süreli - genel amaçlı çözümler ise, a) anakentin sınırlarını rasyonel bir biçimde çizmek ve hizmette etkinliği sağlamak amacı ile yerel halkın istekleri dışında ve doğrudan merkezi yönetim eliyle gerçekleştirilen birleştirmeler, b) uygulama alanı hızla genişlemekte olan, yerel yönetimler ile ulusal yönetim arasına bölgesel nitelikli bir yönetim kurulmasını öngören yerel federasyonlardır.

Ülkemizde 1960-80 döneminde, ana kentsel sorunlara kısa süreli- dar amaçlı çözümler getirilmiş, arayışlar özellikle kent birlikleri ve özel amaçlı ana kentsel kuruluşlar üzerinde yoğunlaşmıştır. Ne var ki, getirilen çözümlerin tümü öneri düzeyinde kalmıştır. 1980 yılında iş başına gelen askeri yönetim, birleştirme yönetimini benimsemiş ve İstanbul, Ankara, İzmir anakentlerinde belediye sınırlarını yeniden belirlemiştir. 1984 yılında ise gelişkin örnekleri Tokyo (1943), Toronto (1953), Londra (1963) ve Paris'te (1964) görülen yerel federasyonlar yöntemi benimsenmiş ve dört anakentimizde bu yönetimin özelliklerini temel alan özel yönetim biçimi kurulmuştur.

Bu makalede, önce 1960 - 80 döneminde ortaya atılmış bulunan öneriler ve çabalar ele alınmakta, ardından 1980'den sonra gerçekleştirilmiş bulunan "birleştirmeler" incelenmektedir.

¹ A.H. WALSH (1969), s. 49

² A. E. EKE (1982), s. 17-62

A. 1960 -1980 DÖNEMİ

1. Genel Durum

Bu dönemin ilk yarısı, temel olarak dikkatlerin kentleşme sürecine, özellikle de bu sürecin ana kentleşme boyutuna çevrildiği dönemdir. Bu dönemde ana kentsel sorun, bir yandan salt bir imar planlaması sorunu olarak algılanmış, öte yandan ana kentsel gelişmelerin kent üstü ölçekte bir planlamayı gerektirmesi, planlama konusundaki yetkilerin yerel yönetimlerden merkezi yönetime (imar ve İskân Bakanlığı'na) geçmesi eğilimini güçlendirmiştir.³

İlk olarak 20.7.1965 gün ve 6/4970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile İstanbul ve İzmir'in nazım planlarını hazırlamak üzere Nazım Plan Büroları kurulmuş, dört yıl sonra 29.1.1969 günlü bir kararname ile Ankara'da uygulama alanına alınmıştır.⁴ İkinci olarak 710 sayılı Kanun ile (RG. 29.1.1966, 12213) imar ve İskân Bakanlığı belediye ve bağımsız imar müdürlüklerinin yönetici ve teknik personelini atamaya ve yerel yönetimlerin her türlü fen ve imar işlerini tetkik, teftiş, tahkik ve denetlemeye yetkili kılınmıştır. Üçüncü ve merkezin yetkilerini alabildiğine genişleten bir düzenleme de 6785 sayılı İmar Kanunu'nda değişiklik yapan 1605 sayılı Kanunun (RG: 11.7.1972, 14251) çıkarılması ile gerçekleştirilmiştir. Bu yasa ile "İmar ve İskân Bakanlığı birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten alan imar planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelerin veya diğer yönetimlerin bu yolda kararlarına lüzum kalmaksızın yapmaya ve yaptırmaya" yetkili kılınmış (1605/26-b), böylece Başkanlığa, Bakanlar Kurulu Kararı ile verilen nazım planı yapma yetkisi genişletilmiş ve yasallaştırılmıştır. Üstelik yasa birden fazla belediyeyi ilgilendiren imar planlarının hazırlanmasında ve kabulünde ilgili belediye meclislerinden karar alınmasının gerekli olmadığı hükmünü getirmiş, böylece anakentlerde belediye meclislerinin karar yetkisini neredeyse ortadan kaldırmıştır. (1605/29)

Gerek örgütsel, gerekse yasal olarak yapılan bu düzenlemeler sonucunda planlama uygulamadan koparılmış, merkezi yönetimin bir görevi haline getirilmiştir. Durum ülke genelinde ele alındığında gelişmelerin aynı yönde olduğu görülmektedir. Öyle ki, 1956 - 79 arasındaki 23 yılda Türkiye'de 2347 adet plan yapılmıştır. Bu planlardan 2150'si (% 91) İller Bankası, geriye kalanı ise merkezi yönetim kurumları ve yerel yönetim birimlerince yapılmıştır. (Yerel yönetimler toplam içinde % 5'lik bir yer tutmaktadır.)⁵

³ E. TÜRKCAN, (Ed.), (1978), s. 214

⁴ İmar ve İskân Bakanlığı s. 48-49

⁵ D. YAVAŞ, 5.5

Nazım Plan Büroları imar nazım plan çalışmalarında gerek üst ölçeklerde gerek belediyelerin planlama yaklaşımlarıyla organik bağlar kuramamış, bu kamu planlama büroları, yerinde planlama yapmakla birlikte örgütsel yetersizlikleri, yetkilerinin kısıtlı oluşu ve henüz plan üretememiş olmaları nedeni ile danışma birimleri durumuna dönüşmüşlerdir.⁶ Dördüncü Kalkınma Planı, bunun nedenlerini örgütsel ve teknik yetersizliklerde ve yetki alanının giderek daralmasında aramaktadır. Bunlarda gerçek payı bulunmaktaysa da Büroların başarısızlıklarının temel nedeni yaklaşımın kendisidir. Nazım Plan Büroları deneyimi açık bir gerçeği vurgulamaktadır: Ana kentsel sorun, salt planlama sorunu değildir. Gerçekten de “sorun, planların uygulanmasında, kaynaklarda ve hizmetlerde denge sağlanmasında, en önemlisi sunum ve istem arasındaki boşluğun doldurulmasında düğümlenmektedir.”⁷

Bu dönemde altyapı yatırımlarının planlanması da tıpkı kent planlaması gibi genelde yerel yönetim görevi olmaktan çıkmıştır.

Nüfusu 100.000’den çok olan kentlerin içme suyu hizmeti, 1053 sayılı Kanun ile (RG: 16.7.1986, 12951) Devlet Su İşlerinin denetimine verilmiştir. Bu geçiş, büyüyen kent ölçeği ile doğan teknik gereklilikler ve DSI’nin içme suyu sağlamayı amaçlayan barajların yapımında sahip olduğu deneyim ve teknik kolaylıklar neden olmuştur.⁸ Yasa, barajlar, ana dağıtım hatları ve arıtma tesislerinin Devlet Su işlerince, depo ve kent - içi dağıtım şebekelerinin ise belediyelerce yapılmasını öngörmüştür. (1053/2) Belediyelerce yapılacak işler, DSI ile gerçekleştirilen protokoller ile belirlenmektedir. Belediyeler protokol esaslarına uygun davranmadıkları takdirde DSI’ce yapılan yardımın kesilmesi tehdidi ile karşı karşıya kalmaktadırlar. (1053/4-3) Kısaca, anakentlerde içme, kullanma ve endüstri suyu sağlama görevi doğrudan merkezce planlanmaya başlamıştır.

Elektrik hizmeti ise, tüm yerleşme birimleri için geçerli olmak üzere 1312 sayılı Kanun ile (RG: 25.7.1970) Türkiye Elektrik Kurumuna (TEK) devredilmiştir. Bu yasaya göre TEK, ülke çapında elektrik üretimi ve iletimini üstlenmiş, dağıtım hizmeti ise genel olarak belediyelere bırakılmıştır. Bu bölüşüm 1982 yılında 2705 sayılı Kanunun çıkarılması ile ortadan kaldırılmış ve elektrik hizmeti üretiminden dağıtımına dek bir bütün olarak merkezi yönetimin tekeline geçmiştir.

Genel olarak İller Bankasına doğrudan yapılan, bu kuruluşun teknik denetimi ve yardımı ile sürdürülen kanalizasyon hizmetleri ise ülke

⁶ DÖRDÜNCÜ BYKP, s. 55

⁷ A. E. EKE, s. 176

⁸ E. TÜRKCAN (Ed.), (1978), s. 219

yüzeyinde son derece sınırlı görülen altyapı hizmetlerinden birisidir. Banka kuruluşundan (1945), Nisan 1986 tarihine kadar en az bir kez yalnızca 38 belediyenin kanalizasyon tesisini bitirebilmiştir.⁹ Bu nedenle, kanalizasyon hizmeti merkezi - yerel yönetim ilişkilerini zorlayacak ve yasal düzenlemeye konu olacak denli sorun olmamıştır. Ancak teknik gücün bu birimde olması, altyapı planlamasının tüm olarak merkezi yönetimin temel işlevi haline geldiğini ileri sürmemize olanak vermektedir. Kısaca, bu dönemde altyapı yatırımlarının planlaması ve uygulanması görevi genel olarak teknolojik gelişmeler nedeni ile yerel yönetim birimlerinden hızla merkezi yönetime doğru kaymıştır.

2. Kalkınma Planları ve Anakentler

1963 - 1967 dönemini kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı “Büyük Şehir Bölgeleri” başlığı altında bu tip bölgelerdeki anakent çevresinde yeni çekim ve büyüme merkezleri oluşturulması ilkesini getirirken, herhangi bir yönetsel ya da örgütsel düzenleme önerisi getirmemiştir.¹⁰

İkinci Beş Yıllık Plan'da (1968 - 1972), “Bölgesel Gelişme, Şehirleşme ve Yerleşme” başlığı altında, bir önceki Planın tersine büyük kentlerin daha da büyümesine engel olunmayacağı, hatta gelişmelerinin destekleneceği belirtilmiştir. Ancak bu planda da ne anakentsek yönetim ne de planlama örgütlenmesine ilişkin herhangi bir öneri yer almamıştır. Yalnızca, anakentlere özgü bir belediye yapısı oluşturulmasının gerekli olduğu belirtilmiş¹¹, 1969 yılı Programı'nda da yapının adı konmuştur : “Metropolitan idare”. Aynı Program, imar ve iskân Bakanlığınca sürdürülen nazım plan çalışmalarının Samsun ve Elâzığ'ı da kapsamısını öngörmüştür.¹² Plan'ın diğer yıllık dilimlerinde aynı görüşler yinelenmiş, yalnız 1972 yılı Programında anakent sayısı Adana'nın eklenmesi ile 4'e yükseltilmiştir.¹³

Üçüncü Beş Yıllık Plan'da (1973- 1977), anakentlerde “etkin yönetimi sağlamak üzere mevcut yerel yönetim sistemini yeniden düzenleyen mevzuat çalışmaları tamamlanacaktır” denmiş, bu yönetim yapısına ilişkin herhangi bir öneri getirilmemiştir. Ancak bu planda ana kentsel alanlarda yatırım ve imar planlamasının yapılışı ile ilgili iki ilke göze çarpmaktadır. Birincisi anakent alanlarına ve nüfusu 100.000 den çok olan kentlere yapılacak yatırımların işlev, zaman ve yer tutarlılığı ba-

¹⁰ Kalkınma Planı, Birinci Beş Yıl, s. 474

¹¹ Kalkınma Planı ikinci Beş Yıl, s. 263-70

¹² 1969 Yılı Programı, s. 504-8

¹³ 1972 Yılı Programı, s. 377-8

kınımdan “demet projeler” halinde hazırlanması; İkincisi anakent ile küçük kentler için hazırlanacak planların değişik niteliklerde yapılması. Buna göre birinciler için “ekonomik yönü ağır basan metropoliten planlama”, İkinciler için “fiziksel yönü ağır basan imar planları” yapılacaktır.¹⁴

Planın uygulama dilimlerinde aynı görüş ve öneriler yinelenmiştir. Bunlardan 1974 Yılı Programında Metropoliten Yönetim Kanun Tasarısı ile anakentlerdeki ana belediyelerin gelirlerinin artırılması için Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı'nda gerekli düzenlemelerin yapılacağı¹⁵, 1977 Yılı Programı'nda Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı'nın program dönemi başında Bakanlar Kurulu'na sunulduğu belirtilmiştir.¹⁶ 1978 Yılı Programı ise ana kentsel alanlarda sanayi bölgeleri, konut alanları ve kent altyapılarının bir planlama çerçevesinde yapılması önerilmiş, bunun nasıl ve hangi birimlerce yerine getirileceği konusunda ise herhangi bir belirleme yapılmamıştır.¹⁷

Konu, 1979 - 1983 dönemini kapsayan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında “Bölgesel Gelişme ve Yerleşme” başlığı altında ele alınmıştır. Plan'da 1930'larm belediye modelinin fonksiyonel olmaktan çıktığı kentsel alanlara özgü bir yönetim biçimi ve altyapı örgütlenmesi ihtiyacının belirginleştiği vurgulanarak anakentlerde etkin, kaynak yaratıcı, tüketiciyi koruyan, kentin biçimlenmesinde söz sahibi olması gereken bu birimlerin temel fonksiyonlarının ana kentsel planlama ve örgüt alanı içinde gerçekleştirilen altyapı hizmetleri arasında eşgüdüm sağlamak olması gerektiği belirtilmiştir.¹⁸

Planın ilk iki yıllık dilimi, incelediğimiz dönemde çıkarılmış ancak her ikisinde de ana kentsel teşkilatlanmaya ilişkin olarak herhangi bir öneride bulunulmamıştır. 1979 Yılı Programı'nda nazım planlarının devlet katkısı, uygulama imar planlarının ise doğrudan yerel yönetimlerce yapılacağı belirtilmiş, ana kentsel yönetim oluşturmayı amaçlayan Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı'nın program döneminde gözden geçirilerek TBMM'ne sunulacağı belirtilmiştir. 1980 Yılı Programı'nda ise genel olarak belediyelerin birlikler kurmaya yöneldikleri biçiminde bir durum saptaması ile yetinilmiştir.¹⁹

¹⁴ Kalkınma Planı, Üçüncü Beş Yıl, s. 855-6

¹⁵ 1974 Yılı Programı, s. 320-1

¹⁶ 1977 Yılı Programı, s. 362

¹⁷ 1978 Yılı Programı, s. 301-2

¹⁸ Dördüncü BYKP, s. 82

¹⁹ 1979 Yılı Programı, s. 124-125; 1980 Yılı Programı, s. 109

Planın son üç dilimi 12 Eylül hareketi nedeni ile Danışma Meclisi döneminde hazırlanmış olduğundan "1980-83 Dönemi" başlığı altında incelenmektedir.

3. Örgütsel Düzenleme Çalışmaları

Anakentlerde özel yönetim biçimleri oluşturmak üzere yapılmış örgütsel düzenleme çalışmalarının sayısı fazla değildir. Yukarıda sözü edilmiş olan İstanbul, Ankara ve İzmir kentlerinin nazım planlarını hazırlamak ile görevli olarak kurulan Nazım Plan Bürolarının dışında anakentsel sorunlara çözüm bulmak üzere değişik tarihlerde iki kurul oluşturulmuştur.

Bu kurullardan ilki, 7/4345 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile 25.4.1972 tarihinde (RG: 9.5.1972, 14182) "imar konularında bir bütünlük sağlamak ve büyük şehirlerin meselelerini metropoliten kuruluşlar yoluyla çözümlemek amacıyla" kurulan Bakanlıklar arası İmar Koordinasyon Kurulu'dur. Kurulun amacı, "Ankara, İstanbul, İzmir ve ilerde Bakanlar Kurulu kararı ile ele alınacak metropoliten niteliğinde şehirlerin yerleşme, ulaştırma, doğal ve yapısal değerlerini koruma ve benzeri temel konularda yapılacak planlama, uygulama ve yatırım karar ve tedbirlerine ilişkin koordinasyonu sağlamak, bu konularda ve metropoliten idare kurulması için gerekli hazırlık ve mevzuat çalışmalarını yapmaktır. Kurulun üyeleri İmar ve İskan Bakanlığının başkanlığında İçişleri, Bayındırlık, Sağlık, Ulaştırma, Sanayi, Enerji ve Turizm bakanlarıdır. Kurulun sekreterlik ve büro işleri İmar İskân Bakanlığınca yürütülmüştür.

Oluşturulan kurullardan ikincisi, Planlama ve Uygulama Eşgüdüm Kurulu'dur. 2.6.1979 gün ve 7/17638 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile (RG: 3.7.1979, 16685) oluşturulan Kurulun görevi, "bölge ölçeğinde yapımına başlanılan fiziki planlama çalışmalarının uygulamasında bütünlük sağlanması amacıyla, ele alınan bölgelerde planlama, yatırım, karar ve önlemlere ilişkin eşgüdümü sağlamak "tır. Kurul, Bakanlıklar arası İmar Koordinasyon Kurulundan farklı olarak bölge düzeyinde çalışmak üzere oluşturulmuştur. Üyeleri, İmar ve İskan Bakanlığı bölge kuruluşu temsilcisinin başkanlığında Bayındırlık, Ulaştırma, Gıda - Tarım, Sanayi, Enerji, Turizm, Köy İşleri, Orman ve Yerel Yönetim Bakanlıklarının bölge kuruluşu temsilcileri ile DPT uzmanları olan kurulun çalışma yöntemi İmar ve İskan Bakanlığının hazırladığı bir yönetmelik ile saptanmıştır.

İmar ve İskan Bakanlığı, 3.12.1979 gün ve 16828 sayılı RG'de yayınlanan "Planlama ve Uygulama Eşgüdüm Kurullarının Çalışma Yön

temlerine İlişkin Genelge” ile kurulların kurulacakları yerler ile görevlerinin coğrafi kapsamlarının İmar İskan Bakanlığının onayı ile saptanacağı belirtilmiştir. Kurulların çalışmalarına ilişkin olarak getirilen ilkelere göre yatırım projelerinin hazırlanmasından önce yılda bir kez toplantı yapılması zorunludur. Bunun dışında, üyeler istekte bulunursa, Kurul toplantıya çağrılabilir. Toplantıların yapılması için salt çoğunluğun sağlanması gereklidir. Ancak görülecek konu yalnızca birkaç bölge temsilcileri arasında dar kapsamlı koordinasyonu gerektiriyorsa, ilgili birim temsilcilerinin katılacakları bir toplantı yapılabilir. Merkezi düzeyde çalışmaları izlemek ile görevli ve yetkili kurum, İmar ve İskân Bakanlığıdır.

Planlama ve Uygulama Eşgüdüm Kurulları, fonksiyonları bakımından illerde valilerin başkanlık ettikleri İl Koordinasyon Kurulunun benzeridir. Fark, koordinasyonun bölge ölçeğinde ve yalnızca merkezi yönetim bölge kuruluşları arasında gerçekleştirilmesidir.

Görüldüğü gibi, gerçekleştirilmiş olan düzenlemelerin ortak özelliği tek amaçlı girişimler olmalarıdır. Ayrıca, bu düzenlemeler ile mevcut yapıda herhangi bir değişiklik yapılmamış, bu yapı veri alınarak koordinasyon amaçlı ek kuruluşlar oluşturma yoluna gidilmiştir.

4. Yasalaştırma Çalışmaları

1960 - 1980 yılları arasında kalan 20 yıllık dönemde, yapılan yasalaştırma çalışmalarının tümü son 10 yıla rastlamaktadır. Bütün çalışmalarda ortak özellik, anakent yönetiminin hizmet birlikleri modeline dayandırılmasıdır. Bu seçimin temel nedeni, 1961 Anayasasının yerel yönetimleri, il, belediye ve köy yönetimleri olarak sayıp sınırlandırmış, bunlar dışında yerel yönetim birimi oluşturulmasını önlemiş olmasıdır.

Bu dönemde hizmet birlikleri modeline dayalı anakent yönetimi oluşturma girişimlerinin yanında, temel ana kentsel sorunlara çözüm getirmek üzere, özel amaçlı birimler kurulması yolunda çeşitli yasalaştırma girişimleri de yapılmıştır.

a) Hizmet Birlikleri

Anakent yönetimi oluşturmak üzere hazırlanan ilk yasalaştırma çalışması, Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısının hazırlanması (1972), İkincisi İstanbul Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı (1975), üçüncüsü Metropoliten Alanlar Hizmet Birliği Yasa Önerisi (1976) ve dördüncüsü Büyük Kent Birliği Kanun Tasarısıdır (1978).

Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı: İçişleri Bakanlığı tarafından 1972 yılında hazırlanarak hükümete sunulan tasarıya göre metropoliten hizmet birlikleri, nüfusu 100.000'in üzerinde olan kentlerde kurulacaktır. Birliğin hizmet alanı —ana kentsel alan— Bakanlar Kurulu karar ile belirlenecek ve bu sınırlar içinde kalan il özel idaresi, belediye ve köyler zorunlu olarak birliğe katılacaklardır.

Birliğin görev alanı oldukça geniş tutulmuş, nazım ve imar planların hazırlanması ile her türlü altyapı hizmet ve yatırımlarının gerçekleştirilmesi, toplu taşımacılık, toplu konut yapımı, ulaşım, trafik hizmetleri Birliğin görevleri olarak sayılmıştır. İçme ve kullanma suyu tesislerinin yapımı, elektrik gereksinmesinin karşılanması ve toplu ulaşım için tesis kurmak ve işletmek Birliğin hakkı olarak belirlenmiştir.

Birliğin organlarının, geleneksel üçlü sisteme uygun olarak üye yönetimlerin kendi meclisleri arasında ve nüfuslarına göre seçecekleri üyeler, üye belediyelerin başkanları ve köylerin muhtarlarından oluşan Birlik Meclisi, üçü seçilmiş, üçü atanmış, toplam 6 üyeli Birlik Encümeni ve birlik merkezinin bulunduğu ilin valisi olan Birlik Başkanı'ndan oluşması öngörülmüştür. Tasarı, birliklerin çalışmalarını, kalkınma planlarının ilke, hedef ve sürelerine uygun olarak yapacakları plan ve programlara göre yürütmelerini öngörmüştür.

Bu tasarı, ilgili bakanlıkların görüşleri alındıktan sonra, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nce hükümete sunulmuş, yasama organlarına gönderilememiştir.²⁰

İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği Tasarısı: Yine İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanarak 1975 yılında hükümete sunulan tasarı, öncekinden bir adım daha ileri gidebilmiş, meclislere ulaşabilmişse de yasalasamamıştır.

Bu tasarının temel özelliği, bir "model tasarı" olma amacıyla hazırlanmış olması ve her anakent için ayrı yasal düzenlemeler yapılması yaklaşımında bulunmasıdır. Tasarıyı hazırlayanlar, yaklaşımlarının gerekçesini şöyle dile getirmişlerdir:

"Kalkınma planlarımız şehirleşmeyi kalkınmanın itici gücü olarak değerlendirmek üzere özellikle 100.000 nüfusu aşan bazı şehirlerimizi metropoliten planlama bölgeleri çekirdeği olarak mütalaa etmek istemekte ise de, halen sadece İstanbul ve İzmir gerçek metropoliten çevre karakterini taşımaktadırlar. (Milyonu aşan nüfusuna rağmen Ankara'da henüz metropoli

²⁰ A.Ç. NEDİM, s. 9

ten nitelik olmadığı kabul edilmektedir.) İstanbul ile İzmir'in özellikleri ve sorunları ise birbirinden farklıdır. Her metropoliten alan için ayrı kanun yapılması sorunlara daha tutarlı çözüm tedbirleri getirmek ve daha isabetli bir kuruluşa vücut vermek imkânını yaratacağı görüşü içinde öncelikle İstanbul bölgesi için Model Tasarı hazırlanması ve uygulamaya konulması, alınacak sonuca göre de İzmir için yeni model geliştirilmesi uygun olacaktır."²¹

Tasarı, Birliğin kuruluşu, hizmet alanının belirlenmesi ve yerine getirmekle yükümlü olduğu görevler ve organlar bakımından önceki tasarıda yer alan ilkeleri korumakta, Birliğin örgütsel yapısı konusunda ve bu yapı içinde planlamanın yeri ve niteliğine ilişkin olarak yeni ve oldukça önemli hükümler taşımaktadır. Tasarı, Birliğin işlem ve hesaplarının denetimini merkezi yönetim organlarının vesayetine bırakmak yerine, Birlik içinde kurulacak Birlik Denetim Kurulu tarafından yerine getirilmesi esasını getirmiş, böylece merkezi yönetim ile ilişkilerin —belki de başkanın genel yönetimin temsilcisi olması yeterli görüldüğünden— yardımlaşma ve işbirliği ilkeleri gözetilerek düzenlenmesi yolunda kayda değer bir adım atmıştır. Tasarının getirdiği yeni bir kurum da, Birliğin, başında bulunan ve hizmetlerin başkan adına yürütülmesinden sorumlu olacak "genel sekreterlik" kademesi olmuştur.

Tüm bunların yanında, bu metnin en önemli yönü, anakent yönetiminde planlama hizmetinin örgütlenmesi konusundaki yaklaşımıdır. Tasarı, Birlik henüz kurulma aşamasında iken başta planlama olmak üzere idari, teknik ve mali işler ile görevli dört birimin kurulması zorunluluğunu getirmiştir.

Planlama birimi, İstanbul Nazım Plan Bürosu'nun birliğe devredilmesi ile oluşturulacak, ekonomik ve fiziksel planlamanın yanında yatırımların planlanması da bu birim tarafından yerine getirilecektir. Tasarıya göre planlama birimi birliğin hizmet alanında;

- a) Mekân ve arazi kullanımı,
- b) Ortak taşıma ve ulaşım,
- c) Su, kanalizasyon ve diğer yeraltı hatları,
- d) Enerji ve aydınlatma,
- e) Konut

²¹ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Gn. Md., Gerekçe, s. 4

konularında ve Birlik görevleri içinde hizmetin gerektireceği diğer alanlarda planlama ve projelendirme çalışmalarını yürütür ve Birlik faaliyetlerinin ulusal kalkınma plan ve programlarına uyumlu bir biçimde görülüp geliştirilmesini sağlar.” (Md: 42) Tasarı, merkezi Birlik alanına yönelik yatırım ve hizmetleri ile Birlik çalışmaları arasında eşgüdümün sağlanabilmesi amacı ile de "Merkezi Yönetim - Birlik Karma Komisyonu" oluşturulması ve Kurulun yılda 4 kez toplanmasını öngörmüştür.

Çok amaçlı ana kentsel yönetim için atılmış bir adım olan Tasarı, yasama organının ağır yöntemlerle çalışması, politik ortamın ve partiler arası ilişkilerin gerginliği ve bu konuda yeterli kamuoyu oluşturulamaması gibi nedenlerle yasalaşamamıştır.²²

Metropoliten Alanlar Hizmet Birliği Kanun Önerisi: Bu Kanun önerisi 1976 yılında Şerif TÜTEN tarafından Senato Başkanlığına sunulmuştur. Sistem ve yapı bakımından İstanbul Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısının benzeri olan bu çalışma diğerlerinden temel olarak birlik başkanlığının valiye değil, belediye başkana verilmesi, dolayısıyla daha demokratik olması bakımından ayrılmaktadır. Önerinin gerekçesinde önceki tasarının tek anakent için düzenlenmiş olması eleştirilmiş ve hızla gelişen, karmaşık sorunlarla karşılaşan Ankara ve İzmir kentlerinin ana kentsel özelliklere sahip oldukları savunulmuş, yasa yapmanın zorluğu ve zaman alışı da göz önünde tutularak merkez nüfusu 300.000'in üzerindeki yerleşmelerde Bakanlar Kurulu'nun kararı ile hizmet birliği kurulabilmesi öngörülmüştür.²³

Büyük Kent Birliği Kanun Tasarısı: Önce imar ve İskân Bakanlığı'nca 1978, sonra içişleri ve imar ve iskân Bakanlıklarınca, 1980 yılında ortaklaşa hazırlanan aynı adı taşıyan iki kanun tasarısı hazırlanmıştır. Birbirlerinin hemen hemen aynı olan bu tasarılar yukarıda özetlenmiş tasarıların bir sentezi görünümündedir.

İmar ve iskân Bakanlığı'nca hazırlanan tasarıda Büyük Kent Birliğinin Bakanlığın belirleyeceği ölçülere göre ana kentsel özellik gösteren alanlarda kurulabileceği öngörülmüştür. Bu tasarıda öncekilerden farklı olarak ana kentsel özellik gösteren alanlardaki yerel yönetimlerin isteği üzerine birlik kurulabileceği belirtilmiştir. Birlik kurmanın ikinci yolu, imar ile Yerel Yönetim Bakanlıklarının belli bir alanda birlik kurulmasına karar vermeleridir. Tasarı; ilgili yerel yönetim birimleri arasında görüş birliği sağlanamaması durumunda halk oylama-

²² A. Ç. NEDİM (1979), s. 7

²³ A. Ç. NEDİM, s. 9

sına başvurma ilkesini getirmekte, böylece önceki tasarıların yerel yönetimleri ezici yönlerini kırmış olmaktadır.

Tasarı, birliğin görev ve yetkilerinin belirlenmesini Bakanlar Kuruluna bırakmış diğer görevlerin, tüzelkişilikleri süren yerel yönetim birimlerinde yapılmasını öngörmüştür.

Bu düzenlemede de öncekilerde olduğu gibi birlik organları üçlü sisteme dayandırılmış, ancak birlik başkanı için iki seçenek getirilmiştir. Başkan, meclis üyeleri arasından ya da tek dereceli seçim ile seçilecektir. Tasarı, örgütsel yapılaşmada kurulması zorunlu birimler olarak Birlik Genel Sekreterliği, Birlik Denetleme Kurulu ve önceki tasarılar da yer almayan Birlik Planlama Kurulu ile Birlik Eşgüdüm Kurulu'nu saymıştır. Bunlardan son ikisi ilk kez bu tasarıda yer almıştır.

b) Özel Amaçlı Hizmet Birlikleri

Ülkemizdeki yasalar, özel bir yasa olmadan birlik kurulabilmesine olanak vermekle birlikte, bu tipteki girişimlerden beklenen başarının elde edilememesi, belli hizmetleri yürütmek üzere özel yasa ile birlikler kurmak ve işletmek görüşünün ortaya çıkmasına neden olmuştur.²⁴

İncelenen dönemde ilk ve tek girişim Dünya Bankasının sağlayacağı mali yardımın, tek bir sorumlu birim kurulması koşuluna bağlanması üzerine²⁵ 1975 yılında imar ve iskân Bakanlığı tarafından gerçekleştirilmiştir. İstanbul Bölgesel Su ve Kanalizasyon idaresi Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı (İBSKİ) hazırlanmış, ancak bu tasarı meclislere gönderilememiştir. Bu kez, 1976 yılında yine aynı Bakanlık Büyük İstanbul Bölgesel Su ve Kanalizasyon idaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı (BİBSKİ) hazırlanmış, tasarı meclislere ulaşma şansına sahip olmuş, ama kesinleşmemiştir.

Tasarı, su ve kanalizasyon hizmetlerinin her belediyece ayrı ayrı yürütülmesinin planlama ve projelendirme olanağını ortadan kaldırdığı, kaynak israfına yol açtığı, hizmet maliyetlerini arttırırken, verimliliği olumsuz yönde etkilediği gerekçesi ile büyük İstanbul kenti ve çevresindeki yerleşme yerlerinin su ihtiyacının tek otorite eli ile karşılanmasının zorunlu olduğu görüşünden hareket edilerek hazırlanmıştır.

²⁴ A.Ç. NEDİM (1979) s. 10

²⁵ E. ÖY, (1987), s. 59-60

BİBSKİ tasarısı yasama organına gönderilmiş, ancak izlenmemiş ve gerekli politik girişimler yapılmadığından bu dönemde yasalasma şansına ulaşamamıştır. Buna karşın tasarı, kamu otoritelerinin, ana- kentsel sorunların özel amaçlı kuruluşlar eliyle çözümleneceğine inandıklarının göstergesi olmuştur. Bu girişimlere hiçbir yerden ciddi bir karşı koyma görülmemiş, olumlu sonuç alınmasını önleyen unsur karışık ve usandırıcı bürokratik yöntemler olarak belirlenmiştir.²⁶

II. 1980 -1983 DÖNEMİ

12 Eylül'den sonra işbaşına gelen hükümet, son 15 yılın deneyimlerinden yararlanarak çok kısa bir süre içerisinde çeşitli düzenlemeler yapmıştır. 12 Eylül 1980'den sonra yeniden başlatılan "Türk Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Çalışmaları", genel seçimlerin yapıldığı Aralık 1983 tarihine kadar sürdürülmüş, çalışmalar hem merkezi yönetim hem yerel yönetim birimlerini içeren geniş bir çerçevede gerçekleştirilmiştir. Çalışmaların sonunda merkezi yönetim birimleri kısmen de olsa kısa sürede pratik çözümler ile çeşitli değişikliklere uğratılmış, ancak yerel yönetimler için kapsayıcı bir düzenlemeye gidilememiştir. Bununla birlikte, bu dönemde atılmış olan ve azımsanması güç bazı önemli adımlar vardır ki, genel seçimlerin yapılması ile işbaşına gelen hükümetin düzenlemelerinin pek çoğu bu adımların bir devamı olmuştur.

Milli Güvenlik Konseyinin yerel yönetimlere ilişkin olarak öncelikle ele aldığı konulardan birisi, yerel yönetimlerin gelir sistemidir. Konsey, 12 Eylül'den dört ay sonra çıkarılan 2380 sayılı Kanun ile (RG: 5.2.1981, 17242) devlet gelirlerinden yerel yönetimlere verilen payları yeni ilkelere bağlamış, bu düzenlemeden dört ay sonra da 2464 sayılı Kanun ile (RG: 29.5.1981, 17354) belediyelerin öz gelirlerini düzenlemiştir.²⁷

Bu dönemde Hükümetin anakent yönetimine ilişkin olarak yaptığı düzenlemeler, 12 Eylül'den hemen üç ay sonra Konsey'in 34 numaralı kararı ile başlamış, büyük kentlerde ana belediyenin çerçevesinde oluşmuş bulunan küçük belediyeler, sıkıyönetim komutanlıkları tarafından ana belediyeye bağlanmıştır. Uygulamalar başladıktan bir yıl sonra 2561 sayılı Kanun çıkarılarak yasal çerçeve belirlenmiştir. ikinci bir düzenleme girişimi, federal nitelikli anakent yönetimi oluşturulmasını öngören anakent yönetimi yasa tasarısının hazırlanması, üçüncü ve son öbeği oluşturan düzenleme ise, İstanbul kentinde özel amaçlı kuruluşlar oluş

²⁶ A. Ç. NEDİM, (1979), s. 13

²⁷ R. KELEŞ, F. YAVUZ (1983), s. 190-211

turulmasıdır. Bunlardan birisi İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ), ikincisi Boğaziçi Kanunu ile kurulması öngörülen Boğaziçi İmar İdare Heyeti ve Boğaziçi İmar Müdürlüğü'dür.

Yapılan çalışmalara topluca bir göz atıldığında, belirlenmiş bir modeli uygulamanın söz konusu olmadığı, her düzenlemenin belli sorunlar karşısında yadsınamayacak boyutlara varmış ihtiyaçları karşılamak üzere gerçekleştirildiği açıkça görülmektedir. Nitekim bu dönemde hazırlanmış olan IV. BYKP'nin son üç yıllık dilimini oluşturan programlarda, ana kentsel yönetim modeli oluşturulmasına ve bu çabada uyulacak ilkelere ilişkin olarak herhangi bir öneri getirilmemiştir.

1981 Yılı Programı'nda ana kentsel yönetim sorunundan hiç bahsedilmemiş,²⁸ 1982 Yılı Programı'nda ise ana kentsel alanlarda tek belediye yapısı yönünde düzenlemelere gidildiği belirtilmekle yetinilmiştir.²⁹ 1983 Yılı Programında ise durumun genel bir özeti yapılmış, tek belediye yapısı kurmak üzere 2561 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği ve uygulamalara başlandığı belirtilmiştir.³⁰

Bu dönemde gerçekleştirilen en önemli düzenleme kuşkusuz yeni Anayasanın hazırlanmasıdır. 1982 Anayasasının yerel yönetimleri düzenleyen 127 nci maddesinin (c) fıkrası, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceğini hükme bağlamıştır. Böylece, hem 1961 Anayasasının özel yönetime olanak vermemesi nedeni ile "birlik" kurmak tek çözüm yolu olmaktan çıkmış, hem de 12 Eylül'den Anayasasının kabulüne kadar geçen iki yıllık sürede yapılan işlemlerin, belli bir sisteme oturtulması olanağına kavuşulmuştur.

A. 34 Numaralı Karar ve 2561 Sayılı Kanun

34 numaralı Milli Güvenlik Konseyi Kararı 12 Eylül'den hemen üç ay sonra 11.12.1980 gün ve 17187 sayılı RG'de yayınlanmıştır. Konsey bu kararda "Ülkemizdeki hızlı nüfus artışı ve köyden kente göçün sonucu olarak büyük kentlerimizin yakınlarında teşekkül etmiş olan belediyelerin ana belediyelere bağlanmasını öngörmüş, bağlamanın

"sıkıyönetim komutanlıklarının koordinesinde ve onların emredecekleri şekilde, bir plan dahilinde ve en kısa zamanda" gerçekleştirileceğini belirtmiştir.

Karar incelendiğinde, bağlama işlemlerinde uygulama alanının büyük kentler olduğu, bağlantısı değiştirilecek yerel yönetim birimleri

²⁸ 1981 Yılı Programı, s. 395-6

²⁹ 1982 Yılı Programı, s. 351-3

³⁰ 1983 Yılı Programı, s. 395-6

nin ise hızlı nüfus artışı ve köyden kente göç olduğu sonucu (yani 1950 sonrası) ve büyük kentlerimizin yakınlarında kurulmuş olan belediyeler ile sınırlı tutulduğu görülmektedir.

Sıkıyönetim komutanlıklarınca 11.12.1980-8.12.1981 tarihleri arasında yayınlanan bildiriler ile 26 ilde* 147 belediye ve 176 köyün tüzelkişilikleri kaldırılmış, bunlar 52 il ve ilçe merkezi belediyeye, belediye şubesi ya da mahalle olarak bağlanmışlardır. Tüzelkişiliği kaldırılan belediyelerin 3/4 u belediye şubesine, 1/4'i mahalleye dönüştürülmüştür. Daha sonra değişik zamanlarda yayınlanan çeşitli bildiriler ile bunlardan 93 belediye ve 99 köyün tüzelkişilikleri geri verilmiştir.³¹

ÇİZELGE: I

ANA BELEDİYELERİN NÜFUS GRUPLARINA VE UZAKLIK ESASINA GÖRE BAĞLANAN BELEDİYELER

Ana Belediye Nüfusu sı	Sayı	0-5 Km.	5-10 Km.	10-20 Km.	20 Km. Çok	Top.
200.001 —	8	39	5	7	—	51
100.001—200.000	8	8	5	10	1	24
50.001 —100.000	4	1	2	4	3	10
20.001 — 50.000	14	5	9	12	4	30
5.001— 20.000	14		BİLGİ	YOK		.. 27
5.000 den az	4	—	—	5	—	5
TOPLAM	52	53	21	38	8	147

KAYNAK: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü.

NOT: Ülkemizde sayısal, dokümanter bilgi oluşturma geleneğinin bulunmaması ve ek olarak dönemin özellikleri gibi nedenlerle rakamlar kesin değildir. (Bkz: C. Bulut, O. Meriç, S. Yaşayan, İller Belediyeler Dergisi.)

* 26 İl şu illerdir: Adana, Adıyaman, Antalya, Bolu, Bursa, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, Hatay, İçel, İstanbul, İzmir, Kars, Kayseri, Kocaeli, Konya, Malatya, Manisa, K. Maraş, Muğla, Nevşehir, Niğde, Sakarya, Samsun ve Trabzon'dur.

³¹ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü.

Sıkıyönetim komutanlıklarının yukarıda sözü edilen uygulamaları, 8.12.1981 gün ve 2561 sayılı Kanun ile temel bir çerçeveye oturtulmuştur.

1. 2561 Sayılı Kanun

2561 sayılı Kanun, konuyu tam anlamı ile yasal bir temele oturtmak amacı ile büyük kentlerin yakın çevresindeki yerleşim yerlerini konu almış, belediye-köy ayırımı yapmamıştır. Yasa, uygulamaya konu olacak büyük kentlerin nüfusu 300.000'i aşan yerleşim yerleri olduğunu hükme bağlamıştır. (MD: 1). Ülkemizde 12 Ekim 1980 genel nüfus sayımı sonuçlarına göre belediye sınırları içinde 300.000'den çok nüfusa sahip kent sayısı yalnızca 8'dir, (İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya, Eskişehir). Bu durumda sıkıyönetim komutanlıklarının uygulamalarının tümü yasal çerçeve içerisine dahil edilememiş olmaktadır. Çözüm, yasanın 16 ncı maddesinde sıkıyönetim komutanlıklarının bu yasanın yürürlüğe giriş tarihi olan 8.12.1981 tarihine kadar aldıkları bağlama kararlarının geçerli sayılacağı ve yasanın öngördüğü formalitelerin yerine getirilmesinin gerekli olmayacağı şeklinde bir hüküm ile geliştirilmiştir.

2561 sayılı Kanun uzaklık ölçütünü "yakın çevre" olarak nitelemiş, başka bir açıklama getirmedigi gibi, 1580 sayılı Belediye Kanununun 7 nci madde hükümlerinin de uygulanmayacağını hükme bağlamıştır. (Md: 15)

2561 sayılı Kanunun 2 nci ve 3 üncü maddesinde belediye ve köylerin ana belediyeye bağlanma yöntemi düzenlenmiştir. Buna göre hangi belediyelerin ana belediyelere bağlanacağı kararı valilikçe verilecek ve İçişleri Bakanlığı'na önerilecektir. Valilik, bağlanacak belediyenin meclisinin ve sıkıyönetim komutanlığının görüşünü almak zorundadır. İçişleri Bakanlığı, İmar ve İskân Bakanlığının görüşünü alarak öneriyi Bakanlar Kuruluna iletir ve karar Bakanlar Kurulu tarafından verilir. Köylerin bağlanmasında aynı yöntem uygulanır.

2561 sayılı Kanunun 11 inci maddesi, belediyelere belediye şubelerinin görev yetki alanlarını ve çalışma biçimini düzenleyen yönetmelik çıkarma yetkisini vermiştir. Bu yetki ile 1580 sayılı Kanunun bu konudaki boşluğu doldurulmuş ve belediyelerin çalışma biçimi belli esaslara bağlanmıştır. Ancak, doğaldır ki, bu yönetmelikler yalnızca, şubelerin çalışmalarına ve düzenine ilişkin olup, bir üst düzeyde belediye şubelerinin kendi aralarındaki hizmet bölüşümüne ilişkin esasları düzenler nitelikte değildir.

Yasanın 14 üncü maddesiyle getirilen hükümde, bağlanan birimlerde yaşayanların, kırsal kesimde yaşayanlar lehine istisna niteliğindeki

malî ayrıcalıkların³² sona ermesi ve büyük kentte yaşamaya karşılık ödenmesi gereken bedeller karşısında ortaya çıkabilecek tepkileri önlemek amacıyla vergi uygulaması düzenlenmiş, bu yörelerde oturanlar için bağlama tarihini izleyen vergilendirme dönemi başlangıcından itibaren bir yıl süre ile önceki hakların geçerli olacağı hükme bağlanmıştır. 2561 sayılı Kanun, 31.12.1982 tarihine kadar geçerli olmuş (Md: 17), bu tarihte yasanın yürürlüğü sona ermiştir.

2. Uygulama Sonunda İstanbul, İzmir ve Ankara Belediyeleri

İzmir ve İstanbul belediyeleri 34 sayılı karar uyarınca sıkıyönetim komutanlıklarınca, Ankara Belediyesi ise 2561 sayılı Kanun uyarınca Bakanlar Kurulu kararı ile düzenlenmiştir.

Hem Türkiye çapında, hem de üç büyük kent içinde en geniş kapsamlı ve en sorunlu uygulama İstanbul'da gerçekleştirilmiştir. 1 inci Ordu ve Sıkıyönetim Komutanlığı 9.2.1981 gün ve 57 numaralı bildirisi ile işlemleri 18.4.1981'de bitirilmek üzere 31 belediyenin tüzelkişiliğinin kaldırıldığını, bunlardan 14'ünün belediye şubesi, 16'sının mahalleye dönüştürüldüğünü ve 23 köyün de mahalle haline getirildiğini duyurmuştur. Daha sonra 6 belediye ve 1 köye tüzelkişilikleri geri verilmiş, bazı belediye şubelerinin de bağlantıları değiştirilmiştir. Düzenleme sonunda 25 belediye şubesinden 17'si mahalle haline getirilerek belediye şubesi sayısı 14'e indirilmiştir. Bunlardan 9'u İstanbul merkez belediyesine bağlanmış, böylece İstanbul belediyesi şube sayısı 23'e yükselmiştir. Düzenlemeler öncesinde İstanbul Belediyesinin şubeleri, Adalar, Bakırköy, Beşiktaş, Beykoz, Beyoğlu, Eminönü, Eyüp, Fatih, Gazi Osman Paşa, Kadıköy, Sarıyer, Şişli, Üsküdar ve Zeytinburnu olmak üzere 14 adet idi.³³ Düzenleme sonunda eklenen 9 belediye şubesi ise şunlar olmuştur: Kartal, Maltepe, Pendik, Ümraniye, Kağıthane, Bayrampaşa, Kocasinan, K. Çekmece, Güngören. İstanbul Belediyesi 2561 sayılı Kanunun 11 inci maddesi ile verilen yetkiye dayanarak 10.4.1982 gün ve 17660 sayılı RG'de bir yönetmelik yayımlanarak İstanbul belediye şube müdürlüklerinin kuruluş, görev, yetki ve çalışma esaslarını düzenlemiştir.

İzmir'de yapılmış olan düzenlemelerin özelliği, Ege Ordu ve Sıkıyönetim Komutanlığının 34 numaralı kararın ilk uygulayıcısı olmasıdır. 34 numaralı kararın yayınlanmasından hemen 13 gün sonra, 24.12.1980 günü yayınlanan komutanlık bildirisi, İzmir'de İzmir merkez belediyesi çevresindeki 14 belediye ve 7 köyün tüzelkişiliklerinin

³² O. MERİÇ, (1981), s. 394-5

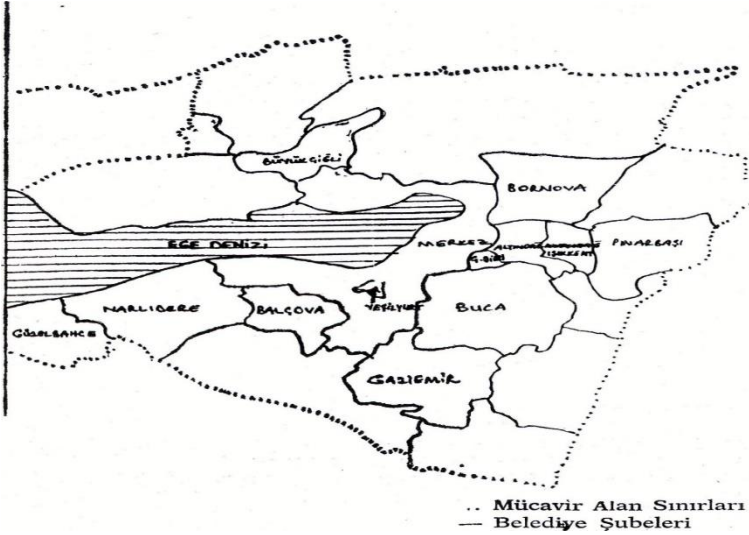
³³ F. GÖKÇEER, (1976), s. 13

kaldırıldığını, belediyelerin şubeye, köylerin ise mahalleye dönüştürüldüğünü ilan etmiştir.

Bildiride tüm işlemlerin 1.1.1981 tarihinde yine bir hafta içinde tamamlanacağı belirtilmiş ve uygulamaya geçilmiştir. Daha sonra şube haline getirilen bir belediye eski statüsüne döndürülmüş, birisinin de bağlantısı değiştirilmiş, böylece İzmir belediyesi şube sayısı önceden kurulmuş olan Karşıyaka belediye şubesi ile birlikte 13 olarak belirlenmiştir. Düzenlemeler sonunda, İzmir belediyesinin yönetsel yapısı aşağıya alınmış olan krokideki görünüme bürünmüş ve bu görünüm 3030 sayılı Kanunun çıkarılmasına kadar sürmüştür. (KROKİ: I)

KROKİ: I

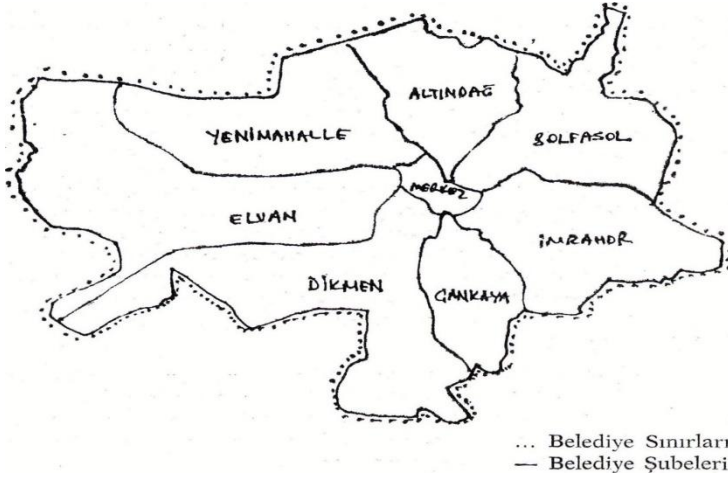
İZMİR BELEDİYESİ ŞUBE MÜDÜRLÜKLERİ KROKİSİ



Ankara Belediyesi ise 2561 sayılı Kanunun yürürlük süresinin bitiminden hemen bir gün önce RG'de yayınlanan BK Kararı ile düzenlenmiştir. 30.12.1982 gün ve 17914 sayılı RG'de yayınlanan 8/5841 sayılı karar ile Ankara'da 12 köyün tüzelkişiliği kaldırılmış, bunlardan 8'i ikiye ikiye birleştirilerek belediye şubesine, 4ü mahalleye dönüştürülmüştür. Solfasol, İmrahor, Dikmen ve Elvan Şube Müdürlüklerinin kurulması ile Ankara belediyesinin şube sayısı 7 ye yükselmiştir. Önceden kurulmuş ve bu düzenleme ile aynen korunmuş olan üç şube şunlardır: Altındağ, Çankaya, Yenimahalle.³⁴

KROKİ: II

ANKARA BELEDİYESİ ŞUBE MÜDÜRLÜKLERİ KROKİSİ * *



³⁴ F. GÖKÇEER, Aynı, s. 13

* Ankara ilinin ilçe yapı ve sayısı, genel seçimlerin yapılmasından hemen 23 gün sonra kabul edilen 2963 sayılı yasa ile (RG : 30.11.1983, 18237) değişikliğe uğratılmış, Krokide gösterilen şubeleşme ağının değiştirilmesine bir başlangıç olmak üzere Altındağ, Çankaya ve Yenimahalle'ye ek olarak Mamak ve Keçiören ilçeleri kurulmuş, Merkez ilçe kaldırılarak Altındağ ilçesi sınırlarına katılmıştır. Böylece daha sonra üzerinde anakent yönetimi kurulacak olan zemin hazırlanarak son şekline kavuşturulmuştur.

B. Anakent Belediyeleri Hakkında Yasa Gücünde Kararname Tasarısı

Tasarı, 21.9.1980- 11.12.1983 tarihleri arasında sürdürülen "Türk Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının uygulamaya geçirilememiş sonuçlarından birisidir. Çalışmalarda bu tasarı ile birlikte il özel idareleri, köyler ve belediyelere ilişkin üç ayrı tasarı daha hazırlanmış, bilindiği gibi bunlar da uygulama alanına girememiştir.

Tasarı 13 maddeden oluşan oldukça kısa bir metindir. Konunun kaba hatları ile ele alındığı tasarıda, büyük kent kavramı, en son nüfus sayımında belediye sınırları içindeki nüfusu 500.000 den çok olan beldeler olarak tanımlanmıştır^{*35}

Tasarıda kurulması öngörülen anakent belediyesi, Bakanlar Kurulu kararı ile mevcut belediye-köy sistemi üzerine getirilecek ikinci bir yapıdır. Anakent belediyesinin hizmet alanına girecek yerel yönetim birimlerinin tüzelkişilikleri aynen devam edecek, anakent ile "ilgili belde ve köyler" arasında görev ve gelir paylaşımı yine Bakanlar Kurulu'na yapılacaktır. Tasarı anakent belediyesinin yapısı ve organları hakkında herhangi düzenleyici bir hüküm getirmediğine göre, anakent belediyesinin yapısı genel belediye yapısının aynı olacaktır.

Anakent belediyesinin ana gelirleri, belediyeler için yasalarla öngörülen gelirler, devlet bütçesinden ayrılacak paylar ve ilgili belediye ve köy gelirlerinden alınacak katılma ve borçlanmalarda ödeme payları olacaktır. Bunlara ek olarak, anakent belediyesinin hizmet alanında bulunmanın bedeli, bu sınırlarda yaşayanların ödedikleri vergi, resim ve harçların % 20'ye kadar artırılarak tahsil edilmesi olacak (bu oran Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecektir) ve bu ek gelir anakent belediyesine aktarılacaktır.

Devletten alınacak paylarda iki kaynak öngörülmüştür: Birincisi genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden belediyelerin ayrılan paydan Bakanlar Kurulu'nun belirlediği bir oranda anakent belediyelerine verilecek miktar, İkincisi her anakent belediyesi için İçişleri Bakanlığı bütçesine konacak özel ödenekler.

İlgili belediye ve köylerin giderlere katılma payları, anakent belediye meclisine götürülen hizmetler göz önünde tutularak % 5-15 arasında belirlenecektir. Ayrıca anakent belediyesi hizmetler için yapı

* 1980 yılı genel nüfus sayımına göre bu koşullara 4, 1985 yılı genel nüfus sayımına göre 5 ilimiz uymaktadır. Bu iller sırası ile İstanbul, Ankara, İzmir, Adana ve Bursa'dır.

cağı her türlü borçlanmayı ilgili belediye ve köyler arasında paylaştırarak karşılayacaktır.

Görüldüğü gibi hazırlanan tasarıda geleneksel sistemden kopma önerilmemiş, yalnızca büyük kentler için ikinci bir yerel yönetim kademesinin kurulması öngörülmüştür. Kademeler arasında görev bölüşümüne nesnel kıstaslar getirilmemiş, her türlü ayrıntının düzenlenmesi Bakanlar Kurulu'na bırakılmıştır. Gelir sisteminde ise, hem anakentte yaşayanlara ek vergi yükü getirilmiş, hem de gelir paylaşımı açık ilkelere dayandırılmamıştır. Yapılabilecek tüm eleştirilere rağmen tasarı daha sonra yapılan düzenlemelerin taslağı niteliğini taşımakta olduğundan genel düzenleme çalışmaları içerisinde kendine özgü bir yer tutmaktadır.

C. Özel Amaçlı Ana kentsel Kuruluşlar

Bu dönemde İstanbul'da hizmet vermek üzere özel amaçlı ana kentsel örgüt kurma niteliğinde iki ayrı düzenleme yapılmıştır. Bunlardan birisi hazırlığı 1973'lere kadar giden İSKİ olarak anılan İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kurulması, diğeri 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu ile Boğaziçi alanında planlama işlevi görecektir üç basamaklı bir teşkilatlanmanın öngörülmesidir.

1. İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ)

İSKİ Genel Müdürlüğü, 2560 sayılı Kanun ile (RG: 23.11.1981, 17523) hangi kurum ya da kuruluşa bağlı olduğu açıkça belirlenmeksizin özerk bütçeli ve kamu tüzelkişiliğine sahip özel amaçlı bir kuruluş olarak oluşturulmuştur. Yasa, İSKİ'nin hizmet alanını İstanbul Belediyesinin sınırları olarak belirlemiş, ancak 1 inci maddesinin 2 nci fıkrası ile bu alanın, İçişleri ve İmar ve İskân Bakanlıklarının önerisi, Bakanlar Kurulunun kararı üzerine, başka belediye ve köylerin su ve kanalizasyon işlerinin de görülmesiyle genişletilebileceğini hükme bağlamıştır.

Taslağı 1980 öncesinde BİBSKİ kısa adı ile anılarak hazırlanmış olan kuruluşun görevleri şunlardır: a) İçme, kullanma ve endüstri suyu ihtiyaçlarının karşılanması ve dağıtımının yapılması için her türlü tesisin etüt ve projelerini yapmak, tesisleri kurmak ve işletmek, b) kullanılmış sular ile yağış sularının toplanması, boşaltılması ve bu suların yeniden yararlanılması için tesislerin etüt ve projelerini yapmak, tesisleri kurmak, c) Bölge içindeki su kaynakları, deniz, göl, akarsu kıyıların ve yeraltı sularının kirletilmesini, bu suların kaybına yol açacak tesislerin kurulmasını önlemek için her türlü teknik, yönetsel ve

hukuksal önlemi almak, d) hizmet alanı içindeki belediyelere verilmiş olan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak. (2560/2)

İSKİ'nin yönetim organı Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetçiler ve Genel Müdürlüktür. 2560 sayılı Kanun, Genel Kurulun İstanbul valisinin başkanlığında İstanbul belediye başkanı, belediye başkanının müdürler arasından seçeceği 8 üye, Milli Savunma, İçişleri, Maliye, Sağlık, Tarım, Sanayi, Enerji, Turizm, İmar İskân, Bayındırlık, Köy İşleri ve Kooperatifler Bakanlıklarınca İstanbul'dan görevlendirilecek birer üye, Çevre Müsteşarlığı, İller Bankası, DSİ ve İstanbul Sanayi Odası'nca gönderilecek birer temsilci olmak üzere 24, Bakanlar Kurulu kararı ile İSKİ'nin hizmet alanına alınan belediye ve köylerin başkan ve muhtarlarının kendi aralarından seçecekleri 5 üye ile sınırlı temsilciden oluşmasını öngörmüştür. (Md: 4) Yönetim Kurulu ise Genel Müdür ile 6 üyeden oluşmakta, hepsi ortak kararname ile atanmaktadır. Görüldüğü gibi 2560 sayılı Kanunda İSKİ, merkezi yönetimin doğal bir uzantısı görünümü taşımakta, belediye ile ilişkisi "en az" a indirgenmiş bulunmaktadır.

Kuruluşun gelirleri abonelerden alınacak ücretler, hizmetin verildiği belediye adına alınacak katılma payları, 2380 sayılı Kanun uyarınca ilgili belediyelerin alacakları paylardan ayrılacak % 10'lar, devlet yardımları, işletme gelirleri, yardım ve bağışlardan oluşmaktadır. (2560/ 13) Ayrıca İSKİ yurt içi kuruluşlardan iller Bankasından ve Maliye Bakanlığının izni ile yurt dışı kuruluşlardan kredi ve borç alabilmektedir. (Md: 14) İSKİ bu yapısı nedeni ile Ankara ve İzmir'in su hizmetlerini yürüten kuruluşlar için oldukça çekici bir model olmuştur.

İSKİ'nin belediyeden ayrı ve merkezi yönetimin doğal bir uzantısı görünümü sergileyen yapısı, genel seçimlerin yapılmasından sonra çıkarılan 3009 sayılı Kanun ile (RG: 1.6.1984, 18418) sona erdirilmiş, kuruluş İstanbul anakent belediyesine bağlanmıştır. (Md: 1) Bu düzenleme ile İSKİ'nin yönetim organlarının oluşumu köklü bir şekilde değiştirilmiş, Genel Kurulun görevlerinin İstanbul Anakent Belediye Meclisi'ne verilmesi öngörülmüştür. (Md: 4) Yönetim Kumlu anakent belediye başkam ile 5 üyeden oluşmakta, 3'ü başkanın önerisi, İçişleri Bakanının onayı ile atanmakta, diğer 2'si doğal üye olarak Kurul'da bulunmaktadır.

3009 sayılı Kanun ile yapılan değişikliklerle getirilen önemli bir yenilik, İSKİ'nin beş yıllık yatırım planı ve yıllık program yapma zorunluluğunun öngörülmesidir. Ancak bu plan ve programlara ilişkin herhangi bir açıklık yasada yoktur.

Son düzenleme, İSKİ yi bulunması gereken konuma oturtmuş olması nedeni ile oldukça büyük önem taşımaktadır. İSKİ'nin yeni bir model olarak ülkemiz koşullarına ne denli uygun olduğu konusunda kararı zaman verecektir.

2. Boğaziçi Kanunu

18.11.1983 gün ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu ve bu yasanın kurulmasını öngördüğü Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu, Boğaziçi İmar İdare Heyeti ve Boğaziçi İmar Müdürlüğü adlı üç birimden son ikisi oldukça kısa ömürlü olmuş, yalnızca bir buçuk yıl varlıklarını sürdürebilmişlerdir. 3194 sayılı İmar Kanunu (RG: 8.5.1985, 18749) ile bu örgütlerin varlıklarına son verilmiş, Boğaziçi Kanunu ile getirilen son derece önemli ve gerekli hükümler ortadan kaldırılmıştır.

Boğaziçi Kanununun bazı temel hükümleri ile kurulmasını öngördüğü özel amaçlı örgütler kaldırılmış olmakla birlikte, üzerinde durulması gereken önemli bir yasal düzenlemedir. Önemi, imar tarihimizde özgün bir yer tutan Ankara Şehri İmar Müdürlüğü ve imar İdare Heyeti formülünün yarım yüzyıl sonra ilk olarak bir başka kentimizde uygulamaya konulmasından kaynaklanmaktadır.

Boğaziçi Kanunu'nun amacı, yasanın 1 inci maddesinde "İstanbul Boğaziçi alanının kültürel ve tarihi değerlerini ve doğal güzelliklerini kamu yararı gözetilerek korumak ve geliştirmek ve bu alandaki nüfus yoğunluğunu arttıracak yapılanmayı sınırlamak için uygulanacak imar mevzuatını belirlemek ve düzenlemek," olarak belirtilmiştir. Tüm maddeleri bu amaca uygun olarak düzenlenen yasa, mevcut planda nüfus ve yapı yoğunluğunu artırıcı nitelikte plan değişiklikleri yapılamayacağını (2960/3-f) ve kıyı, sahil şeridi ile öngörünüm bölgesinde konut, tevhit ve ifraz işlemleri yapılmasına izin verilemeyeceğini (2960/3-g) hükme bağlamıştır.

3194 sayılı imar Kanunu bu hükümlerin geçerliliğini ortadan kaldırmış, Boğaziçi alanında plan değişikliğini mümkün hale getirmiş ve öngörünüm bölgesinde bazı koşullarla konut yapılabileceğini hükme bağlamıştır. Konut yapımı için parsel büyüklüğü 5000 m2 den az olmak, ifraz işlemleri yapılmamak ve taban alanı kat sayısı en çok % 6 ve iki katı geçmemek koşulları getirilmiştir. Bu hükümler orman ve yeşil alanlar için de geçerlidir. (3194/47)

2560 sayılı Kanunun yerleşme ve yapılaşmanın planlanması, koordinasyonu ve imar uygulamalarının yapılması ve denetlenmesi için öngördüğü kademeli teşkilatlanmanın ilkinin, Boğaziçi Yüksek İmar Koor

dinasyon Kurulu oluşturmaktadır. Kurul karar organı ve onay mercii olarak, Boğaziçi imar planlarının yapılmasını kararlaştırmak, planları ve uygulama programlarını onaylamak, programlar gereğince yapılacak kamu yatırımlarını planlamak ve Bakanlar Kurulu'nun onayına sunmak görevlerini yerine getirmek, ayrıca Boğaziçi imar Müdürlüğü'nün malî yardım isteklerini inceleyerek karara bağlamak ile yükümlüdür. Kurulun başbakan ya da görevlendireceği devlet bakanı başkanlığında 11 bakandan oluşmuş ve yılda en az iki kez toplanması öngörülmüştür. (2960/7) imar Kanunu ile Kurulun üyelerini oluşturan bakan sayısı 6'ya indirilmiş, bu şekli ile varlığını sürdürmesi öngörülmüştür. Bu düzenleme sonucunda Kurulun üyeleri, Milli Savunma, Bayındırlık ve iskân, Kültür, Ulaştırma, Tarım, Enerji Bakanlarıdır. (3194/48)

Boğaziçi imar idare Heyeti, örgütlenmede Boğaziçi imar Müdürlüğü'nün karar organı, Koordinasyon Kurulunun ise yürütme organı konumunda düşünülmüş, Heyet'in İstanbul valisinin başkanlığında 12 üyeden oluşması öngörülmüştür. Bu üyelere yalnızca ikisi belediye temsilcisi olup, 4'ü merkezi yönetimin il müdürleri, ikisi atanacak uzman, birisi Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıkları Bölge Kurulu başkanı, birisi öğretim üyesi ve birisi de Boğaziçi imar Müdürü'dür.

Üyelik yapısı daha çok bir "danışma kurulunu hatırlatan Heyet, belediye meclisinin planlama yetkisini olduğu gibi devralmış, belediye salt uygulayıcı birim konumuna itilmiştir.

Boğaziçi imar Heyeti Ankara imar Heyeti ile karşılaştırıldığında, Ankara Heyeti'nin 1937 yılında yapılan düzenleme ile kavuştuğu yapısından değişik bir nokta, başkanlık görevinin belediye başkanına değil valiye verilmiş olmasıdır. İkinci farklı nokta, Heyetlerin üyelik yapısına ilişkindir. Ankara'nın Heyeti bakanlık temsilcilerinden oluşmakta iken Yüksek Koordinasyon Kurulu'nun varlığı nedeni ile Boğaziçi imar idare Heyeti, İstanbul il sınırları içindeki Bakanlık taşra kuruluşlarının Müdürlerinden oluşmuştur. (2960/8)

Kent planlaması amaçlı teşkilatlanmanın son basamağı, Boğaziçi imar Müdürlüğü'dür. Müdürlük, Ankara imar Müdürlüğü gibi belediyeye bağlı ve kamu tüzelkişiliğine sahip bir birim olarak kurulmuş, Boğaziçi alanının planlama, uygulama, ruhsat ve izin işlemlerini yürütme, yapı ve inşaatları denetleme görevlerini yerine getirmekle yükümlü tutulmuştur. Ankara imar Müdürünün atanması belediye başkanın önerisi İçişleri Bakanının onayı ile gerçekleşirken, Boğaziçi imar Müdürünün atanmasında belediye başkanının inhası, valinin önerisi ve

İmar İskân Bakanlığının onayı* zinciri getirilmiştir. (2960/9) Ayrıca Yasa, Müdürlüğün Ankara Şehri İmar Müdürlüğü gibi, harcamalarını kendisine ait kaynaklardan yapmasını hükme bağlamış, birime bazı malî olanaklar sağlamıştır. (2960/15) Müdürlük dört tür gelire sahip kılınmıştır: 1. Genel bütçeden yapılacak yardımlar, 2. 2380 sayılı Kanuna göre, genel bütçe vergi gelirlerinden belediye ve il özel idarelerine verilen paydan Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulunca kararlaştırılacak oranda ayrılacak pay, 3. Boğaz köprülerinden geçiş ücretlerinin % 10'u, imarla ilgili harç ve harcamalara katılma paylarının bir katı oranında arttırılacak miktar ve 4. Bağış ve yardımlar.

Boğaziçi İmar Müdürlüğü 3030 sayılı Kanun çıkıncaya kadar İstanbul belediyesine, bu yasadan sonra İstanbul anakent belediyesine bağlı olarak hizmet vermiştir.

Yürürlükten kaldırılmış olan bu düzenlemenin ana kentsel alanın planlamasında merkezi yönetim, mülki idare amirliği ve belediyeden oluşan çok başlı bir yapı oluşturması ve kent planlamasında yerel yönetimin planlama yetkisini tümüyle ortadan kaldırması nedeniyle olumlu karşılanması oldukça, güçtür. Kaldı ki, Ankara kenti için belediyenin yetersizliği gerekçesi ile ayrı bir imar Müdürlüğü kurulması karşısında F. Yavuzun daha 1952 yılında söylediği gibi "zihniyet değişikliği olmadan, muvaffak olmuyor diye bir işi bir teşkilattan alıp başka birine veya kurulan yeni bir teşkilata vermek hiçbir zaman maksadı sağlamaz."³⁶

Nitekim Boğaziçi imar Müdürlüğü İmar Kanunu ile kaldırılmış, görev ve sorumlulukları İstanbul anakent ve ilgili ilçe belediyeleri arasında bölüştürülmüştür. Bundan böyle Boğaziçi sahil şeridi ve öngörünüm bölgelerindeki uygulamalar anakent, geri görünüm ve etkileme olarak anılan arka bölgelerindeki uygulamalar ilgili ilçe belediye başkanlıklarınca yapılacaktır. (3194/46) Müdürlüğün bütçesi, personeli ve gelirleri aynı yasanın 46 ncı maddesi ile İstanbul belediye başkanlığına aktarılmıştır.

* Ülkemizde uygulanagelen sistemde, yerel yönetim birimleri ya da bunlarla ilgili kurumların atanan personeli için işlem yapma ve onaylama yetkisi İçişleri Bakanlığı'na aittir. 2960 sayılı yasa, atamada onay yetkisini kuruluşun görevine uygun olarak İmar İskân Bakanlığı'na vererek Bakanlıkların kendi aralarındaki ve yerel yönetim birimleri ile aralarındaki görev ve yetki dağılımının gözden geçirilmesi gereğine işaret etmektedir.

³⁶ F. YAVUZ, (1952), s. 38-39

III. 1984 ve SONRASI YA DA SONUÇ

12 Eylül dönemi, 6 Kasım 1983 tarihinde genel seçimlerin yapılması ile sona ermiştir. Bu tarihte işbaşına gelen hükümet, anakent yönetimine ilişkin olarak türlü düzenlemelere gitmiştir.

Kronolojik olarak ilk düzenleme, hükümet olunduktan yaklaşık iki buçuk ay sonra yapılmış, 2972 sayılı "Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun" çıkarılmıştır. (RG: 18.1.1984, 18285) Anakent yönetiminin yasal çatısı ise 25 Mart seçimlerinden hemen iki gün önce yürürlüğe giren 195 sayılı "Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile oluşturulmuştur. (RG: 23.3.1984, 18350) Daha sonra Kararname 3030 sayılı Kanun ile değiştirilmiştir. Uygulamalar, 12.12.1984 günlü yönetmelik çerçevesinde sürdürülmüştür. (RG: 18603/Mük.) Bu temel düzenlemeler, Alt Yapı ve Ulaşım Koordinasyon Merkezleri ve Fon Yönetmeliği, 3009 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Kuruluş Kanunu (RG: 1.6.1984, 18418), 3305 sayılı Ankara, İzmir ve Adana'da İSKİ benzeri örgütlenmelere gidilmesi hakkında kanun ile çeşitlenmiştir. Yukarıda sayılanlara yarım yüzyılı aşmış yaşı ile 1580 sayılı Belediye Kanunu eklenirse yasal yapının temelleri belirlenmiş olmaktadır.

Anakent yönetim yapısını oluşturan bir dizi çevre yasa içerisinde en önemli olanı, 3194 sayılı İmar Kanunu'dur. (RG: 9.5.1985, 18749) Yayımlanmasından beş ay sonra topluca 9 yönetmeliğin çıkarılması ile uygulamaya yönelik kanun, kent planlaması ve yönetim birimleri arasında görev ve yetkilerin bölüşümü bakımından önemli yenilikler getirmiştir. Açıktır ki, anakent yönetimini düzenleyen ve ilgilendiren düzenlemeler yalnızca yukarıda sözü edilenlerden ibaret değildir. Tersine, ilgili hukuki metin ve bazı metinlerin ilgili maddeleri sağlıklı, sınırları belli ve özlenen yapının oluşturulmasını önleyecek sayıda çok ve dağınıktır.

Uygulamaya konmuş bulunan modelin, sorunları çözmedeki başarısı, uygulamanın kendisi tarafından ortaya konacaktır.

KAYNAKLAR

Anakent Belediyeleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Tasarısı (1982), Çoğaltma.

Büyük İstanbul Nazım Plan Bürosu (1982), "İstanbul Metropoliteninde Yerleşme Alanları ve Gelişme Sorunları", Türkiye'de Yerleşmeler Konut Sorunları Kollokyumu, İzmir

EKE, A. Erkan (1982), *Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler*, AÜ. SBF Yay., Ankara.

GÖKÇEER, Fikri (1976) *Belediyelerimiz*, Türk Belediyecilik Derneği Yay., Ankara.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (1975), *İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği Yasa Tasarısı, Gerekçe ve Metni*, Ankara.

Kalkınma Planları ve Yıllık Programlar, DPT Yayınları, Ankara.

KELEŞ, Ruşen ve YAVUZ, Fehmi (1983), *Yerel Yönetimler*, Turhan Kitabevi, Ankara.

MERİÇ, Osman (1981), "Büyük Şehirler Civarındaki Yerleşim Yerlerinin Büyük Belediyelere Bağlanması Hukuki Dayanağı ve Ortaya Çıkacak Sorunlar", *İller ve Belediyeler Dergisi*, S. 425, s. 389-96

NEDİM, A. Çetin (1977), "Anakent Yönetimini Düzenlemek Amacıyla Yapılan Yasalaştırma Çalışmaları", *Basılmamış Makale*, Ankara.

OKUMUŞ, Halil (1986) "İller Bankası ile Mahalli İdarelerin İlişkileri", *Çoğaltma*, Ankara.

ÖY, Ercet (1982), "İstanbul'un Alt Yapı Sorunları", *İstanbul Valiliği*, s. 53-60, İstanbul.

TÜRKCAN, Ergun (Ed.) (1978), "Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi", *Türk İdareciler Demeği, Bilimsel Araştırma Dizisi*, Ankara.

WALSH, Annmarie Hauck (1969), "The Urban Challenge to Government", *Frederick A. Praeger*, New York.

YAVAŞ, Dumrul, (1982), "İmar Planlarının Elde Ediliş Yöntemlerine Karşılaştırmalı Bir Bakış", *İmar Planları Yapım ve Uygulama Süreci Semineri, ŞPMOE*, Ankara.

YAVUZ, Fehmi (1952), "Ankara'nın İmarı ve Şehirciliğimiz", AÜ. SBF Yay., Ankara.

BELÇİKA'DA DEVLET MEMURLARI STATÜSÜ

Şükrü ERDEM

Mülkiye Başmüfettişi

I. KISIM

1 — DEVLET MEMURLARININ TARİFİ

Belçika Devlet Memurları statüsüne göre, hizmetini daimi olarak Devlete hasreden her şahıs memurdur.

Bununla birlikte, tarifi içinde kalmakla beraber, bazı yüksek bilim elemanları ve teknik müesseselerin elemanları gibi personele tatbik olunmaz.

2 — MEMURİYET KATEGORİLERİ

Devlet idaresi birbirinden farklı birçok vazifeleri ihtiva eder ve bu sebeple formasyonda ve değişik kabiliyette memurlar ister.

Bunun içindir ki; statüde, işin mahiyetine, memurun bilgi ve kültürüne göre dört kategori zikredilmektedir.

Birinci kategoride yüksek Devlet Memurları bulunur. Bunların vazifesi, etüt, şevki idare, nizamnamelerin ve talimatnamelerin hazırlanması, istişare, kontrol ve karardır. Kral tarafından tayin edilirler.

İkinci kategoride, nizamnamelerin ve talimatnamelerin tatbikiyle iştigal eden; teknik ve mesleki bilgiye sahip memurlar vardır. Bakan tarafından tayin edilirler.

Üçüncü kategoriye, mesleki bilgiden ziyade tecrübeye ve pratiğe dayanan işleri gören memurlar teşkil eder.

Dördüncü kategori, el işlerini ve tali vazifeleri gören memurlardır.

Üçüncü ve dördüncü kategorilere giren memurları, Bakanın salahiyet verdiği Müdür ve şefler tayin ederler.

Her memur vazifesinin ifasında aynı haklara sahiptir ve aynı garantilerden istifade eder. Şunu da işaret edelim ki, bu dört kategoriye giren memuriyetler tatad olunmamıştır.

II. KISIM

MEMURİYETE GİRİŞ

3 — UMUMİ BİLGİLER

Devlet memuriyetine girmek için başarılı bir yarışma imtihanı geçirmek ve tıbbî muayeneden sağlam raporu almak lâzımdır.

İmtihanlar, Başbakanlığa bağlı, merkezi Brüksel'de bulunan (Secreteriat permanent de recrutement) unvanını taşıyan müstakil ve merkezi bir teşkilat tarafından organize edilir.

Bu çeşit bir merkezi teşekkül, jüride birlik ve müsavâtı, imtihanlarda adaleti tesis eder ve kayırmaya mâni olur.

Daimi sekreter, Bakanlar Kurulunun inhasıyla Kral tarafından beş yıl için tayin olunur.

4 — MÜSABAKAYA KABUL

Giriş imtihanlarına iştirak edebilmek için namzetlerin aşağıdaki şartları haiz olmaları lâzımdır.

1 — Diploma,

a) Birinci kategoriye dahil memuriyetlere namzet olanlar için yüksek okul veya muadili bir okul diploması.

b) İkinci kategori memuriyetlere namzet olanlar için, Lise veya muadili okullarla teknik okullar diploması.

c) Üçüncü kategori memuriyetlere talip namzetler için orta mektep veya muadili okullarla meslek okulları diploması.

d) Dördüncü kategoriye dahil memuriyetlere istekli namzetler için ilkokul diploması.

2 — Belçikalı olmak.

3 — Hüsnuhal sahibi olmak.

4 — Siyasî ve medeni haklarından istifade ehliyetini haiz olmak.

5 — Askerlik hizmetini ifa etmiş bulunmak.

6 — Tespit edilen yaş haddini doldurmamış bulunmak.

5 — MÜSABAKA VE İMTİHANLAR

Devlet hizmetine girmek için şu üç safhadan geçilmesi lâzımdır. Staja kabul için müsabaka imtihanı, staj ve kat'i kabul imtihanı (ehliyet imtihanı).

Müsabaka ve imtihan daimî sekreterin önünde cereyan eder.

Staja kabul için müsabaka imtihanı yazılı ve sözlü yapılır. Sözlü imtihanda namzetlerin olgunluğunu, fikrî seciyelerini ve formasyonlarını ölçmek için muhtelif sualler sorulur.

Ehliyet imtihanı stajyerlerin mesleki bilgilerini ölçmek için yapılır.

Alt kademelerde bulunan memurlar bulundukları kategorilerde dört yıl hizmet ettikten ve iyi sicil aldıktan sonra bir üst kategoriye geçmek için açılacak müsabaka imtihanlarına girebilirler.

6 — STAJ

Müsabaka imtihanını kazanan namzetler, birinci kategori memuriyetler için üç yıl, ikinci kategorideki memuriyetler için iki yıl, üç ve dördüncü kategoriye dahil memuriyetler için de bir yıllık bir staj müddeti geçirirler.

Her üç ayda şefler tarafından stajyerler hakkında rapor verilir. Bu rapor alâkalıya da bildirilir. Staj müddetinin sonunda, servis şeflerinden müteşekkil bir heyet, verilen bütün raporları tetkik ederek, stajyerin ehliyet imtihanına kabulüne veya esbabı mucibeye istinaden alakasının kesilmesine karar verir.

Stajyerin tatminkâr olmadığı ve olamayacağı anlaşılırsa alakası staj müddetinin hitamından evvel de kesilebilir. Bu karar stajyere üç ay önceden bildirilir.

Staj müddeti istisnâî sebepler tahtında üç ay uzatılabilir.

Stajyerler, memur sicillerine müteallik usullere göre; alaka kesme ve stajının uzatılması kararlarına itiraz edebilirler.

Stajyerlerin hak ve vazifeleri Devlet Memurlarınının aynıdır.

7 — MEMURİYETE GİRİŞ VE YEMİN

Devlet memuru yemin ettiği andan itibaren memuriyete girmiş sayılır. Yemin bölge müdürünün önünde yapılır.

8 — EHLİYET İMTİHANI

Bu imtihanda (Secretariat permanent de rectutement) tarafından organize edilir. Bu imtihanda muvaffak olamayan stajyer üç ay sonra ikinci bir imtihana tabi tutulur. Bunda muvaffak olamayanların vazifeleriyle alakaları kesilir.

Muvaffak olanların, ilerideki terfilerine esas olmak üzere, dereceleri tespit edilir ve tayinleri yapılır. İkinci imtihanda muvaffak olan namzetler arkadaşlarından sonra gelen dereceleri alırlar.

9 — İDARÎ ŞÛRA

Her Bakanlıkta müsteşar tarafından başkanlık edilen, Genel Müdürlerle Bakan tarafından tayin olunan servis şeflerinden müteşkil bir idari kurul bulunur. İdarî Kurul staj, sicil ve terfi muamelelerini kontrol eder.

Memurun liyakatinin ifadesi olan staj raporları ve sicil memuriyet hayatında kat'i bir ehemmiyeti hain olduğundan bunların bitaraflarının teminat altına alınması lazımdır. Bu hususlar hakkında karar verilmeden önce keyfiyetin İdarî kurula müzekkeresi bu bitarafların unsurlarından birini teşkil eder.

III. KISIM

TERFİ ESASLARI

iki türlü terfi vardır. Makam terfi ve maaş terfi.

10 — MAKAM TERFİİ

Makam terfi memurun İdarî hiyerarşide yükselmesini temin eder. Her memuriyet kategorisi içinde münhal bulunduğu zaman mümkün olur.

"İyi" sicil alan ve muhtemelen yapılacak imtihanları muvaffakiyetle geçiren memurlar makam terfiine hak kazanırlar.

"Çok iyi" ve "Fevkalâde" siciller, makam terfilerinde sahiplerine mutlak bir rüçhan hakkı sağlar.

Sicillerin eşit olması halinde iki ve üçüncü kategorilere dahil memuriyetlerde kıdeme bakılır. Birinci kategorideki memuriyetler için bu

takdirde tercih hakkı, İdarî kurula veya yetkili servis şefleri heyetine aittir.

Makam terfileri için yapılacak teklifler bütün alâkalılara yani sicilleri itibariyle, münhal üst memuriyete geçmelerinde hiç bir mahzur bulunmayan diğer bütün memurlara bildirilir.

Bu suretle, gadre uğradığı ve kendisinin daha ehil olduğunu zanneden memur, yapılan bildirimden itibaren 10 gün içinde, kat'i karar verilmeden önce, şikâyetlerini servis şefleri heyetine bildirir ve haklı gördüğü itirazlarını yapar.

Makam terfileri,

- a) Birinci kategoriye dahil memuriyetlerde, idari kurulun veya servis şefleri heyetinin teklifi üzerine Kral tarafından,
- b) İkinci kategorideki memuriyetlerde servis şefleri heyetinin teklifi üzerine Bakan tarafından,
- c) Üçüncü ve dördüncü kategoride bulunan memuriyetlerde Bakandan aldığı salahiyyete müsteniden Genel Müdür tarafından yapılır.

11 — MAAŞ TERFİİ

Maaş terfii sicile ve kıdeme tâbidir.

Maaş terfileri, Kraliyet kararnameleriyle tespit edilmiş bulunan baremler dahilinde kıdem esasına göre yapılır.

Kıdem müddetleri, muayyen bir nispet dahilinde sicil bültenlerindeki kayıtlara göre değişebilir.

IV. KISIM

12 — MEMUR SİCİLLERİ

Sicil, memurun mesleğindeki liyakat ve kabiliyetini ve randımanını gösteren idari bir belgedir.

Sicil dosyası, hüküm vermeye yarayan leh ve aleyhindeki bütün müşahedeleri ihtiva eder.

Bu müşahedelerin, vazifelerin, ifasıyla veya vazife ile ilgisi bakımından memurun hususi hayatıyla bir münasebeti olmak lazımdır.

Başka bir ifade ile sicil amme menfaatleri ve memur hakları bakımından ilgiliyi tanıyabilmesi için üst makama verilen bilgilerin toplamıdır.

Üçüncü, ikinci ve birinci kategoride bulunan bütün Devlet Memurlarına sicil mecburidir. Müdürler için sicil aranmaz. Muvakkat memurlarla stajyerler için de sicil verilmez.

Siciller, her senenin Eylül ayında tetkik olunur.

Makam terfii halinde, sene içinde de sicil,

a) Hâlihazır sicil verilmesinden itibaren, namzedin şahsi işine son sicil üzerine tesir edebilecek bazı kayıtlar yapılmışsa;

b) Son yıllık sicil verilmesinden itibaren asgarî altı ay geçmişse ve memur namzetliğini koyarken sicilinin tekrar gözden geçirilmesini talep etmişse,

Tetkik olunabilir.

Bu tetkikattan sonra, memurun birinci derecedeki âmiri bir sicil bülteni doldurur, bu bülten memurun sicil amiri tarafından görülür ve imzalanır.

Sicil bültenleri "fevkalade", "çok iyi", kayıtlarını taşırlar.

"iyi", "kifayetsiz" ve "fena"

"Fevkalade" sicil bir rapora istinat etmesi, bulunduğu makamda en az iki sene ve her halde staj müddetinden itibaren sekiz sene hizmet görmüş memurlar için verilmesi şarttır.

Maaş terfiine hak kazandıkları sırada "kifayetsiz" sicil alan memurların bu terfileri altı ay gecikir.

"Fena" sicil alan memurlar maaş itibariyle terfi edemezler. Üst üste iki defa "fena" sicil alan memur mesleki kifayetsizlikten dolayı resen istifaya davet olunur veya kıdem tenziline maruz kalır.

"Kifayetsiz" ve "fena" sicil makam terfiine mani olur.

Her memur, sicil dosyasını görebilir. Sicil tekliflerinin memura imza mukabilinde tebliğ olunması mecburidir. Tekliflere uygun olmayan kararlarda memur haberdar edilir.

Bundan başka, memurlar haklarındaki sicil tekliflerine karşı muayyen mercilere itiraz edebilirler. (Daire Müdürlerinden müteşekkil encümenler.)

13 — ŞAHSİ FİŞLER

Sicil tesisi maksadıyla her memur için, bilhassa lehte ve aleyhindeki hadiselerin ve müşahedelerin kaydına mahsus şahsi fişleri ihtiva eden bir dosya tutulur.

Fişe kayıt olunan hadise ve müşahedelerin kayıt olundukları anda ilgili memur tarafından görülmesi lazımdır.

Her memur için şahsi bir fiş tanzim edilir. Fişlere geçirilecek hususat, makam ve maaş itibariyle terfiler, takdirler, memur tarafından gösterilen ve kendisini diğer memurlardan ayıran faaliyetler, liyakat ve teşebbüsler ve fevkalade sadakat ve disiplin cezaları, kabiliyetsizlik, kifayetsizlik ve ihmal gibi şeylerdir.

Bu kayıtlar fişlere geçirilmeden önce birinci ve ikinci kategoride bulunan memurlar için Genel Müdüre, üçüncü ve dördüncü kategori memurları için Bölge Müdürlüğüne gösterilir.

Statüye göre tatbik edilen disiplin cezalarının fişlere kaydı için önceden müdürlere gösterilmesine lüzum yoktur.

Her memur, kendi lehinde olan bir hadisenin fişe geçirilmesini talep edebilir. Bu nev'i taleplerin hiyerarşik yollarla müdürlere arz olunarak reylerinin alınması lazımdır.

V. KISIM

İZİNLER

14 — YILLIK İZİNLER

Memurin statüsü, memurun makamına ve kıdemine göre değişmek üzere her memura senede en az 15 gün, en fazla bir ay izin verilmesini öngörmektedir.

Memurlar izinli veya muaf olmadıkça vazifelerinden ayrılamazlar. Hastalık izinleri dışında izin müddetlerini geçirenler bu müddetler için maaşsız izinli sayılırlar. İzin tecavüzleri, maaş terfi müddetlerine sayılmayacağı gibi, ayrıca inzibati cezaların tatbikini de icap ettirir.

Hizmetin gerektirdiği zaruretler dışında her memur iznini istediği zaman kullanmakta serbesttir. Acele haller müstesna, izin talepleri asgari beş gün evvelinden hiyerarşik yollarla yapılmak lazımdır.

15 günün hesabına, fiilî iş günleri dahildir. Tatil günleri sayılmaz. Hizmetin icap ettirdiği bir sebeple o yıl içinde yerine getirilemeyen izin talepleri, müteakip yılın ilk üç ayı içinde nazarı itibar alınır.

Senenin yalnız bir kısmında çalışan memurların izin müddetleri o nispette indirilir.

15 — MAZERET İZİNLERİ

Bir yıl içinde toplam sekiz günü geçmemek üzere,

- | | | |
|---|---|-------|
| 1 | — Memurun evlenmesi halinde | 4 gün |
| 2 | — Eşinin doğurması halinde | 4 gün |
| 3 | — Eşinin veya birinci derecedeki akrabasının ölümü halinde | 4 gün |
| 4 | — Bir çocuğun evlenmesi halinde | 2 gün |
| 5 | — Hangi dereceden olursa olsun aynı çatı altında oturan bir akrabasının ölümü halinde | 2 gün |
| 6 | — Vazife icabı ikametgah değiştirilmesi emrolunduğu ve Devlet bu değişiklik masrafını ödediği zaman | 2 gün |
| 7 | — Aynı çatı altında oturmayan ikinci derecede bir akrabasının vefatı halinde | 1 gün |

maaşlı izin verilir,

16 — MAAŞSIZ İZİN

Aşağıdaki hallerde memurlara maaşsız izin verilir.

- 1 — Ailevi nedenlerle senede bir ay.
- 2 — Eyaletlerde veya mahalli idarelerde veya başka Devlet memuriyetlerinde staj için staj müddeti kadar.
- 3 — Milletvekili veya Belediye seçimlerinde namzetler için seçim kampanyası müddetince.

Bu nev'i izinler terfie sayılır.

17 — HASTALIK İZİNLERİ

Her memura, memuriyete girerken hastalık halinde nasıl hareket edeceğini öğrenmesi için (Sihhat dairesi nizamnamesi) verilir.

Hastalık izinleri sırasında memurlar resmi sıhhat servisinin kontrolü altındadırlar.

Mücbir sebep halleri müstesna, memurlar, hastalıklarını vazifeye gidemeyecekleri iş günü sabahından 10 saat evvel en yakın âmirlerine bildirmek mecburiyetindedirler.

Hastalandıkları anda memurlar, ikametgâhları dışında bulunuyorlarsa dolduracakları ilk Formülleri mahallin salahi yetli resmi tabibine

gönderirler ve şeflerini içinde bulundukları vazifeye devam imkânsızlığından derhal haberdar ederler.

Hastalık izni, Cumartesi ve Pazarlar da dahil olmak üzere aralıksız devam eder.

18 — MAAŞ TENKİSİ

Memuriyeti devamınca aldığı hastalık izinleri 18 ayı (Harp malûlleri için 36 ay) geçiyorsa, bu müddette inziman edecek hastalık izinlerinde maaşlar % 10 nispetinde tenkise tâbi tutulur.

Vazife esnasında vaki olacak kazalar ve yaralanmalar neticesinde verilecek izinlere bu hüküm tatbik olunmaz.

19 — VAZİFE KAZALARI

Kazaya uğrayan her memurun, sıhhi durumunu ve yarasının muhtemel neticelerinin tespiti bakımından muayenesi ve bu maksatla en yakın sağlık birimine, götürülmesi gerekir.

Vazife anında veya vazife haricinde üçüncü şahısların tesir ve hareketleriyle kazaya uğrayan memurların, idare ile önceden istişare etmeksizin hususi şahıslarla veya sigorta şirketleriyle anlaşmaları yasaktır.

Memurun çalıştığı daire ile evi arasındaki yol üzerinde husule gelen kazalar, vazife kazası sayılmaz.

VI. KISIM

MEMURİYETİN SONA ERMESİ

20 — MEMURİYETİN İNKİTAİ

Terfi hakkına tesir etmemek üzere aşağıdaki hallerde memuriyet inkıtaa uğramış sayılır.

a — Askerlikte geçen muvazzaflık ve ihtiyatlık müddetleri.

b — Hizmetleri 10 seneden az memurlar için üç, hizmetleri 10 seneden fazla 20 seneden az memurlar için altı, hizmetleri 20 seneden fazla 30 seneden az memurlar için 9, hizmetleri 30 seneden fazla memurlar için 12 aydan ziyade hastalıkta geçen müddetler.

c — Usulü dairesinde müsaade edilen sendika hizmetlerinde geçen müddetler.

d — Disiplin cezalarına dönüştürülmeyen idari izinler.

İdarî bir tedbir olan idari izni bir disiplin cezası olan vazifeden na icap ettirdiği zaman müracaat olunan bir müessesedir. İdarî izin üç ayı geçtiği takdirde keyfiyet idari Şûraya ve icap ederse İnzibat Komisyonuna bildirilir.

İdarî bir tedbir olan idari izni bir disiplin cezası olan vazifeden ayırma ile karıştırmamak lazımdır.

İdarî izin, maaşlı veya maaşsız olabilir. Birinci ve ikinci kategoriye dahil memurlar için Genel Müdür tarafından verilir. Genel müdürün bu kararının Kral veya Bakan tarafından tasvibi lazımdır.

Mevcut şartlar, memurun derhal vazifesinden uzaklaşmasını icap ettiriyorsa, bir açık mevzubahis ise en yakın amir tarafından, maaş hakkında bir karar alınmaksızın idari izin verilebilir.

21 — MUVAKKATEN İŞTEN AYIRMALAR

Aşağıdaki hallerde, önceden haber verilmeksizin memurları muvakkaten işten ayırmak mümkündür.

a — Amme menfaati ve hizmeti mülahazasıyla.

b — Hususi bir vazife sebebiyle,

c — Hastalık sebebiyle,

d — Ailevi sebeplerle,

e — Askerî bir mükellefiyetin ifası sebebiyle.

Emeklilik maaşına hak kazanmış olan hiç bir memur vazifesinden muvakkaten ayırtılamaz.

Kadrosunun lağvı, hastalık, hususî vazife ve amme hizmeti mülahazasıyla görevlerinden ayırılan memurlara maaş verilebilir.

Bu maaşın miktarı hesaplanırken memurun fiili hizmette iken aldığı son aylık esas tutulur. Bu maaşın hesabına idhal edilecek hizmetler, askerlikte geçen müddetler müstesna, 19 yaşından itibaren yapılan devlet hizmetleridir.

Bu maaşının tutarı, hiç bir zaman memurun son aldığı aylık miktarını geçemez.

Maaşlı olarak muvakkaten işten ayrılan memurlar, aile ve doğum yardımlarından istifade ederler

Vazifelerinden maaşlı olarak muvakkaten ayrılmış bulunan memurların her sene, işlerinden ayrıldıkları ayda sıhhat dairesine giderek muayene olunmaları lazımdır. Çalışamayacakları ve istikbalde de çalışma kabiliyetlerini kazanamayacakları anlaşılan memurlar, hizmet müddetleri 10 sene ve daha ziyade ise emekliye sevk edilirler. Hizmet müddetleri 10 seneden az olanların vazifeleriyle ilgileri kesilir.

Muvakkaten işten ayrılmış bulunan her memur, Bakanın emrindedir. Çalışma imkânlarını iktisap edenler her zaman hizmete çağırılabilir. Bu şekildeki memurlar idareye ikametgâhlarının adresini vermeye mecburdurlar.

22 — HUSUSİ HÜKÜMLER

a — Amme hizmet ve menfaati mülahazalarıyla işten ayırma.

Fizik sebeplerle vazifeye devam edemeyecekleri ve başka bir hizmet göremeyecekleri anlaşılan memurların muvakkaten işten ayrılmalarına karar verilebilir.

b — Hususi vazife ile muvakkaten işten ayrılma.

Buna karar verilebilmesi için, vazifenin Belçika hükümeti veya yabancı bir hükümet veya Belçika hükümetince tanınan beynelmîl bir teşekkül tarafından verilmiş olması, vazifenin müddet ve mahiyetinin memurun asli vazifesine devamına imkân bırakmaması lazımdır.

Bu vazifede geçecek müddetler memurun terfiine sayılabilir. İcabında bu memurlara son aldıkları maaşın 1/3 ü nispetinde maaş verilebilir.

c — Hastalık sebebiyle muvakkat ayırma, a— Hastalık veya sakatlık dolayısıyla,

- 1) Hizmet müddetleri 10 seneye kadar olan memurlar üç ay,
- 2) Hizmetleri 10 sene ile 20 sene arasında olan memurlar 6 ay.
- 3) Hizmetleri 20 ile 30 sene arasında olan memurlar 9 ay,
- 4) Hizmet müddetleri 30 seneden fazla olan memurlar 12 ay vazifelerine devam edemedikleri takdirde,

bb —Asgari 2 senelik bir devre içinde memurun bir defaya veya birkaç defada aldığı hastalık izinlerinin mecmuu yukardaki müddetle

rin yarısını tecavüz ettiği takdirde, o memurlar, hakkında muvakkaten işten ayırma kararı verilir.

6 aylık bir hizmet müddetiyle münkati olmayan hastalık izinleri yukardaki müddetlerin hesabında nazara alınır. Hastalık sebebiyle muvakkat işten ayırmalarda harp malulleri hususi bir rejimden istifade ederler.

Hastalık sebebiyle muvakkaten işten ayrıtılan memurların maaşları (Harp malûlleri müstesna) hizmet müddetleri 20 seneden az olanlar için son aldıkları aylığın % 50'si, hizmetleri 20 ile 30 sene arasında olanlar için % 60'ı, hizmetleri 30 yıldan fazla olanlar için % 75'i tutarındadır.

Vazife esnasında husule gelen kazalardan dolayı bedeni kifayetsizlik halinde maaşı tam olarak verilir.

Muayene neticesinde çalışma kabiliyetlerini kazanamadıkları anlaşılanlar emekli edilirler.

Hastalık dolayısıyla haklarında işten ayırma kararı verilenler, terfi haklarını ve kıdem sıralarını muhafaza ederler.

d — Şahsi sebeplerle işten ayırma,

Bu şekildeki muvakkat ayırma kararları, memurun istisnai ve ailevi sebeplerle vazifesine devam edememek mecburiyetinde bulunması halinde verilir.

Bunun müddeti 6 aydır. Bu müddet içinde vazifesine dönmeyen memurlar istifa etmiş sayılırlar.

Bu suretle memuriyetten ayrı geçecek müddetler için maaşı verilmediği gibi bunlar terfi ve kıdeme de sayılmaz.

e — Askeri mükellefiyet.

Mükellefiyetin devamı müddetince memur işinden ayrı sayılır. Bu müddet için maaşı verilmez. Askerlikte geçen zaman terfi ve kıdeme sayılır.

f — Hususî hal.

65 yaşını doldurmuş olup, hizmeti 30 seneyi bulmayan ve çalışabilecekleri resmi tabip raporuyla tespit edilen memurlar hakkında işten ayırma kararı verilir.

Kendisine, emekli edilse idiler ne kadar para alacaklarsa, bu miktar tutarında maaşı verilir.

Bu memurlar her sene sıhhi muayeneden geçmek mecburiyetindedirler.

23 — MEMURİYETTEN KAT İ OLARAK ÇIKARILMA HALLERİ

- a — Tayinleri mevzuata uymayan,
 - b — Belçika vatandaşlığını, medeni ve siyasi haklarını kullanma ehliyetini kaybeden ve askerlik hizmetini yapmayan,
 - c — İzin müddeti bittikten sonra bile mazeret vazifesine avdet etmeyen,
 - d — Mazeretsiz olarak 10 günden fazla vazifesine gelmeyen,
 - e — Anayasa ve Belçika kanunlarına aykırı faaliyetlere girişen,
 - f — Haklarında muvakkaten ayırma kararı verilenlerden, vazifelerine davet edildikleri halde tespit edilen müddetler içinde gelmeyen,
 - g — İkametgâh hakkında hükümlere uymayan,
 - h — Medenî kanun ve ceza kanunu hükümlerine göre vazifeden çıkarılmalarını icap ettiren bir harekette bulunan,
 - i — Memur bulundukları veya memuriyetten muvakkaten ayrı oldukları bir sırada vazifelerini ifa edemeyecek derecede bir sakatlığa duçar oldukları usulü dairesinde alınmış tabip raporuyla tevsik edilen,
 - j — Resen istifa ettirilen veya disiplin cezası neticesinde azlolunan,
- Memurların memuriyetleriyle alakaları kesilir.

24 — HUSUSİ HALLER

- a — İstifa.
- İstifanın 30 gün evvelden verilmesi, idare tarafından kabul olunduğu bildirilmedikçe vazifenin terk olunmaması lazımdır.
- İstifa eden memur, kendisinde bulunan evrak ve demirbaşları en yakın amirlerine iade eder.
- b — Usulü dairesinde tespit olunan mesleki kifayetsizlik,
- Üst üste iki defa "fena" sicil alan memurların vazife ile alakaları kesilebilir. Bunun yerine sınıf tenzili de caizdir. Bu türlü sınıf tenzili bir ceza değildir. Bu sebeple alakaları kesilen memurlara tazminat verilebilir.

c — 65 yaşını ve 30 hizmet yılını doldurmuş olan memurlar tekaüde sevk edilir.

VII.KISIM

25 — DEVLET MEMURLARININ VAZİFELERİ

Memurlar Devlet menfaatlerini gözetmeğe meriyetteki tüzük ve yönetmeliklere göre hizmetin icaplarını şahsen ve şuurlu bir şekilde yerine getirmeğe mecburdurlar.

Vazifelerini günü gününe gayret ve doğrulukla yaparlar, işlerini evvelden müsaade almadıkça başka bir zamana erteleyemezler.

Hizmetin icap ettirdiği nispette birbirlerine yardım etmekle mükelleftirler.

Vazife esnasında olduğu gibi, hususî hayatlarında da halkın itimadını sarsacak, memuriyet şeref ve haysiyetini ihlal edecek hareketlerden kaçınırlar.

Anayasa ve Belçika kanunlarına uymayan hiç bir faaliyete girişemezler.

26 — MESLEKİ SIRLAR

Memurların vazifeleri dolayısıyla muttali oldukları sırları açıklamaları yasaktır. Bu yasak memur görevinden ayrıldıktan sonra da devam eder.

Vergi memurları, mükelleflerin işlerine, kârlarına ve servetlerine ait sırları mutlak bir şekilde gizlemeğe mecburdurlar. Vergi tetkik elemanlarının isteyecekleri malumat ile yani bir vergi tesisine ve mevcut vergilerin tahsiline müteallik olarak istenilecek bilgiler bundan müstesnadır.

Bundan başka, önceden müsaade almaksızın hiçbir malumat basına verilemez.

İdarenin vazife ve salahiyeti dâhilindeki bir mevzuda konferans vermek, konuşma yapmak veya makale yazmak isteyen memurlar, mevzularını ve bunları tahsis ve neşir edecekleri mahal ve vasıtaları zikretmek suretiyle, hiyerarşik yolla ve yazı ile Bakandan müsaade almak için müracaat etmeğe mecburdurlar.

27 — MESULİYET

Devlet memurları, amirlerine karşı kendilerine tevdi edilen hizmetlerin iyi ve doğru görülmesinden mesuldürler.

Vazifelerinin ifası sırasında müşahede edecekleri, suiistimalleri, ihmal ve yolsuzlukları önlemek memurların vazifesidir.

Amirler, verdikleri emirlerden mesuldürler.

28 — ŞAHSİ MESULİYET

Devlet memurları, üçüncü şahıslara karşı olan mesuliyetlerinden başka, idareye karşı kasten veya ihmal ve dikkatsizlik olarak verdikleri zararlardan şahsen mesuldürler. Bu mesuliyet ekseriya disiplin cezalarının tatbikini de icap ettirir.

Bakan, Müdürler konseyinin mütelaasına istinaden mesuliyeti tayin ve cezanın miktarını tespit eder.

Bu hüküm, muhasiplerle amiri italara ve hususî kanunlarla mesuliyetleri gösterilen memurlara şamil değildir.

Belçika Anayasasının 24 üncü maddesine göre, memurlar hakkında adli mahkemeler tarafından yapılacak takibat için idareden müsaade almağa lüzum yoktur.

29 — HEDİYE - BAHŞİŞ - RÜŞVET VE SAİR MENFAATLER

Devlet memurlarının, vazifeleri dolayısıyla, vazifeleri haricinde olsa bile doğrudan doğruya veya bir mutavassıt vasıtasıyla hediye, bahşiş ve rüşvet istemeleri veya almaları veya herhangi bir menfaat talep etmeleri veya sağlamaları yasaktır.

Rüşvet ve ihtilas ceza kanununa göre cezalandırılır.

30 — BENİMSENMEYEN HUSUSLAR

Bu bahiste, harici ilgilerin ve ailevi rabıtalının memuriyet vazifelerinin muntazam bir şekilde ifasına müddei veya manevî bir engel teşkil edemeyeceklerine işaret olunmak istenilmektedir.

Memur tarafından olsun, eşi tarafından veya bir mutavassıt tarafından olsun, memuriyet vazifesinin ifasına hâlel getirecek herhangi bir faaliyette bulunulması memuriyet haysiyetiyle kabili tahlif değildir.

Bundan başka, bile bedel olsa bile, kâr gayesi güden hususi işlerde hizmet etmek veya temsil vazifesi görmek memuriyet sıfatıyla telif olunamaz. (Hususi teşebbüslerde idareyi temsil etmek müstesna).

İlgililerin talebi üzerine üst makam tarafından bu hususlara muhalif olarak bazı müsaadeler verilebilir. Tali hizmet, idare ve amme için bir zarar tevhit edecekse müsaade verilmez.

Her ne suretle olursa olsun vergi memurları için hususî şahısların muhasebe işlerinde çalışmak ve bunların beyannamelerini doldurmak kat'î olarak yasaktır.

31 — TAVSİYELER

Memur nasip ve tayinlerinde namzetlerin şahsi kıymet ve mesleki bilgilerinden başka hiç bir şeyin rol oynamasını istemeyen hükümet memurlar tarafından hiç bir tavsiyenin kabul edilemeyeceğini ve dosyalarda hiç bir tavsiye mektubunun görülemeyeceğini hükme bağlamıştır.

Bu yasak, yalnız memuriyete girişte değil, staj, memuriyete kat'î kabul, terfî, tezkiye, nakil ve tazminatlara, kısacası statü çerçevesine giren bütün idari tasarruflara şamildir.

Siyaset adamlarının tavsiyelerine olduğu gibi mesleki teşekküllerin tavsiyelerine de tatbik edilir.

Bu nevi müdahaleler, memura zarar veren keyfî ve İdarî bir karara karşı şikâyet mahiyetinde değilse nazarı itibar alınmaz. Mesleki teşekküllere tanınan bu müdahale hakkı memura inzibati ceza tatbik edilmesine mani değildir. Memurun amirlerine hürmet etmesi disiplin icabıdır. Vaziyetiyle ilgili şikâyet ve dilekçelerini usulüne göre amirlerine bildirmesi vazifesidir.

32 — MEMURLARIN HUSUSÎ HAYATI

Devlet memurları hususî hayatlarını gösterişten sakınacak, her türlü şüpheyi bertaraf edecek şekilde tanzim etmelidirler. Ölçsüz bir hayat sürenler, kendilerini içkiye verenler, idarenin itibarını haleldar edenler amirlerine itimat telkin edemezler, amirler alt kademelerin davranışlarını kontrol etmekle vazifelidirler.

33 — ADLİYE İLE MÜNASEBETLER

Devlet memurları hakkında idareden izin alınmadıkça dava ikame edilemez. Davanın memuriyet hizmetiyle doğrudan doğruya veya bilvasıta alakası mevcut değilse bu müsaadeye lüzum yoktur.

34 — MEMURLARIN İKAMETGÂHLARI

Memurlar kendilerine tahsis olunan semt ve mahallerde otururlar.

İdarece bu kaideye bazı istisnalar tanınabilir.

35 — MERKEZ TEŞKİLATINI ZİYARET

Taşra memurlarının, müsaade olunmaksızın veya davet edilmeksizin merkez teşkilatına ait bürolarda görünmeleri yasaktır. Tercihan beş gün evvel yapılacak mülakat taleplerinde konuşma mevzuunun zikredilmesi lazımdır.

Benimsenmeyen talepler yenilenemez. Ziyaret günleri, Pazartesi günleri saat 10'dan öğleye, Cuma günleri saat 14'den 17'ye kadardır.

Ziyaretin, normal bir şekilde, kolayca veya mektupla halledilmeyecek bir sebebi bulunması lazımdır.

VIII. KISIM

36 — MEMUR MAAŞLARI

Barem, her dereceye ait maaşların azami ve asgari miktarlarını, tutarlarını ve terfi müddetlerini tespit eder.

Maaşlar her ay neşrolunan hayat pahalılığı endekslerine göre değişirler.

Memurların ve stajyerlerin maaşları ve daimi tazminatları peşin ödenir. Maaşların gayrisafi tutarından % 6 nispetinde dul ve yetimler sandığı aidatı ve tevkifi çıktıktan sonra kalan miktar tediye olunur.

37 — TAZMİNATLAR

Maaşlardan ayrı memurlara yıllık bazı götürü tazminatlar ile geçici tazminatlar ödenmektedir.

Yıllık götürü veya daimi tazminatlar şunlardır:

- a — Aile yardımları.
- b — Annelik yardımları.
- c — Meslek yardımları.
- d — Büro, Turne ve seyahat yardımları.

Bu tazminatlar taalluk ettikleri aylara ait maaşlarla aynı zamanda ödenirler.

Geçici tazminatlar şunlardır :

- a — Aile yardımları,
- b — Memuriyet mahallini değiştirme tazminatları,
- c — İkamet ve seyahat masrafları,
- d — Bulundukları dereceden daha üstün bir vazifeye atanan memurlara verilen paralar,
- e — Tatil yardımları,
- f — Fevkalade hizmet karşılıkları,
- g — Cenaze masrafları.

38 _ GÖTÜRÜ VEYA DAİMİ YILLIK TAZMİNATLAR

- a — Aile yardımları,

21 yaşından küçük olup bakılması memura ait her çocuk için verilen bir paradır.

Bu tazminatın miktarı da tıpkı maaşlar gibi aylık fiyat endekslerine göre değişir.

- b — Annelik yardımları.

Evde çocuğa bakmaları dolayısıyla dışarda çalışıp para kazanmayan annelere baktıkları her çocuk için tespit edilen yardımlar yapılır.

- c — Mesken yardımları.

Maaşları az olan memurlara yapılan bir yardımdır. Maaş miktarına ve vazife mahalline göre tespit olunur.

- d — Büro, turne ve seyahat yardımları.

Bazı vergi dairesi müdür ve memurlarına, büro masraflarını ve kontrol maksadıyla çıkacakları turnelerde seyahat masraflarını karşılamak üzere verilir.

39 — GEÇİCİ TAZMİNATLAR

- a — Doğum yardımları.

Aile yardımı, yardımın yapılmasını icap ettiren her çocuk için, nüfus memurluğu tarafından tanzim olunmuş bir vesikaya müsteniden verilir.

b — Memuriyet mahallinin değiştirilmesi halinde verilen tazminatlar.

1) Hizmet yararına yapılan (memurun şahsî ve ailevî durumuna uygun düşse bile) nakiller,

2) Terfii neticesinde vaki olan nakil değişiklikleri için memur tarafından yapılan masraflar kendisine verilir.

Aşağıdaki hallerde bu tazminat verilmez:

a — Yer değişikliğinden önce idarede memur değil ise,

b — Değişiklik şahsî sebeplerden ve disiplin tedbirlerinden ileri gelmişse,

cc — Memuriyetinden muvakkaten ayrılma kararı alan bir memurun vazifeye avdeti mevzubahis ise,

d — Tayin veya ikametgâh değişikliği memur için ev taşıma giderlerini icap ettirmiyorsa,

e — Yeni memuriyet mahalli ile eskisi arasındaki mesafe 5 kilometreden az ise veya memurun ikametine idareye ait bir lojman tahsis olunmuş ise.

Bu tazminatın miktarı memurun mevkiine, ailevî durumuna ve iki mahal arasındaki mesafeye göre değişir.

Memura ve bakılması kendisine ait olan ailesi fertlerine memuriyet mahalline kadar muteber olmak üzere tren bileti verilir. Terfii dosyasıyla nakil halinde, memur yeni memuriyet derecesine ait mevkide seyahat eder.

b — Seyahat ve ikamet yevmiyeleri.

İdare namına vazife ile yapılan seyahatin masrafları hazineye aittir.

Memurlar derecelerine tahsis edilen mevkilerde seyahat etmeye mecburdurlar. Kendi derecesinden daha üstün bir vazife ile seyahat edenler o dereceye ait mevkide seyahat hakkına sahiptirler.

Bakanın veya yetkili kıldığı zatın müsaadesi üzerine şahsî nakil vasıtalarıyla (Bisiklet, Motosiklet, Otomobil) seyahat eden memurlara kilometre üzerinden, seyahat edilen vasıta nazara alınarak muayyen bir nispet dahilinde tazminat verilir.

Vazifelerinin ifası için yer değiştirmek zorunda olan memurlara ikamet yevmiyesi verilir. Bu yevmiye memuriyet derecesine ve ikamet müddetine göre değişir.

c — Yüksek vazife tazminatları.

Münhal bulunan veya memuru aslisi tarafından geçici olarak boş bırakılan bir vazifeyi daha aşağı derecede bulunan bir memurun muvakkaten deruhte etmesi halinde verilir.

Bu tazminatın verilebilmesi için vekâlet hizmetinin asgari 30 gün devam etmesi lazımdır.

d — Tatil yardımları.

Her sene Devlet memurlarına yıllık izinlerin alındığı tarihlerde bir tatil zammı ödenir.

Tatil zamları, her sene yıllık izinlerin verdiği 1 Mayıs ile 30 Haziran tarihleri arasında tediye olunur.

e — Fazla mesai tazminatları.

İstisnai bir sebeple normal sayılamayacak şekilde çalışan, vazifesine bağlı, memurlara fazla çalıştıkları her saat için verilir.

Birinci kategoriye dahil olan yüksek Devlet hizmetlerinde bulunanlara bu tazminat verilmez.

f — Cenaze masrafları.

Devlet memurlarının veya stajyerlerin vazifede iken veya haklarında muvakkat ayırma kararı verildiği sırada vefat etmeleri halinde, boşanmış ve fiilen ayrı bulunmayan eşlerine, bunlar yoksa mirasçılarına, memurun son aldığı maaşın gayrisafı tutarı kadar tazminat verilir.

IX. KISIM DİSİPLİN REJİMİ

40 — CEZALAR

Hadisenin ağırlık derecesine göre memurlara verilecek disiplin cezaları şu şekilde sıralanır:

- 1 — Uyarma.
- 2 — Kınama.
- 3 — Maaş katı.
- 4 — Nakil.

- 5 — Disiplin icabı vazifeden ayırma.
- 6 — Maaş tenzili.
- 7 — Sınıf tenzili.
- 8 — Resen istifaya davet.
- 9 — Azil.

1-2 ye kadar sayılan cezalar birinci kategoriye dahil memurlar hakkında Genel Müdür, 2 - 3 ve dördüncü kategorilere dahil memurlar hakkında bölge müdürü bu yoksa idare müfettişi bu da yoksa büro şefi tarafından verilir.

4-9'a kadar sayılan cezalar üçüncü ve dördüncü kategoriye dahil memurlar için genel müdür, ikinci kategorideki memurlar için Bakan, birinci kategorideki memurlar için dördüncü ve beşinci sırada yazılı cezalar Bakan, 5 - 9 uncu sırada yazılı cezalar da Kral tarafından verilir.

Müşahede ve tavsiyeler disiplin cezası sayılmaz.

İlgiliye bildirmeksizin hiç bir disiplin cezası verilemez.

41 — CEZALARIN TESCİLİ

Disiplin cezaları resen memurun şahsi fişine kaybolunur.

42 — CEZAİ TAKİBAT

Ceza kanununa göre suç teşkil eden fiiller disiplin cezalarına ait muameleleri durdurur.

Bu fiillerin neticeleri ne olursa olsun, idare disiplin cezası tatbik etmek hakkını muhafaza eder.

43 — CEZALARIN TESİRLERİ

a — Uyarma ve kınama.

Bu cezalar maaş ve sınıf terfilerine etkili değildir.

b — Maaş katı ve nakil

Maaş katı cezası aylığın % 20'sinden fazla olamaz.

c — Disiplin icabı vazifeden ayırma.

Bu ceza, memurun vazifesinden ayrı olduğu müddetçe maaştan mahrum olmasını ve kıdem kayıp, etmesini ihtaç eder.

d — Maaş ve sınıf tenzili.

Bu cezalar hususi bir talimatnameye göre verilmektedir.

e — Resen istifaya davet ve azil.

Bu cezalar çok ağır vakalarda ve memurun daha fazla amme hizmeti görmeye layık bulunmaması hallerinde verilmekte ve memuriyetten kat'î olarak çıkarılmayı tazammun etmektedir.

44 — CEZALARIN TERKİNİ

a — Uyarma, kınama tevbih cezaları verildikleri tarihten altı ay sonra,

b — Maaş kat'î ve nakil cezaları bir yıl sonra,

c — Azamî üç ay devam eden memuriyetten disiplin yoluyla muvakkat ayırma cezaları ile sınıf tenzili cezaları iki sene sonra,

d — Üç aydan fazla süren disiplin yoluyla memuriyetten ayırmalarda, memuriyete tekrar başlama tarihinden iki sene sonra,

Silinirler.

Ceza verme kararının tarihi cezanın verildiği tarihtir. Bu tarih, memurun cezayı icap ettiren hareketinden dolayı kendisine açılan suale vereceği cevabın tarihinden itibaren, 14 üncü sıralarda yazılı cezalar için, bir aydan daha geç olamaz.

İlk iki sırada olan cezalar müstesna, diğer disiplin cezaları silinmedikçe memur, terfi edemez.

45 — MEMURUN MÜRACAAT HAKKI

Cezanın haksız olduğunu veya cezayı mucip fiille mütenasip olmadığını zanneden memur verilen cezanın tetkikini isteyebilir.

Teklif edilen disiplin cezası bildirildiği tarihten itibaren memurun 10 gün içinde bu teklif aleyhine müracaat hakkı vardır.

Sicilden dolayı verilecek cezalarda bu müddet keyfiyetin bir rapora kayıt olunduğu ve bunun memura bildirildiği tarihten başlar.

Kanuni bir mani mevcut değilse memur, kendisini müdafaa için, memurlardan veya mütekaatlerden birisini veya mesleki teşekküllerden birinin mümessilini veya bir avukatı seçebilir.

Davet edildiği halde müracaat meclisine girmeyen memur talebinden vaz geçmiş sayılır ve dosya salahiyetli makama havale olunur.

Müracaat meclisleri yaptıkları tetkikat sonunda vardıkları neticeyi sebebiyle birlikte bildirerek dosyayı ait olduğu makama gönderirler.

Bu makam kararını müracaat meclislerine bildirir. Bu meclislerin mütalaasına uymayan bir karar verilmişse esbabı mucibesi gösterilir.

X. KISIM

46— MEMURİYET MAHALLİNİN DEĞİŞTİRİLMESİ

Memuriyet mahalleri aşağıdaki hallerde değiştirilir:

- a — İlgililerin talebi üzerine,
- b — Hizmetin icaplarına uyularak,
- c — Şahsî sebeplerle,
- d — Disiplin icabı olarak,
- a — Talep üzerine nakil.

Memurlar memuriyet mahallerinin değiştirilmesini isteyebilirler. Bu talep, hiyerarşik yollarla amire bildirilir. Bu talebin yapılabilmesi için istenilen yerde münhal memuriyet olup olmadığına bakılmaz.

Bu talepler, memur azlolunmadıkça muteberdir.

Terfi ve staja kabul esnasında nazarı itibara alınmamış olan nakil taleplerinin yenilenmesi lazımdır.

Nakil talebinden vaz geçmek isteyen memurlar, bunu vakit geçirmeksizin üst makama bildirmek mecburiyetindedirler.

Memurlar, istedikleri yere nakledilmek hususunda hiç bir hakka sahip değildir.

- b — Hizmetin icaplarına uyularak resen yapılan nakiller,

Kadroların tenkis ve ilgası hallerinde memuriyet mahalleri resen değiştirilebilir.

- c — Şahsî sebeplerle yapılan nakiller.

Memurun şahsın veya ailesi efradından birisine ait sebeplerle, bir yerde kalması gayri mümkün hale gelirse memuriyet mahalli değiştirilir.

d — Disiplin icabı nakil.

Bu bir disiplin cezasıdır, disiplin cezaları hakkındaki hükümlere tabidir.

XI. KISIM

MEMUR SENDİKALARI

47 — SENDİKA TEŞEKKÜLLERİNİN TANINMASI

Statülerinin bir örneğini ve mesul idarecilerinin isimlerini gösteren bir listeyi veren memur sendikaları Bakanlıkça tanınır.

Sendikanın hukuken tanınmış olması bir hak bahşetmez. Bakan mutlak bir takdir hakkına maliktir.

İlgili memur sendikasına iki ay içinde esbabı mucibesiyle birlikte sendikanın tanınmayacağı Bakanlıkça bildirilmezse o sendika tanınmış sayılır.

48 — MEMUR SENDİKALARININ VAZİFE VE SELAHİYETLERİ

Sendikalar, kendilerini tanıyan Bakanla doğrudan doğruya resmi münasebetlerini sürdürürler.

Sendika teşekkülleri düşüncelerini resmi binalar dahiline asmak suretiyle ilan etmek, mesai saatleri haricinde Bakanın müsaadesiyle Devlet binalarında toplantılar akdetmek hakkına haizdirler.

49 — SENDİKA TEMSİLCİLERİ

Ancak usulü dairesinde seçilmiş mesul sendika temsilcileri idare nezdinde sendikaya ait bir vazifeyi ifa edebilirler.

Devlet memurları, sendikalarda ancak amme hizmetleri personeli lehinde vazifeler yapabilirler. Sendika teşekküllerinin komisyon ve komite çalışmalarına iştirak eden memurlara hususi surette izin verilir. Bu izin yıllık izinden sayılmaz.

Personeli daimi ve muntazam bir şekilde temsil etmek vazifesini alan devlet memurları terfi ve emeklilik haklarını kaybederler. Bunlara hazinece maaş verilmez. Sendika bu gibi memurlara memuriyet maaşı tutarında bir ücret vermeyi taahhüt eder.

XII. KISIM

50 — SOSYAL YARDIM

Maliye Vekâletinde, kendi vasıtalarıyla hayatın güçlüklerini yenemeyen memurlara yardım etmek maksadıyla bir sosyal yardım servisi kurulmuştur. Bu servis memurlara mesleki ve hususî hayatlarında karşılaştıkları maddi güçlüklerde yardımda bulunduğu gibi, manevî müşküllerinin halli hususunda da yardım eder.

Bu servis, memurlara, stajyerlere hastalık dolayısıyla memuriyetten muvakkaten ayrılmış bulunanlara ve bunların bakımı kendilerine ait olup bir çatı altında oturan ailesi efradına yardımda bulunur.

Memurlar doğrudan doğruya ve serbestçe bu teşekkülden yardım talebinde bulunabilirler.

Yardım talepleri gizli tutulur.

Yardım, istisnâ sebepler dolayısıyla yardıma ihtiyacı olan memurlara yapılır.

Maliye Bakanlığındaki sosyal yardım servisinde yardım, aşağıdaki şartlar altında yapılır:

1 — Memurların imkânsızlık içinde, güçlükleri kendi vasıtalarıyla karşılayamayacak durumda oldukları açıkça ispat olunmalıdır.

2 — Talep olunan yardım yapılan fevkalade masrafların yarısını geçemez.

3 — Memur, bir sosyal yardım teşekkülüne aza olmayı, ihmal etmiş ise yapılacak yardım 1/3 nispetinde azaltılır.

4 — Hastalık halinde yapılacak yardımın günlük miktarı hasta memurun ikametgâhının bulunduğu yerdeki veya buna en yakın mahaldeki bir hastanenin günlük tedavi ücretini geçemez.

5 — Zor doğumlarda veya doğum dolayısıyla vaki hastalıklarda yapılacak yardım miktarından doğum tazminatı indirilir.

6 — Bütün yardım taleplerine memurun yapmağa mecbur olduğu fevkalade masraflara ait matbu bir şekilde hazırlanmış olan sual varakasının doldurularak eklenmesi ve bu taleplerin doğruca İçtimâî yardım servisine gönderilmesi, lazımdır.

XIII. KISIM

51 — EMEKLİLİK AYLIKLARI

Emeklilik aylıkları memurların emekliliği, dul ve yetimlerin emekliliği olmak üzere ikiye ayrılır.

Memurun emekliliği için maaşından bir şey kesilmez.

Emekli aylığının miktarı memurun hizmet müddetine ve son beş yıllık maaşlarının ortalamasına göre tespit olunur.

Bunun aksine olarak dul ve yetimlere bağlanacak emekli aylıkları için memurun maaşından her ay % 6'sı tevkif olunur. Bu aylıklar en az bir seneden beri evli olan ve asgari bir yıldan beri dul ve yetimler sandığına iştirak etmiş bulunan memurların dul ve yetimlerine bağlanır.

Bütün Devlet memurları dul ve yetimler sandığına iştirak etmeye mecburdurlar. Bu sandığa Xkatılmak ihtiyari değildir.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI YAYIN HİZMETLERİ VE TELİF ÜCRETLERİNE İLİŞKİN GENEL ESASLAR

Muallâ ERKUL

APK Uzman Yardımcısı

GİRİŞ

Bilindiği üzere 30 Mayıs 1986 tarihinde dağıtımı gerçekleştirilen Türk İdare Dergisi Bilgi Anket Formlarına okuyucularımızın verdikleri cevaplar değerlendirilmiş ve bu değerlendirme sonuçları 372 nci sayımızda yayımlanmıştır.

Anketin 17 nci sorusu; "Dergiye yazı akışının hızlandırılması için hangi kaynaklardan yararlanılabilir? Özellikle müteaddit taleplerimize rağmen, mülki idare kökenli meslek mensupları tarafından mesleki konuları işleyen yazıların genelde gönderilmemekte olduğu vakıası karşısında mesleki konularda yazıların temini hususunda ne düşünüyorsunuz?" şeklinde oluşturulmuş ve bu sorunun cevabında okuyucularımızın çoğunluğu tarafından "yazı gönderilmesinin sağlanması amacıyla teşvik edici tedbirler (maddi ve manevi) alınmalı ve yazı yazmak cazip hale getirilmelidir" denerek bugünkü telif ücretlerinin yetersizliği vurgulanmıştır. Buna ilişkin olarak 372 nci sayımızda yapılan değerlendirmede; ödenecek telif ücretlerinin Bakanlığımızca değil, tüm kamu kurum ve kuruluşlarınca uygulanmakta olan "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik" hükümleri esaslarına göre tespit edildiği, okuyucuların taleplerinden telif ücretlerinin ne kadar olduğu, nasıl hesaplandığı ve nasıl ödendiğinin tam olarak bilinmediğinin anlaşıldığı ve gelecek sayılarımızda bu konuda ayrıntılı bilgi aktaran bir yazı hazırlanmasına karar verildiği de belirtilmiştir.

İşte bu yazı, Türk İdare Dergisine yazı göndermek isteyen okuyucularımıza yazılarının nasıl değerlendirildiğini, telif ücretlerinin neye göre hesaplandığını ve nasıl ödendiğini duyurmak, yazı gönderirken

göz önünde bulundurulacakları esasları bir kez daha hatırlatmak, genelde yayın hizmetlerinin nasıl yürütüldüğü konusunda bilgi aktarmak ve bu suretle yardımcı olmak amacıyla hazırlanmıştır.

Yazımızda; İçişleri Bakanlığı Yayın Yönetmeliğinin ilgili hükümlerine göre Yayın Kurulu ve İnceleme Komisyonları hakkında bilgi verilmiş, yazıların nasıl değerlendirmeye tabi tutulduğu anlatılmış, telif ücretlerinin nasıl hesaplandığı örneklenmiş ve yazarların göz önünde bulundurması gereken hususlar hatırlatılmıştır.

YAYIN HİZMETLERİNİN YÜRÜTÜLMESİNE İLİŞKİN GENEL

ESASLAR

Bakanlığımız yayın hizmetleri, 15 Mart 1984 tarih ve 18342 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "İçişleri Bakanlığı Yayın Yönetmeliği" hükümlerine göre yürütülmekte olup, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı bünyesindeki "Yayın ve Dokümantasyon Dairesi" bu hizmetin gerçekleştirilmesiyle görevlendirilen Dairedir.

YAYIN KURULU

Yönetmeliğin 5 inci maddesi Yayın Kurulu ile ilgili hükümlere yer vermiştir. Madde metni şöyledir:

"Yayın Kurulu:

Madde 5 — Bakanlığın yayın faaliyetlerinin bu Yönetmelik hükümlerine göre yerine getirilmesini sağlamak üzere, Bakanlık onayı ile, Kurul Başkanın Başkanlığında, Yayın, Kitaplık ve Dokümantasyon Dairesi Başkanı, bir mülkiye müfettişi, bir hukuk müşaviri, Eğitim Dairesi Başkanlığından bir görevli ile Yayın Şubesi Müdüründen oluşan bir Yayın Kurulu teşkil olunur.

Yayın Şubesi Müdürü bu Kurulun raportörüdür.

Yayın Kurulu üçte iki çoğunlukla toplanır ve kararlarını üye tam sayısının çoğunluğu ile alır.

Bu kararlar Bakanlık Makamının onayı ile kesinleşir.

Yayın Kurulunun sekreteryaya hizmetleri Yayın Şubesi Müdürlüğüne yürütülür."

Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihten hemen sonra Bakanlık Makamının 23 Mart 1984 tarihli onayı ile Yayın Kurulu teşkil edilmiş ve Yönetmeliğin 6 ncı maddesinde yer alan görevleri yerine getirmek üzere

re çalışmalarına başlamıştır. Ancak son düzenlemelerden sonra APK'lardan Şube Müdürlükleri kaldırıldığı için 5 inci maddede belirtilen raportörlük görevi Yayın Grubu Başkanı, sekreteryaya hizmetleri de Yayın Grubu tarafından yürütülmektedir.

Yönetmeliğin 6 ncı maddesinde yer alan Yayın Kurulu'nun görevleri şunlardır:

- a) Bakanlığın yıllık yayın planı taslağını hazırlamak,
- b) Türk İdare Dergisinin şekil ve muhteva bakımından devamlı olarak geliştirilmesini ve düzenli bir şekilde çıkarılmasını sağlayacak tedbirleri tespit etmek, dergiye girecek eserleri öncelik sırasına koymak,
- c) Yayımlanacak kitap ve dergilerin teknik özelliklerini ve baskı şartnamesinin esaslarını belirlemek,
- d) İnceleme Komisyonlarının kararlarını inceleyip onaylamak, yayım ve basım tekniği yönünden gerekli önlemleri kararlaştırmak,
- e) Telif ve işlenme ücretinin ödenip ödenmeyeceği, telif ücretlerinde artırma yapıp yapılmayacağı, hangi gösterge rakamının uygulanacağı ve ödenecek telif ve işlenme ücreti miktarının tespiti konularında 15 Ağustos 1983 gün ve 18136 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik” hükümlerine göre karar vermek, (Adı geçen yönetmelik, 2 Mart 1987 tarih ve 19388 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelikle yürürlükten kalkmıştır. Yayın Kurulu bundan böyle telif ve işlenme ücretlerine dair kararlarını 2 Mart 1987 tarihli yeni yönetmelik hükümlerine dayanarak alacaktır.)
- f) Bakanlık Kütüphanesi ile birimler kitaplık ve dokümantasyon servisleri için satın alınması ya da abone olunması yararlı görülecek yerli ve yabancı yayınları tespit etmek.

İNCELEME KOMİSYONLARI

Yönetmeliğin 7 nci maddesi, İnceleme Komisyonlarının kuruluş ve çalışma esaslarını belirlemiştir.

Madde metni aşağıya aynen alınmıştır.

“Madde 7 — Satın alınması talebiyle Bakanlığa gönderilen yayınlarla, yayımlanacak telif ve işlenme eserleri incelemek ve değerlendirmek

mek üzere, her yıl Ocak ayı içerisinde Kurul Başkanın teklifi ve Bakanlık Makamının onayıyla İnceleme Komisyonları kurulur. Birden fazla oluşturulacak komisyonlara sıra numarası verilir.

Bu komisyonların, üçten az olmamak üzere, üye sayısı, kimlerden oluşacağı ve başkanı kuruluş onayında belirtilir. Herhangi bir nedenle ortaya çıkan üye noksanı aynı usulle tamamlanır.

Bu komisyonlar, üye tam sayısı ile toplanır ve kararlarını oy çokluğu ile alırlar. Karşıt oy gerekçeleri kararda belirtilir.

İnceleme Komisyonlarının kararları Yayın Kurulunun onayı ile kesinleşir.

Bu komisyonların sekreteryâ hizmetleri Yayın Şubesi Müdürlüğünce yürütülür/

Görüldüğü gibi İnceleme Komisyonları, Bakanlığa gönderilen yayınlarla, yayımlanacak telif ve işleme eserleri inceler ve değerlendirir. Kararları, Yayın Kurulunun onayı ile kesinleşir. İnceleme Komisyonları yayımlanacak telif ve işleme eserleri gerek şekil, gerekse esas yönünden, satın alınacak eserleri de Bakanlığın hizmet konuları itibariyle personele sağlayacağı yarar bakımından değerlendirmeye tabi tutarak karara bağlar (Madde 8).

GÖNDERİLEN YAZILARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Dergide yayımlanmak üzere yazı gönderen yazarlar, şu hususları yerine getirmelidirler. (Madde 12) :

1. Gönderilecek yazı iki nüsha olmalı ve yazarı tarafından imzalanmalıdır.
2. Dilekçe ile gönderilmeli, dilekçede adres, varsa telefon numarası ve telif ücretini şahsen alamayacak olanların Banka Hesap Numarası yer almalıdır.
3. Telif ücretinin, konuyu düzenleyen mevzuata uygun şekilde ve zamanında ödenebilmesi için yazarların dilekçelerine ek olarak bir "Temlikname" vermeleri gereklidir. Bu Temliknamenin bir örneği aşağıda verilmiştir.

TEMLİKNAME ÖRNEĞİ:**TEMLİKNAME**

Telif (veya tercüme) ettiğim adlı
 eserin
 tarihli Vekâletname mucibince İçişleri Bakanlığı tarafından namıma temin
 edilecek telif hakkınılira bedel mukabilinde veya taraflar arasında
 tespit edilecek şartlarla Telif Hakkı Kanununun 25 inci maddesi mucibince
 İçişleri Bakanlığına, devir ve temlik ettim.

Adı ve Soyadı :

İmzası :

Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliği, Sayfa, 96.

(Temliknamede yer alan Vekâletname tarihi ve telif hakkı bedeli ile ilgili kısımlar yazarlarca doldurulmayacaktır.)

Belirtilen bu hususları yerine getiren yazarın gönderdiği yazı, APK Kurulu Başkanı tarafından incelemesi yapılmak üzere İnceleme Komisyonlarından birine intikal ettirilir. İnceleme Komisyonları yayımlanacak telif ve işleme eserleri gerek şekil gerekse esas yönünden, satın alınacak eserleri de Bakanlığın hizmet konuları itibariyle personele sağlayacağı yarar bakımından değerlendirmeye tabi tutarak karara bağlar. Eserler hakkında yapılacak değerlendirmelerde göz önünde bulundurulacak esaslar, Yönetmeliğin 8 inci maddesinde düzenlenmiştir.

Bu esaslar şunlardır:

a) Şekil Yönünden;

(1) Kâğıdın tek yüzüne, daktilo ile ve iki satır aralıkla, her türlü maddi hatadan arındırılmış ve yazım kurallarına uygun olarak yazılmış olup olmadığı,

(2) Harita, grafik, tablo, çizelge ve şekillerin aydınlatıcı kâğıda, çini mürekkeple çizilip çizilmediği,

(3) Yazarınca veya yazarlarınca imzalanıp imzalanmadığı,

(4) En az iki nüsha olarak gönderilip gönderilmediği,

b) Esas Bakımından;

(1) Atatürk ilke ve inkılaplarına ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına uygunluğu, kanunlara göre suç teşkil edip etmediği,

(2) Kamu hukuku, yönetim bilimi ve sosyoekonomik konularla doğrudan ilgili bulunup bulunmadığı,

(3) Bakanlığın merkez ve taşra teşkilâtı, bağlı kuruluşları ile mahalli idareler personeli için yardımcı ve yol gösterici olup olmadığı,

(4) Uygulama, personel ve teşkilatlanmaya ilişkin fiili veya hukuki sorunlara değinen, çözüm arayan ya da çözüm öneren nitelik taşıyıp taşımadığı,

(5) Ülke kalkınması, idareciler, merkezi ve mahalli idareler ile ilgili yeni yaklaşımları içerip içermediği,

(6) Daha önce yayımlanıp yayımlanmadığı,

göz önünde bulundurulur.

İnceleme Komisyonlarınca yapılan inceleme sonucunda, Yönetmeliğin 8 inci maddesinin (a) bendinin alt bentleri ile (b) bendinin (1), (2) ve (3) numaralı alt bentlerinin herhangi birine göre olumsuz bulunan eserler yayımlanmaz ve satın alınmaz. Eserlerin, (b) bendinin (4) ve (5) numaralı alt bentlerine göre olumlu bulunmaları, satın alınmalarında veya yayımlanmalarında tercih nedeni olur. Öncelik derecesi Komisyonlarca takdir olunur.

Daha önce herhangi bir şekilde yayımlanmış eserlerin yayımlanıp yayımlanmamasına, Bakanlığın hizmetleri bakımından önemi ve niteliği dikkate alınarak, inceleme komisyonlarınca karar verilir.

Eserlerin tespit edilen belirgin maddi hataları Komisyonlarca düzeltilir. (Madde9)

Belirtilen bu hususları yerine getiren ve Komisyonlarca olumlu bulunan yazılar, Yayın Kurulu'nda değerlendirilir. Yayın Kurulu, olumlu bulunan makaleler arasından Dergiye alınacak makaleleri ve yayımlanış sıralarını tespit eder. Dergide yayımlanmak üzere gönderilen eserler yayımlansın veya yayımlanmasın iade edilmez.

TELİF ÜCRETLERİNİN ÖDENMESİ

Bilindiği üzere, Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'na, Dergide yazılarının yayımlanmış olması yazarlara maddi ve manevi haklar doğurmak

tadır. Telif ücreti ödenmesi diye bildiğimiz maddi haklar önceleri her kuruluş tarafından yayın faaliyetleriyle ilgili kendi mevzuatlarında düzenlenmekte ve belirlenen kıstaslara göre ödeme yapılmaktaydı. Bu durum aynı hizmeti gören kuruluşların yayın organlarında yer alan yazılar için farklı farklı ödemeler yapılmasını getiriyor ve bu farklılık yazarların yayın organları arasında tercih hakkını kullanmalarını gerektiriyordu.

Bazen aynı yazar iki ayrı kuruluşun yayın organınca satın alınmış eseri için çok farklı telif ücreti alıyor ve bu ücret dengesizliği pek çok probleme neden oluyordu. Bu aksaklıkları gidermek, genel ve katma bütçeli kuruluşlar ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların yayımlayacakları telif ve işlenme ücretlerini standart hale getirmek ve farklılıklardan doğan problemlere köklü çözüm oluşturmak amacıyla bir yönetmelik hazırlanmış ve bu yönetmelik Bakanlar Kurulunun 5.7.1983 tarih, 83/6806 sayılı kararıyla yürürlüğe konmuştu. 15 Ağustos 1983 tarih ve 18136 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik", Amaç maddesinde belirtilen kuruluşlarca yayımlanacak her türlü telif ve işlenme eserlere ödenecek ücretlerin esaslarını kapsamaktaydı.

Bu Yönetmelik'in 3 üncü maddesi ile bir esere telif ve işlenme ücretinin ödenip ödenmeyeceğine, ödenecekse ücretin yönetmelikte yer alan kriterlere göre miktarının tespitine o kuruluşun Yayın Kurulunun karar vermesi hükme bağlanmıştı.

Bu yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren gerçekleşen değişiklikleri şu üç noktada tespit etmek mümkündür:

1. Yönetmeliğin amaç maddesinde belirtilen kuruluşlarda yayın hizmetlerini yürütmek amacıyla bir "Yayın Kurulu" gerçekleşmiştir. Daha önce her kuruluşta hizmeti yürüten ve farklı isimler altında oluşmuş uygulamalar vardı. Ancak Yönetmelik bu değişik uygulamaları tek bir isimde toplayarak modeli standartlaştırmıştır.

2. Eserlere ödenecek telif ve işlenme ücretlerini standart kriterlere bağlamıştır.

3. Herhangi bir esere telif ve işlenme ücreti ödenip ödenmeyeceğine, ödenecekse yönetmelikte belirtilen kriterlere göre miktarının tespitine, o kuruluşun Yayın Kurulu'nu karar vermeye yetkili organ olarak belirlemiştir.

İçişleri Bakanlığı Yayın Yönetmeliğinin II'inci maddesi uyarınca Bakanlığımız tarafından yayımlanacak telif veya işlenme eserlerine öde

necek telif ve işlenme ücretleri de bu yönetmelik esaslarına göre tespit edilmekteydi.

Ancak adı geçen yönetmelik, telif ve işlenme ücretlerine ilişkin getirilen kıstasların günün koşullarına göre çok geride kalmış olması nedeniyle yükseltilmesi ve 1983 yılından bu yana uygulamada çıkan aksaklıkların giderilmesi amacıyla yeniden düzenlenmiş ve Bakanlar Kurulunun 20 Şubat 1987 tarih ve 87/11526 sayılı kararı üzerine 2 Mart 1987 tarih ve 19388 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yazımızın bundan sonraki kısımlarında 2 Mart 1987 tarihli "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelikte yer alan kriterlere göre telif ve işlenme ücretlerinin nasıl hesaplanacağı örneklenmek suretiyle açıklanmaya çalışılacaktır.

Yönetmeliğin 3 üncü maddesi "Ücret Ödenmesine ilişkin hükümleri kapsamaktadır. Maddeye göre; bir esere telif ve işlenme ücreti ödenmesi için ilgili yayın kurulu kararının yetkili makamca onaylanması ve eserin kurum veya kuruluş adına yayımlanması gerekmektedir. Ayrıca kurum ve kuruluş personelinin asli görevleri gereği yaptıkları çalışmalar bu yönetmelik kapsamına giren eserlere dahil edilse bile, telif veya işlenme ücreti ödenmeyecektir. Ancak söz konusu personelin makale, tebliğ ve konferansları ile görev saatleri dışında meydana getirdikleri bu tür eserlere ücret ödenmesi de hükmüne bağlanmıştır.

Yönetmeliğin 4 üncü maddesi eserlere ödenecek telif ve işlenme ücretlerinin hesaplanmasına dair esasları kapsamaktadır. Bu maddeye göre, eser sahibine ödenecek telif ve işlenme ücreti; yönetmeliğin 5 inci maddesine göre belirlenen itibari sayfa adedi ile 6 ncı maddede yer alan göstergelerin memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımından elde edilen miktara, 7 nci maddeye göre eserin baskı adedine göre hesaplanacak rakam eklenmek suretiyle bulunur. Hesaplamalarda, eserin ilk ve sonraki baskılarının basım işleminin tamamlandığı tarihteki memur aylıklarına uygulanan katsayı esas alınır.

Okuyuculara ödenecek telif ve işlenme ücretlerinin hesaplanmasına dair esasların tanımlanmasında okurların dikkatini çeken dört kavramın açıklaması ise şöyle yapılabilir:

Memur Maaş Katsayısı: Bilindiği üzere her yıl Bütçe Kanunlarında memur maaş katsayısı tespit edilmektedir. Yönetmeliğin 4 üncü maddesine göre, eserin ilk ve sonraki baskılarının basım işleminin tamamlandığı tarihteki memur aylıklarına uygulanan memur maaş katsayısı kaç ise ücretin hesaplanmasında o katsayı esas alınır. (15 Ağustos 1983 tarihli Yönetmelik'e göre, eserin basım onayının alındığı tarihte

geçerli olan memur maaş katsayısının uygulanmasına ilişkin hükmü, yeni yönetmelikte yazarların lehine olarak basımın gerçekleştiği tarihteki katsayı olarak değişmiştir.)

İtibari Sayfa: Esere Ödenecek Ücret, eserin itibari sayfa sayısı dikkate alınarak hesaplanır. Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre, bir itibari sayfa 200 kelimeden oluşur. Başka bir deyişle 200 kelimelik metin bir itibari sayfa sayılır.

Gösterge Tespiti: Yönetmeliğin 6 ncı maddesinde, telif ve işleme eserleri niteliklerine göre sınıflandırılmış ve her sınıfa giren eser çeşidine bir gösterge rakamı belirlenmiştir. Yönetmelikte belirlenen eser çeşitleri ve gösterge rakamları şöyledir.

	Gösterge
1 — Telif Eserler : (İlmi ve edebi eserler)	35
2 — İşlenmeler:	
a) Tercümeler	
aa) Almanca, Fransızca ve İngilizceden Türkçeye	20
bb) Diğer dillerden Türkçeye	25
cc) Türkçeden Almanca, Fransızca ve İngilizceye	27
dd) Türkçeden diğer dillere	30
b) Nevi değişikliği	22
c) Bibliyografya ve toplu katalog	30
d) Külliyat	15
e) Derleme	10
f) Eski harfli metinlerin yeni harflere çevrilmesi	20
g) Henüz yayımlanmamış olan bir eserin ilmi araştırma ve çalışma neticesinde yayımlanmaya elverişli hale getirilmesi (İlmi bir araştırma ve çalışma mahsulü olmayan alelade transkripsiyonlarla faksimileler hariç)	15
h) Başkasına ait bir eserin açıklanması veya yorumlanması yahut kısaltılması	16
i) Eleştirmeli basım (birden fazla nüshanın karşılaştırılması sonucu oluşturulan metin)	16

Sadeleştirme

15

3 — Şiir ve manzum eserler:

Bir kitaptaki şiir ve manzum eserlerden, her 20 mısra bir şiir kabul edilir ve her şiir için aşağıdaki göstergeler esas alınır. Artık mısralar bir şiir sayılır.

a)	Telif şiir ve manzume	45
b)	Türkçeden yabancı dillere tercüme	35
c)	Yabancı dillerden Türkçeye tercüme	30
d)	Eski manzumelerin yeni harflere çevrilmesi	20
e)	Külliyat, derleme ve sadeleştirme	10

Eserin niteliğine göre belirlenecek bu gösterge rakamının altında rakam tespitine, yayın kurulunun teklifi üzerine ilgili makamın yetkili olduğu da hükme bağlanmıştır.

Bu kavramların tanımlanmasından sonra telif ücretinin Yönetmeliğin 4,5 ve 6 ncı maddelerine göre nasıl hesaplanacağı aşağıda bir örnek üzerinde gösterilmeye çalışılmıştır.

Örneğimiz, Mart 1987'de baskısı tamamlanmış 20 sayfalık bir telif eseridir.

Yönetmeliğe göre telif esere uygulanacak gösterge rakamı (35)'dir. Bu örnekte Yayın Kurulu, telif eserlere uygulanacak en yüksek gösterge rakamı olan (35)'in uygulanmasına karar vermiş olsun.

Mart 1987'de Bütçe Kanununa göre memur maaş katsayısı (66)'dır.

Bundan sonra, hesabın yapılabilmesi için eserin itibari sayfa sayısının bilinmesi gerekmektedir. Bunun için eserin çeşitli yerlerinden metinle tam olarak dolu 10 sayfa seçilir. Kelimeleri sayılır ve toplanır. Bu toplam 10'a bölünmek suretiyle bir sayfadaki ortalama kelime sayısı bulunur. Sonra eserin metinle dolu sayfaları sayılır. (Yarım ve yarımdan fazla sayfalar tam sayfa kabul edilir. Yarımdan az olan sayfalar hesaba katılmaz. Bibliyografya, içindekiler, önsöz, indeks ve dipnot bölümleri metin sayfaları gibi kabul edilir.)

Diyelim ki bu hesaba göre eserimizin ortalama bir sayfasında 320 kelime olduğu tespit edildi. 20 sayfalık eserin 17 sayfası metinle dolu ise; $17 \times 320 = 5440$ kelime eserin metinle dolu kısımlarına ait toplam kelime sayısı olarak bulunmuş olur.

Eserin geriye kalan 3 sayfasında tablo, şekil veya grafik olduğunu varsayarsak bu kısımlarla ilgili hesaplama ise şöyle yapılacaktır :

Yönetmeliğin 5 inci maddesinin 4 üncü bendi uyarınca; eser sahibi tarafından çizilmiş veya hazırlanmış olan fotoğraf, harita, grafik, tablo, çizelge ve şekillerin basıldıktan sonraki yüz ölçümlerinin santimetre karesinde 2 kelime, resim ve motiflerde 4 kelime bulunduğu varsayılarak eserin bu kısımlarına düşen kelime sayısı bulunur, aynı sayfadaki kelime sayısı ilave olunur ve bulunan sayı eserin toplam kelime sayısına eklenir.

Örneğimizde şekilli 3 sayfanın toplam kelime sayısının 760 olduğunu bulmuş olalım.

$5740+760 = 6500$ kelime. Eserin tamamına ait toplam kelime sayısıdır.

Bir itibari sayfa 200 kelimedenden oluştuğuna göre eser;

$6500:200 = 32,5 = 33$ itibari sayfadır.

Yayın Kurulunun kabul ettiği (35) gösterge rakamı ile memur maaş katsayısı çarpılarak bir sayfaya ödenecek telif ücreti bulunur.

$66 \times 35 = 2310$ TL. Bir sayfaya ödenecek telif ücretidir.

Eserimiz 33 itibari sayfa olduğuna göre tamamına;

$33 \times 2310 = 76.230$ TL. telif ücreti ödenecek demektir.

Yönetmeliğin 7 nci maddesi, baskı miktarının ücrete etkisine ilişkindir. Telif ve işlenme ücretleri, eserin baskı miktarına göre aşağıdaki nispetlerde artırılır.

- a) 10.000 baskıya kadar, her 1.000 baskı için, % 10
- b) 20.000 baskıya kadar, 10.000 baskı için % 100; sonraki her 1.000 baskı için % 8
- c) 30.000 baskıya kadar, 20.000 baskı için % 180; sonraki her 1.000 baskı için, % 6
- d) 40.000 baskıya kadar, 30.000 baskı için % 240; sonraki her 1.000 baskı için, % 4
- e) 50.000 baskıya kadar, 40.000 baskı için % 280; sonraki her 1.000 baskı için, % 2
- f) 100.000 ve daha fazlasına, 50.000 baskı için % 300; sonraki her 1.000 baskı için, % 1

Belirlenen bu kıstaslara göre tespit olunan nispetler, eserin toplam itibari sayfa adedine göre hesaplanan ücrete uygulanır. Artık baskı-

larda 500 ve daha fazlası 1.000 baskı olarak kabul edilir. Eserin ikinci ve sonraki baskılarında, sadece baskı adedine göre hesaplanacak ücret ödenir. Dergi, gazete, bülten gibi periyodik yayınlar ile tanıtma ve duyurma amacıyla hazırlanan el kitabı ve broşür gibi yayınlarda baskı adedi dikkate alınmaz. Yönetmeliğin 9 uncu maddesine göre; bu yayınlarda yer alan eserlere yalnızca itibari sayfa karşılığı ücret ödenir. Ancak bu eserlerin telif ücreti Yayın Kurulunun teklifi üzerine, yetkili makamın onayı ile % 100'e kadar artırılabilir.

İkinci ve sonraki baskılar için herhangi bir ücret ödenmez.

Örneğimizdeki yazının bir periyodikte yayımlandığını düşünürsek ve Yayın Kurulunun teklifi üzerine yetkili makamın onayı ile % 100 lük artışın uygulanmasının kararlaştırıldığını varsayarsak yazara ödenecek toplam telif ücreti;

$76.230 \times 2 = 152.460$ TL. olacaktır.

Ancak % 100'lük artış uygulamasının her zaman gerçekleştirilmeyeceğini veya artış oranının % 100 un altında gerçekleştirilebileceğini de hatırlatmakta yarar vardır. Zira bu yetki, Yayın Kurulu ve yetkili makama bırakılmıştır.

TELİF VE İŞLENME ÜCRETİNİN YAZARLARA ÖDENMESİ

Yazımıza konu olan, telif ve işlenme ücretleri, APK Kurulu Başkanlığı Yayın ve Dokümantasyon Dairesi, Yayın Grubunca; İçişleri Bakanlığı Yayın Yönetmeliğinin 6/e ve 11 inci Maddeleri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik hükümleri esaslarına göre hesaplanır. Yazarlara ödenecek olan miktarlar belirlendikten sonra Bakanlığımız İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı tarafından tahakkuk işlemleri yapılır. Tahakkuk işlemleri tamamlanan evraklar Bakanlığımız Merkez Saymanlık Müdürlüğüne ödemeler yapılmak üzere gönderilir.

Telif ücretini şahsen alabilecek olan yazarlar, adı belirtilen Müdürlüğe başvurmak suretiyle ücretlerini alabilirler. Şahsen alamayacak olan yazarlarımıza ise, temliknamelerinde belirttikleri Banka Hesap Numarasına ücretleri yatırılmak suretiyle ödeme yapılmış olur.

SONUÇ

Yazı göndermek isteyip de Bakanlığımızın yayın hizmetleri ile ilgili mevzuat hakkında ayrıntılı bilgiye sahip olmak isteyen yazarlara bilgi aktarmak amacıyla hazırlanan bu yazıda yer alan bilgiler şöyle özetlenebilir:

1. Gönderilecek yazılar, 15 Mart 1984 tarih ve 18342 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İçişleri Bakanlığı Yayın Yönetmeliği hükümlerine uygun olmalıdır.

2. Yazar, yazısını gönderirken mutlaka dilekçe ve bir örneği sayfa 175'de yer alan temliknameyi de beraberinde göndermelidir.

3. Gönderilen yazılar İnceleme Komisyonlarında incelendikten sonra alınan kararlar Yayın Kurulunda onaylanır ve Dergide yayımlanacak yazılar ve sırası tespit edilir.

4. Yazılara ödenecek telif veya işleme ücretine artış uygulanıp uygulanmayacağına, uygulanacaksa bu artışın oranına Yayın Kurulu'nun teklifi üzerine yetkili makamın onayı ile karar verilir.

5. Yayımlanan yazılara ödenecek telif veya işleme ücreti, 2 Mart 1987 tarih ve 19388 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınınca Ödenecek Telif ve İşleme Ücretleri Hakkında Yönetmelik" esaslarına göre hesaplanır.

6. Telif ücretlerinin tahakkuk işlemleri Bakanlığımız İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı'na gerçekleştirilir. Ödemeler, Bakanlığımız Merkez Saymanlık Müdürlüğü tarafından yapılır.

Yazımızın buraya kadar olan kısmında yayın hizmetlerinin nasıl gerçekleştirildiği ve telif ücretlerinin hesaplanma yöntemleri üzerinde durulmuştur. Yapılan açıklamalar göz önünde bulundurulduğunda, okuyucularımızın Dergiye daha fazla yazı gönderilmesi konusunda maddi teşvik unsurlarının getirilmesine dair yapmış oldukları önerilerin, Bakanlığımız tarafından değerlendirilmesinin imkânsız olduğu ortaya çıkmaktadır. Ancak, 2 Mart 1987'de yayımlanan "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınınca Ödenecek Telif ve İşleme Ücretleri Hakkında Yönetmelik" ile kamu kuruluşlarınınca ödenecek ücretler, okurlarımızın da isteklerine cevap verebilecek düzeye çıkarılmıştır. 15 Ağustos 1983 tarihli Yönetmeliğe göre telif eserlere ödenecek ücretlere ilişkin en yüksek gösterge rakamı (12) iken, yeni Yönetmelik'te bu rakam (35) olarak tespit edilmiştir. Yayın Kurulu'nun % 30'a kadar olan artış yapma yetkisi % 100'e kadar yükseltilmiştir. Eserin basım onayının alındığı tarihte geçerli olan memur maaş katsayısıyla yapılan ücret hesaplanması yazarların lehine değiştirilerek, eserin baskısının tamamlandığı tarihte geçerli olan memur maaş katsayısı ile hesaplanması esası getirilmiştir. Eserlerin baskı miktarına göre uygulanacak nispetler de artırılmıştır. Böylece okurlarımızın maddi teşvik unsurlarının getirilmesine ilişkin önerileri gerçekleşmiş bulunmaktadır.

Bundan böyle okurlarımızın, Dergiye yazı göndermeleri konusunda ilgilerinin artacağı ve yazı akışının hızlanacağı inancındayız.

TÜRKİYE’DE KENTLEŞME VE YEREL YÖNETİME KATILMADA HALKIN ROLÜ *1

Dr.ZerrinTOPRAK
Öğretim Görevlisi

1. GİRİŞ

İdarenin faaliyetlerinin kanunlarla düzenlenmesi, Hukuk Devletin önemli özelliklerinden birisidir. Ancak, günümüzde idarenin yüklendiği kamu hizmetleri hızla çoğalmakta ve giderek daha da karmaşıklaşan yeni teknik özellikler kazanmaktadır. Ülkelerin ekonomik ve toplumsal gelişmeleriyle, hukukî düzenlemeleri arasında zorunlu bir ilişki vardır. Ekonomik ve toplumsal yapı zaman içinde gelişip değiştikçe, bu düzenlemeler gelişmelere uygun olarak yeniden gözden geçirilmektedir.

1982 Anayasasının hazırlanıp, buna bağlı olarak temel İdarî mevzuatın yeniden düzenlendiği bu dönemde, kentleşme hareketlerinden etkilenen kentsel hizmetlerin yetersizliği ve getirdiği sorunlar konusu güncel hale gelmiş bulunmaktadır. Bu sorunlar, yerel yönetimlerde yeni hukukî düzenlemeler denemesine giren ülkemizde de çeşitli açılardan derinlemesine incelemeyi gerektirecek boyutlara ulaşmış durumdadırlar. Gerçekten nüfus artışına bağlı olarak yerleşimlerin büyümesi, konut, eğitim, beslenme, yeşil alan, çevre kirliliği ve organizasyon yetersizliği gibi çeşitli sorunlarla karşılaşılması sonucunu getirmiştir. Konunun uzmanı olan hiçbir yetkili, bunun aksini ileri sürmüş ve tartışma konusu yapmış değildir.

Çevre sorunları denildiğinde yakın zamanlara kadar önce hava, daha sonraları toprak ve su kirliliği anlaşılmış; özellikle kirlenen doğanın nasıl temizleneceği sorunu tartışılmıştır. Ancak sosyoekonomik gelişmeyle birlikte beşeri faktör olan insanın yukarıda bir kısmını ana başlıkları, itibarıyla verdiğimiz tüm sorunlarıyla ilgilenen ve ihtiyaçların

* T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadî ve İdarî Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 1, No: 1, Yıl: 1986, sayfa 73’den alınmıştır.

karşılanması ölçüsünde “kentte yaşadığını hissetmek” kavramına en geniş anlamını veren bir çevre anlayışı ağır basmaktadır. Nitekim çevreye ilişkin düzenlemelerin kaynağı olan 1982 Anayasasının 56 ncı maddesinde, “Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşamak hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir” açık hükmüyle, çevre kavramı geniş bir anlatımla açıklanmıştır.

Gerçekten, yeryüzündeki ülkeler nüfusunun içinde yaşadığı eğitim, sağlık ve çalışma koşullarını, insanın içinde yaşadığı çevrenin maddi özelliklerinden ibaret bir “çevre” kavramından ayrı tutmanın mümkün olmadığı da artık kabul edilmektedir. Çağdaş çevrecilik akımı toplumda her türlü çatışmayı reddeden bunun yanında ahenge, dengeye ve barış içinde yaşamaya dayanan bir kavramdır. Hiç kuşkusuz toplumsal birlik ve beraberlik üstün değerlerdir. Çevrecilik akımının kökeninde bunların derin izleri vardır. Nitekim belirtilen görüşlere paralel olarak ülkemizde ilk defa bir bütün olarak çevre korunmasına ilişkin hukukî düzenleme 1983 yılında 2872 sayılı “Çevre Kanunu” ile yürürlüğe girmiştir. Kanunun amacım belirleyen 1 inci maddesi; vatandaşların ortak varlığı olan çevrenin korunması, iyileştirilmesi, bugünkü ve gelecek kuşaklara sağlık, uygarlık ve yaşam düzeyinin geliştirilmesinin güvence altına alınmasını sağlamak için önlemlerin sosyoekonomik kalkınma hedefleriyle uyumlu düzenlenmesi gereğini hükme bağlamıştır. Aynı Kanunun 3 üncü maddesi, çevre korunması ve çevre kirliliğinin önlenmesini sağlamada “vatandaşın” da görevli olduğunu belirtmiştir.

Çalışmamızın konusu, çevreye ilişkin hukukî düzenlemelerin getirdiği anlayış çerçevesinde kentsel gelişme ve yerel yönetime katılmada belde halkının önemini değerlendirmektedir. Konu esas itibariyle Türkiye’de kentleşme ve yerel halkın çevreye etkisi olmak üzere iki bölümde incelenmiştir.

2. TÜRKİYE’DE KENTLEŞME SÜRECİ VE KENTLEŞME NEDENLERİ

Türkiye’de kentleşme hareketleri özellikle İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra kısa ve orta vadede çözümlenmesi çok zor, hatta imkânsız sayılabilecek yönetim sorunlarına neden olabilecek bir gelişme göstermiştir. Ayrıca kentleşme ile ilgili hukukî düzenlemelerde, zamanın kullanılması da temel bir sorun haline gelmiştir.

Kentsel sorunların çözümünde zamanlamanın önemini ortaya koyabilmek ve gecikmeden doğan sorunları değerlendirebilmek için kentsel gelişme üzerinde kısaca durmak yerinde olacaktır. Kentleşme genellikle

hemen her ülkede itici çekici, iletili ve siyasal olarak sınıflandırılabilen faktörlerin etkisiyle ortaya çıkmaktadır. Bu nedenlerin ülkemizdeki kentleşme açısından etkinlikleri bazı önemli farklılıklar göstermektedir.

2.1. İtici-Çekici Nedenler

Kentleşmede itici ve çekici nedenleri; demografik gelişim, üretim faktörlerinin bileşimindeki değişim, köy ve kent yerleşim birimlerinin sosyal ve kültürel açıdan farklı imkânlar sağlaması olarak özetlemek mümkündür.

2.1.1. Kentleşmenin Demografik Gelişimi

Ülkemizde nüfus en hızlı gelişmeyi 1950'li yıllarda göstermektedir. 1950 - 1955 döneminde toplam nüfusun artış hızı yüzde 2.77 ve 1955 - 1960 yılları arasında ise yüzde 2.85'dir. 1960 yılından sonra nüfus artış hızı azalmıştır. Örneğin 1975 - 1980 döneminde bu oran yüzde 2.06'dır. Ancak 1980- 1985 yıllarını esas alan geçici sonuçlarına göre toplam nüfusun artış hızının yüzde 2.78'e ulaştığı anlaşılmıştır.

Öte yandan kentli nüfusun genel nüfus içindeki payı da yıllar itibarıyla artmaktadır. 1927 yılında kentli nüfusun toplam nüfus içindeki payı yüzde 16.25 iken, kır nüfusu için bu pay yüzde 83.75'dir. Ancak zaman içinde kentli nüfus artmış ve 1980 yılında yüzde 46.45 ile hemen hemen kırsal nüfusa yaklaşmıştır. 1985 yılında kentli nüfus kır nüfusunu aşmıştır.

1950- 1955 yılından sonra hızlanan kentleşme hareketlerinin en belirgin özelliği nüfusun İstanbul, Ankara, İzmir, Adana ve Bursa gibi büyük kentlere yönelmesidir. Özellikle Ankara 1975 yılına kadar nüfus artışlarını birinci derecede çekmiştir. Kent nüfusunun gelişimi ortalama yüzde 6 civarındadır. 1975- 1980 döneminde İstanbul için bu oran yüzde 1.88, Ankara için yüzde 2.28 ve İzmir için ise yüzde 3.14 değerine sahiptir. 1980-1985 yılları arasında kent nüfusunun gelişiminde artış görülmüştür. Kent nüfusunun artış hızı İstanbul, Ankara ve İzmir için sırasıyla yüzde 4.23, yüzde 3.85 ve yüzde 3.17'dir. Esasen 12 nci Genel Nüfus Sayımı geçici sonuçlarına göre Urfa yüzde 7.67, Ağrı yüzde 5.13, Kocaeli yüzde 4.67 ve İçel yüzde 4.32 ile hızla nüfusu artış gösteren illerdir. Ayrıca 11 ilimizin nüfusu milyonu geçmiştir. Gelecekte artan nüfusun konut, altyapı gibi hizmetlerin ağırlığını daha çok taşıyacak bu kentlere diğer üç büyük kentimizle birlikte ağırlık vermek gerekir. Aksi takdirde, kentlerin, artan nüfusun ihtiyaçlarını karşılamaya hazırlıklı olmaması kentsel sorunları getirecektir

2.1.2. Üretim Faktörlerinin Bileşimindeki Değişme

Ülkemizde 1950'li yıllardan itibaren gerçekleştirilen altyapı yatırımlarına paralel olarak tarımda makineleşme kırsal yörelerde, bir yandan tarımda sermaye malı kullanımını yoğunlaştırarak işgücü fazlalığına yol açarken, öte yandan hem genel ekonomik yapının hem de tarım sektöründeki sosyal yapının değişmesi sonucunu getirmiştir.

Önceleri, Marshall yardımı çerçevesinde küçük oranlarda traktör, pulluk ve biçerdöver gibi az sayıda tarımsal üretim araçlarının tarıma girmesi daha sonraları tarımsal üretime tanınan kredi ve sübvansiyonlar dağınık bir makineleşmeye yol açmıştır. (Tekeli, İlkin, 1974). Kanımızca bu tür makineleşme tarımsal üretimdeki bir bakıma belli bir düzenleme sayılan geleneksel ve geçimlik üretim faaliyetini, makineleşme şokuyla tekrar dağınık ve düzensiz bir hale getiren bir olaydır.

Tarım sektöründeki bu düzensizlik, bu sektördeki işgücünün istihdamını da çok belirsiz hale getirerek hemen hemen bütün tarımsal işgücünü etkileyecek bir itici faktör niteliğini kazandırmıştır. Öyle ki, makineleşmenin açığa çıkardığı işgücü miktarından daha fazla işgücü veya fiilen tarımda çalıştığı kabul edilen işgücü, tarımsal faaliyetin dışına çıkarak herhangi bir ihtisasa sahip olmadan yerleşim merkezlerine akmaya başlamıştır. (Varlier, 1978). Bu açıdan bakılınca kırsal alandan kalkan iç göçü sektörler arasındaki işgücü transferi şeklinde değil, tarım sektöründen kente gelen bir işgücü transferi şeklinde değerlendirmek gerekir. Bunun sonucu olarak da kente göçen kırsal işgücü belli bir ihtisasa sahip olmadığı için ya hizmet sektöründe tekrar gizli işsiz niteliği kazanmış; ya da marjinal sektör adıyla anılan seyyar satıcılık, ayakkabı boyacılığı ve apartman kapıcılığı gibi faaliyetlerde bulunmuşlardır.

1960'lerden bu yana Tarım Sektöründe makineleşmenin daha düzenli hale getirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Böylece kırsal alanlarda sermaye faktörünün işgücü faktörüne ikamesi daha netleşmiş ve tarım sektörü diğer ekonomik sektörlerle faktör transfer eden bir sektör şeklinde değerlendirilmeye başlanmıştır. Ancak bilindiği gibi gelişme, en azından işgücü için sektörden sektöre değil, sektörden kente veya daha sonraları sektörler arası şeklinde bir süreç değil, alandan alana bir demografik süreç haline dönüşmüştür.

Üretim faktörlerinin bileşimindeki değişme, tarımda verimi etkileyecek bir başka İktisadi itici nedene yol açmıştır. Bu da daha çok miktarı sınırlı olan üretim faktörü niteliğindeki toprağın karşısında miktarı bollaşan işgücü faktörünün verimliliğinin azalmasıdır. Bilindiği gibi, üretim faktörlerinden hepsini sabit tutup, yalnız birini arttırdığı-

mız zaman bir süre sonra, “azalan verimlerle” karşılaşacağımız muhakkaktır. Bu İktisadî kanun, tarıma teknolojinin girmesi sonucu, ülkemizdeki tarım sektörünü önemli ölçüde etkilemiştir. Kısaca, toprakların miras yoluyla küçük parçalar haline gelmesi, zaten yetersiz olan ekilebilir arazide önce işgücünün verimini azaltmış, daha sonra da verim azalması sermaye mallarını da kapsamı içine almıştır. Böylece kredi şeklinde desteklenen makine - teçhizat şeklindeki tarımsal sermaye alımları verimin düşmesi sonucu çiftçinin borç yükünü arttırırken, aynı zamanda onun daha da belirgin bir biçimde geçim sıkıntısıyla karşılaşmasına yol açmıştır. Bu da alandan alana, yani kırsal alandan kentsel alana yalnızca işgücü değil, geniş anlamıyla bir nüfus transferine yol açmıştır.

2.1.3.Kent ve Köy Yerleşim Birimlerinin Sosyal ve Kültürel Açından Farklı İmkânlar Sağlaması

Tarıma teknolojinin girmesi ve bununla ilgili olarak tarım sektörüne gelir transferi İktisadî itici nedenler sayılmakla birlikte, bu nedenler kadar önemli olan her iki yerleşim alanları arasında çok farklı sosyal ve kültürel imkânların yer almasıdır.

Ülkemizde kırsal alanların yerleşim birimleri olarak kabul edilen köylerde eğitim ve sağlık gibi sosyal hizmetlerle, kültürel hizmetler arzı hemen hemen yok denecek kadar az olmuştur. Altyapı yatırımlarının yalnızca ulaştırma yatırımlarıyla sınırlı kalması sağlık, eğitim ve kültürel gelişmeyle ilişkili yatırımların bu yerleşimlere götürülmemesi, kırsal alanlarda yaşayanların bu ihtiyaçlarını kentlerde karşılamaya yöneltmiştir. Başlangıçta bu tür ihtiyaçlarını gidermek amacıyla geçici olarak kente gelen nüfus (Kartal, 1978), kent yaşamının sağladığı diğer hizmetlerden de yararlanmak amacıyla giderek kentlerde yerleşme eğilimine sahip olmuşlardır (Sencer, 1979). Bunun sonucu olarak belli bir nüfus büyüklüğü ve kentleşme oranı için öngörülen kentsel hizmetlerin hiçbiri, öngörüldüğü biçimde yerine getirilememiş, aynı hizmetin daima artan nüfus arasında paylaştırılması zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Kentleşmeyi hazırlayan önemli gelişmelerden bir diğeri de iletici nedenler olarak değerlendirebileceğimiz alt yapının iyileştirilmesidir.

2.2. İletici Nedenler

Günümüzde kırdan kente göçenler, göçten önce kentle ilişki kurabilmekte ve kente gelişlerini düzenleyebilmedirler. Köyden kente geliş teşvik eden nedenler arasında sayılan ulaşım ve haberleşme imkânlarının artması, kırsal nüfusun kent yaşamı konusunda bilgi sahibi ve gelecekle ilgili bir takım düşüncelerini gerçekleştirme fırsatlarını k

laylaştırmaktadır. Buna bağlı olarak bugün kente göç edenler kent yaşamına daha rahat uyum gösterebilmektedirler.

Gerçekten, Türkiye'nin 776.980 km.klik alanına yayılmış bulunan karayolları 1923 yılında 18.335 km. iken 1950 yılına kadar 47.080 km. ile yüzde 157'ye varan bir artışla ulaştırma kesimi toplam yatırımların önemli bir kısmını çekmiştir. Ancak 1955 yılından sonra karayollarının yapımının azalan oranlarda arttığı görülmektedir. 1955 yılında toplam 55.008 km. olan karayolları 1963 yılında 58.451 km. ve 1980 yılında ise 60.701 km. 'ye ulaşmıştır (DPT, 1981). Esas itibarıyla de Türkiye'de ana yollar İstanbul, İzmir ve İskenderun gibi merkezlerden geçmektedir. 1950 - 1960 yıllarında görülen yolların gelişmesi ve ulaşım kolaylıklarının sağlanması kentlere gelişme neden olmuştur.

Köyden kente gelen kişi kentte, kendisini sadece maddî değil, aynı zamanda sosyolojik, psikolojik gibi etmenleri de içine alan tüm ortamı yönünden, köyde bulunduğundan daha iyi durumda ve zengin olarak görmektedir. Ayrıca kentlere gelip yerleşenlerin köyleriyle ilişkileri tamamen kopmuş değildir. Bununla beraber, kentte oturma süresi ve gelir arttıkça köye ilgi azalmakta ve kentle kaynaşma artmaktadır.

2.3. Siyasal Nedenler

Kentleşmeyi siyasal tercihler de etkilemektedir. Yönetim yapısının özellikleri, kentsel faaliyetlerin belirlenmesi amacıyla uygulanan siyasa, kentleşmeyi özendirici veya caydırıcı bir nitelik taşıyabilir. Örneğin Ankara Türkiye için siyasal olarak seçilmiş ve geliştirilmiş bir yerleşim merkezidir. Yine Batı Hindistan'da Bombay, ekonomik; bunun yanında Kuzey Hindistan'da Delhi gibi merkezler siyasal amaçlı kurulmuştur. (Breese, 1966). Benzer örnekleri çoğaltmak mümkündür.

Yukarıda ana hatlarıyla belirtilen kentleşme hareketlerini yaratan nedenler, yalnızca Türkiye'ye özgü bir olay değildir. Bütün ülkelerde kentlerin çekme, köylerin itme gücü nedeniyle bu hareket süregelmektedir. Ancak ülkemizde kent yönetimi ve siyasasının esaslı bir temele oturtulamaması nedeniyle kentleşme hareketlerinin planlı bir müdahaleye konu yapılamaması, köylerden kentlere olan nüfus akımlarına bir erozyon niteliği vermektedir.

3. KENTLEŞME OLAYI AÇISINDAN HUKUKİ DÜZENLEMEDE ZAMANLAMA SORUNU

Toplumumuz tüm yönleriyle sanayi toplumu olma yönünde bir değişim ve geçiş aşamasındadır. Nitekim ülkemizin içinde bulunduğu sorunların birçoğu sanayi devrimi öncesi toplum yapısından sanayi toplu-

Tanı gecikmesi, herhangi bir olayın ortaya çıkmasıyla müdahalenin gerekliliğinin anlaşılmasına kadar geçen zaman şeklinde tanımlanabilir. Ancak bu gecikme, genellikle olayı anlamak ve farkına varmak şeklinde anlaşılmaktadır. Aslında olayın farkına varılmıştır, ancak tanımlanmamıştır. Olayın kısa bir süre içinde tanımlanamaması tanı gecikmesine yol açmıştır.

Planlama gecikmesi ise, müdahale gereğinin benimsenmesinden sonra bu müdahalenin yönü, etkinliği ve seçeneklerin belirlenmesinden doğan zaman kaybı şeklinde tanımlanabilir.

O halde tanımlanması yapılan olayın, bu tür gecikmeyle karşılaşmadan hukukî yönden düzenlenebilmesi için önlem planlamasının da seçeneklerin hiç değilse en önemlilerinin belirlenmesi şeklinde bir an önce yapılması gerekecektir.

Hukukî düzenlemeyi gerektiren olayın ortaya çıkmasından sonra tanımlanmasının ve önlem planlamasının yapılamaması, konunun önem boyutuna göre bazen uzunca sayılabilecek bir zamanlama sorununa yol açabilir.

Kamu hizmetlerinin etkinliğini ve amacını etkileyen en önemli bir gecikme türü de karar almaya ilişkin gecikmedir. Olayın tanımlanması ve önlemlerin planlaması yapılsa bile, karar almada tereddütlü davranılarak bu konu bir tartışma ortamına aktarılmış ise, o zaman kamu hizmetlerini tamamen etkisiz kılabilecek, hatta yeni sorunların ortaya çıkmasına yol açacak zaman gecikmesiyle karşılaşılması kaçınılmazdır. Nitekim, karar vermemek de bir "karar" şeklinde tanımlanmakta ve bu şekildeki karar da yenilik için isteklerin bastırılması veya politik kararın yürütülme sürecinin bozulması olarak değerlendirilmektedir (Goldsmith, 1980).

Tabloda yönetim gecikmesi olarak gösterilen gecikme, daha çok yetki ve sorumluluk gecikmesidir. Bunun nedeni, kanımızca kamu hizmetinde belli bir yetkinin çok sayıda ve detay sayılabilecek ayrıntılarla dağıtılması sonucunu yaratan eleman istihdamı politikasıdır. Böyle olunca yetki belirsizliği ve paylaşılması genellikle sorumluluk belirsizliğine ve hatta sorumluluğun boşlukta kalmasına yol açmaktadır. Yönetim gecikmesi, hizmetin uygulama aşamasında etki oluşum gecikmesiyle içi çe bulunabilir. Ancak bundan önce, karar gecikmesiyle yönetim gecikmesi de birbirini kesintisiz takip eden bir gecikme olarak ortaya çıkabilir. Nitekim tabloda bu durum, aksiyon gecikmesi olarak gösterilmiştir. Bu şekilde ele alındığında etki oluşumu gecikmesi bütünüyle aksiyon gecikmesinden ayrılabilir.

Aslında etki oluşum gecikmesi ve bunu izleyen etkinin tamamlanmasındaki gecikme, hukukî düzenlemelerden sonra ortaya çıkan bir gecikmedir. Buna göre tanı, planlama ve aksiyon gecikmesi bütünüyle hukukî düzenleme kapsamına giren ve "kurumsal gecikme" veya "iç gecikme" şeklinde ele alınan bir bloku gibi değerlendirilebilir. Bu iç gecikmenin kısaltılabilmesi değinilen aşamalarındaki gecikmenin kısaltılabilmesine bağlı olmaktadır. Bu husus özellikle ülkemizde kentleşme olayında ortaya çıkmaktadır. Gecikme için İzmir körfezi kirliliği oldukça çarpıcı bir örnektir. Yine 1983 yılında yürürlüğe giren Çevre Kanununda öngörülen standartların belirlenememesi nedeniyle aksiyon gecikmeleri ortaya çıkmaktadır.

3.2. Hukukî Düzenlemelerde Yeterlilik Sorunu

Kamu hizmetini gerekli kılan olayın ortaya çıkmasıyla, bu hizmetin gerçekleşmesi sırasında meydana gelen gecikme sorunu kısmen ortadan kaldırılabılır veya asgari düzeye indirilebilir. Ancak, aynı zamanda kamu hizmetinin etkinliğini azaltan bir başka sorun da, bu hizmetten beklenen amacın istenilen düzeyde yerine getirilememesidir. Bunu kamu hizmetinde yeterlilik sorunu olarak ele almak mümkündür.

Kamu hizmetinin yeterliliği, daha önce değinilen kamu hizmetinin yerine getirilmesindeki gecikmelerin yanı sıra başka nedenlerle de ilgili olabilir. Bu nedenler arasında sosyal kesimlerin politik direnişi, idare ve toplumun kurumsal davranışlarından gerekli esnekliğe sahip bulunmamaları, kamu hizmetinin gerçekleşmesinde yetki ve sorumluluk açısından merkez yerel yönetim birimleri arasında net ve açık bir işbölümünün bulunmayışı, malî konular ve teknik yetersizlikler, sayılabilir.

Sosyal kesimlerin amaçlarını gerçekleştirebilmek için çeşitli yollardan politik direnişi özellikle bazı önemli kamu hizmetleriyle, ekonomik sonuçları yaratacak kamu hizmetlerinde hem hizmetin gecikmesine hem de etkinliğinin azalmasına yol açabilir. Bunun örneklerine ülkemizde sık sık rastlamak mümkündür. Örneğin, önemli karayollarının planlanması, şeker, çimento ve sigara gibi tarıma dayalı endüstri yatırımlarının kuruluş yerlerinin tespiti gibi kamusal kararlar, bölgeler arasında yoğun rekabete ve direnişlere yol açabilecektir.

Öyle ki, bu politik rekabet ve direniş zaman zaman kamu hizmeti gerçekleşmiş olsa dahi bu hizmetin çeşitli açılardan yeterliliğini ve verimliliğini tartışma planında tutabilmektedir. Ülkemizde bu tür direnişlerin etkinliği ile kurulduğu kanaatim veren bazı tesislerin (çimento, şeker fabrikası gibi) kentleşme ve çevre düzenlemesiyle uyum içinde olmadığı açıktır. Örneğin Elazığ, İzmit ve İzmir gibi yörelerde kurulan çimento fabrikalarının (Sarmaşık, Tokgöz, 1982) bu kentlerimizde yoğun bir çevre kirliliğine yol açtığı bilinmektedir

Ülkemizde özellikle bu tür kamu hizmetlerinin kuruluş yerleri seçimi yoğun politik rekabet ve direnişe yol açmaktadır. Bu da kamu hizmetinin yeterliliğini azaltabilen önemli bir nedendir. Kamu hizmetlerinin yeterliliğini azaltan etkenlere ilave olarak belli bir kamu hizmetinin yerine getirilmesinde işlem ve belge çokluğu, idare ve toplum kurumsal davranışında hizmetin gerekli kılabilceği esneklik ve hızın bulunmayışı da önemli bir faktör olarak görülmektedir. Kamu hizmetlerinin mahiyeti, bireylerin ve toplulukların haklarını korumaktır. Buna bağlı olarak bu hizmetin düzenlenişinde halkın isteği de önemli yer tutmaktadır. Aşağıda belde halkının yerel yönetime katılması konusu işlenmiştir.

4. YEREL HALKIN ÇEVREYE ETKİSİ

İnsanların sosyoekonomik gelişmeye bağlı olarak fiziksel çevrelerinin değişmesi, ihtiyaçları da büyük ölçüde değiştirmektedir. Değişmeye paralel olarak çevreden siyasal sisteme yöneltilen istekler doğrultusunda yerel yönetimlerin de yükü artmıştır. Artık bu insanlara iş ve barınak temin etmek, düzenli bir çevrede yaşamalarını sağlamak, birer ihtiyaç olarak ortaya çıkmaktadır. Öte yandan yerel yönetimin karşılaştığı talepleri yerine getirebilmesi ve getirebildiğine dair bir inancı halkta uyandırmayı başarıp başaramaması siyasal sistemin istikrarını belirleyici bir unsurdur.

Kişilerin kentsel gelişmeyi etkilemesi ve çevreden etkilenmesine bağlı olarak kent yönetiminde karar alımına katkıda bulunmasının sağlanması gerekmektedir. Gerçekten çevre düzenlemesi kararlarına yalnızca doğa ve matematik bilimi uzmanlarının katkısı yetmemektedir. Kentsel gelişme, bireyin içinde yaşadığı küçük topluluğun basit yapısını ortadan kaldırmakta ve onun yerine hem algılanması hem de etkilemesi zor bir yapı meydana gelmektedir.

Kentsel gelişmeye bağlı olarak vatandaşın yerel yönetim kararlarına katılması çeşitli araştırmalara konu olmuştur. Esasen yönetime katılma, kent ve kırsal alanların yanı sıra çeşitli ülkelerde de farklı görünüm arz etmektedir. (Dahi, Tufte, 1973; Newton, 1982). Bu çalışmalar sonucunda kentsel gelişmenin tek başına önemli bir siyasal toplumsallaşma etmeni olarak görülmediği (Alkan, Ergil, 1980; Özbudun, 1975), ancak gelişmenin en büyük katkısının bu tür etkileşimleri sağlayacak bir ortamı doğurduğunu ortaya koymuştur.

Toplumsal siyasal çevre ile birey arasındaki etkileşimi, teoriler ileri sürmek için değil, ancak bir yönüyle inceleyebilmek amacıyla İzmir

Büyük kent Bütünü Alanı içinde çeşitli kuruluşlarda - kamu, özel- yerel halkın yönetime katılması konusunda yapılan anket çalışması burada değerlendirilmiştir.

Öncelikle ankete katılanlara kentsel hizmetlere ilişkin sorular yöneltilmiştir. Nitekim kentsel hizmetlerin etkinlikle yerine getirilmesi konusunu belirleyebilmek için, "Bulunduğunuz Semtte Kentsel Hizmetler Yeterli midir" sorusu üzerinde durulmuştur. Ankete katılanların yüzde 69.2 si bu soruyu "hayır" şeklinde cevaplandırmışlardır. Öte yandan hizmetlerin yerine getirilememesinde etkili faktörler içinde elde edilen sonuçlara göre, mali konular yüzde 24.7, yöneticinin başarısı yüzde 26.9 ve organizasyon ise yüzde 25.5 oranına sahiptir. Görüldüğü gibi halk, mali yetersizlikten dolayı hizmetlerin yerine getirilememesi fikrini iyice benimsemiş görülmektedir. Bununla beraber organizasyon yetersizliğinin yansırı yöneticinin de kent yönetiminde aktif bir role sahip olması gerektiğinin bilincindedir. Ayrıca, belde halkı kendisinin yerel yönetimde kentsel hizmetlere ilişkin kararlar ahırında etkin role sahip olduğu fikrine yabancıdır. Nitekim hizmetleri etkileyen faktörler içinde "halkın ilgisi" faktörü yalnızca yüzde 8.1 değerine sahiptir. Aşağıdaki tablo bu konuda bir fikir vermektedir.

Hizmeti

Etkileyen Halkın Yöneticinin Malî

Faktörler İlgisi Başarısı Konular Organizasyon Cevapsız Toplam

Yüzde 8.1 26.9 27.4 25.5 12.1 100

Halkın yönetime katılmada istekliliğinin belirlenebilmesi amacıyla, "Bölgenizde daha iyi kentsel hizmet sunulabilmesi için çeşitli şekillerde katkıda bulunabilir misiniz" sorusuna ankete katılanların yüzde 46.1'i "evet" cevabını vermiştir. Bununla birlikte yardımcı olamayacaklarını belirtenler, çekimserler ve cevap vermeyenler de dahil olmak üzere yüzde 53.9'u bu konudaki olumsuz yaklaşımı göstermektedir denilebilir. Aşağıdaki tabloda yüzde oranları gösterilmektedir.

Hizmete	Bir fikrim			
Katılma	Evet	Hayır	yok Cevapsız	Toplam
Yüzde	46.1	26.9	18.8 8.2	100

Aslında bireyin kendisinin etkileyemediği, ancak başkalarının etkileyebildiği ve çok daha fazla yararlandığına inanç getirdiği bir siyasal sistemde yaşamakta olduğunu düşünmesi onun sisteme yönelttiği desteğini çekmesine yol açabilecektir. Nitekim "yerel nitelikli kararların alınma

sında halk sizce yönetimi etkileyici güce sahip midir" sorusuna ancak yüzde 43.3 "evet" cevabını vermiştir.

Halkın etkileyici rolü/gücü	Evet	Hayır	Bir fikrim yok	Cevapsız	Toplam
Yüzde	43.3	30.3	13.9	12.5	100

Katılıma isteksizlik, yerel yönetimlerin katılımı sağlama konusunda yeterli girişimde bulunmadığı fikrini aklı getirmektedir. Bu konuyu açıklığa kavuşturabilmek için "kente ilişkin isteklerinizi nasıl iletmediniz" sorusu yöneltilmiştir. Bu soruya yüzde 49.5 "ilemedikleri" yolunda cevap vermişlerdir. Ayrıca ilgi göremeyecekleri için iletmediklerini belirtenler yüzde 9.7'dir. Nitekim aşağıdaki tabloda isteklerin iletilmesinde gösterilen isteksizlik açıkça görülmektedir. Bunun yanında ancak yüzde 14.4 oranında "muhtar", yüzde 10.0 oranında da belediyeye başvurulduğu anlaşılmaktadır. Öte yandan olağan katılım yollarının kendisine kapalı olduğunu gören birey, olağan dışı yollara, arkadaşlık ilişkileri gibi başvurabilmektedir.

Arka							
İsteklerin İletilmesi	Muhtar	Belediye	daşlık ilişkileri	İletmem	İletmiyorum	Cevapsız	Toplam
Yüzde	14.4	10.0	8.7	9.7	49.5	7.7	100

Genel olarak ankete katılanlar, bugünkü durumda kentsel hizmetlere ilişkin ümitsizliklerini belirtmekle beraber, geleceğe yönelik olarak, "Beldeye ilişkin karar alımında katılarımızı sağlayacak bir büro oluşturulsaydı başvurarak katılır mıydınız" sorusuna yüzde 74.5 olumlu cevap vermiştir. Yüzde 13.5 soruyu "hayır" şeklinde cevaplandırmıştır. Olumsuz cevap verenlerin yüzde 60.7'si ise kente ilişkin kararların alımında isteklerin etkili olacağına ihtimal vermediklerini ileri sürmüşlerdir.

Katıda					
Bulunma	Evet	Hayır	Bir fikrim yok	Cevapsız	Toplam
Yüzde	74.5	13.5	4.3	7.7	100
İlgisizliğin Nedeni	İşin Çokluğu	İsteklerin Kararda önemli yok)	Hiç biri olmayışı	(Alternatif	Toplam
Yüzde					

Kentle sosyal ve kültürel anlamda bütünleşememe, insanların kendi dışında kalan konularda konuşma zorlukları, evden ayrılma güçlükleri, işe karışmama alışkanlığı ve isteklerin bir sonuç verip vermeyeceği konularındaki şüphencilik gibi unsurlar, ilgili kuruluşların katılmayı sağlayıcı çalışmalarını büyük ölçüde olumsuz yönde etkileyebilecektir. Katılımı arttırabilmek için, çevre sorunlarını ilgilendiren her alanda - ekonomi, toplumsal kent planlaması gibi konularda çabuk öğrenilemeyecek tekniklerle karıştırılmamak koşuluyla yaygın eğitim ile bilgi verilmesi yararlı olacaktır. Yetişkinler bu konuyla yakından ilgili kişiler olup, savunulacak görüşlerden fayda/zarar elde edeceklerinden bu konuyla yakından ilgilenmek durumundadırlar. Ayrıca, basın, yayın araçları halka bilgi vermekle katılım konusuna yeni boyutlar kazandırabilir. Yapılan bir araştırmada, Kenya için çevre korunması tasarılarının yerel halkın harekete geçirilememesi nedeniyle başarıya ulaşamadığı, buna karşılık Meksika’da Mapini çevresinde, bir biosfer rezervi sağlanması sayesinde kaçak avcılarının bile çevre korunmasında bekçi durumuna dönüştüğü (Zule, 1984) belirtilmektedir.

Gerçekten, belde vatandaşlarının desteğini sağlamak için «çevre koruması» konusunda bilgi verilmesi, amaçların öğretilmesi gerekmektedir. Aksi halde destek elde edilemez ve başarı sağlanamaz.

5. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Türkiye’de kentsel nüfusun gelişmesi, birbirinden bağımsız uygulanan sosyoekonomik politikalar sonucu olumsuz yönde etkilenmiş ve kentleşme yalnızca bir nüfus artışı şeklinde anlam kazanmıştır. Başka bir ifadeyle kentleşme, batı ülkelerinde görüldüğü gibi, sanayileşmenin bir işlevi olarak gelişmemiş, ancak sanayileşme için gerekli ortamı hazırlamıştır. Buna bağlı olarak, düzensiz ve aldattıcı bir kentleşme meydana gelmiştir. Kentleşme olayındaki hazırlıksızlık sosyal, İktisadî ve hukukî bakımdan açıkça görülmektedir.

Nüfus artışı ile kentlerin büyümesi, merkezdeki kentle onun yakın etki alanı içinde bulunan yerleşmeleri İktisadî ve sosyal yönden bütünleştirmiştir. Kentlerin büyümesiyle birlikte kentsel hizmetlere olan talep de artmıştır. Ancak kent nüfusunun artışıyla ortaya çıkan konut, arsa ve altyapı yatırımları gibi kentsel hizmetlere yeterli ilgi gösterilmemiştir. Buna bağlı olarak, aslında kalkınmanın itici gücü şeklinde değerlendirilmesi gereken kentleşme, hizmet sorunlarına yol açan bir değişim gibi yorumlanmaya başlamıştır. Bu olumsuz gelişmeyi ortadan kaldırmak için, özellikle metropoliten alanlarda kentsel fonksiyonların düzenlenmesi ve büyük kent yönetiminin daha geniş bir perspektif içinde ele alınması gerekmektedir

Ülkemizde, kentleşmeye ilişkin hizmetlerin yerine getirilememesi, önemli ölçüde hukukî düzenlemelerin gecikmesinden kaynaklanmaktadır. Burada, hukukî düzenlemelerin gecikmesi ise, sorunun zamanında tanınarak, politik tercih kararının zamanında verilememesinden kaynaklanmaktadır. Bu durumda, yerel nitelikli kararların nasıl verildiği, onları kimin verdiği ve ayrıca genelde hangi kararların azınlık elinde toplandığı hususlarının açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

Çevre sorunlarının çözümü için uygulanacak siyasalar, planlar, işletme yöntemleri ve teknikleri konularındaki yeniliklerin başında halkın tutum ve davranışlarıyla destekleyici katılımı gelmektedir. Halkın karar alımına katkıda bulunmasının sağlanması için de kuruluşların özellikle kent yönetiminde etkin organ durumundaki belediyelerin halkla ilişkilerini geliştirmesi gereklidir. Şüphesiz bu gelişmeye bağlı olarak, halkın tepkisine önem veren ve değerlendiren yönetimlerin başarısının büyük ölçüde artacağı söylenebilir.

KAYNAKLAR

- ALKAN, T., ERGİL, D. (1980) : «Siyaset Psikolojisi» Turhan Kitabevi; Ankara. BREESE, G. (1966): «Urbanization in Newly Developing Countries»; Prentice Hall Inc. Englewood Cliff; New Jersey.
- DAHL, R. A., TUFTE, E. R. (1973) : «Size and Democracy»; Stanford University Press; Stanford California.
- DPT., (1981) : «Kalkman Türkiye»; DPT yayını; Ankara.
- ERKAN, H. (1984) : «Ekonomi Politikasının Temelleri»; Aydın Yayınevi; İzmir. GOLDSMITH, M. (1980): «Politics, Planning and the City»; Hutchinson Publishers; London.
- KARTAL, S. K. (1978) : «Kentleşme ve İnsan»; TODAİE Yayını; Ankara. NEWTON, K. (1982): «Is Small Really So Beautiful? Is Big Really So Ugly? Size, Effectiveness and Democracy in Local Government»; Clarendon Press, C. XXX; Oxford.
- ÖZBUDUN, E. (1975) : «Türkiye’de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma»; A. Ü. Hukuk Fakültesi Yayın; Ankara.
- SARMAŞIK, M. N., TOKGÖZ, M. (1982) : «İzmir’de Hava Kirliliği ile İlgili Bir Araştırma»; Çevre Sempozyumu, Ege Üniversitesi Yayını; İzmir.
- SENCER, Yakut. (1979) : «Türkiye’de Kentleşme»; Kültür Bakanlığı Yayınları; Ankara.
- TEKELİ, İ., ORTAYLI, İ. (1974) : «Savaş Sonrası Ortamında 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı»; ODTÜ, İdari İlimler Fakültesi Yayını; Ankara.
- VARLIER, Oktay. (1978) : «Türkiye Tarımında Yapısal Değişme, Teknoloji ve Toprak Bölüşümü»; DPT. Yayını; Ankara.
- ZULE, E. H. (1984) : «Toplum Bilim Uzmanlarının Çevre Planlaması Araştırmalarına Katılması»; Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları; Ankara.

**BELEDİYE VE ÖZEL İDARELERİN
ARAÇ GEREÇ İTHALLERİNDE
UYULACAK İŞLEM VE USULLER**

Halil NİMETOĞLU
Mülkiye Başmüfettişi

Hüseyin ÖNAL
Mülkiye Başmüfettişi

I — GİRİŞ

İş makinaları başta olmak üzere, özellikle belediyelerimiz son yıllarda sık sık yurt dışı alımlarda bulunmaktadır.

Dış Ticaret konusu ve bu arada ithalat işleri, Bakanlığımızın yasalarla üstlendiği görev ve hizmetlerin dışında olup, yerel yönetimlerimiz de bu alanda yeterli bilgiyi taşımamaktadırlar.

Bu bakımdan, söz konusu kuruluşların dış alım işlerine girecekleri zaman, bu alanda ne tür iş ve işlemleri yerine getirecekleri ve hangi kuruluşlarla ilişki kurmaları gerekeceği hususlarına açıklık getirmek üzere, konunun mevzuat ve diğer idari usul ve işlemler yönünden incelenip araştırılması yoluna gidilmiştir.

Ülkemizde ithalat işleri, incelememizin, “Konuya İlişkin Mevzuat Hükümleri ve Kararlarla Tebliğler Bölümünde belirtilen; 3274 sayılı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilatı ve Görevleri Hakkında Kanun, 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun, 1615 sayılı Gümrük Kanunu, 5383 sayılı Gümrük Kanununa Bağlı Gümrük Giriş Tarife Cetvelinin Değiştirilmesi Hakkında 474 sayılı Kanun ve 2976 sayılı Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan; kararlar, yönetmelikler, tebliğler, ilgili kuruluşlara verilen talimatlar çerçevesinde ve çok taraflı veya iki taraflı anlaşmalar hükümleri dahilinde cereyan etmektedir.

Sözü edilen Yasaların verdiği yetkiye dayanılarak en son 26.12.1985 gün ve 18970 sayılı Resmi Gazetede, 85/10193 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına ekli “İthalat Rejimi Kararı” ile “İthalat Yönetmeliği” yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur.

Dış Ticaretin ve bu arada konumuz olan ithalatın dünya ve ülkemiz ekonomik ve ticari koşulları ile çok yakından ilgili olması, bu koşulların da çok farklı nedenlerle sık sık değişmesi dolayısıyla, bu alanda çok sık ve seri kararlarla diğer önlemlerin alınması zorunluluğu doğmaktadır.

Bu bakımdandır ki, yukarıda belirtildiği gibi, düzenlemelerin yıllık kararlarla yönetmeliklere ve yılı içinde dış ticarete yönelik çok değişik tebliğ ve genelgelere bırakılması kaçınılmaz bir durumdur.

Dış Ticaretin (ihracat - İthalat) düzenlenmesinde görev ve yetkiler, konulara göre, birden çok Devlet kuruluşuna verilmiş bulunmaktadır.

Bu alanda öncelikle görevli ve yetkili kuruluş 3274 sayılı Yasayla kurulan Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığıdır.

Daha sonra; Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, T.C. Merkez Bankası ile diğer kamu ve özel bankaların ve gümrük kuruluşlarının özel ve kamu sektörü ithalatına ilişkin işlemlerde görev ve yetkileri bulunduğu ve ayrıca kamu sektöründen olarak Belediye ve Özel İdarelerin ithalat işlerinde, hazine adına kefalet işini yürüten kuruluş olarak İller Bankasının da görev ve yetkisinin olduğu belirlenmiştir.

Sözü edilen kuruluşların, konumuz olan ithalat iş ve işlemlerinde ne tür görev ve yetkileri üstlenmiş bulundukları hususuna yeri geldikçe etraflıca değinilecektir.

İthalat işlerine ilişkin iş ve işlemlerin nasıl ve ne biçimde yürütüleceği konusu Bakanlığımız ve Belediyelerle özel İdareler bakımından etraflıca bilinen hususlar değildir.

Bu bakımdan inceleme ve araştırmamızla konuya her yönüyle açıklık getirilmesine çaba gösterilmiştir.

Yukarıda da belirtildiği gibi, dış ticaretin ve bu arada ithalatın sık sık değişen rejim kararları, yönetmelikler ve tebliğlerle düzenlenip yürütülmesi karşısında, uygulamada ve denetimlerde gereken hallerde belirtilen düzenleyici metin ve yazıların bulunup yakından incelenmesi gerekmektedir.

II — KONUYA İLİŞKİN MEVZUAT HÜKÜMLERİ VE KARARLARLA TEBLİĞLER

1 — 16.4.1986 gün ve 3274 sayılı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilatı ve Görevleri Hakkında Kanun

Amaç

Madde 1. — "Bu kanunun amacı ekonomi ve dış ticaret politikalarının tespitine yardımcı olmak; bu politikalar çerçevesinde faaliyet

lerin düzenlenmesi, uygulanması, uygulamasının izlenmesi ve geliştirilmesi için Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının kurulmasına, teşkilat ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemektir.”

Görev

Madde 2. — "Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının görevleri şunlardır:

- a) Ekonomi ve dış ticaret politikalarının hedeflerinin tespiti ile ilgili çalışmaları yapmak ve kararlaştırılan politikaları uygulamak,
- d) İhracat ve ithalatın kalkınma planları ve yıllık programlarda öngörülen hedefler çerçevesinde yürütülmesini sağlamak.”

İthalat Genel Müdürlüğü

Madde 11. — "İthalat Genel Müdürlüğünün görevleri şunlardır:

- a) İthalatın kalkınma planları ve yıllık programlarda öngörülen hedefler çerçevesinde yürütülmesini sağlamak,
- b) İthalat rejimi ile programını hazırlamak, uygulamak ve ithalatla ilgili izinleri vermek,
- c) İç piyasa ve sanayinin ihtiyaçlarını izlemek ve bu konuda gerekli tedbirleri almak,
- d) İthalat müsaadeleriyle ilgili belge ve ruhsatnameleri tanzim etmek,
- e) İthal mallarının dünya piyasalarına uygun olarak ithalini sağlayıcı tedbirleri almak,
- f) Fiyat ve kalite kontrol işlerini düzenlemek,
- g) Milletlerarası fuarların ithalat ile ilgili işlemlerini düzenlemek”,

Mahalli İdarelerle Koordinasyon Sorumluluğu

Madde 29. — "Müsteşarlık, hizmet alanına giren konularda Mahalli İdarelerle Koordinasyonu sağlamaktan sorumludur.”

2 — 20.2.1930 gün ve 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun

Madde 1. — (5.2.1954 gün ve 6258 sayılı Yasa ile değişik)

"Kambiyo, nukut, esham ve tahvilat alım ve satımı ve bunlar ile kıymetli madenler ve kıymetli taşlarla bunlardan mamul veya bunları

muhtevi her nevi eşya ve kıymetlerin ve ticari senetlerle tediye temine yarayan her türlü vasıta ve vesikaların memleketten ihracı veya memlekete ithalinin tanzim ve tahdidine ve Türk parasının kıymetinin korunması zımında kararlar ittihazına icra vekilleri heyeti salahi yetlidir."

3 — 19.7.1972 gün ve 1615 sayılı Gümrük Kanunu

Madde 19. — (18.4.1983 gün ve 2817 sayılı Yasayla değişik)

1. "iç ve dış emniyetin sağlanması, halkın, hayvanların, bitkilerin ve ürünlerin hastalıklardan korunması, tarih ve sanat eserlerinin memleketten çıkarılmasının önlenmesi maksadıyla veya mali ve iktisadi zaruretler halinde ve ülke çıkarları göz önünde bulundurularak; eşyanın giriş, çıkış, transit ve aktarma serbestliğini kısıtlamaya veya kaldırmaya..."

' 2.....

Bakanlar Kurulu yetkilidir."

Madde 20. — "Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile ticaret antlaşması akdetmeyen veya akdedilmiş ticaret antlaşmalarını vaktinden evvel tek taraflı olarak kısmen veya tamamen hükümsüz bırakan, Türk kara, hava ve deniz nakil vasıtalarına karşı yasaklık ve kısıntı hükümleri koyan veya bunlar hakkında farklı işlemler uygulayan memleketlerin malları ile kara, hava ve deniz nakil vasıtalarına karşılık olmak üzere yasaklık ve kısıntılar koymaya ve farklı işlemler ve tarifeler tatbik etmeye Bakanlar Kurulu yetkilidir."

4 — 5383 sayılı Gümrük Kanununa Bağlı Gümrük Giriş Tarife Cetvelinin Değiştirilmesi Hakkında 474 sayılı Kanun

Madde 2. — (23.11.1982 gün ve 2716 sayılı Kanunla Değişik)

"Uzun süreli Kalkınma Planının hedeflerini göz önünde bulundurarak Gümrük Giriş Tarife Cetvelinin mali ve koruyucu etkisini ülke ekonomisine en uygun nitelikte tutmak amacıyla, Maliye Bakanlığının (...) ve ilgili diğer Bakanlık ve kuruluşların görüşlerini alarak önereceği kararnamelerle Gümrük Giriş Tarife Cetvelinde gösterilen Gümrük Vergisi ve ithalde alınan diğer vergi ve resim oranlarını, ithal edilecek maddelere göre değiştirmeye ve tarifedeki notlarda gerekli değiştirmeleri yapmaya ve bu değişikliklerin uygulanmasını ilişkin usul ve şartları tespit etmeye Bakanlar Kurulu yetkilidir..."

5 — 2.2.1984 gün ve 2976 sayılı Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

Amaç ve Kapsam

Madde 1. — “Dış Ticaretin ülke ekonomisinin yararına düzenlenmesini sağlamak amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler konulması ve kaldırılması, bu yükümlülüklerle ilişkin esasların tespit edilmesi ve oluşan fonların kullanılması bu kanun hükümlerine göre yürütülür.”

Yetki

Madde 2. — “Bakanlar Kurulu bu kanun kapsamındaki konularda düzenlemeler yapmaya yetkilidir.”

Ek Mali Yükümlülükler

Madde 3. — “İthalat, ihracat veya dış ticaret işlemleri üzerine konulan ek mali yükümlülüklerin nevi, miktarı, tahsili, takibi, iadesi, gerektiğinde bütçeye irat kaydedilmesi, bir fonda toplanması ve fonun kullanım esasları Bakanlar Kurulu kararında gösterilir.

Ek mali yükümlülüklerin tahsilinde 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun uygulanır.”

Müeyyide

Madde 4. — “Bakanlar Kurulu kararıyla tahsil edilen ek mali yükümlülükleri yerine getirmeden ithalat, ihracat veya diğer dış ticaret işlemlerini gerçekleştirenler, noksan ek mali yükümlülüğün iki katı para cezasına çarptırılırlar/”

6 — 28.7.1967 gün ve 933 sayılı Kalkınma Planının Uygulanması

Esaslarına Dair Kanun

Teşvik ve Tanzim

Madde 2. — “Kalkınma planı ve yıllık programlara uygun olarak yatırımların teşvik ve tanzimi maksadıyla;

B) Yatırım mallarında ve hammaddeelerde gümrük vergi ve resimleri ile ithalden alınan diğer vergi ve resimler toplamında iktisadi faaliyet sektörlerine göre kısmi veya tam muafık ihdası veya bu vergiler ve resimler toplamının kısmen veya tamamen iadesi konuları Bakanlar Kurulu kararnameleri ile düzenlenir...”

7 — 26 Aralık 1985 tarih ve 18970 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 20.12.1985 gün ve 85/10193 sayılı Bakanlar Kurulu Kararma ekli "İthalat Rejimi Kararı" ile buna dayanılarak Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığınca çıkarılıp aynı Resmi Gazetede yayımlanan "İthalat Yönetmeliği",

8 — 9 Ekim 1986 gün ve 19246 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 25.9.1986 gün ve 86/11034 karar sayılı Bakanlar Kurulu Kararma ekli "İthalat Rejimi Kararma Ek Karar",

9 — 7 Temmuz 1984 gün ve 18451 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Bakanlar Kurulunun 21.6.1984 tarih ve 84/8224 sayılı Kararı ile yürürlüğe konulan "Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında 30 sayılı Karar",

10 — 7 Temmuz 1984 gün ve 18451 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılığının Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında 30 sayılı Karara ilişkin 84-30/1 sayılı Tebliği.

11 — 13 Temmuz 1984 gün ve 18457 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 30 sayılı Karar ile Devlet Bakanlığı ve Başbakan Yardımcılığının 84-30/1 sayılı Tebliğine ilişkin T.C. Merkez Bankasının I/A sayılı Genelgesi.

12 — Bakanlar Kurulunun 14.10.1986 gün ve 86/11103 sayılı Kararı ile kabul edilen 1987 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Kararın "Tedbirler" bölümü.

13 — Bakanlar Kurulunun 1987 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair 86/11103 sayılı Kararının Eki "Yatırımların ve Döviz Kazandırıcı Hizmetlerin Teşviki ve Yönlendirilmesine Ait Esaslar."

14 — Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının; Yatırımların Teşviki ve Yönlendirilmesi ile ilgili 87/1 sayılı Tebliği.

III — 85/10193 KARAR SAYILI "İTHALAT REJİMİ KARARI" ve "İTHALAT YÖNETMELİĞİ"

İthalat işleri; son olarak 20.12.1985 tarih ve 85/10193 sayılı Bakanlar Kurulu Kararma ekli olarak çıkarılıp, 26 Aralık 1985 gün ve 18970 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan ve halen yürürlükte bulunan "İthalat Rejimi Kararı" ile bu kararın verdiği yetkiye dayanılarak Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığınca çıkarılıp da, belirtilen Resmi Gazetede yayımlanan "İthalat Yönetmeliği" ve daha önce de belirtildiği gibi tebliğler, ilgili kuruluşlara verilecek talimatlar çerçevesinde ve çok taraflı veya iki taraflı anlaşmalar hükümleri dahilinde cereyan etmektedir.

Belirtilen karar ve yönetmelik hükümlerinin ışığında, inceleme - araştırma konumuzla ilgisi dolayısıyla, aşağıdaki açıklamaların yapılması gerekli görülmüştür.

1 — İthal Edilecek Maddeler Grubu ile İthal Listeleri ve Bu Listelerden Yapılacak İthalat

İthalat Rejimi Kararının 3 üncü maddesine göre ithal edilecek maddeler;

- Müsaadeye tabi,
 - Libere (İthali serbest),
- olmak üzere iki gruba ayrılır.

Fon ödenmek suretiyle ithal edilecek maddeler, libere maddeler rejimine tabidir.

Özel kanunlarla ithali yasaklanmış olanlar ile ithaline müsaade edilmeyen ve müsaadeye tabi maddeler dışında kalanlar libere maddelerdir.

İthalat Yönetmeliğinin 6 ncı maddesine göre de; müsaadeye tabi maddeler listesi bu yönetmelik ekinde yayımlanmıştır.

Libere maddeler ile fon ödenmek suretiyle ithal edilecek maddeler listesinde yer alan maddelerle ilgili ithal talepleri, Harçlar Kanunu gereğince yatırılması gereken harcın yatırıldığını gösterir makbuzun aslı ile birlikte 4 üncü madde uyarınca teminat yatırılarak bankalara yapılır.

Müsaadeye tabi maddeler listesinde yer alan maddelerle ilgili ithalat talepleri, bu yönetmeliğe ekli (Ek: 6)'da belirtilen belgelerle birlikte Müsteşarlığa yapılır.

Müsteşarlıkça uygun görülen talepler müsaade belgesine bağlanıp bunun aslı ilgisine verilir.

2 — Eski Malların İthali

İthalat Rejimi Kararının 6 ncı maddesine göre; eski, kullanılmış, yenileştirilmiş mallar ile kusurlu (defolu), standart dışı (Supstandart), yatık (zamanla dayanıklılığını yitirmiş) ve düşük kaliteli malların ithali müsaadeye tabidir.

Bu gibi malların proje bazında ithaline ise Devlet Planlama Teşkilatı izin verebilir.

Devlet Planlama Teşkilatının 87/1 nolu "Yatırımların Teşviki ve Yönlendirilmesi ile İlgili Tebliğinin 51 inci maddesine göre; kullanılmış, yenileştirilmiş ve standart dışı yatırım mallarının proje bazında ithaline izin verilebilmesi için;

a — İthal edilecek tesisin teşvik edilebilen (Mali ve Ekonomik fizibilitesi bulunan) bir yatırım konusu olması,

b — İthal edilecek kullanılmış makine ve teçhizatın imalat yılının 1980 yılından önce olmaması (Tebliğin 56/4 maddesine göre Belediyelerde yaş sınırı 5'dir.),

c — Kullanılmış makina ve teçhizatın tamamının fiilen ithalini müteakip Devlet Planlama Teşkilatınca fabrika mahalline montajdan sonra ekspertizinin yapılması ve Teşvik Belgesinin vizesi,

gerekmektedir.

Teşvik Belgesi kapsamında ithal edilen kullanılmış makina ve teçhizatın amacı dışında kullanıldığı, satıldığı, tebliğde belirtilen Teşvik Belgesinin iptalini gerektirecek hallerin mevcut olması halinde bunun iptali yanında, ithal edilen makina ve teçhizatın gümrüklere iadesi yoluna da gidilir.

3 — Kiralama Yoluyla Yapılacak İthalat

İthalat Rejimi Kararının 7 nci maddesine göre; kiralama yoluyla yapılacak ithalat ve bağlı muamele müsaadeye tabidir.

İthalat Yönetmeliğinin konuya ilişkin 24 üncü maddesine göre de; kiralama yoluyla yapılacak her türlü ithal talepleri;

— Kiralanacak malın gümrük tarife istatistik pozisyonunu, özelliklerini, kira amacını ve kullanım yerini belirten bir dilekçe,

— Kiralanacak malın, normal satış fiyatını gösterir mahalli ticaret ve sanayi odalarınca ve konsoloslüğümüzca tasdikli iki adet proforma fatura ve tercümesi,

— Kira süresini, kira tutarını, ödeme, sigorta vb. şartları kapsayan, taraflarca imzalı kira sözleşmesinin aslı, fotokopisi ve noterden tasdikli tercümesi,

— Kira konusu malın kira süresi sonunda aynen iade edileceğine, devir veya satışının yapılmayacağına ilişkin taahhütname,

— Kullanılmış mal kiralınmasında söz konusu malın daha önce kaç yıl kullanıldığının ve daha kaç yıllık ekonomik ömrünün kaldığının yetkili mercilerden alınacak bir ekspertiz raporu ile tevsiki,

— Kira konusu mala ait katalog veya teknik doküman,
ile birlikte Müsteşarlığa yapılır.

Müsteşarlıkça uygun görülen talepler Türk Parasının Kıymetini Koruma Mevzuatına göre döviz iznine bağlanmak üzere Merkez Bankasına gönderilir.

4 — Kitap ve Diğer Matbua İthalatı

İthalat Yönetmeliğinin 27 nci maddesine göre; kitap ve diğer matbua ithalatı libereair (Yasak yayınlarla ilgili hükümler saklı kalmak koşuluyla).

Bu tür ithalatı, ithalat belgesi aranmaz; nakdi teminat da alınmaz.

Günlük periyodik gazetelerin ithalatında, ithal müsaadesi de aranmaz. Bunlara ait transferler, bankalarca gümrük veya PTT idarelerince tasdikli orijinal faturaya göre yapılır.

5 — İthalat Belgesi

İthalat Rejimi Kararının 8 inci ve İthalat Yönetmeliğinin 3 üncü maddesine göre; döviz tahsisi suretiyle yapılacak ithalat için (bedelsiz ithalat hariç) gerçek veya tüzelkişilerin geçerli "ithalat Belgesine sahip olmaları gerekmektedir.

İthal Belgelerinin alım koşulları ve tabi olduğu esaslar yönetmeliğe ek tebliğde belirlenmiş olup, konuya, ilgili bölümde ayrıca etraflıca değinilecektir.

6 — İthalatta Teminat

İthalat Rejimi Kararının 86/11034 sayılı Bakanlar Kurulu kararına ekli karar ile değişik 10 uncu maddesi ile yönetmeliğin 5 ve 18 inci maddeleri, ithal talebinde bulunanların yatıracakları teminat konusunu düzenlemiş olup, konuya, ilgili bölümde etraflıca değinilecektir.

7 — Fon Ödemek Suretiyle İthalat

İthalat Rejimi Kararının 15 inci maddesine göre; fon ödemek suretiyle ithal edilecek maddeler listesinde (Kararın Ek: 2'si) yer alan malların ithalatında fiili ithal tarihi esas alınarak listede gösterilen miktar ve nispetler üzerinden Toplu Konut Fonu alınır.

Fon ödemek suretiyle ithal edilecek maddeler listesinden kiralama yoluyla mal getirilmesi halinde kira müddetinin her yılı veya daha fazla kısmı için esas fon tutarının % 25'i kadar fon tahsil edilir.

Teşvik Belgesine bağlanmış gümrük muafiyetli olan ithal malları fona tabi değildir.

8 — Müsaade Belgesi, İthal Müsaadesi

İthalat Yönetmeliğinin 2, 6, 9 ve 11 inci maddeleri ile ithalat Rejimi Kararının 11 inci maddesi esas alınarak, yazımızın ilgili bölümünde, müsaade belgesi ve ithal müsaadesi ile bunlara ilişkin sürelerin hangi hallerde ne şekilde uzatılabileceği konusuna etraflıca değinilecektir.

9 — Motorlu Kara Ulaştırma Araçları İthalatı

İthalat Yönetmeliğinin 17 nci maddesine göre; komple (monte edilmiş) veya parça halinde kamyon, çekici araç, römork (Tarım traktörü römorkları hariç) yarı römork ve otobüslerin ithalatında; bankalarca ithal müsaadesi verilmeden önce, bu yönetmelikteki diğer hükümlerin saklı kalması şartıyla Karayolları Trafik Yönetmeliğinin 144 üncü maddesindeki kayıtlara uygunluğu bakımından, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı veya bu Bakanlığın yetki verdiği Türk Standartları Enstitüsü tarafından vize edilmiş proforma fatura aranacaktır.

10 — Mahrecine iade

İthalat Yönetmeliğinin 19 uncu maddesine göre; karar ve yönetmelik hükümleri esas alınarak fiilen ithal edilmiş malların:

A — Sipariş evsafına uygun olmaması veya bozuk çıkması nedeniyle değiştirilmek,

B — Bozuk çıkması veya sonradan bozulması durumlarında ve yurt içinde tamir edilememesi halinde tamir edilmek,

Üzere mahrecine veya üçüncü bir ülkeye gönderilmesi Müsteşarlığın iznine tabidir.

Gümrükteki malların mahrecine veya mahreçlerinden başka yere gönderilmeleri gümrük idarelerinin müsaadesine bağlıdır.

Müsteşarlıkça verilecek mahrecine iade müsaadelerine dayanılarak geri gönderilen madde yerine ancak aynı miktar ve kıymette uygun evsafdaki maddenin ithali mümkün olup, başka bir madde ithal oluna

maz.

11 — Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinden Yapılacak İthalat

İthalat Yönetmeliğinin 23 üncü maddesine göre KKTC 'den yapılacak her türlü ithalat talepleri;

— Döviz istek formu,

— KKTC yetkili makamlarınca onaylanmış ve Lefkoşe Ekonomi ve Ticaret Baş müşavirliğince vize edilmiş üç örnek proforma fatura ve iki örnek menşe şahadetnamesi,

— Harç makbuzunun aslı,

— Teminat makbuzunun aslı,

ile birlikte Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığına yapılacaktır.

Teşvik Kararları çerçevesinde KKTC'den yapılacak ithalatta, Devlet Planlama Teşkilatı'nca verilecek belgelerin ithal müsaadesine bağlanmasından önce ithalatçılar tarafından Müsteşarlığın uygun görüşü alınır.

Bu ithalatta memleket değişikliği yapılamaz. Her türlü mal değişikliği talepleri Müsteşarlıkça incelenerek sonuçlandırılır.

KKTC serbest ticaret bölgesinden Türkiye'ye yapılacak ithalat genel hükümlere tabidir.

12 — Dış Ticareti Devletleştirilmiş Ülkelerden Yapılacak İthalat

İthalat Yönetmeliğinin 46 ncı maddesine göre; dış ticareti devletleştirilmiş ülkelerden ithalat, dış ticaret sermaye şirketlerince ve kendi faaliyet alanları ile ilgili olarak kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılabilir.

Dış ticareti devletleştirilmiş ülkeler, yönetmeliğin Ek : 12/A listesinde, bu ülkelerden ithalat yapabilecek kamu kurum ve kuruluşları da Ek : 12/B listesinde sıralanmıştır.

13 — Kamu Sektörü İthalatı

İthalat Yönetmeliğinin 25 inci maddesi kamu sektörü ithalatını hükme bağlamış olup, kamu sektörüne dahil daire ve kuruluşları sıralamıştır.

Özel idarelerle belediyeler de bu kuruluşlar arasında bulunmaktadır.

Madde hükmüne göre, kamu sektörünce yapılacak ithalata yönelik ihalelerde ihale açılmadan önce Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığından uygun görüş alınması gerekmektedir.

Kamu sektörünün libere maddeler ile fon ödemek suretiyle ithal edilecek maddeler listesine ilişkin ithal talepleri doğrudan bankalara yapılır.

Müsaadeye tabi maddeler listesinde yer alan maddelere ilişkin ithal talepleri ise;

a — İthalatın finansman şekli,

b — İthalat, bir proje ile ilgili ise projenin teslim tarihi,

c — Harç makbuzu ile banka makbuzunun asılları,

d — Döviz istek formu,

e — Malın menşei de belirten müracaat tarihine göre altı aydan yeni tarihli ve opsiyonu bitmemiş iki adet proforma fatura ile tercümesi,

f — İhale yoluyla yapılan alımlarda bahis konusu malzeme için firmaların vermiş oldukları tekliflere ait ayrıntılı mukayese tablosu ile satın alma komisyonu raporunun birer örneği,

g — Milletlerarası anlaşmaya dayanan projelerde anlaşma ile birlikte Bakanlar Kurulu Kararının birer örneği,

h — Teslim, tediye, teminat, garanti müddeti, geçici ve kati kabul gibi hükümlere ilaveten özellikle malzemenin tespit edilen teslim süresinde sevk edilmemesi halinde belirli bir yüzde nispetinde gecikme cezasının tatbik edileceğine dair bir hüküm ihtiva eden mukavelenin tasdikli Türkçe tercümesi,

gibi bilgi ve belgelerle Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığına yapılır.

Kamu sektörünün yapacağı ithalatta, yönetmeliğin 12 nci maddesinin I. bendi gereğince vaki olacak ek süre istekleri maddede belirtilen esaslar dahilinde Bankalarca yerine getirilir. Bunun dışında kalan ek süre, imal süresi, onaylı fatura değişikliği ve mahrecine iade istekleri ile mal değişikliğine ait gümrük ihtilafları, teminatın irat kaydı ile iadesi uyumsuzlukları müsteşarlıkça (İthalat Genel Müdürlüğü) incelenerek sonuçlandırılır.

Kamu sektörü mutemet yoluyla ithalat yapamaz.

Bir kamu kuruluşu diğer bir kamu kuruluşu adına

ithalat yapabilir. Bu durumda ithalatı gerçekleştiren kamu kuruluşu, adına ithalat

yapılan kamu kuruluşuna tanınan nakdi teminat muafiyeti, destekleme ve fiyat istikrar fonu muafiyeti, gümrük vergi, resim ve harçlar üzerindeki indirim ve muafiyetlerden aynen yararlanır.

IV —BELEDİYE VE ÖZEL İDARELERİN ARAÇ GEREÇ İTHALLERİNDEKİ İŞLEM VE USULLER

Belediye ve özel idarelerin araç gereç ithallerinde uyulması gereken işlem ve usulleri aşağıdaki başlıklarla açıklayabiliriz.

1 — İhaleye Hazırlık

İthal konusu belirlenmeden, "İthalat Belgesi İstek Formu" doldurulamayacağından ve ihale konusu malın özellikleri, kullanım yeri, teslim şekli ile birlikte teknik şartname gönderilmeden de "İhale Öncesi Uygun Görüş" istenilemeyeceğinden;

Belediye ve özel idarelerin araç - gereç ithallerinde ilk aşama; 2886 sayılı Yasa uyarınca "İhaleye Hazırlık" olmaktadır.

Bu aşamada, 2886 sayılı Yasanın 35, 36, 7, 8, 9 ve 10 uncu maddeleri uyarınca idare tarafından:

- Teknik ve İdari Şartname ile ekleri hazırlanacak,
- Tahmin edilen bedel tespit edilecek,
- Hangi usulle ihale yapılacağı belirlenecek ve
- Onay belgesi düzenlenecektir.

Konumuzun özelliği açısından ihale usulleri ile ilgili bazı hükümlere kısaca da olsa değinmek yararlı olacaktır.

2886 sayılı Yasanın 35 inci maddesinde ihale usulleri: Kapalı teklif, belli istekliler arasında kapalı teklif, açık teklif, pazarlık ve yarışma usulü olarak belirlenmiş; 36 ncı maddesinde de ihalelerde tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan, kapalı teklif usulünün esas olduğu belirtilmiştir.

Sınai ve teknolojik zorunlulukların gerektirdiği durumlarda, bedelin tahmin edilememesi halinde, ilgili bakanın onayı alınmak suretiyle, bedel tahmini yapılmadan, kapalı teklif usulü ile de ihale yapılabilir. Ancak bu takdirde ihalenin geçerli sayılabilmesi için, bizzat ilgili bakanın onayı gereklidir. (2886 sayılı Kanun, madde 10 ve 28)

İdare, elektronik cihaz, sulama tesisleri, özelliği bulunan yapım işleri, bedii ve teknik hususiyetleri taşıyan sanat işleri, kentlerin ulaşım

sistemlerine ilişkin planlar, kentlerin harita, nazım ve imar planları, su ve kanalizasyon tesisleri ile binaların etüt ve proje işlerinin ihalesini; teknik yeterlilikleri ve güçleri idarece kabul edilmiş en az üç istekli arasında, kapalı teklif usulü ile yapılabilir.

İlan yapılmasının zorunlu olmadığı bu ihale usulünde, ihaleye katılacak isteklilerin isimleri belirtilmek suretiyle bizzat ilgili veya bağlı bulunan bakanın onayının alınması lazımdır.

Zorunlu nedenlerle üçten az istekliden teklif alınmak gerektiğinde; Maliye ve Gümrük Bakanlığının görüşüne dayanılarak Bakanlar Kurulundan bu hususta ayrıca karar alınması şarttır. (2886 sayılı Kanun, madde 44)

İthal yoluyla alımlarda tercih edildiği görülen öteki ihale usulü de pazarlıktır.

Geçici teminat alıp almamakta idarelerin serbest olduğu ve ilan yapılmasının zorunlu olmadığı bu ihale usulüne; “Özellikleri nedeniyle yabancı ülkelerden sağlanması zorunlu olan ve kapalı veya açık teklif usulleri ile ihalesi imkânı bulunmayan her türlü alım, kiralama, onarım, yaptırma, keşfettirme, montaj, sigorta, taşıma ve hizmet” işleri için başvurulabilir. Bu takdirde şartname düzenlenmesi, tahmini bedel tespiti, teminat alınması ve sözleşme yapılması zorunlu değildir. (2886 sayılı Kanun, madde 51/b)

2 — İthalat Belgesi

26 Aralık 1985 gün ve 18970 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İthalat Yönetmeliğinin 3. ve 85/10193 sayılı İthalat Rejimi Kararının 8 inci maddeleri uyarınca; “Döviz tahsisi suretiyle yapılacak ithalat için gerçek veya tüzelkişilerin, geçerli ithalat belgesine sahip olmaları şarttır.”

Bu itibarla, yapılacak ithal taleplerinde Bankalar tarafından ilgililerinden, geçerli bir ithalat belgesinin ibrazı istenilir. Kitap ve diğer matbua ithalatında ithalat belgesi aranmaz.

İthal belgesinin almış şartları ve tabi olduğu esaslar Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının, yukarıda tarih ve sayısı belirtilen Resmi Gazetede yayımlanan (İthalat 86/3) no’lu tebliğinde belirtilmiştir.

Tebliğ hükümlerine göre:

İthalat belgesi almak için başvuru, örneği tebliğ ekinde verilen “İthalat Belgesi İstek Formundan iki adedi doldurularak yapılır. Resmi

sektör kuruluşlarının ithalat belgesi isteklerinde iki adet istek formu dışında bir belge aranmaz.

Başvurular Müsteşarlıkça incelenerek sonuçlandırılır.

İthalat için başvurulduğunda ithal belgesi bankalarca:

1 — Kuruluş unvanının ithalat belgesinde kayıtlı unvanla uygunluğu,

2 — İmza sahibinin kuruluşu temsile yetkili olup olmadığı,

3 — İthal edilmek istenen malın gümrük tarife pozisyonunun fasıl numaraları içinde kayıtlı olup - olmadığı,

gibi hususlarda incelenir.

3 — İhale Öncesi Uygun Görüş

İhale hazırlıklarını yaparak ithalat belgesini alan idare, İthalat Yönetmeliğinin 25/3 üncü maddesi gereğince: Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı (İthalat Genel Müdürlüğü)'nden "İhale Öncesi Uygun Görüş" talep eder.

Uygun görüş talebinde bulunurken;

— İhale konusu malın özellikleri,

— Kullanım yeri,

— Teslim şekli,

— Gümrük Tarife ve istatistik pozisyonu ile kuruma sağlanan herhangi bir muafiyet (Gümrük Vergisi, Harç, Damga Resmi gibi) varsa belirtilecek,

— Teknik şartname eklenecektir.

Teknik şartnamelerin FOB teslim şekilleri olarak hazırlanmasına dikkat edilmelidir.

Döviz kaynaklarımızın verimli şekilde kullanılabilmesi ve Türk Bayraklı gemilerimizin taşıma kapasitelerinin azami şekilde değerlendirilmesi açısından, kamu kurum ve kuruluşlarının, her türlü ithal talepleri ve ihale şartnamelerini FOB teslim şekilli olarak hazırlamaları esastır. Zorunlu hâllerde CİF ve CF teslim şeklinin tercihi halinde; bu konuda ayrıca Müsteşarlığın onayının alınması lazımdır. (Haz. ve Dış. Tic. Müst. İth. Gnl. Md. 7.3.1986 gün ve İTH / VII / 20.412.231 / 21806 ve 23654 sayılı genelgeler.)

4 — İhale İş ve İşlemleri

Evvelce açıkladığımız şekilde, “İhaleye Hazırlık” iş ve işlemlerini tamamlayıp “İthalat Belgesi” ve “İhale Öncesi Uygun Görüşü” de alan kamu idaresi; bundan sonra satın alımla ilgili olarak “ihale” aşamasına gelmiş bulunmaktadır.

Bu aşamada da 2886 sayılı Yasada öngörülen iş ve işlemler yerine getirilecektir.

İthal edilecek maddeler daha önce anlatıldığı gibi;

- Müsaadeye tabi,
- Libere (İthali serbest) olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır.

Fon ödenmek suretiyle ithal edilecek maddeler de libere maddeler rejimine tabidir.

Özel kanunlarla ithali yasaklanmış olanlarla, ithaline müsaade edilmeyen ve müsaadeye tabi maddeler dışında kalanlar libere maddelerdir. (İth. Rej. Kar. Md. 3)

Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığından “İhale öncesi uygun görüş” alan idare, ithal edeceği araç gerecin libere veya müsaadeye tabi olup olmamasına göre iki şekilde hareket eder.

5 — İthal Talebi - Özel İthal Müsaadesi

İdarece ithal edilecek araç - gereç libere (ithali serbest) veya fon ödenmek suretiyle ithal edilecek maddeler listesinde yer almakta ise, bu takdirde ithal talepleri:

1 — İthalat Yönetmeliğinin 4 üncü maddesi uyarınca teminat yatırılmak,

2 — Harçlar Kanunu gereğince; istenilen dövizin, bankanın cari döviz satış kum üzerinden bulunacak Türk Lirası karşılığının % 1’i oranında ki harem yatırıldığını gösterir vergi dairesi makbuzunun aslı ibraz edilmek suretiyle doğrudan ilgili bankaya yapılacak ve bankalarca da “Özel İthal Müsaadesi” düzenlenmek suretiyle sonuçlandırılacaktır. (İth. Yön. Md. 6/A ve 25)

6 — İthal Talebi - Müsaade Belgesi

İdarece ithal edilecek araç - gereç “müsaadeye tabi maddeler listesinde yer almakta ise:

Bu takdirde ithal talepleri; İthalat Yönetmeliğinin 6 ncı maddesinde işaret edilen belgelerle birlikte Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığına yapılır. (Yön. Md. 6/B, 25)

Müsaadeye tabi maddeler listesinde yer alan bir araç - gerecin ithali talebine şu bilgi ve belgelerin eklenmesi lazımdır.

1 — İthalatın finansman şekli.

2 — İthalat bir proje ile ilgili ise; projenin teslim tarihi.

3 — İstenilen dövizin satış fiyatı üzerinden bulunacak Türk Lirası tutarından, 6 Ekim 1986 gün ve mükerrer 19246 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "İthalat Rejimi Kararma Ek Kararın 4 üncü maddesinde belirtilen oranlarda teminat yatırıldığını gösteren banka makbuzunun aslı.

Harçlar Kanunu gereğince gerekli harem yatırıldığını gösterir vergi dairesi makbuzunun aslı (veya teminat, damga resmi ve harçtan muaf ise bunu teşvik edici belgeler).

4 — Döviz istek formu (İthalat Yönetmeliğinin 6/B maddesi uyarınca döviz istek formlarında GTİP'nin tam olarak belirtilmesi ve hizalarında madde isim ve kıymetlerinin ayrı ayrı gösterilmesi, her GTİP için ayrı bir döviz istek formu doldurulması lazımdır. Ancak gümrük tarife nosu aynı olup, istatistik pozisyonlarının farklı olması ve fakat sıra numarasının değişmesi halinde 7 adet GTİP bir döviz istek formu üzerinde gösterilebilir).

5 — Yönetmeliğin 8 inci maddesinde öngörüldüğü şekli ile; Malın menşei de belirten, müracaat tarihine göre 6 aydan yeni tarihli ve opsiyonu bitmemiş 2 adet proforma fatura ile tercümesi, (Faturalarda birden fazla mal yer alıyorsa, ithale konu olmayanların çizilerek müsaade belgesine esas olan meblağın belirtilmesi lazımdır).

6 — İhale yoluyla yapılan alımlarda; bahis konusu malzeme için, firmaların vermiş oldukları tekliflere ait ayrıntılı mukayese tablosu ile, satın alma komisyonu raporunun birer örneği.

7 — Milletlerarası anlaşmaya dayanan projelerde, anlaşma ile birlikte Bakanlar Kurulu kararının birer örneği.

8 — Teslim, tediye, teminat, garanti müddeti, geçici ve kati kabul hükümleri.

Özellikle malzemenin tespit edilen teslim süresinde sevk edilmemesi halinde, belirli bir yüzde nispetinde gecikme cezası tatbik edileceğine dair bir hüküm ihtiva eden mukavelenin, tasdikli Türkçe tercümesi

Ancak akreditifin belirli bir zamanda açılmaması halinde fiyat farkı veya muayyen miktarda ceza ödenmesini ihtiva eden mukavelelerde : "işbu mukavele, yetkili mercilerden, gerekli tahsis müsaadesi alındıktan sonra yürürlüğe girer." şeklinde bir hüküm konulması gereklidir.

Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı (İthalat Genel Müdürlüğü) 'nce belgeler üzerinde yapılan inceleme sonucunda : "Müsaade Belgesi" düzenlenerek idareye verilir.

Müsaade belgesi: ithal müsaadesi verilen kuruluşun unvan, adres ve sıfatıyla, ithaline müsaade edilen maddenin sıra nosu, geleceği ülke, miktar ve birimi ile değeri, menşe ülke, dövizin transfer edileceği ülkeyi, isim ve niteliği ile gümrük tarife istatistik pozisyonunu gösterir.

Müsaade Belgelerinin Geçerlilik Süresi ve Süre Uzatımı

Müsaade Belgesinin geçerlilik süresi; taşıdığı tarihten itibaren 6 aydır. Ancak Müsteşarlıkça gerek görüldüğünde bu belgenin geçerlilik süresi, üzerine kayıt konulmak suretiyle kısaltılabilir.

Müsteşarlıkça süreleri kısaltılmayan müsaade belgelerinin geçerlilik süreleri;

Geçerlilik süresi içinde müracaat edilmek ve ek süre talebine konu olan mal bedelinin, talep tarihindeki cari kurdan, Türk lirası tutarının % l'ine tekabül eden kısmı, İhracatı Teşvik Fonuna irat kaydedilmek üzere tahsil edilerek, bankalar tarafından bir ay uzatılabilir.

Bu bir aylık uzatma için irat kaydedilen meblağ 1.000.000.— TL.'ni geçemez.

Müsaade belgelerinin geçerlilik süreleri, sadece yönetmeliğin 11 inci maddesinin (F) bendinde belirtilen;

"Resmi makam ve yetkili mercilerimiz veya ihracatçı memleket Resmi Makamlarının karar ve işlemleri ile Muhabir Bankaların muameleleri dolayısıyla, müsaade belgesi veya ithal müsaadesinin geçerlilik süresinin sona ermesi, ithalatın imkânsız hale gelmesi veya gecikmesi"

Halinde; süresi içinde müracaat edilmek kaydıyla, Müsteşarlıkça uzatılabilir.

Bu süre uzatımla müsaade belgelerine dayanılarak ithal talepleri, belgenin geçerlilik süresi içinde Bankalara yapılır.

Bankalarca da bu talepler, "Özel ithal Müsaadesi" düzenlenmek suretiyle sonuçlandırılır.

İthal Müsaadelerinin Geçerlilik Süresi ve Süre Uzatımı

İthal Müsaadelerinin geçerlilik süresi; taşıdığı tarihten itibaren altı aydır.

İthalat Rejimi esasları çerçevesinde yapılacak bütün ithalatıta, İthalat Yönetmeliğinin 10 ve 12 nci maddesi hükümleri (imal süresi alınması ve ithal süresinin uzatılması halleri) saklı olmak üzere, malın bu süre içinde fiilen ithal edilmiş olması gerekir.

İthal süresi içinde gümrüklere getirilmiş olan malların bu sürenin bitiminden itibaren 20 gün içinde, ayrıca bir müsaadeye gerek kalmadan gümrükten çekilmesi mümkündür. Bu süre imal süresi ve ek süre alındığı hallerde de uygulanır.

İthal müsaadelerinin geçerlilik sürelerinin, hangi durumlarda nasıl uzatılacağı, İthalat Yönetmeliğinin 12 nci maddesinde 6 fıkra halinde sıralanmış,

Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı İthalat Genel Müdürlüğünün, Kamu Kurum ve Kuruluşlarının ithalatı ile ilgili hususlar hakkındaki 12.3.1986 gün ve İTH/VII/20.412.231-23654 sayılı genelgesinin 7 nci maddesinde ithalatın gecikmesi ve imkânsız hale gelmesi sonucu gerek duyulacak temditler için, İthalat Yönetmeliğinin 12 nci maddesi hükümlerine uyulması,

Ek süre müracaatlarında ise;

— Henüz sevkiyatı yapılmamış mallar için:

İthal müsaadelerinin geçerlilik süresi içinde müracaat edilmek suretiyle, sevkiyattaki gecikme nedeni ve muhtemel sevk tarihini belirten, ihracatçı firmadan alınacak bir belgenin gönderilmesi,

— Süresi içinde gümrüklere geldiği halde, haklı bir sebeple, fiili ithalatın yapılmamış olması halinde;

Bu hususun beyan ve tevsiki.

— Talep; ithal müsaadesinin süresi içinde yüklenip, süresi dışında gümrüklere gelen mallarla ilgili ise:

Bu takdirde de konşimento ile ordino veya ilgili gümrük idaresinden alınacak ithal konusu malların gümrüklere geliş tarihini belirten (Konşimento ve ordino numarasını havi) bir yazının gönderilmesinin, gerekli olduğu açıklanmıştır.

7 — İmal Süresi

Niteliği itibariyle imali özellik arz eden ve teşvik belgesi bulunmayan yatırım malları için, ithal süresine ek olarak imal süresi talebinde bulunulabilir.

Ancak bu talepte bulunabilmek için : "Müsaade belgesi" veya "İthal müsaadesinin alınmış olması lazımdır.

— Müsaade belgesi mevcutsa imal süresi talebi:

Müsaade belgesinin geçerlilik süresi içinde,

— İthal müsaadesi safhasında ise:

a — Akreditifli ödeme şeklinde: Akreditif vadesi,

b — Vesaik veya mal mukabili ödeme şeklinde ise: İthal Müsaadesinin geçerlilik süresi içinde,

Müsaade belgesi veya ithal müsaadesinin aslı ile birlikte, proforma fatura ve ithal konusu malın özel imalat olduğunu gösterir (imalatçı firmadan alınacak) belgelerle,

Müşteşarlığa yapılır.

Malın özel imalat olduğunu gösteren ve imalatçı firmaca düzenlenecek belgelerde; proforma faturanın tarih ve sayısının da ayrıca belirtilmiş olması aranır.

Müşteşarlıkça yapılacak incelemeler sonunda, talep uygun görülürse: imal süresi, proforma fatura, müsaade belgesi veya ithal müsaadesi üzerine işlenir.

İmal süresi, proforma fatura ve müsaade belgesi üzerine işlenmiş ise; Bu süre bankaca ithal müsaadesine işlenerek, ithal süresine eklenir.

— imal süresi yalnızca üzerinde kayıtlı ülke için geçerlidir.

— imal süresi, müsaade belgesinin geçerlilik süresini uzatmaz. Ancak bu süre bankalarca, ithal müsaadesinin geçerlilik süresine eklenir.

Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı İthalat Genel Müdürlüğünün 12.3.1986 gün ve 23654 sayılı genelgesinde, imal süresi talebi konusunda:

İthalat yönetmeliğinin 10 uncu maddesi çerçevesinde;

— Müsaadeye tabi mallarla ilgili imal süresi taleplerinde:

Süresi içinde müsaade belgesi veya ithal müsaadesinin aslı ile birlikte, proforma fatura, sözleşme örneği veya imalatçı firmadan alma-

cak proforma faturanın tarih ve sayısı ile malın özel imalat olduğunu belirten bir yazıyla,

— Libere veya fon ödenmek suretiyle ithal edilecek maddelerle ilgili imal süresi taleplerinde ise:

İthal Müsaadesi düzenlenmiş olsun olmasın, yukarıda zikredilen belgelerle,

Müsteşarlığa başvurulması gerektiği belirtilmiştir.

8 — İthalatta Alman Teminat

İthalat Rejimi Kararının değişik 10 ve Yönetmeliğin 4, 5 ve 18 inci maddelerinde:

İthalatta teminat yatırma zorunluluğu, teminatın tahsili ve oranı ile iadesine ilişkin esaslarla, teminattan muaf tutulan kuruluş ve işlemler açıklanmış,

26 Aralık 1985 gün ve 18970 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan kararın 10 uncu maddesinde; talep edilen döviz satış bedelinin % 3 u olan teminat oranı, 9 Ekim 1986 gün ve 19246 Mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “İthalat Rejimi Kararma Ek Kararın 4 üncü maddesiyle, % 7 olarak değiştirilmiştir.

Teminat, talep edilen dövizin satış bedelinin % 7'sidir.

“İthalat Rejimi Kararma Ek Karar" m 4 üncü maddesindeki, teminattan muaf tutulan kuruluşlar arasında sayılmadığından; belediye ve özel idareler de teminat yatırmak zorunluluğunda olup, ancak şu hususlarda gerçekleştirecekleri ithalatlar teminattan muafır:

- İthalatın bir yıldan uzun vadeli dış krediden karşılanan kısmı,
- Sakatlara mahsus özel tertibatlı otomobil ithalatı,
- Elektrik enerjisi, kitap ve diğer matbua ithalatı,
- Bedeli döviz tevdiat hesabından karşılanacak ithalat,
- İzmir Enternasyonal Fuarı yoluyla yapılacak ithalat,
- Akaryakıt, buğday, şeker, kömür, gübre ve gübre hammaddeleri bitkisel yağlar, ilaç ve ilaç hammaddeleri, röntgen filmleri ithalatı ile

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinden yapılacak ithalat.

Teminatın tahsili, geri verilmesi ve irat kaydına ilişkin tüm işlemler bankalarca yürütülür.

Teminat, müsaadeye tabi mallar listesinden yapılacak ithalatta: Döviz tahsis talebinden önce, istenen dövizin, cari kurdan bulunacak Türk Lirası karşılığının tamamı üzerinden ve bir defada bankaya yatırılır.

Bankaca bunun için düzenlenecek makbuzlardan yalnızca bir nüshasının üzerine, öteki bilgilerden başka : "Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığına gönderilecek nüsha" kaydı konulur.

Müsaade belgesi alınmadan önce yatırılan teminatın eksik olduğunun anlaşılması halinde; İthal müsaadesi düzenlenmesi sırasıyla, cari kurdan tamamlattırılır.

Bankalarca tahsil olunan bu konudaki teminat:

- 1 — İhracatı teşvik fonuna irat kaybolunması gereken,
 - 2 — İlgililere iadesi gereken,
- olarak iki türdür.

Bankalara yatırılan teminat şu hallerde ilgililerine geri verilir:

1 — Malların ithal süresi veya yönetmelik 9 uncu maddede kayıtlı 20 günlük süre içinde ithal edildiği ve bedellerinin ödendiğinin, fiili ithali tamamlanan kısım ile ilgili ithalat hesabının bankalarda kapatıldığının tevsiki şartıyla; fiili ithali tamamlanan kısma ait teminat.

2 — Mal mukabili ödeme şekline göre yapılan ithalatta, fiili ithali müteakip iki ay içinde transfere müracaat edilmesi şartıyla, bu kısma ait teminat.

3 — Yönetmeliğin 11 inci maddesinde belirtilen mücbir sebeplerle (F bendi hariç) mahalli odaca tasdik edilmiş olmak kaydıyla satıcı veya ihracatçı firmadan alınacak belgelerle tevsik edilen her türlü tabii afetler, enerji krizi, hammadde teminindeki güçlükler, makinaların arızalanmasından dolayı satıcı firma tarafından imalata belirsiz bir süre son verilmesi veya imalatın sona erdirilmesi sebeplerinden dolayı, ithalat kısmen veya tamamen imkânsız hale geldiği takdirde: bu hal müsaade belgelerinin veya ithal müsaadelerinin geçerlilik süreleri içinde müracaat edilmek ve bu belgelerin sürelerinin bitimi tarihinden 45 gün içinde belgelendirilmek şartıyla; teminat kısmen veya tamamen.

4 — Müsaade belgelerinin en az % 50'sinin kullanılması halinde, kalan kısma ait teminat.

5 — Akreditifin açıldığı tarihten itibaren 3 ay içinde müracaat edilmesi ve akreditifin tamamen veya kısmen iptali ile döviz transferi ya

pılmışsa, dövizlerin süresi içinde geri getirilmesi kaydıyla, yatırılan teminat kısmen veya tamamen.

6 — Yatırılan teminatın tahsis olunan döviz miktarının Türk lirasına tekabül eden kısmından fazlası veya talebin belgeye bağlanmamış olması halinde; teminatın yatırıldığına dair banka makbuzunun ibrazı suretiyle tamamı.

7 — Onaylı fatura değişikliği veya fiyat indirimlerinde; indirilen kısma tekabül eden teminat.

8 — Teslim şekli değişikliği veya fiyatlarda sonradan yapılan indirim nedeniyle ortaya çıkacak teminat fazlalığının, akreditif süresi içinde bankalara müracaat edilmek şartıyla; fiyatlarda veya navlunda sonradan yapılan indirim ve CİF yahut CF olarak yapılan satış akdinin CF ve FOB şekillerine çevrilmesi dolayısıyla tahsis edilen dövizlerin tamamen kullanılmaması halinde; kullanılmayan dövizler; süresi içinde geri getirilmek, malların miktar ve niteliklerinde değişiklik olmaksızın ithal edilmek ve dövizlerin geri getirilmesinden itibaren bir ay içinde müracaat olunmak, dövizler transfer edilmemiş ise malların ithal edildiği tarihten itibaren yine bir ay içinde müracaatta bulunmak şartıyla, kullanılmayan dövizlere ve noksanlığa ait kısım.

9 — a) Fiilen ithal edilen malların kıymet ve miktarlarının % 10 noksan olması halinde:

Döviz transfer edilmişse:

Kullanılmayan kısım süresi içinde geri getirilmek ve bu geri getirilmeyi takip eden bir ay içinde müracaat edilmek,

Döviz transfer edilmemişse:

Malların ithal edildiği tarihten itibaren bir ay içinde müracaat edilmek şartıyla noksanlığa tekabül eden teminat.

b) Fiilen ithal edilen malların miktar veya kıymetindeki noksanlık % 10'dan fazla olduğu takdirde: Transfer edilmiş bir döviz varsa, bunun süresi içinde geri getirildiği tevsiki ve yukarıda belirtilen bir aylık süreler içinde müracaat edilmek şartıyla, teminatın % 10 farka tekabül eden kısmı.

11 inci maddenin (F) fıkrasında belirtilen sebeplerle ithalatın imkânsız hale gelmesi durumunda :

Resmi makam ve yetkili mercilerimizden veya ihracatçı memleket resmi makamlarından veya muhabir bankalardan alınan belgelerle, mü

saade belgesi veya ithal müsaadesinin süresi içinde bankalara yapılacak teminat iadesi talepleri; bu bankalarca sözü edilen belgelerin taşıdığı tarihten itibaren iki ay içinde intikal ettirmek kaydıyla Müsteşarlıkça incelenip sonuçlandırılır.

Teminatın İrat Kaydedilmesi

Teminat şu hallerde ihracatı teşvik fonuna irat kaydedilir:

- 1 — İthalatın süresi içinde kısmen veya tamamen yapılmaması,
- 2 — Mal bedellerinin TPKK mevzuatı ve ithalat yönetmeliğinde tespit edilen süreler içinde kısmen veya tamamen ödenmemesi,
- 3 — İthalat hesabının TPKK mevzuatına göre bankalarda hesap kapama süresi içinde kapatılmaması.

9 — İthal Edilecek Araçların Standartlara Uygunluğu

İş makinalarının pahalı bir teknoloji olması yanında, marka ve modellerinin çeşitliliği ve kamu kuruluşlarının ölçüsüzce bunlardan satın almaları karşısında; konunun kontrol altına alınması düşünülmüştür.

Olayı örneklemek gerekirse: İncelemeler sırasında görüşülen bir DPT yetkilisi; karayollarında bir iş makinasının 100 değişik marka ve modelinin tespit edildiğini ifade etmiştir.

Genel, Katma ve Özel Bütçeli Kuruluşlar, bunlara bağlı Döner Sermayeler, Kamu İktisadi Teşebbüsleri veya Mahalli İdarelere ait olan kuruluşlar ile özel yasalarla kendilerine kamu görevi verilmiş tüzelkişiliğe sahip kuruluşlarda:

- İş makinaları standardizasyonunun gerçekleştirilmesi,
- Ülkemiz şartlarına uygun ve ihtiyacı karşılayan iş makinası ve teçhizat ünitelerinin belirlenmesi,
- Kuruluşlar arası iş birliği ve yardımlaşmanın sağlanması, hakkındaki görevler ile bu görevlere ilişkin hizmetlerin uygulama esaslarının tespiti suretiyle,

Kamu makina parklarının optimal kapasitede,» verimli ve devamlı bir şekilde kullanılabilmelerini sağlamak gereği duyulmuş ve bu amaçla "Kamu İş Makinaları Standardizasyonunun Sağlanması ve Düzenlenmesi Hakkında Karar" 29 Kasım 1983 gün ve 18236 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur.

Kararda iş makinaları; kazma, itme, koparma, kaldırma, taşıma, düzeltme, sıkıştırma, yükleme, delme yapabilen ve genel olarak inşaat,

yapı, maden, enerji ve ormancılık sektörlerinde kullanılan makinalar ile bunların kullanılmalarında gerekli olan destek ve diğer makinalar şeklinde tarif edilmiştir.

İdarelerin taşıma ve inşaatlarda kullandığı sabit kasalı kamyon, otobüs ve binek araçları, 237 sayılı Taşıt Kanunu uyarınca (T) Cetvellerine bağlı olup, konumuz dışındadır.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı koordinatörlüğünde ve sürekli çalışmak üzere:

- Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı,
- Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Devlet İhaleleri Dairesi Temsilcileri,
- Bayındırlık ve İskân Bakanlığı,
- Tarım Orman ve Köy işleri Bakanlığı,
- Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı,
- Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı,

temsilcilerinden oluşan İŞ MAKİNALARI STANDARDİZASYON VE DÜZENLEME Komisyonu'nun sekreteryası işleri ve Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yerine getirilir.

Kurum ve kuruluşların kendi anlaşmaları çerçevesinde, dış ülkelerden alınacaklar dahil olmak üzere, iş makinaları ihtiyaçları, her türlü mevzuat safhasından önce bu komisyona bildirilerek istişari görüşü alınır.

Öte yandan Bakanlar Kurulunun 14.10.1986 gün ve 86/11103 sayılı kararı ile uygulamaya konulan ve Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planının Üçüncü Dilimini oluşturan 1987 Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Kararın Eki Tedbirlerin Beşinci sırasında da :

"Bütün kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idarelerin iş makinası satın alımlarında, her türlü mevzuat safhasından önce, İş Makinaları Standardizasyon ve Düzenleme Komisyonundan görüş alınacak ve bu görüşe uyulacaktır.

Kuruluşlarca satın alınacak iş makinalarında, yurt düzeyinde yaygın servis ve yedek parça imkânlarını teşvik edebilen markalar tercih edilecektir."

hükmüne yer verilmiştir.

10 — İthalatın Finansmanı

Belediye ve Özel İdarelerin araç - gereç ithallerinde, bunların bedellerinin, öncelikle bu kuruluş kaynaklarından karşılanması gerekmektedir.

Öz kaynak yetersizliği halinde iç ve dış kredi kuruluşlarından sağlanacak kredilerin kullanımına da uygulamada başvurulmaktadır.

Kredi kullanabilmek için, ihale şartnamesine, finansmanda kredi kullanılacağına belirtilmesi ve bunun da Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığınca kabul edilmesi gerekmektedir.

Uygulamada, satıcı firmalar kredi kuruluşlarını kendileri bulup alıcı kuruluşa önermektedirler.

Kredi koşulları daha sonra Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığınca incelenip uygun görülmesiyle izne bağlanmaktadır.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının 87/1 nolu Yatırımların Teşviki ve Yönlendirilmesi ile ilgili tebliğinin 7 nci maddesinde yatırım projelerinin finansmanında uygulanabilecek asgari öz kaynak oranları belirtilmiştir.

Buna göre;

- a — Kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak yatırımlarda % 30,
 - b — Normal yörelerde yapılacak yatırımlarda % 40, bu yörelerde toplam sabit yatırım tutarı beş milyar TL.'den büyük ise % 30,
 - c — Gelişmiş yörelerde yapılacak yatırımlarda % 50,
 - d — Tarım, hayvancılık ve ilgili entegre yatırımlar ile su ürünleri ve turizm yatırımlarında % 25,
- olarak kabul edilmiştir.

Kredinin tamamının dış kredi veya döviz kredisi olması halinde bu oranlara bağlı kalınmamaktadır.

Ancak dış kredi miktarı yatırım tutarının % 85'ini aşamaz.

11 — Yatırımların Teşviki

a — Teşvik Belgesi

10.4.1986 tarih ve 86/11103 sayılı Bakanlar Kurulu Kararma dayanılarak Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca çıkarılan Yatırımların Teşviki ve Yönlendirilmesi ile ilgili 87/1 sayılı tebliğin 1 inci maddesinde Teşvik Belgesi

"Yatırımın karakteristik değerini ihtiva eden, bu değer ve tespit edilen şartlara uygun olarak gerçekleştirilmesi halinde üzerinde yazılı bulunan teşviklerden yararlanabilen, kalkınma planına uygun ve memleket ekonomisi için umumi manada faydalı olduğu Devlet Planlama Teşkilatında kabul edilen yatırımlar için yatırımcılara verilen bir belgedir."

biçiminde tarif edilmektedir.

1987 Yılı Programının Uygulanması Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Kararın Eki "Yatırımların ve Döviz Kazandırıcı Hizmetlerin Teşviki ve Yönlendirilmesine Ait Esasların 1 inci maddesine göre;

Yatırımların teşvik belgesine bağlanabilmesi için yatırım projelerinin, toplam yatırım tutarı; kalkınmada öncelikli yörelerde 50 milyon TL. ve diğer yörelerde 125 milyon TL.'nin üzerinde olması ve program kararnamesi ekinde bulunan teşvik edilmeyen üretim ve yatırım konuları içinde yer almaması gerekmektedir. Ancak kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak her türlü yatırım, teşvik tedbirlerinden yararlanabilir.

Burada yatırımcıya yeni bir kolaylık getirilmiş bulunmaktadır. Program kararnamesi ekinde teşvik edilen yatırım konularını gösteren genel teşvik tablosu yerine, teşvik edilmeyen yatırım konularını gösteren tabloya yer verilmiştir. Böylece bu tablo dışında kalan tüm yatırımlara konularına uygun bulunması halinde teşvik tedbirlerinden faydalanma olanağı getirilmiştir. Yani pozitif listeden negatif listeye geçilmiş ve teşvik mekanizması basitleştirilmiştir.

Yatırımların ve Döviz Kazandırıcı Hizmetlerin Teşviki ve Yönlendirilmesine Ait Esasların ikinci maddesine göre; teşvik tedbirlerinden yararlanabileceklerin, toplam sabit yatırım tutarı 1 milyar TL.'nin altında bulunan üretim ve yatırım konularında; usulüne uygun olarak doldurduğu "Teşvik Formu" ile, toplam sabit yatırım tutarı 1 milyar TL.'nin üzerindeki üretim ve yatırım konularında ise; fizibilite etüdü ile birlikte Devlet Planlama Teşkilatına müracaatı gerekli olup, bu müracaata ayrıca Merkez Bankası nezdindeki "İhracatı Teşvik Fonu'na yatırılan toplam yatırım tutarının binde biri oranındaki teminata ait makbuzun eklenmesi gerekmektedir.

Söz konusu teminat 10 milyon Türk lirasını geçemez.

Belirtilen esasların 4 üncü maddesine göre; yatırımlarda aranan asgari öz kaynak oranı % 40 olup, bu oran özel önem taşıyan sektörler ile toplam sabit yatırım tutarı 1 milyar TL.'nin üzerindeki yatırımlar

da, yatırımın yapılacağı, yer sektör ve büyüklüğü göz önüne alınarak Devlet Planlama Teşkilatı tarafından belirlenir.

Devlet Planlama Teşkilatı Teşvik Belgesini vermeden önce 29 Kasım 1983 gün ve 18236 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Kamu İş Makinaları Standardizasyonunun Sağlanması ve Düzenlenmesi Hakkında Karar" ile öngörülen iş makinaları standardizasyon ve düzenleme komisyonunun, ithal edilecek iş makinalarına ilişkin görüşünü aramaktadır.

Yatırımların ve döviz kazandırıcı hizmetlerin teşviki ve yönlendirilmesine ait esasların 6 ncı maddesine göre; Devlet Planlama Teşkilatı tarafından Teşvik Belgesine bağlı global listede gümrük muafiyeti ile ithali uygun görülen makina ve teçhizatın bedellerinin % 5'i, bunların ithali sırasında Merkez Bankası nezdindeki "İhracatı Teşvik Fonu"na yatırılacaktır.

9 uncu maddesine göre; Teşvik Belgesine bağlanmış yatırımlar için gerekli olan makina ve teçhizatın tamamının veya bir kısmının "Finansal Kiralama" yoluyla gerçekleştirilmesi mümkündür. Bu takdirde kiracı ve kiralayan mevcut mevzuatın olanakları çerçevesinde teşvik tedbirlerinden yararlandırılırlar.

11 inci maddesine göre; yatırımların orta ve uzun vadeli iç ve dış kredilerden yararlanabilmeleri için, bunun Devlet Planlama Teşkilatı tarafından Teşvik Belgesine veya izin belgesine bağlanması ve belgede belirtilen miktar ve nispetlere uyulması gerekmektedir.

Yatırım değerlerinin artması halinde teşvik belgesi tadil edilmeksizin yatırıma verilecek kredi ve döviz tahsis miktarları ilgili bankalarca % 30'a kadar artırılarak teşvik belgesine işlenir. Bu oranın üstündeki artışlarda gerekçeleri ile Devlet Planlama Teşkilatına müracaat edilerek teşvik belgesi revize ettirilir.

14 üncü maddesine göre; İstanbul, Kocaeli illeri ile İzmir Bursa ve Ankara Belediyesi sınırları içinde (Organize Sanayi Bölgeleri hariç) kurulacak yeni yatırımlar teşvik araçlarından yararlanamazlar.

19 uncu maddesine göre; Teşvik Belgesinde belirtilen hususların gereği gibi yerine getirilmemesi halinde Devlet Planlama Teşkilatı teşvik araçlarını kısmen veya tamamen kaldırarak yararlanılan teşviklerin geri alınmasını sağlayabilir.

20 nci maddesine göre; Teşvik Belgesine istinaden gümrük muafiyetinden yararlanılarak ithal edilen yatırım mallarının Devlet Planlama Teşkilatının uygun görüşü alınmadan 10 yıl süre ile ahara devir,

temlik ve satışının yapılması yasaktır. Buna aykırı davrananlardan gümrük vergi ve resimleri yasal faizi ile birlikte tahsil edilir.

21 inci maddesine göre; Teşvik Belgesi çerçevesinde gerçekleşmiş yatırımlardan, yatırım malı makina ve teçhizatı ihracı veya yurt içinde satışına Devlet Planlama Teşkilatı müsaade edebilir. Bu durumda yurt içindeki satıştan yararlandırılmış teşvikler geri alınmaz, kredi borcu satın alana devredilir.

Yine yukarda belirtilen esasların 22 nci maddesine göre de; Devlet Planlama Teşkilatı ile Maliye ve Gümrük Bakanlığı, yatırımlarda mali ve teknik şartlara uyulup uyulmadığını denetlemeye, denetim sonuçlarına göre gerekli tedbirleri almaya ve müeyyideleri uygulamaya yetkilidir.

Devlet Planlama Teşkilatı genel olarak söz konusu yetkisini Valilikler eliyle kullanmaktadır.

Yukarıda anlatılan hususlarla ilgili ayrıntı ve diğer açıklamalar Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının Yatırımların Teşviki ve Yönlendirilmesi ile ilgili 87/1 nolu tebliğinde dile getirilmiş bulunmaktadır.

. b — Yatırımlara Uygulanacak Teşvik Tedbirleri

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından çıkarılan 87/1 nolu Yatırımların Teşviki ve Yönlendirilmesi ile ilgili tebliğ hükümleri esas alınarak belediye ve özel idarelerin araç-gereç ithallerinde yararlanabilecekleri başlıca teşvik tedbirleri aşağıda sıralanmıştır.

aa — Gümrük Muafiyeti

Yatırımlara gümrük muafiyeti 474 sayılı Yasanın değişik 2 nci maddesi ve buna dayanılarak çıkarılan 28.10.1969 gün ve 6/12585 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla uygulanmaktadır.

Söz konusu muafiyet talebinin yatırım malının fiilen ithalinden önce yapılması gerekmektedir.

Vergi ve resimleri tarh ve tahakkuk ettirilerek, fiilen ithal edilen yatırım mallarına ve kurulacak şirketlere gümrük muafiyeti uygulanmaz.

bb — Döviz Tahsisi

87/1 nolu Tebliğin 42 nci maddesine göre; Devlet Planlama Teşkilatı tarafından teşvik belgesine bağlanan yatırımlara belge üzerinde belirtilen veya global liste ile uygun görülen miktara kadar makina-teç-

hizat, hammadde ve ara malları ithali için döviz tahsisi Bankalarca yapılarak teşvik belgesine işlenir.

Yatırım değerlerinin artması halinde teşvik belgesinin tadiline gerek kalmadan yatırıma tahsis edilecek döviz miktarı bankalarca % 30'a kadar artırılabilir.

cc — Aynı ve Nakdi Dış Krediler

87/1 nolu Tebliğin 43 üncü maddesine göre; kamu sektörünün gerçekleştirmek istediği projelerin finansmanı için Türkiye'deki Bankalar aracılığı ile özel kaynaklı aynı ve nakdi dış kredi temin edilebilir.

Kamu sektörüne mensup müteşebbislerin kendi imkânlarıyla bulacakları aynı ve nakdi dış kredileri alabilmek için yatırımın teşvik belgesine bağlanmış olması gereklidir.

dd — Katma Değer Vergisi Ertelemesi

87/1 nolu Tebliğin 46 ncı maddesine göre; Devlet Planlama Teşkilatı tarafından verilen teşvik belgelerinde gösterilen yatırım mallarının ithalinde ödenmesi gereken katma değer vergisi bu verginin fiilen indirilmesinin mümkün olacağı tarihe kadar ertelenir.

c — Yatırımların Teşviki İle İlgili Diğer Hususları

aa — 87/1 nolu Tebliğin 55 inci maddesine göre; deniz yoluyla taşımak suretiyle ithal olunan mallardan alman % 5 oranındaki rıhtım resmi RO/RO gemisi, tren ferisi ve feribot ile taşınan mallar için sıfıra indirilmiştir.

bb — 87/1 nolu Tebliğin 58 inci maddesine göre; belediyelerin yerli temin edecekleri otobüs yatırımları teşvik edilebilir.

Teşvik belgesine bağlanmış müteharrik karakterli yatırımlara (kiralık otomobil, yat, iş makinaları, otobüs vs.) ait olan araçlardan her biri hakiki veya hükmü şahıs veya şahıslara 3 aydan fazla süre ile ve devamlılık gösterecek şekilde kiralanamaz, aksi halde teşviklerin iptaline gidilir.

12 — İthalat Bedellerinin Ödenmesi

İthalat Bedellerinin ödenmesine ilişkin esas ve usuller; 7 Temmuz 1984 gün ve 18451 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 84/8224 sayılı, Bakanlar Kurulunun "Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında 30 sayılı Kararı" ve Devlet Bakanlığı ve Başbakan Yardımcılığınca yayımla

nan "Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında 30 sayılı Karara İlişkin Tebliğ" ile;

Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankasınca 13 Temmuz 1984 gün ve 18457 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan; "Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 30 sayılı Karar İle Devlet Bakanlığı ve Başbakan Yardımcılığının 84-30/1 sayılı Tebliğine İlişkin T.C. Merkez Bankası Genelgesinde açıklanmıştır.

İthalat bedelleri, ithalata aracılık eden Bankaların kendi kaynaklarından, bankacılık teamüllerine ve alıcı ile satıcı arasındaki anlaşmaya uygun olarak;

- Akreditifli,
- Vesaik Mukabili,
- Mal mukabili ve
- Kabul kredili,

ödeme şekillerine göre ödenir.

Şimdi bu ithalat çeşitlerine göre ödeme türlerini kısaca açıklamaya çalışalım.

A — Ödeme Şekilleri

a — Akreditifli Ödeme

Akreditifli ithalatta esas; malın şevkinden önce alıcının, bir banka aracılığıyla, satıcının bulunduğu yerdeki bankası nezdinde malın sevk belgesinin teslimi karşılığında ödenmek üzere, kredi açtırmasıdır.

Akreditifli ödeme şeklinde ithalatçı idare; merkez bankasının 30 sayılı karara ilişkin 1/A genelgesinde örneği gösterilen "İthalat Muamelelerine Aracılık Eden Bankalara Verilecek Beyannameyi doldurur. Bu taahhüdü içeren beyanname ile akreditif talimatını alan banka 10 iş günü içinde ithal müsaadesini düzenleyerek akreditif açar.

Bankalar akreditifi; mal bedeli karşılığı Türk lirasını tahsil etmeden açabilecekleri gibi kısmen veya tamamen tahsil ederek de açabilirler. Hatta mal bedeli için teminat gösterilmesini de isteyebilirler.

Akreditifi açan banka : araç gerecin ithal edileceği ülkedeki muhabinine "(X) idaresinin, ülkelerindeki (y) firmasından ... dolara ... makinayı ithal etmekte olduğundan, malın gemiye yüklenmesini müteakip (y) firmasına ... dolar ödenmesi" talimatını verir. İthal konusu malın

gemiye yüklendiğine dair konşimentoyu, yabancı ülkedeki muhabir bankaya ibraz eden (y) parayı alır.

Muhabir; ülkesindeki ihracatçıya ödemeyi müteakip, bu miktar parayı talimatı veren banka adına borç geçer.

Muhabir hesaplarının borçlandırıldığı tarihten itibaren en geç 15 gün içinde bankalarca cari kurlarından döviz satışı yapıp "döviz satım belgesi" düzenlenerek, bu belgenin tarihi, numarası ve tutarı ithal müsaadesi ile beyanname üzerine işlenerek ilgiliye verilir veya gönderilir.

İthalat bedelinin aynı ülkeye yapılan ihracat bedelinden mahsuben ödenmesi de mümkündür.

Bu takdirde:

—İthalat Bedelinin ihracat bedelinden mahsup edilebilmesi için; ihracat bedelinin muhabir hesabının borçlandırılmasından itibaren 15 gün içinde getirilmiş olması şarttır.

— Bu süre içinde getirilen ihracat bedelinin, ithalat bedelini kısmen veya tamamen karşılamaması durumunda; ihracat bedeli kadar mahsup yapılarak mahsup edilmeyen ithalat bedeli için, cari kurdan döviz satışı yapılır.

— İthalat bedeli karşılığı TL.'nin yukarıda sözü edilen 15 gün süre içinde tahsil edilmemesi halinde; teminat mektubu nakde çevrilerek döviz satışı yapılır.

— İhracat bedeli dövizin, mahsup tarihinden önce yurda getirmiş olması halinde; döviz alışının, mahsup edilecek ithalat bedeline tekabül eden kısmını da kapsayacak şekilde yapılması mümkündür.

— Mahsup işleminin müteakip, ithal müsaadesi üzerine,

— "Bedeli mahsup yoluyla ödenmiştir" kaydı konulur.

Akreditifli Ödemede Göz önünde Bulundurulması Gereken Hususlar Şunlardır

1 — Mal bedellerinin ödendiğine dair kayıt bulunmayan ithal maddesi konusu malların, gümrüklerden çekilmesine izin verilmez.

2 — Açılacak akreditifler için, tespit edilen vade, ithal müsaadesinin taşıdığı tarihten itibaren 5 ayı geçemez. Bu akreditif süresine ilave yapılmak istendiğinde, bu ilavenin vadesi, asıl akreditifin vadesi ile bağlı olur.

İmal süresi alınması halinde akreditif vadesi, imal süresi kadar uzatılır.

3 — İthal Vesaikinın, borç ihbarından önce gelmiş olması durumunda, bankalarca, döviz satışına mesnet teşkil edecek vesaikin tamamı ve asılları görülerek, akreditif şartlarına uygunluğu tespit edildikten sonra, muhabir hesaplarının borçlandırılıp borçlandırılmadığına bakılmaksızın, cari kurdan döviz satışı yapılabilir.

4 — Açılmış bulunan akreditifin % 10'a kadar olan bölümünün;

malların özelliği nedeniyle, geçici veya kati kabulünden veya montajından veya çalışır halde teslim alınmasından veya değerinin, ihtiva ettiği evsafa göre tespit edilmesinden sonra ödenmesinin gerektiği durumlarda; mukavelesinde belirtilmiş olmak ve söz konusu hallerin vukuunu müteakip 2 ay içinde başvurmak kaydıyla, döviz satışı yapılabilir. Bunun için ithal müsaadesinin üzerine; "Bu müsaadenin kısmının döviz satışı, fiili ithalden sonra yapılacaktır." açıklamasının yazılmış olması gerekir.

5 — \$ 5.000.— a (veya muadili dövize) kadar olan ithalat bedelleri, akreditif açılmaksızın, havale suretiyle de ödenebilir. Bu takdirde; ithal müsaadesi ve havalenin yapıldığı tarihteki banka cari kurundan döviz satım belgesi düzenlenir.

6 — Yatırım teşvik belgesi konusu malların ithalatında; cari kurdan döviz satışı yapılarak akreditif açılabilir. Bu takdirde, satış tarihinden sonraki kur değişiklikleri nedeniyle idareden ayrıca fark istenmez.

bb) Vesaik Mukabili Ödeme

Vesaik (belge) karşılığı ithalat; malın mahrecinden yola çıkarılmış olduğunu gösteren belgenin, bedelini ödeyerek, bankadan çekmek suretiyle yapılan ithalat olup, bu tür ithalatta malın gelmesi şart değildir. İthalatın vesaik mukabili ödeme şekline göre yapılması halinde transfer için:

İthal müsaadesinin taşıdığı tarihten itibaren en geç 5 ay içinde (T) nüshasına istinaden Bankalara müracaat edilmesi gerekir.

İthal edilecek mallar için imal süresi alınmış veya ithal süresi uzatılmışsa: 5 aylık süreye bu müddetler kadar ilave yapılır.

Bankalarca müracaat üzerine, ithalatçı idareden "İthalat muamelelerine aracılık eden bankalara verilecek beyanname" alındıktan ve mal

bedeli karşılığı Türk lirası olarak tahsil edildikten sonra 10 iş günü içinde cari kurdan transfer yapılarak, "döviz satım belgesi" düzenlenir.

İthal müsaadesinin (G) nüshası üzerine, döviz satım belgesinin tarih ve numarası yazılarak ilgilisine verilir.

Mal bedellerinin ödendiğine dair kayıt bulunmayan ithal müsaadesi konusu malların gümrüklerden çekilmesine gümrük idarelerince izin verilmez.

İthal vesaikinın yabancı memleketlerde bulunan muhabirlerince alınmış olduğu ve malların Türkiye'ye sevk edilmek üzere yüklendiği bu muhabirlerince, ithal işlemlerine aracılık eden bankaya bildirildiği durumlarda da, bankalarca mal bedelinin transfer edilmesi mümkündür.

cc — Mal Mukabili Ödeme

Mal karşılığı ithalat, malın gümrüklenmesini müteakip, bedelini ödeyerek belgenin çekilmesi suretiyle yapılan ithalattır.

İthalatın, mal mukabili ödeme şekline göre yapılması halinde; ithal müsaadesinin (T) nüshasına ve ithal vesaikine istinaden transfer için; malların fiili ithal tarihinden itibaren en geç 2 ay içinde bankalara müracaat edilir.

Bankalarca, müracaat üzerine ithalatçıdan "İthalat muamelelerine aracılık eden bankalara verilecek beyanname" alındıktan ve mal bedeli karşılığı Türk lirası tahsil edildikten sonra, transfer on iş günü içerisinde, cari kurdan yapılır.

Ancak, teminat tesis edilen işlemlerde; söz konusu 2 ayı takip eden 4 ay içinde bankalara müracaat edilmemesi halinde teminat İthalat Rejimine göre irat kaydedilir.

dd — Kabul Kredili Ödeme

Kabul kredili ithalat; belirli bir vade sonunda bedel ödenmek suretiyle, veresiye yapılan ithalattır.

Bankacılık teamüllerine ve alıcı ile satıcı arasındaki anlaşmaya uyulmak kaydıyla, İthalat Rejimine göre ithali mümkün bulunan mallar, kabul kredisi yoluyla ithal edilebilir.

Bu yoldan; akreditifli, vesaik veya mal mukabili olmak üzere, her üç ödeme şekline göre de ithalat yapılabilir.

Kabul edilebilecek poliçelerin vadeleri:

Akreditifli ödeme şeklinde: Kabul tarihinden veya konşimento ya da sevk belgeleri tarihinden,

Vesaik veya mal mukabili ödeme şekillerinde ise: Kabul tarihinden itibaren en çok bir yıldır.

Bu süre teşvik belgesine göre yapılan ithalatta aşılabılır.

Teşvik belgeleri ile ilgili ithalatın, kabul kredili ödeme şekline göre yapılmak istenmesi halinde; Poliçe vadelerinin:

— Teşvik Belgesinde dış kredi alınması öngörülmüş ise,

Teşvik Belgesinde kredi müddeti ile ilgili bir hüküm bulunmaması durumunda iki yıla kadar,

Süre ile ilgili bir hüküm bulunması halinde ise, kredi şartlarına uygun olarak.

— Teşvik belgesinde dış kredi alınması öngörülmemiş ise, azami bir yıl olarak,

tespiti mümkündür.

Kabul kredili ödemeye yapılacak ithalatta, ithalat hesaplarının; diğer şartların yerine getirilmiş olması kaydıyla,

Poliçe vadesinin fiili ithalden evvel sona ermesi halinde: İthal süresinin bitiminden itibaren 3 ay içinde,

Poliçe vadesinin fiili ithalden sonra sona ermesi halinde ise; Poliçe bedelinin transferi sırasında,

kapatılması gerekir.

İthalat bedellerinin, kabul kredisi yoluyla ödenmek istenmesi halinde: ithalat ve transfer taleplerine, ödeme şekillerine göre aşağıdaki esaslar çerçevesinde işlem yapılır.

Akreditifli Ödeme Şeklinde:

İlgililerin kabul kredili akreditifli ödeme şekline göre yapacakları ithalat talepleri bankaca incelenir,

"İthalat Muamelelerine Aracılık Eden Bankalara Verilecek Beyanname" alındıktan sonra,

Geçerli talep tarihini izleyen ilk iş gününün tarihini taşıyan "İthal müsaadesi düzenlenerek, bu müsaade belgesinin ödeme şekli hanesine : "kabul kredili - akreditifli" kaydı konulur, müsaadenin (T) nüshası ilgiliye verilir veya gönderilir.

İthal müsaadesinin düzenlenmesinden sonra bedeli kendi kaynaklarından karşılanmak suretiyle, bankalarca akreditif açılır.

Akreditif şartlarına uygun sevk belgesine dayanılarak, Lehdar tarafından keşide edilecek poliçeyi kabul etmesi için muhabire gerekli talimat verilir.

Poliçe bedelleri karşılığı Türk lirası, bankaca; transfer anındaki cari kur üzerinden tahsil edilerek vadesinde kendi kaynaklarından ödenir.

Vesaik Veya Mal Mukabili Ödeme Şeklinde:

Kabul kredili vesaik veya mal mukabili ödeme şekline göre yapılacak ithal talebi bankaca genel esaslar dairesinde incelendikten,

Vesaik mukabilinde taahhüdü içeren beyanname alındıktan sonra,

Geçerli talep tarihini izleyen ilk iş günü tarihini taşıyan ithal müsaadesi düzenlenerek, "Ödeme şekli" hanesine : "Kabul kredili - vesaik veya mal mukabili" kaydı konulup (T) nüshası ilgiliye verilir veya gönderilir.

Bankaca poliçe bedeli karşılığı kadar Türk lirası vadesinde, cari kur üzerinden tahsil edilerek, kendi kaynaklarından transfer edilir.

ee — Peşin Ödeme

ithal edilecek malların imali için, kısmen veya tamamen peşin ödeme yapılmasının zorunlu olması durumunda; bu konudaki talepler,

İthalat Rejimi gereğince, imal süresi verildiğini ve peşin ödemenin zorunlu bulunduğunu gösteren belgelerle birlikte,

İşleme aracılık eden bankaya yapılır.

İmal süresi verilmeyen ithalat için peşin ödeme yapılamaz.

Peşin ödemeye ilişkin transfer talepleri; bankalarca, talep tarihinden itibaren 10 iş günü içerisinde, cari kurdan transfer yapılarak sonuçlandırılır.

Ancak bankalar tarafından bu şekilde transfer işlemine başlanabilmesi için;

Peşin transfer konusu malların ithal süresinin bitiminden en geç bir ay önce, yabancı memleketlerden Türkiye'ye gönderilmek üzere yüklenmemesi halinde; peşin ödenen meblağın libor faizi ve tespit edilmiş olduğu takdirde;

Anlaşmanın yerine getirilmemesinden doğacak nakdi tazminat ile birlikte, transferin yapıldığı döviz cinsi üzerinden Türkiye'ye iade edileceğine dair, hariçte mutemer bir bankanın garantisinin de sağlanmış olması lazımdır.

Mal bedelinin peşin ödeme dışındaki kısmının, diğer ödeme şekillerine göre ödenmesi mümkündür.

B — Ödeme Şekli Değişiklikleri

Ödeme şekli değişiklikleri; 30 sayılı Karara ilişkin olarak Merkez Bankasınca yayımlanan 1 - A sayılı Genelge hükümlerine ve yeni ödeme şartlarına uyulmak kaydıyla, Bankaca yapılır.

Ancak ödeme şekli değişikliği dolayısıyla, ithal ve ödeme süreleri uzatılamaz.

Yeni ödeme şeklinde de ithal ve ödeme sürelerinin başlangıcı; ithal müsaadesinin tarihidir.

Kabul kredili ödemeye ait hükümler saklı kalmak kaydıyla ithal müsaadesi tarihinden itibaren;

— Akreditifli ödeme şeklinden; 5 ay içinde vesaik mukabili veya altı ay içinde mal mukabili ödeme şekline,

— Vesaik mukabili ödeme şeklinden; 5 ay içinde akreditifli veya 6 ay içinde mal mukabili ödeme şekline,

— Mal mukabili ödeme şeklinden; 5 ay içinde akreditifli veya vesaik mukabili ödeme şekline,

değişiklik talebinde bulunulabilir.

Değişiklik talepleri bankalarca incelenip sonuçlandırılır.

Alınmış olan ek süreler ve imal süreleri yukarıda belirtilen beş ve altı aylık sürelere eklenir.

13 — Gümrük İşlemleri

İthalatın bu aşamasında, artık ülke sınırına kadar gelmiş olan araç - gereçle ilgili olarak, 1615 sayılı Gümrük Kanunu ile Gümrük Yönetmeliği uyarınca şu işlemler yapılır:

a. Nakliyeciyi Türkiye'ye getirdiği araç gereci, ilgili belediye veya özel idareye haber vererek, tanzim edeceği ORDİNO ile gümrük ambarına teslim eder.

Bu suretle depoya teslim edilen araç gerecin gümrükte bekleme süresi dört aydır.

b) Ordino ile gümrük ambarına teslim edilen mallar, ithalatı yapan idarenin yetkili temsilcisi tarafından bir GÜMRÜK GİRİŞ BEYANNAMESİ ile beyan edilir. (Gümrük Kanunu Md. 54)

Beyannameye şu belgeler eklenir:

- 1 — İthal müsaadesi,
- 2 — İthal edilen araç - gereçlere ait orijinal fatura,
- 3 — Ordino,
- 4 — Menşe Şahadetnamesi (bunun ibrazının hangi ülkelerden ithal edilen mallar için gerektiği yönetmelik Ek: 5’de gösterilmiştir),
- 5 — ART -1 (AET dolaşım) belgesi (AET ülkelerinden ithalatatta),
- 6 — Teşvik belgesi.

c) Gümrük İdaresince belgeler incelenip, yeterli görüldükten sonra Gümrük Giriş Belgesi TESCİL edilir. (Tescilden sonra araç-gerecin gümrük ambarında bekleme süresi 2 aydır).

d) Muayene sonucu, beyanla uygunluğu araştırılıp anlaşılan araç-gereç için, muaflık hali yoksa vergi ve resimlerle, fonlar Gümrük Giriş Beyannamesi üzerinde TAHAKKUK ettirilir.

e) Gümrük Saymanlığınca Tahakkuka uygun TAHSİLAT yapılır.

f) İthalatı yapan idarenin yetkilisi tarafından; tahsilat makbuzu araç gereçlerin bulunduğu, gümrük deposuna ibraz edilerek mallar TESLİM alınır.

1615 sayılı Yasanın 3 ve 177 nci maddeleri uyarınca; ithal işlemleri 2 ay içinde yapılmak, vergi ve resimler sonradan ödenmek kaydıyla, bir taahhütnameyle de araç - gereç gümrükten çekilebilir.

Herhangi bir nedenle bu sürede, gerekli vergi, resim ve fonları ödeyemeyeceğini anlayan idare, gümrük idaresine başvurarak ek süre isteyebilir. (Gümrük Yasası Md. 175). Verilen ek süreyle birlikte vergi, resim ve fonlar için 6183’e göre yasal faiz de işlemeye başlar.

14 — İthalat Hesaplarına Kapatılması

aa — Akreditifli veya Vesaik Mukabili Ödeme Şekillerinde

İthalatçı idarenin ithal konusu malı; ithal müsaadesinin yürürlük süresi içinde kısmen veya tamamen ve fiilen ithal etmeyi ve gümrükçe tasdikli orijinal fatura suretiyle birlikte,

İthalatın hariçte sigortalı olarak yapılması halinde; orijinal sigorta belgelerinin tümünü, en geç ithal süresinin sona ermesinden itibaren 3 ay içinde bankaya ibraz ederek hesaplarını kapatırması gerekir.

Bankalar, transfer edilen döviz miktarı ile gümrükçe tasdikli orijinal fatura suretine göre, fiilen ithal edilmiş olan malların kıymetini de göz önünde bulundurmak suretiyle, gerekli incelemeyi yaptıktan sonra, ithalat hesabını kapatır.

bb — Mal Mukabili Ödemelerde

Bankalar, beyanname ile orijinal fatura sureti ve ithal müsaadesinin (T) nüshası üzerine; transfer edilen dövizin cinsi ve miktarını kayıt ettikten sonra; bu beyanname ve fatura sureti ile

İthalatın hariçten sigortalı olarak yapılması halinde; orijinal sigorta belgelerinin tümünü döviz satım belgesine bağlayarak neztlerinde saklarlar.

15 — İthalat Hesaplarının Terkini

Her işlem itibarıyla:

a — \$.100.— veya muadili dövize kadar noksanlıkları olan ithalat hesapları; mücbir sebeplerin olup olmadığına bakılmaksızın, doğrudan bankalarca,

b — \$.5.000.—'a kadar (\$.5.000.— dahil) açık ithalat hesapları; mücbir sebep halleri göz önünde bulundurmak suretiyle Merkez Bankası Şubelerince,

c — \$.5.000.—'ı aşan Açık İthalat Hesapları da Mücbir Sebeplerin Mevcudiyeti Halinde Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığınca,

terkin suretiyle kapatılabilir.

Müsteşarlık ve Merkez Bankası şubelerince incelenecek olan açık ithalat hesaplarının terkinine ilişkin talepler:

Mücbir sebep halini tevsik eden belgelerle birlikte, en geç hesap kapatma sürelerinin sonuna kadar, ithalata aracılık eden bankaya yapılır.

Mücbir sebep hallerinin neler olduğu ile bunların tevsik şekillerine kısaca değinelim.

Mücbir Sebep Halleri

1 — İthalatçı veya ihracatçı firmanın infisahı, iflası veya faaliyetlerini daimi olarak tatil etmesi, şahıs firmalarında firma sahibinin ölümü,

2 — **Grev, Lokavt,**

3 — Resmi makam ve yetkili mercilerimiz veya ihracatçı memleket resmi makamlarının karar ve işlemleri ile muhabir bankaların muameleleri dolayısıyla ithalatın imkânsız hale gelmesi,

4 — Tabii afet, harp ve abluka.

Mücbir Sebep Hallerinin Tevsik Şekilleri

Yukarıda sayılanlardan:

1 inci halin; yetkili mercilerden,

2 nci ve 4 üncü hallerin; ihracatçının bulunduğu memleketin resmi makamlarından veya mahalli odaca tasdik edilmiş olmak kaydıyla, satıcı veya ihracatçı firmadan (Harp ve abluka hali hariç),

3 üncü halin de; Resmi makamlarımızdan, ihracatçının bulunduğu memleketin resmi makamlarından veya muhabir bankalardan,

alınmış belgelerle tevsik edilmesi ve bu belgelerin en geç, hesap kapatma süresi sonuna kadar, bankalara ibraz edilmesi şarttır.

16 — İthalatın Yapılmaması

Her ne suretle olursa olsun, süresi içinde ithal edilmeyen malların ödenmiş bulunan bedellerinin,

Fiili ithal için tayin edilen sürelerin (ek süre veya imal süresi dahil) bitiminden itibaren, en geç 3 ay içinde yurda getirilerek bir bankaya satılması,

Döviz alışlarının bankaların cari kurlarından yapılması ve bu miktar üzerinden ilgili idareye geri ödenmesi gerekir.

17 — İthalattan Alman Vergi, Resim ve Harçlarla Fonlar

a — İthalattan Alman Vergi, Resim ve Harçlar

aa — Gümrük Vergisi

Konu 14.5.1964 gün ve 474 sayılı Yasa ve 19.7.1972 gün ve 1615 sayılı Gümrük Yasası ile düzenlenmiştir.

474 sayılı Yasanın 2 nci maddesi ve 1615 sayılı Yasanın 19, 20 ve 21 inci maddeleri gümrük vergisi nispet ve hadlerinde gerekli değişikliklerin yapılabilmesi hususunda Bakanlar Kuruluna yetki vermiş bulunmaktadır.

Sözü edilen Yasalara ilişkin açıklamalara yazımızın, Konuyla İlgili Mevzuat Bölümünde yer verilmiş olmakla, burada ayrıca değinilmemiştir.

Bakanlar Kurulu Kararıyla tespit edilen Gümrük Vergisi nispet ve hadleri, Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsünce yayımlanan "İstatistik Pozisyonlarına Bölünmüş Gümrük Giriş Tarife Cetveli" adlı kitapta gösterilmiştir.

b — Katma Değer Vergisi

25.10.1984 gün ve 3065 sayılı Katma Değer Vergisi hakkında Yasanın 1 inci maddesinin ikinci bendine göre; her türlü mal ve hizmet ithali Katma Değer Vergisine tabidir.

Yasanın 21 inci maddesi uyarınca ithalatta verginin matrahı aşağıda gösterilen unsurların toplamıdır.

1 — İthal Edilen Malın Gümrük Vergisi tarhına esas olan kıymeti, Gümrük Vergisinin Kıymet esasına göre alınmaması veya malın Gümrük Vergisinden muaf olması halinde sigorta ve navlun bedelleri dahil (CİF) değeri, bunun belli olmadığı hallerde malın gümrükçe tespit edilecek değeri,

2 — İthalat sırasında ödenen her türlü vergi, resim, harç ve paylar,

3 — Fiili ithalata kadar yapılan diğer giderler ve ödemeler ile mal bedeli üzerinden yapılan fiyat farkı, kur farkı gibi ödemeler,

3065 sayılı Yasanın son olarak 5.11.1986 gün ve 3316 sayılı Yasayla değişik 28 inci maddesine göre; katma değer vergisinin nispeti, vergiye tabi her işlem için % 10 olup, Bakanlar Kurulu bu nispeti, % 15'e kadar artırmaya, % 5'e kadar indirmeye, bu nispetler dahilinde çeşitli mal ve hizmetler için farklı vergi nisbetleri tespit etmeye; temel gıda maddeleri, tarım ürünleri ve 3226 sayılı Finansal Kiralama Yasasına göre Finansal Kiralamaya konu olan malların teslimi ile bu malların kiralanması işlemleri için ayrı ayrı veya bir arada sifıra kadar indirmeye veya yasal sınırına çıkarmaya yetkilidir.

Belirtilen konuda Bakanlar Kurulunun 24.11.1986 gün ve 86/11217 sayılı Kararı, 29.11.1986 gün ve 19296 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır

Yasanın 43/4 üncü maddesine göre; ithalde alınan katma değer vergisi, ilgili gümrük idaresince tarh olunur. 46 ncı maddesine göre de gümrük vergisiyle birlikte ve aynı zamanda ödenir.

cc — Damga Vergisi

1.7.1964 gün ve 488 sayılı Damga Vergisi Yasasına göre tahsil edilmektedir.

Damga vergisine tabi kâğıtlarda yazılı yabancı paralar Maliye ve Gümrük Bakanlığınca tayin ve ilan edilecek fiyat üzerinden Türk parasına çevrilerek ona göre damga vergisi alınır.

Yasaya ekli (1) sayılı tablonun 85/10173 sayılı Kararname ile değişik şeklinde, ithalatta alınacak damga vergisi, düzenlenen kâğıtlara göre ayrı ayrı gösterilmiştir

dd — Damga Resmi

7.2.1967 gün ve 828 sayılı "İthalde Alınacak Damga Resmi Hakkında Kanun" hükümlerine göre alınmaktadır.

Yasanın 1 inci maddesine göre, ithalat sırasında düzenlenen Gümrük Giriş Beyannamesi muhteviyatı eşyanın gümrük vergisine esas olan değeri damga resminin matrahı olup, resmi ödeme mükellefiyeti; gümrük yasası hükümlerine göre vergi ödeme mükellefiyetinin başladığı tarihte doğmaktadır.

Söz konusu resmin nispeti % 25'i geçmemek üzere, Bakanlar Kurulunca ithalatın yapılacağı ülkelere göre farklı nispetlerde tespit edilmektedir.

ee — Rıhtım Resmi

26.1.1967 tarih ve 827 sayılı Rıhtım Vergisi Yasası uyarınca alınmaktadır.

Yasanın 1 inci maddesine göre; yabancı memleketlerden Türkiye'ye deniz yoluyla taşınmak suretiyle ithal olunan bütün malların gümrüklü (CİF) değeri üzerinden % 5 rıhtım resmi alınır.

Bu resim, Bakanlar Kurulu tarafından sifıra kadar indirilebilmektedir.

ff — Belediye Hissesi

Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında 2380 sayılı Yasanın Geçici 1 inci madde

si; yürürlükten kaldırılan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 2 nci maddesi gereğince, gümrük vergisinden % 15 nispetinde alınmakta olan payın tahsiline devam olunacağını; tahsil olunan payın gümrük vergisiyle birlikte hazineye irat kaydolunacağını hükme bağlamış bulunmaktadır.

Teşvik Belgesinden yararlandırılarak ithal edilen araç - gereçlere tanınan gümrük muafiyeti ile birlikte, bu vergi esas alınarak tahakkuk ve tahsil edilmesi gereken, yukarıda söz konusu resimlerle, Belediye Hissesinin de alınmaması gerekmektedir.

gg — İthalattan Alman Harçlar

2.7.1964 gün ve 492 sayılı Harçlar Kanunu uyarınca tahsil edilmektedir.

İthalatla ilgili olarak ödenecek harçlar 85/10177 sayılı kararnameyle değişen, yukarıda belirtilen yasaya ekli 8 sayılı tarife ile ayrı ayrı belirtilmiştir.

Buna göre;

1 — İthalatçı vesikalarından60.000.— TL.

2 — İthalatçı vesikaları vizelerinden 30.000.— TL.

(Her yıl için)

3 — İthalatçı vesikalarına kaydedilecek her fasıl için 10.000.— TL.

4 — İthal malları değişikliği karar belgesi harcı;

Mal değişikliği müracaatlarında talep başına değişikliği istenen mal kıymeti üzerinden Binde beş

5 — İthalat taleplerinden her talep için kıymet yekûnu üzerinden Binde bir Harç tahakkuk ettirilip alınmaktadır.

b — İthalatla İlgili Fonlar

aa — Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu

Bu fon ilk kez, Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 25 sayılı Karara ek 8/5014 sayılı Kararla kurulmuş ve Resmi Gazetede yayımlandığı 10.7.1982 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Türk Parası Kıymetini Koruma hakkında 30 sayılı Kararın 28 inci maddesiyle söz konusu fon hesabı da kabul edilmiş, son olarak 13.12.1986

gün ve 19310 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 86/11282 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla kararlaştırılan "Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu Hakkında Karar" ile konu yeniden düzenlenmiştir.

Sözü edilen kararın 2 nci maddesinin (b) bendinde her türlü ithal edilen malların (bedelsiz ithalat dahil) CİF değerinin % 4'ü tutarında yapılacak prim tahsilatı bu fonun kaynaklarından sayılmıştır.

Kararın 3 üncü maddesinde de prim tahsilatı yapılmayacak işlemler sayılmıştır.

bb — Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu

Kabul kredili ve mal mukabili ödeme şekillerine göre yapılan ithalat bedellerinin ödemeleri üzerinden, T.C. Merkez Bankasıncı tespit edilen % 3 oranında, fona prim tahsil edilmektedir.

cc — Toplu Konut Fonu

İthalatta alınacak toplu konut fonu 85/10193 karar sayılı ithalat rejimi kararının 15, 16 ve 17 nci maddelerinde hükme bağlanmıştır.

Söz konusu kararın 15 inci maddesine göre fon ödemek suretiyle ithal edilecek maddeler, bu karara ekli (Ek: 2)'de liste halinde sıralanmıştır.

Fona ödenecek paranın miktar ve nispeti de belirtilen listede ayrı ayrı gösterilmiştir.

Anılan karar maddesine göre; teşvik belgesine bağlanmış gümrük muafiyetli olan ithal malları, fona tabi değildir.

V — FİNANSAL KİRALAMA

İngiltere ve ABD başta olmak üzere, birçok batı ülkesinde uygulama alanı bulan "Finansal Kiralama" yönteminin, özellikle belediyelerimiz bakımından uygulanabilir bir yöntem olduğu düşünülerek, buna belli bir ölçüde değinmekte yarar görülmüştür.

Finansal kiralama, belli bir süre için kiralayan ve kiracı arasında imzalanan, kiracı tarafından seçilip kiralayan tarafından satın alınan bir malın mülkiyetini kiralayanda, kullanımını kiracıda bırakan bir sözleşme olup, malın kullanımı belli bir kira ödemesi karşılığında kiracıya bırakılmıştır.

Finansal kiralama kavramı ile birlikte, klasik anlamdaki hukuki mülkiyetin yanında bir de ekonomik mülkiyet kavramı ortaya çıkmak

tadır. Bu tür kiralamada, kiralayan hukuki mülkiyete, kiracı ise ekonomik mülkiyete sahip olmaktadır.

Finansal kiralamanın temel unsuru bu iki farklı mülkiyet kavramı olup, yatırımlardan elde edilen esas yararın, onların mülkiyetinden değil, kullanımından kaynaklandığı düşüncesine dayanmaktadır.

Önceleri, kiralama sözleşmesinin konusuna taşınmaz mallar girdiği halde, daha sonra makina ve teçhizat gibi yatırım malları da kiralamanın konusu olmuştur.

Bir finansman yöntemi olarak kiralama 1950'lerde İngiltere ve Amerika'da uygulamaya konulmuş, bağımsız kiralama şirketlerinin çabalarıyla gelişmesini sürdürmüştür.

Kiralabilen makine ve teçhizat; her türlü büro makinesi ve bilgisayardan mekanik tornaya, arabaya ve uçaklara kadar değişebilmektedir. Bugün, tarımsal alet, iş makinası ve ulaşım vasıtalarının hemen tümü kira konusu olabilmektedir.

Günümüzde bazı sınai kuruluşlar ürünlerini kesin olarak satmamakta, bunları, mülkiyetleri kendi üzerlerinde kalmak koşuluyla kiralamakta ve teslim edilen makine ve teçhizatın bakım işlerini bizzat yapmakta, hatta bu tür ürünlerde teknolojik yenilikler olduğu takdirde, bunların eskisini yenileriyle değiştirmektedirler.

Finansal kiralama müessesesi hukuk sistemimize 10.6.1985 gün ve 3226 sayılı "Finansal Kiralama Kanunu" ile girmiş bulunmaktadır.

Yasanın 4 üncü maddesine göre; finansal kiralama sözleşmesi, kiracının talebi ve seçimi üzerine üçüncü kişiden satın aldığı veya başka suretle temin ettiği bir malın zilyetliğini her türlü faydayı sağlamak üzere ve belli bir süre feshedilmemek şartıyla kira bedeli karşılığında kiracıya bırakmasını öngören bir sözleşmedir.

Yasanın 5 inci maddesine göre de; sözleşmeye taşınır veya taşınmaz mallar konu olabilir; patent gibi fikri ve sınai haklar bu sözleşmeye konu olamazlar.

Finansal kiralama bir bedel karşılığı olmalıdır; bedel ile ödeme dönemleri taraflarca serbestçe belirlenir.

Yasanın 6 ncı maddesine göre; yurt dışından yapılacak finansal kiralama bedeli yıllık 25.000.— Amerikan Doları karşılığı TL. 'den az olamaz.

Sözleşme noterlikçe yapılır, kiralama konusu malın cinsine ve kiralama şekline göre ayrıca tescil edilir.

Yasanın 30 uncu maddesine göre, sözleşme her türlü vergi, resim ve harçtan istisnadır.

Sözleşmede, kiracının sözleşme süresi sonunda malı satın alma hakkının bulunacağı belirlenebilir.

Yasanın 8 inci maddesine göre, yurt dışında yerleşik kiralayan şirketin Türkiye'de şubesi yoksa sözleşmeler Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı bulunduğu Bakanlıkça tescil edilir.

Ülkeler arası kiralamalarda ilk başvuru Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Banka ve Kambiyo Genel Müdürlüğüne yapılmaktadır.

Finansal kiralama yasasında, teşvik belgesine bağlanmış bulunan yatırımların tamamının veya bir bölümünün finansal kiralama yoluyla gerçekleştirilmesi halinde, kiralayanın, kiracının teşvik belgesinde belirtilen ve satın alma halinde onun tarafından kullanılmasına hak kazanılan teşviklerden, teşvik mevzuatında belirlenen esaslar çerçevesinde yararlandırılması öngörülmüştür.

Devlet Planlama Teşkilatının 86/1 numaralı Yatırımların Teşviki ve Yönlendirilmesi ile ilgili Tebliğinde, kiralayan ile kiracının yürürlükteki mevzuat çerçevesinde teşvik tedbirlerinden yararlandırılacakları belirtilmiştir.

Yurt dışından yapılacak finansal kiralama işlemlerinde, kiralama konusu malın gümrük muafiyetine ilişkin teşvik belgesi var ise ve yapılan sözleşmede kiracıya, sözleşme süresi sonunda satın alma hakkı tanınmışsa, söz konusu mal teminata bağlanmadan yurda girebilecektir.

Teşvik Belgesi bulunmayan ve sözleşmeyle kiracıya satın alma hakkı tanımayan kiralama işlemlerine konu mallar için, Maliye ve Gümrük Bakanlığınca çıkartılıp 28.9.1985 gün ve 18882 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Yönetmelikte belirlenen esaslar çerçevesinde teminat alınacaktır.

Finansal kiralamanın, son yıllarda, özellikle iç tasarrufların yatırımları besleyecek güçte olmaması ve buna bağlı olarak işletmelerin fon ihtiyaçlarının karşılanamaması nedeniyle Türkiye bakımından öneminin artmış olduğu ilgililerce ifade edilmiştir.

Geleneksel finansman yollarına göre oldukça yeni bir yöntem olan finansal kiralama yolunun çeşitli türleri içinde ülkemizde benimsenen şekli, sermaye (Kaynak) kiralamasıdır.

Bu şekli ile finansal kiralama, orta vadeli kredi kullanımına çok yakın bir uygulama olarak göze çarpmaktadır.

Kiralamanın, kiracı açısından borçlanmaya göre avantajlı yönü, kredi ve ipotek mekanizmasındaki ağır bürokratik yükten sıyrılmak ve bunların getirdiği ek maliyetten kurtulmaktır.

Kiraya veren firmaların yararlandıkları yüksek oranlı ve hızlandırılmış amortisman, yatırım indirimi gibi vergi azaltıcı teşvikler nedeniyle daha düşük faiz tespit ettikleri halde yine de kiralama işleminden kârlı çıkabileceklerdir.

Kiralama işlemi, teşviklerden daha yaygın bir şekilde yararlanmaya olanak veren ve yatırımların daha düşük faizle yapılmasına neden olarak genellikle yatırım faizlerini aşağıya çekebilen bir yöntemdir.

Finansal kiralama yasasıyla getirilen uzun süreli ve satın alma opsiyonu bulunabilen yurt dışından yapılabilecek “Ülkeler arası kiralama” ile ithalat rejimimizde yer alan kiralama yoluyla yapılan ithalatın farklı modeller olduğu gözden uzak tutulmamalıdır.

İthalat Rejimine göre yapılan kiralamayı, finansal kiralamadan ayıran en büyük özellik, kiracıdan malın mahrecine iade edileceğine dair Taahhütname alınmasıdır. Ayrıca kira süresi yönünden de önemli bir fark bulunmaktadır. Finansal kiralama yasasına göre yapılabilecek kiralamalar esas itibarıyla 4 yıldan az olamaz. Oysa İthalat Rejimine göre yapılacak kiralamalarda bu süre oldukça kısa olabilmektedir.

VI — SONUÇ VE ÖNERİLER

Belediye ve Özel İdarelerin Araç - Gereç İthallerinde Uyulacak İşlem ve Usuller

Konusuna ilişkin olarak yürütülen inceleme ve araştırmalar sonunda, yazımızın ilgili bölümlerinde de etraflıca anlatılmaya çalışıldığı gibi;

a — İthalata ilişkin iş ve işlemler; yasalarımızın vermiş bulunduğu yetkilere dayanılarak, Bakanlar Kurulunca bir veya bir kaç yılda bir «kabul edilip yayınlanan İthalat Rejimi Kararları ile bu kararlar esas alınarak çıkarılan İthalat Yönetmelikleri, Tebliğler, ilgili kuruluşlara verilen talimatlar çerçevesinde, çok veya iki taraflı anlaşmalar hükümleri dahilinde cereyan etmekte olup;

b — Kamu kuruluşu olarak Belediyelerle Özel İdarelerin ithalat yoluyla çeşitli araç - gereç satın alımlarında, yerine getirilmesi gereken iş ve işlemlerin niteliğine göre, başta Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı olmak üzere, Devlet Planlama Teşkilatı, T.C. Merkez Bankası ile diğer özel veya kamu bankalarının, kredili almalarda Hazine adına kefale

veren iller Bankası ve Gümrük İdarelerinin görev ve yetkilerinin bulunduğu belirlenmiş;

e — Belediye ve Özel İdarelerin yurt dışından araç - gereç ithallerinde;

— Satın alınacak mala ilişkin ihale hazırlık işlemlerinin yerine getirilmesi,

— İthalat Belgesinin sağlanması,

— İş makinaları Standardizasyon ve Değerlendirme Komisyonundan uygun görüş alınması,

— Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığından ihale öncesi uygun görüşün alınması,

— Satın alınacak mallara ilişkin ihale işlemlerinin yürütülmesi,

— İthalatın finansmanında kredi kullanılmasının düşünülmesi halinde, bunun, ihalede belirtilerek, kredi koşullarının Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığınca kabul edilmesi gerektiği,

— Kredi kullanılması halinde, İller Bankasının Hazine adına kefalet işlerini yürüttüğü,

— İthal edilecek araç - gerecin Libere veya müsaadeye tabi olup-olmamasına göre, özel ithal müsaadesi veya müsaade belgesinin alınması gerektiği,

— Satın alınacak araç - gerecin teşvik tedbirlerinden yararlanmasının mümkün olması halinde, teşvik uygulamasına ilişkin olarak Devlet Planlama Teşkilatı "Teşvik Uygulama Başkanlığına Başvurulmasının gerektiği,

— Satın alınacak mallara ilişkin bedelin ödenmesinde, bankacılık teamülleri esas alınarak yürütülecek akreditifin açtırılması yoluna gidildiği;

hususlarının, uygulamada başvurulması gereken belli başlı iş ve işlemler olduğu saptanmış;

d — 3226 sayılı Yasayla hukuk sistemimize giren "Finansal Kiralama" yönteminin Belediye ve Özel İdareler bakımından kaynak sağlamada başvurulabilecek bir yol olduğu anlaşılmış;

e — İthalat işlerini düzenleyen kararlar ile yönetmelik, tebliğ ve genelgelerin sık sık değiştiği düşünülerek, bunların, gereken durumlar

da özenle araştırılıp incelenmesinin zorunlu olduğu kanısına varılmış olup;

İnceleme - araştırma konumuzla ilgisi olduğu düşünülen aşağıdaki önerilerin burada dile getirilmesinde ayrıca yarar görülmüştür:

1 — Büyük alt yapı çalışmalarında kullanılacak nitelikte olup da, atıl kapasite yaratmamak için, her Belediyenin sahip olmasına gerek bulunmayan iş makinalarının, kurulacak yerel yönetim birliklerine satın alınıp, söz konusu kuruluşların güçlü makine parklarına sahip olmaları sağlanmalı; birlik üyesi yerel yönetimlerin araçlardan dengeli bir biçimde yararlanabilmeleri yolunda yeni yönetim modelleri oluşturulmalıdır.

2 — Belediye ve Özel İdarelerin araç - gereç ithallerinde veya yurt içi satın alımlarında; İçişleri Bakanlığı daha fonksiyonel bir rol üstlenerek, bunların, halen ellerinde bulunan araç - gereç olanakları, mali durumları, hizmet ve yatırımlarına ilişkin plan ve programları hesaba katılarak, yönlendirilmeleri yoluna gidilmelidir.

3 — Uzun süreli görev ve hizmetlerin öngördüğü makine gereksinimleri dışında, Belediye ve Özel İdarelerin birbirlerinden makine kiralamaları özendirilerek yaygınlaştırılmalı; böylece yerel yönetimlerin makine parklarının optimal kapasitede verimli ve devamlı bir şekilde kullanılması hususu da her zaman gözetilmelidir.

4 — Ülkemizin teknolojik gelişmişlik düzeyi ve bu alanda gelişmiş ülkelerle olan çeşitli bağları hesaba katılarak, genel anlamda belirlenecek standartlara, yerel yönetimlerin her ne suretle olursa olsun elde edecekleri araç - gereçlerde uyulması zorunluluğu mutlaka getirilmelidir.

5 — Yerel yönetimlerin elde edecekleri araç - gereçlerin bakım ve onarımları konusunda ortaklaşa yararlanılabilecek olanakların yaratılması yoluna gidilmelidir.

6 — Satın alınacak araç - gereçlerde yurt düzeyinde yaygın servis ve yedek parça olanaklarını teşvik edebilen markalar tercih edilmelidir.

7 — Yerel yönetimlerin ellerinde bulunan veya satın alacakları araç - gereçleri kullanan personelin meslek ve hizmet içi eğitimlerine büyük ağırlık verilmelidir.

MÜLKİ İDAREDE İZ BIRAKANLAR/10

MİTHAT PAŞA

Mehmet ALDAN

Merkez Valisi

Mithat Paşa denince ilk akla gelen, Taif Zindam'dır. Daha sonra Kanun-i Esasi ve I. Meşrutiyet anımsanır.

Bu yazımızda, kendisini millete ve memlekete adanmış olan bu cesur ve yenilikçi devlet adamının hayatını, idari hizmetlerini ve kişiliğini açıklamaya çalışacağız.

HAYAT HİKÂYESİ

Mithat Paşa, Rusçuk'tan İstanbul'a göçen Hacı Hafız Mehmet Eşref Efendinin oğludur. 1822'de İstanbul'da doğdu. Asıl adı Ahmet Şefik'tir. Çocukluğunu babasının Naip'likle (Hakim) bulunduğu Vidin'de geçirdi. Küçük yaşta Kur'an-ı ezberleyerek hafız oldu.

Ailesiyle İstanbul'a dönünce, genç yaşta Divân-ı Hümayun Kalemine girdi. Kısa zamanda zekâsı ve yetenekleri ile sıvrıldığından, o devrin geleneklerine göre kendisine "Mithat" mahlası verildi.¹ Bundan sonra bu adla anılır oldu. Fatih Camii'nde verilen derslere devam ederek dinî ve Arabi bilgisini genişletti.

1840 yılında Sadâret Mektubî Kalemine atanan Mithat Efendi, 1844-1848 yılları arasında Divân Kâtipliği göreviyle Şam'da, Konya'da ve Kastamonu'da bulundu. 1948 yılında evlendi.

İstanbul'a döndükten sonra Sadâret Mektubî Kaleminde çalışmaya başladı. Buradan Meclis-i Vâlâ'ya bağlı Mazbata Odası Serhalifelîği'ne atandı ve bir süre sonra Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye² Dairesi Anadolu bölümü ikinci kâtipliğine getirildi.

¹ Mithat = Övülen, methedilen

² Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye = Mevzuatı hazırlayan, memurları yargılayan, halk ile Hükümet arasındaki davalara bakan kurul, 1868'de "Divân-ı Ahkâmı Adliye" ve "Şûrayı-ı Devlet" olarak ikiye ayrılmıştır.

Bu görevde iken Şam ve Halep gümrüklerinde ortaya çıkan ve Hazine'nin zararına yol açan anlaşmazlık ile Arabistan Ordusu Müşiri Kıbrıslı Mehmet Paşa hakkında soruşturma yapmakla görevlendirildi. Kısa sürede bu görevleri başarıyla sonuçlandırdı. Bu suretle, baştakilerin takdir ve güvenini kazanan Mithat Efendi, Kırım Savaşı dolayısıyla, uluslararası siyasi faaliyetlerin merkezi hâline gelen İstanbul'da yürütülen siyasi müzakerelerde hazır bulundu; bilgi ve tecrübesini genişletme imkânını buldu.

1854 yılında Balkanlarda hüküm süren karışıklık ve asayişsizlik konularını incelemek ve gerekli önlemleri almak üzere görevlendirildi. Altı ay kadar Şumnu ve İslimiye bölgelerinde başarılı çalışmalarda bulunduktan sonra İstanbul'a döndü, Sadrazam Mustafa Reşit Paşaya bir lâyiha (rapor) sundu. Lâyhada, Rumeli'nin sorunlarını ve bunların kökünden çözümlenmesi için alınması gereken önlemleri ayrıntılı olarak açıkladı. İleri sürdüğü fikirler büyük bir takdir topladı, kendisine beslenen güveni artırdı.

1857 yılında, uygunsuz davranışları yüzünden şikâyet edilen Silistre ve Vidin Valilerinin durumlarını incelemek ve Tırnovada Bulgarlar tarafından çıkarılan bir olayı çözümlmek üzere görevlendirildi. Bu işi de, büyük bir başarıyla yerine getirdi. Fakat suçlarını ortaya çıkardığı kimselerin, Saray'a mensup bulunmaları yüzünden, soruşturma sonucu, Mâbeyn³ tarafından kabul olunmayarak yeniden soruşturulma yaptırılması uygun görüldü.

Bu tutumdan son derece üzülen Mithat Efendi, Sadrazam Âli Paşa'dan izin alarak bir süre dinlenmek ve tedavi olunmak üzere Avrupa'ya gitti. Altı ay kadar Paris, Londra, Brüksel ve Viyana gibi Batının belli başlı merkezlerini dolaştı. Böylece Batı'yı daha yakından tanıma, bilgi ve görgüsünü genişletme imkânını buldu, Fransızcasını ilerletti.

Avrupa dönüşünde 1859'da Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye Başkâtipliğine atandı. O sıralarda bir irtica hareketi olarak Hükûmete karşı girişilen Kuleli Vakası sanıklarının sorgulamasına Ali Rıza Paşa ile birlikte memur edildi.

1860'larda Osmanlı imparatorluğunun iç durumu hiçte gönül açıcı değildi. Memleketin birçok yerinde ayaklanma ve İmparatorluktan ayrılma çabaları görülmüyordu. Özellikle Rumeli'de Slav soyundan olan uyruklar, Panislavizm cereyanının etkisiyle kaynaşma hâlindeydi. Bu

³ Mâbeyn = Saray Özel Kalemi.

olaylar, Devletin Kırım Savaşı ve Paris Antlaşması ile kazanmış olduğu dış itibarını sarsıyor; bunda, 1856 Islahat Fermanında sözü edilen iyileştirme çalışmalarına başlanamamış olması da etkili oluyordu. Bununla birlikte memleket yönetimini yoluna koymak, Devletin geleceğini kurtarmak için uğraşan Devlet adamları da yok değildi.

Sadrızam Kıbrıslı Mehmet Paşa, huzursuzlukların ve karışıklıkların giderek arttığı Rumeli’de, durumu yerinde görmek ve incelemelerde bulunmak amacıyla bir geziye çıkmıştı. Niş, Vidin ve Rusçuk taraflarında yaptığı gezilerde, daha önce buralarda Mithat Efendi tarafından alınmış olan önlemlerin yerinde olduğunu ve olumlu sonuçlar verdiğini gözleriyle gördü. Mithat Efendi’nin, bu bölgede görevlendirilmesi gereğine inanarak 5 Şubat 1861’de, O’nun Vezirlik rütbesi ve Paşalık, unvanıyla Niş Valiliği’ne tayin olunması için Mâbeyn’e öneride bulundu. Sultan Abdülmecit, bu hususta çıkarmış olduğu fermanda, Mithat Paşa’nın yüksek meziyetlerini ve memlekete büyük hizmetler yapacağı umudunu belirtti.

Mithat Paşanın Niş’te göreve başlaması 29 Nisan 1861 tarihli Ceride-i Havadis Gazetesinde şu şekilde bildirilmiştir:

“Niş Eyaleti Valisi Devletin Mithat Paşa Hazretleri hu ayın dokuzuncu çarşamba günü Niş gelerek beraberinde getirdikleri Valilik Fermana Âlisi, mahallî memurlar ile Belediye ve mahallin ileri gelenleri huzurunda okunmuş ve bu vesileyle Şevketli Padişahımız. Efendimiz Hazretlerinin ömrü âfiyetleri için dualarda bulunulmuştur.

Mithat Paşa Niş Valiliği görevinde, üstün yeteneğini ve yaratıcılık gücünü gösterme imkânına kavuştu. Burada eşkıyalık olaylarını önleyerek emniyet ve asayiş sağladı; İslam ve Hristiyan ahalinin barış içinde yan yana yaşamaları için etkin önlemler aldı. Bayındırlık, mâliye ve idare alanlarında başarılı çalışmalar yaptı. Bunun üzerine asayişsizlik içinde çırpman Prizren Eyaleti de Niş Valiliği’ne bağlandı.

Bu sırada Bâbüli’de de, 1856 Islahat Fermanında öngörülen iyileştirme önlemlerinin gerçekleştirilmesi için çaba sarf ediliyor, Vilâyetlerde kurulacak yeni ve ileri bir idare düzeni üzerinde çalışmalar yapılıyordu. Bu konuda Mithat Paşa’nın Niş Vilâyetinde uyguladığı yönetim ve yöntem benimsendi. Mithat Paşanın da etkin katkısıyla 1864’de "Tuna Vilâyeti Nizamnamesi" kabul edildi. Bundan sonra yeni sistemin uygulanacağı örnek bir Vilâyet olarak Niş, Silistre ve Vidin Eyaletleri birleştirilerek Tuna Vilâyeti kuruldu ve basma da Mithat Paşa Vali olarak atandı. Bu sistemin ülke çapında yaygınlaştırılması için, bu Nizamname esas alınarak aynı tarihte "Vilâyet Nizamnamesi" yayımlandı

1864 tarihli Vilâyet Nizamnamesinden önce yayımlanan 1858 tarihli "Vülât-ı î'zam ve Mutasarrıfın-i Kiram ile Kaymakamların ve Kaza Müdürlерinin Vezaifine Şâmil Talimat" a göre :

Osmanlı ülkesi Eyaletlere, Eyaletler Livâlara, Livâlar Kazalara ve Kazalar Köylere bölünmüştür. Eyalette Vali, Livâda Kaymakam, Kazada Müdür ve Eyalette bağlı bulunmayan müstakil Livâ (Sancak) larda ise Mutasarrıflar bulunurdu.

1864 tarihli Vilâyet Nizamnamesi ise; Osmanlı ülkesini Vilâyetlere, Vilâyetleri Livalara, Livaları Kazalara, Kazaları da Köylere ayırmıştır. Ayrıca Merkez Mutasarrıflığı ve Merkez Kaymakamlığı kurulmuştur. Bu Nizamnameye göre Vilâyetlerde Vali, Livalarda Mutasarrıf ve Kazalarda Kaymakamlar bulunuyordu. 1870 yılında da Nahiye teşkilatı kurulmuştur.

Vilâyet Nizamnamesi, Vilâyetteki mülki ve adli örgütleri ve bunların görev ve yetkilerini düzenlemiş; Vilâyet, Liva ve Kaza merkezlerinde birer "İdare Meclisi" oluşturmuş ve yerel idare organı olarak İl Genel Meclisi'ni kurmuştur.

Mithat Paşa Tuna Valisi olarak başta emniyet ve asayiş işleri olmak üzere, bir çok işleri yoluna koydu, bu arada İdarî dehâsını kanıtlayan ve örnek teşkil eden türlü girişimlerde bulundu, üstün başarılar sağladı.

Bu olumlu çalışmalar, Osmanlı uyruğu olan Slav ahali üzerinde hak iddia eden Rusya tarafından iyi karşılanmıyordu. Bunda, karışıklık çıkarmak üzere Tuna Vilayetine sokulan Panislavist komitacılarının amansız bir takiple sindirilmiş olmalarının da payı vardı. Bu yüzden Panislavistler tarafından, Paşa aleyhinde şiddetli bir kampanya açıldı. Özellikle Rusya'nın İstanbul Elçisi İgnatiyef, Mithat Paşa'nın, Kavalalı Mehmet Ali Paşa'nın yolunu izleyerek Tuna Vilâyetini, Osmanlı İmparatorluğundan koparma amacı güttüğünü iddia ederek etkili oldu. Bu iddialar ve baskılar karşısında, Mithat Paşa, Vilâyete ait sorunlar için İstanbul'a çağrıldı ve tekrar görevine döndürülmedi. 5 Mart 1868'de Devlet Şûrası (Danıştay) Başkanlığı'na tayin olundu.

Mithat Paşa'nın Tuna Vilayetinden ayrılmasıyla harekete geçen Slav komitacıları, Bulgarları ayaklandılar. Ortaya çıkan karışıklıklar üzerine Bâbü'lî telâşa düştü. Sultan Abdülaziz, Avrupa gezisinden dönerken Rusçuk'a uğramış, burada Mithat Paşa'nın başarılı çalışmalarını yakından görmüş ve takdir etmişti. Bu yüzden Padişah, ayaklanmaların bastırılması için Mithat Paşayı görevlendirdi. Tuna boylarına

koşan Paşa, yirmi gün gibi kısa bir süre içinde ayaklanmaları bastırdı, asilerin haklarından gerekerek İstanbul'a döndü.

Devlet Şûrası Başkanı olarak Mithat Paşa, bazı iyileştirme ve yenileştirme çalışmalarına girişti. Ölçü ve tartı âletlerinin desimâl sisteme çevrilmesi girişiminde bulunması, Madenler Tüzüğü'nün hazırlanması, İstanbul'da bir Sanat Okulu ile Emniyet Sandığı'nın kurulması gibi faaliyetler bu arada sayılabilir. Bir süre sonra, görev ve yetki yönlerinden Sadrazam Âli Paşa ile arası açılan Mithat Paşa, Bağdat Valiliği'ne atandı.

Mithat Paşa'nın Bağdat Valiliği de, Tuna Valiliği gibi, yoğun bir çalışma içinde çok başarılı geçmiş, ortaya birçok eserler konmuştur. Fakat 1871'de Sadrazam Âli Paşa'nın ölümü üzerine, yerine geçen Mahmut Nedim Paşa'yla olan sürtüşmelerinden dolayı istifa etmek zorunda kaldı.

İstanbul'a dönen Mithat Paşa, kendisine önerilen Sivas Valiliği'ni kabul etmedi. Genel durumdan memnun olmayanların Mithat Paşa etrafında toplanmaları, yeni Sadrazam Mahmut Nedim Paşa'nın huzurunu kaçıırıyordu. Bu yüzden Mithat Paşa 1872'de Edirne Valiliği'ne atandı. Edirne'ye hareketinden önce veda etmek üzere Saray'a gittiği zaman, Padişah, Mahmut Nedim Paşa hakkında işittiği şikâyetlerden söz etti. Mithat Paşa da, Sadrazam hakkındaki görüşlerini açıklama fırsatını buldu ve O'nun bilinen tutumlarından dolayı, Devlet işlerinin yolunda gitmesinin mümkün olmadığını açıkça ifade etti. Bunun üzerine Sultan Abdülaziz, Mahmut Nedim Paşayı azlederek 31 Temmuz 1872'de Sadaret mührünü Mithat Paşaya teslim etti. Böylece, Padişahın fermanında belirttiği gibi, zamanın en yetenekli, en nitelikli ve en saygın adamı, yönetimin en yüksek makamına getirilmiş bulunuyordu.

Yeni Sadrazam ilk iş olarak, Mahmut Nedim Paşa'nın türlü nedenlerle taşraya sürdürmüş olduğu değerli kimseleri İstanbul'a çağırdı. Bunlardan Cevdet Paşayı Maarif, Şirvânizâde Rüştü Paşayı Dahiliye, Sadık Paşayı Maliye ve Paris Elçisi Cemil Paşayı Hariciye Nezaretine getirdi. Bu ve benzeri atama ve düzenlemeler, kamuoyunda beklenen huzuru ve güveni sağladı.

Mithat Paşa bu görevde ancak 2 ay 21 gün kalabildi. Bu dönemde silâhla bastırılan Karadağ olayları dışında önemli bir olay olmadığından Paşa, memleketin imarı için çaba sarf etti. Bu arada, Anadolu ve Rumeli demiryollarını yaptırma imkânlarını aradı. Yolsuzluklarla uğraştı, Mahmut Nedim Paşayı, zimmetine geçirmiş olduğu bir paradan dolaşı mahkemeye vererek mahkûm ettirdi. Fakat Padişah mahkeme hükmünün uygulanmasına engel oldu ve borcunu affetti.

Mithat Paşanın düşmanları, bu fırsattan yararlanarak Sadrazamın, Mahmut Nedim Paşayı mahkeme kanalıyla teşhir etmek ve Saray'ı israfçı göstermek suretiyle Padişahın itibarını sarstığını iddia etmekten ve bunu yaymaktan geri kalmadılar. Bu söylentiler etkisini göstermekte gecikmedi. Zaten Padişah da, her şeyi çekinmeden bütün açıklığıyla söyleyen, bu toksözlü ve ileri görüşlü Sadrazama katlanamaz olmuştu. Ayrıca, Slav çetelerinin faaliyetlerini etkisiz bırakması yüzünden Ruslar da kendisinden memnun değillerdi. Bunlara, Mısır Hidivi (Valisi) İsmail Paşaya, Avrupa'dan istikrazda bulunma yetkisinin tanınması konusunda Padişaha karşı çıkması da eklenince Sadrazam görevden uzaklaştırıldı.

Mithat Paşa, bir kaç ay açıkta kaldıktan sonra Esat Paşa Kabinesi'nde Adliye Nazırlığına atandı ve Şirvânîzâde Rüştü Paşa Hükümeti zamanında da bu görevi sürdürdü.

Sadrazam Rüştü Paşanın yalısında nâzırlardan bazılarıyla yapılan toplantılarda, Devlet yapısının iyileştirilmesi için çareler aranıyor; özellikle giderlerin kısılması, bir Mebuslar Meclisinin kurulması konuları üzerinde duruluyordu. Bu görüşmeler sonunda, Adliye Nâzırı Mithat Paşa tarafından bir lâyiha kaleme alınması ve bunun Padişaha sunulması kararlaştırıldı. Çalışmalardan, Sadrazam tarafından haberdar edilen Padişah, buna büyük bir tepki göstererek bu işlerin yönlendiricisi saydığı Mithat Paşayı görevinden azletti. Bir kaç ay sonra da Selânik Valiliği'ne atadı. Paşa'nın bu görevi üç ay kadar sürmüştür.

Mithat Paşa Ocak 1874'de İstanbul'a döndü ve satın aldığı arazisinde bahçe işleriyle vakit geçirmeye başladı. Bir buçuk yıl kadar süren bu dönemde memleket sorunlarını düşünmekten ve planlar yapmaktan bir an geri kalmadı.

Bu sıralarda Osmanlı İmparatorluğu çok tehlikeli bir bunalım içinde bulunuyordu. Hersek'te çıkan bir ayaklanma gittikçe genişlemiş, Bulgaristan'a kadar yayılmıştı. Sırbistan ve Karadağ Beylikleri de, âsiler tarafını tutarak işe karışmış ve İmparatorluğa karşı silâha sarılmışlardı. İç idarede bozukluklar almış yürümüş, mali durum daha çok bozulmuş, Devlet borca batmıştı. Bu güç şartlar altında Padişah Rus yanlısı olarak bilinen ve bu yüzden "Nedimof" diye anılan Mahmut Nedim Paşayı ikinci kez Sadrazamlığa getirdi. Mithat Paşa da aynı Hükümette Adliye Nazırlığına atandı. Fakat Mithat Paşa, Rusya'nın İstanbul Elçisi İgnatiyef'in sözünden çıkmayan Mahmut Nedim Paşa'nın durum ve tutumunu hiç beğenmiyordu. Bu yüzden kısa bir süre sonra Adliye Nazırlığından çekildi. Bunun sebebini soran Padişaha şöyle cevap verdi:

“Devlet idaresine dair bir kanun yoktur. İktidara gelenler akıllarına estiği gibi icraatta bulunduklarından mülki ve siyasi işler doğru yürümektedir. Askerî nizamlar bozulmaktadır. Mali işler ise, düzeltilmesi kabil olmayacak bir hâle girmiştir. Bu sebeple, iç dört ay sonra çok vahim olaylar çıkacağım anlayan bir kimse için sabır ve tahammül mümkün değildir....”

Paşa bir süre açıkta kaldıktan sonra Mayıs 1876'da yeniden Devlet Şûrası Başkanlığına getirildi. Rumeli'de karışıklık ve huzursuzluk sürüyordu. Sadrazam Mahmut Nedim Paşanın aldığı önlemler yetersiz ve onur kırıcı idi. Hersek'te başlayan ve dal budak salan ayaklanmaların önünü almak için, Rus Elçisi İgnatiyef'in öğütlerine uymuş; Bâbîâlî ile ayaklanan uyruklar arasındaki anlaşmazlığın çözülmesi için büyük devletlerin temsilcileri ile İstanbul'da bir toplantının yapılmasını kabûl etmişti. “Sefirler Toplantısı” adını alan bu kongre 23 Aralık 1876'da yapılacaktı. Ayrıca, Devlet istikraz faizlerini ödeme imkânım bulamayınca, Hazine'nin iflâsım ilân etmekte sakınca görmedi. Huzursuzluk ve başkakilere güvensizlik genelleşiyordu. Sonunda “Softalar Kıyamı” diye bilinen bir öğrenci ayaklanması baş gösterdi. Padişah, Alahmut Nedim Paşa ile Şeyhülislâm Haşan Efendiyi feda ederek yerlerine Mütercim Rüştü Paşa ile Hayrullah Efendiyi getirmeyi kabul etti. Aynı zamanda Hüseyin Avni Paşa Bursa Valiliğinden Seraskerliğe, Mithat Paşa da Meclis-i Âli üyeliğine getirildi. Bu suretle Mithat Paşa Kabineye tekrar girdi

Sultan Abdülaziz, kamuoyunun zorlaması ile de olsa, güçlü kişileri Devlet yönetiminde söz sahibi kılmıştı. Bununla birlikte Padişahın tutumu kimseye güven vermiyordu. Tahttan indirileceği yolunda ortada söylentiler dolaşmaya başlamıştı. Bundan endişeye kapılan Padişah, Mithat Paşa'dan ne yapılması gerektiğini sormak ihtiyacını duydu. Paşa, Hükümdar'a sunduğu lâyhada, memleketin içinde bulunduğu bunalımların nedenlerini açıkladıktan sonra kurtuluş çaresi olarak bütün Osmanlı uyruğunun hür ve eşit kılınmasını, iktidarda bulunan Devlet adamlarının yetki ve sorumluluklarını belirleyen bir kanunun hemen çıkarılmasını önermiştir. Fakat Padişahın tutumunda her hangi bir değişiklik olmamıştır

Bu şartlar içinde Devlet ileri gelenleri ve Millet aydınları, memleketin geleceği ve alınması gereken önlemler üzerinde uzun uzun düşünmeye başladılar. Başında Mithat Paşa'nın bulunduğu ve genel olarak “Yeni Osmanlılar” diye adlandırılan bir grup aydın, kötü gidişi Padişahın keyfi idaresine bağlıyor, bazı kayıtlama ve sınırlamaların getirilmesini zorunlu görüyordu. Bu da, meşrutî bir idarenin kurulması demekti.

1839'da ilân edilen Gülhane Hattı Hümayunu, böyle bir yönetim şeklini düşünmemiş, “Avrupa örnek tutularak getirilen yenilikler, eskilerin yerine değil, yanına konmuştu. Eski ile yeni yan yana durdukça, ikisi arasında ölüm kalım mücadelesinin eksik olmayacağı anlaşılmıştı. Şu hâlde Tanzimat zihniyetini bırakmak”, yönetim şeklini değiştirmek gerekiyordu.⁴

İş başında bulunan Sadrazam, zeki, deneyimli ve yenilik taraftarı idi. Serasker Hüseyin Avni Paşa ise, aslında muhafazakâr zihniyetli olmakla beraber vatanseverlik duygusu, memleket için gerekeni yaptıracak güçte idi. Askerî kudreti, sağlam karakteri ve ciddiyeti ile her çevrede saygınlık kazanmıştı. Şüphesiz iyileştirme ve yenileştirme girişimleri söz konusu olunca ilk akla gelen Mithat Paşa idi. Ama O, köklü bir harekete girişmeden önce Padişahı bir yükümlülük altına sokmanın yararlı olacağını, bu suretle bir saltanat değişikliğine gerek kalmadan amaca ulaşılabileceğini düşünüyordu. Fakat Padişahın böyle bir yükümlülük altına girmeyeceği görüşü, arkadaşlarında o derece yer etmişti ki, sonunda Padişahın tahttan indirilmesi suretiyle işin temelden çözümüne O da yanaştı.

Veliaht Murat Efendi ile gerekli temaslar yapıldıktan ve meşrutî bir idare kurulmasını kabul edeceğine dair kendisinden söz alındıktan sonra Abdülaziz'in tahttan indirilmesi düşüncesi kesinlik kazandı. Ancak girişimciler, Padişahın olup bitenleri haber almasından kuşkulananak plânlarını, Murat Efendiye haber vermeye vakit bulamadan, kararlaştırdıkları günden iki gün önce uygulamaya koydular. Böylece 1876 Mayısının 29/30 gecesi, Şeyhülislâm Hayrullah Efendi'den alman bir fetvaya dayanılarak Sultan Abdülaziz tahttan indirildi. Bu işin gürültüsüz ve kansız gerçekleştirilmesinde Serasker Hüseyin Avni Paşanın rolü büyük olmuştur.

Yeni Padişah V. Murat'ın sağlık durumu, Mithat Paşa ve arkadaşlarının umutlarını boşa çıkardı. Murat Efendi, bildirilen günden daha önce tahta çıkmaya davet edilince, plânın Abdülaziz tarafından öğrenildiğini sanmış, buhranlar geçirmişti. Hastalığı gittikçe ilerliyordu. Bununla birlikte Kanun-i Esasî çalışmaları sürdürülüyordu.

Sultan Murat'ın sağlık durumunun düzelmeyeceğinin anlaşılmasından sonra Mithat Paşa, Veliaht Abdülhamit Efendi ile birçok kereler buluşmuş, meşrutiyeti ilân edeceğine dair O'ndan söz almıştı. Abdülhamit bu temaslarında demokratik bir ruh sergiliyor ve Mithat Paşaya,

⁴ Mithat Paşa, Prof. Dr. Bekir Sıtkı Baykal, Kral Matbaası, 1964, s. 36.

"Sen benim babamsın" diyecek kadar yakın görünüyordu. "Usul-i meşrutiyet ve meşverete dayanmayan bir hükümeti asla kabul edemeyeceğini söylüyordu. Mithat Paşa ile Veliht arasında üç noktada anlaşma hâsıl olmuştu : 1. Anayasanın ilânı, 2. Devlet işlerinde, yalnız sorumlu uzmanların oylarına başvurulması, 3. Sultan Murat zamanında Saray'da görevlendirilmiş bulunan Sadullah ve Namık Kemal Beyler ile Ziya Paşanın yerlerinde bırakılmaları.

Bu anlaşmadan sonra Abdülhamit Efendi, Sultan II. Abdülhamit olarak tahta çıktı. Sultan Murat'ın saltanatı sadece 93 gün sürmüştü. Günler geçtikçe Abdülhamit, daha önce verdiği sözleri unutmuş görünüyordu. Cülûs Hattı-ı Plümâyûn'u, genellikle hayâl kırıklığına yol açmıştı. 24 Eylül 1876'da Anayasayı hazırlayacak komisyonun kurulmasına irade çıkarmış bulunmasına rağmen, her madde için sonu gelmez danışmalarla vakit geçiriyordu.

Nâzırlar arasında, Mithat Paşa'dan başka meşrutiyeti samimî olarak isteyen yok gibiydi. Sadrazam Rüştü Paşa, bir Anayasadan çok, köklü bir ıslahat yapılmasını istiyordu. Ahmet Vefik Paşa meşnûete taraftar görünmüyor, Saffet ve Ethem Paşalar çekingen duruyorlardı. Abdülhamit'in yakınları Damat Mahmut Paşa ile Cevdet ve Serasker Redif Paşalar ve bir kısım ulema ise, Mithat Paşanın karşısında idiler. Buna karşılık başta Ziya Paşa ve Namık Kemal olmak üzere bir kısım aydınlar da O'na destek oluyorlardı.

Bütün bunlara rağmen Mithat Paşa, Anayasa lâyihasını hazırlamış ve Padişaha sunmuştur. Padişah lâyihayı incelenmek üzere özel bir Nâzırlar heyetine havale edince, Paşa, kendisine ağır ve acı bir arıza sunmaktan kendini alamadı. Bu yazıda, Anayasayı, bir kaç gün sonra İstanbul'da toplanacak olan "Sefirler Toplantısından önce ilân etmenin yararları üzerinde ısrarla durdu. Bu koşullar altında Padişah, Anayasanın kabulüne ve Meşrutiyet'in ilânına rıza gösterdi. Sadrazam Rüştü Paşanın yerine de, 19 Aralık 1876'da Mithat Paşayı getirdi. Anayasa, Sefirler Toplantısının yapıldığı, 23 Aralık 1876 tarihinde, düzenlenen parlak bir törenle Bâbüâli önünde ilân edildi. Her dinden, her cinsten halk bayram yapıyor, Mithat Paşayı meşrutiyetin babası olarak alkışlıyorlardı. Meşrutiyetin ilânı Avrupa'da da olumlu etkiler yaptı.

Meşrutiyetin ilânından sonra, ikinci aşamada yapılacak önemli bir iş, Anayasayı uygulamaya koymaktı. Bu amaçla, Mebuslar Meclisi üyelerinin seçimleri için bir "Muvakkat Talimat" hazırlandı, buna göre seçimlere gidildi. Ancak, Mebuslar Meclisi'nin açılışını görmek Mithat Paşaya nasip olmayacaktı.

O, kısa süren Sadrazamlığı sırasında, Sefirler Toplantısının, Devlet bağımsızlığı ile bağdaşmayan önerilerini ve İngiliz Baş delegesi Lord Salisbury'nin baskılarını göğüsleme cesaretini göstermiştir.

Mithat Paşa, meşrutiyetin göstermelik bir hareket olmadığını içerde ve dışarıda ispatlamak için yoğun bir çaba sarf ediyordu. Bu arada Müslüman olmayan gençlerin de Harp Okuluna alınması için Saray'a arıza sunuyor; siyasi düşüncelerle, bazı yerlere Hristiyan Valiler tayini için irade çıkarmaya çalışıyordu. Abdülhamit ise, meşrutiyetin karşısında bulunan ve Paşaya düşman olanların etkisiyle yapılan önerileri cevapsız bırakıyordu. Sadrazam hakkında jumâller veriliyor, O'nun Osmanlı Hanedanın yıkıp cumhuriyeti kurmak istediği ileri sürülüyordu. Esasen Padişah da, meşrutiyetin ilânı üzerine Mithat Paşa lehine yapılan gösterileri ve O'nun Ziya Paşa ve Namık Kemal gibi hürriyet taraftarlarıyla sıkı temaslarını kuşkuyla izliyordu. Bu sıralarda ortaya çıkan bir olay, Padişah ile Sadrazam arasındaki gerginliği daha belirgin bir duruma getirdi.

Sadrazam, Saray'a yaranmak için bir takım yolsuz işler yapan Mâliye Nâzın Galip Paşayı Hükümetten uzaklaştırmıştı. Fakat Padişah Galip Paşayı koruyarak, O'na yüksek bir mevki vermek istedi. Bunun üzerine, arizalarına cevap alamayan, her yaptığına şüpheyle bakılan Mithat Paşa, Padişaha 30 Ocak 1877 tarihli ünlü tahririni gönderdi. Bunda şöyle diyor:

“Meşrutiyeti getirmek ve ilân etmekten maksadımız, istibdadı kaldırarak, zatı şahanenizi vazifelerinizde uyarmak ve Devlet Vekillerinin vazifelerini tayin ederek milletimiz arasında tam eşitliği sağlayıp elbirliği ile ve gerçekten mülkün ıslahına çalışmaktır.

Evvelâ, size ait hükümdarlık vazifelerini mutlaka bilmelisiniz. Zira bütün hareketlerinizden, millet önünde sorumlu olacaksınız. Bunun için, Devletin Vekilleri ve memurları, vazifelerin icrasından emin olmalıdırlar ki, dört yüz yıldan beri milletimizi aşağılığa alıştırıp geriliğe ve çöküntüye sevk eden müdahillikten (Dalkavukluktan) yakayı sıyıralım.

Bendenizin, sizin hükümdarlık şahsınıza fevkalâde riayetim vardır. Ancak şeriatın hükümlerine uyarak milletimizin menfaatlarına aykırı olan en ufak hususta bile, size itaat etmekte mazurum. Çünkü sorumluluğum ağırdır. Hem vicdanımdan korkarım. Hem de vatanımın selâmeti ve saadeti temin etmek için vicdanıma karşı taahhüdüm vardır. Fakat korkarım ki, bu fikirler ve hareketlerden dolayı ileride Devlet bendenizi sorumlu tutsun. Şu arz edeceğim doğru sözlerden kalbiniz şüpheye varmasın. Ne çare ki, benim en ziyade korktuğum, sonradan vic

danının beni mahcup edip sorumlu tutmasıyla milletimin lânetine uğramaktır. İşte bu dehşettir ki, bana sizi rahatsız etme cüretini veriyor.

Padişahım, Osmanlılar kendi kendilerini ıslah ve idare iktidarını haiz olmalıdırlar. Usulü meşveretle (Meşrutiyetle) idare olunan, bir millette nizam nedir bilir misiniz? Tafsile hacet yoktur. Bendenize emniyet ediniz efendim. Bununla beraber milletin büyüklerinden de emin olunuz.

Padişahım, ben ağır bir yük altındayım. Osmanlı sıfatı ile vazife yapacağım. Bir memurun kendini vicdanı karşısında sorumlu tutarak vazife yapması gibi, bir Vezir de hem vicdanı, hem milleti karşısında kendini sorumlu bilmelidir. Ümit ve iftihar ederim ki, vicdanımın bendenizi sorumlu tutabileceği bir harekette bulunmadım. Fakat milletimin, beni sorumlu tutmalarına çalışmalarını isterim. Bununla da iftihar ederim.

Padişahım, dokuz gün oluyor ki, evvelce arz ettiğim hususları yerine getirmemekte devam buyuruyorsunuz. İşçinin araçları demek olan Nizamları reddediyorsunuz. Hâlbuki aletsiz iş görülmez. Bu hâl ile dehşetli zelzelelerden çökmek, mahvolmak tehlikelerini henüz savuşturan Devlet binamızı tamire çalıştığımız sırada, siz, âdetâ yıkmak istiyorsunuz diyebilirim. Eğer bu sebeplere dayanarak bendenizi ser kârdan (Sad-râzamlıktan) azlederseniz, idare, sizin mizacınızla Devletin icraatını, içinde bulunduğumuz zamanın önem ve gereklerine uydurarak yürütebilecek bir iktidar sahibine tevdi buyrulsun. Herhalde....”

Devlet ve Millet görevi yüklenmiş olmanın sorumluluğunu bu derece ciddiye alan, hükümdarına karşı gerçekleri bu derece açık ve yalın bir dille ifade eden başka bir Devlet adamını yalnız Türk tarihinde değil, sanırım, dünya tarihinde de göstermek imkânsızdır. Mithat Paşa bu yazısında, Padişaha görev ve sorumluluklarını hatırlatıyor, bu uğurda her şeyi göze almış görünüyordu. Bu mektuptan sonra Saray'a hiç uğramadı. Ne düşündüğünü öğrenmek isteyen Âmetçi Mahmut Bey'e de: "Ben istifa edecek değilim, Padişah azlederse etsin.... Lâkin bu defaki infisâlim (ayrılışım), sabıklara (eskilere) kıyas olunamaz..." cevabını verdi. Bu cevabı verirken, Padişahın kendisini feda edemeyeceğini, böyle bir yola giderse bir takım üzücü olayların çıkabileceğini düşündüğü muhakkaktı.

Sultan Abdülhamit, Başmabeyinci Sait Paşayı Mithat Paşaya göndererek bütün önerilerinin kabul edileceğini bildirdi. Mithat Paşa, Sait Paşa'nın sözlerine kanarak Saray'a gitti. Padişah, Anayasaya kendi koydurduğu 113 üncü Maddeye dayanarak Paşayı yurt dışına sürme kara

rını almıştı. Bu madde, hükümdara tehlikeli görülen kimseleri yurt dışına çıkarma yetkisini veriyordu. Mithat Paşa, Saray'da Sadrazamlara mahsus odada huzura kabul edilmeyi beklerken, Başmabeyinci Sait Paşa yanına gelerek irade gereğince, Sadaret mührünü teslim etmesini ve Dolmabahçe önünde bekleyen İzzeddin Vapuruna binmesini tebliğ etti. Paşa, soğukkanlılığını koruyarak bu emre uydu.

Padişah, Mithat Paşanın hürriyet severler arasındaki saygınlığını bildiğinden bir ayaklanma olmasından korkuyordu. Bu yüzden, İzzeddin Vapuru süvarisine kapalı bir zarf vererek Çekmece önünde 24 saat beklemesini, bu arada başka bir haber ulaştırılmazsa, zarfı açarak içindeki talimata göre hareket etmesini emretti. Belirlenen sürede yeni bir talimat almayan süvari, Paşayı İtalya'da Brindizi'ye çıkardı. Böylece Mithat Paşanın 49 günlük ikinci Sadrazamlığı da sona ermişti.

Mithat Paşanın görevinden alınarak Avrupa'ya sürülmesi, memleket içindeki hürriyet ve vatanseverleri üzmüşse de, her hangi bir kaynaşmaya yol açmamıştı. Sürgün haberi, Batılı Devlet adamları, Hükümdarlar üzerinde de çok olumsuz bir etki yaparak, duygu ve düşüncelerini açıklamalarına yol açtı.

Fransa Cumhurbaşkanı Thiers : "Padişah'a bu işi, Türkiye'nin en büyük düşmanı tavsiye etmiş olmalı!" derken, İngiltere Kraliçesi Victoria duyularını : "Türkler galiba intihara hazırlanıyorlar!" sözleriyle ifade etmiştir. Avusturya - Macaristan İmparatoru Franz Joseph ise; "Ya Rab, bu Türkler ne ıslah kabul etmez bir millettir!" sözlerini sarf etmiştir.

Mithat Paşanın görevinden ve vatanından uzaklaştırılmasından en çok sevinen Rusya oldu. General İgnatiefi Londra'ya göndererek burada imzalanan Londra Protokolü ile daha önce İstanbul'da imzalanan Sefirler Konferansında elde edilemeyen yararları sağlamaya çalıştı. Fakat Londra Protokolü, Bâbıâli tarafından geri çevrildi ve bunun sonucunda "Doksan üç Harbi" denilen Osmanlı - Rus Savaşı başladı.

Ailesine bile veda etmeye vakit bırakılmadan yurt dışına çıkarılan Mithat Paşa, İtalya'dan İspanyaya, oradan da Paris ve Londra'ya geçti. Bir süre İngiltere başkentinde kaldı. Gittiği yerlerde büyük saygı gören Mithat Paşa, memleketi için çalışmaktan, düşüncelerini Padişaha yazmaktan geri kalmadı. Plevne Savunmasının yarattığı uygun ortamdan yararlanarak resmi temaslarda bulunabilmek için sürgünlük sıfatının, hiç olmazsa geçici olarak kaldırılmasını istedi. Bu isteği yerine getirilmedi. Az sonra da Ayastafanos Anlaşması imza edildi.

Avrupa'nın siyasî dengesini bozan bu ağır anlaşmanın hükümlerinin değiştirilmesi amacıyla düzenlenen "Berlin Kongresi'nin hazırlıklarının yapıldığı sırada, "Memâlik Osmanîye'nin Mâzî, Hâl ve İstikbâli" başlığı altında bir broşür hazırladı ve Fransızca ve İngilizce olarak 5000 nüsha bastırdı. İlgililere dağıtılan bu broşürde Osmanlı idaresi altında yaşayan Hristiyanların gördükleri hoşgörü ve iyi muamele anlatılıyor, buna karşılık Rusya'nın haksız ve insafsız tutum ve davranışları dile getiriliyordu. Bu broşür sonradan İstanbul'da da, Türkçe olarak basılmıştır.

Mithat Paşanın, Avrupa'daki sürgün hayatı yeterli ve daha fazla kalması sakıncalı bulunarak Ağustos 1878 tarihinde affedildi. İsteği üzerine ailesiyle birlikte Girit'te oturmasına izin verildiğinden 28 Eylül 1878'de Hanya'ya geldi. Burada şakin bir hayat sürmek istiyordu. Fakat 2 ay sonra Suriye Valiliği'ne atandı.

Paşa, maddî ve manevî yorgunluğuna rağmen, tabiatında mevcut yapıcılık ve yaratıcılık nitelikleriyle burada da değerli hizmetlerde bulundu. Bu arada Mahmut Nedim Paşa Dahiliye Nazırlığına getirildiğinden görevinden affedilmesini istedi ise de, kabul edilmedi. Bununla birlikte aleyhindeki çalışmalar durmuyor; Suriye'nin imarı yolunda elde ettiği başarılar, halk arasında kazandığı itibar ve şöhret, düşmanlarının olumsuz faaliyetlerini artırıyordu. O'nun Suriye'de bağimsız bir Devlet kurma yolunda olduğu bile bir jurnal ile Saray'a ihbar edilmişti. Sonunda Paşa, Suriye Valiliğinden alınarak Ağustos 1880'de Aydın Valiliği'ne atandı.

Mithat Paşa, Aydın Vilayeti'nin o tarihte merkezi olan İzmir'e geldiği zaman, Suriye'de iken aleyhinde söylenenlerin hâlâ etkisindeydi. Bununla birlikte, Vilâyetin işlerini canla başla yürütmeye çalışıyordu. Bu arada Mâbeyn Başkâtipliğine bir arıza yazarak Padişaha, Devlete ve Millete sadâkatini, şahsına yapılan isnat ve iddiaların aslı esası olmadığını bildirdi.

Bu sıralarda İstanbul'daki dostları, kendisinin Abdülaziz'in öldürülmesinden suçlandığını bildiriyor, hazırlanmakta olan tuzağa düşmemesi için Avrupa'ya kaçmasını öneriyorlardı. Fakat O, kendinden emin olarak görevine devam ediyordu. Ne yazık ki, yazılanlar doğrudur.

Abdülhamit tahta geçtiği günden beri kendini emniyette görmüyor; Mithat Paşayı, kendisini huzursuz edenlerin başında buluyordu. Aradan beş yıla yakın bir süre geçmiş olmasına rağmen Abdülaziz'in intiharı olayından yararlanmak istiyordu. O'na göre, Abdülaziz intihar etmemiş, doktor raporlarının aksine öldürülmüştü. Bunda Mithat Paşa ve arkadaşlarının da önemli rolleri vardı.

Bu konuda ilk adım olarak İstanbul'da oluşturulan bir sorgulama heyeti, Mithat Paşa ve Mütercim Rüştü Paşa haklarında, Abdülaziz'in öldürülmesinden suçlu bulunduklarına dair bir iddianame hazırladı ve Mithat Paşanın hareketleri sıkı bir denetim altına alındı. Bu iddianame üzerine Sait Paşa Hükümeti, Mithat Paşanın azline ve tevkif edilmesine karar verdi. Bu amaçla İzmir'e gönderilen Hilmi Paşa, Vali Konağı'nı bastı ise de, Mithat Paşa konaktan kaçarak Fransız Konsolosluk'u'na sığındı. Ancak, İstanbul'da açık ve âdil bir muhakeme yapılacağına güvencesi verildikten sonra teslim oldu.

Mithat Paşanın yargılanmasına, 1881 Haziranında, Yıldız Sarayının bahçesindeki Malta Köşkü yanında kurulan yeşil bir çadır içinde başlandı. Buna Çadır Köşkü Mahkemesi dendi. Hakimler heyeti, başta Reis Sururi Efendi olmak üzere Mithat Paşaya düşman olan kimselerden oluşmuştu. Paşanın mahkeme önünde savunma yapmasına imkân verilmiyor, hatta Saray tarafından tayin olunan avukatı ile de doğru dürüst görüştürülüyordu. Bütün bu olumsuz şartlara rağmen, Mithat Paşa bütün soruları cevaplıyor, iddiaları sağlam delillerle çürütüyor, sorduğu sorularla hakimler heyetini ve tutulmuş tanıkları güç ve gülünç durumlara düşürüyordu. Fakat sonuç değişmedi. Mahkeme, daha önce verilmiş olan kararını tebliğ etti. Buna göre; Mithat Paşa, Abdülaziz'in katlinde "Fail-i müsterek" bulunarak idama mahkûm edilmişti... Karar Batı ülkelerinde büyük üzüntü yarattı ve Paşanın hayatını kurtarmak için bazı girişimlerde bulunuldu.

İstinaf Mahkemesi'nce de onaylanan ilâmın bir kere de, oluşturulacak bir heyet tarafından incelenmesi uygun görüldü. Heyet üyelerinden yalnız Hayrettin Paşa, mahkemeye şiddetle hücum ederek cezanın uygulanmaması ve muhakemenin yenilenmesi tezini savundu. Ancak, üyelerden bazıları sonradan kendisine katıldı. Fakat, Plevne Kahramanı Gazi Osman Paşa da dahil, çoğunluk idam kararını yerinde buldu. Bununla birlikte Padişah, içte ve dışta bir iyi niyet gösterisinde bulunmak için idam cezasını, müebbet (sürekli) kalebentliğe çevirdi. Paşa, 28 Temmuz 1881'de Taife gönderildi.

Taif Zindanında üç yılını ibadetle ve diğer hükümlülerle dertleşerek geçiren Mithat Paşa, bu süre boyunca sonsuz acılara, eziyetlere ve yoksunluklara katlandı. Dünya ile ilişkisi kesilerek, İzmir'deki ailesiyle mektuplaşmasına bile izin verilmedi. Durumunun bir derece düzeltilmesi için yaptığı bütün başvurular sonuçsuz kaldı. Hastalığı ile ilgilenilmediği gibi, bir kaç sefer zehirleme girişimlerinde bulunuldu. Sonunda, İstanbul'dan gönderilen bir subay emrindeki ekip tarafından 9 Mayıs 1884 gecesi odasının kapısı kırıldı ve boğularak şehit edildi.

Mithat Paşa, bu hain katillere karşı hiç bir direnme göstermedi. Ölümü bekliyor gibiydi. Ancak onlara : "Allah'tan korkunuz!. Vatan ve milletin muhafazasına memur olan ve askerlik mesleğinin şerefli elbisesini taşıyan zabıtlere, böyle cinayetler işlemek yakışmaz!.." demekten kendini alamadı. Bundan sonra, abdest alarak iki rekât namaz kılmak ve Yasin'i Şerif okumak için izin istedi. Son sözleri şu oldu : "Benim gibi maktullerin kanı zayi olmaz; bugün benim için ise, yarın nöbet sizin içindir..."

Doktor tarafından düzenlenen ve Mâbeyn'e gönderilen raporda, Mithat Paşa şirpençeden ölmüş gösterildi. Kamuoyuna da durum bu şekilde duyuruldu.

Mithat Paşanın, Çadır Köşkü Mahkemesinde yargılanması gibi, Taif Zindanındaki hayatı ve akıbeti de, yürekleri paralayan ayrı bir faciadır.

Türk Milletinin kalbinde özel ve unutulmaz bir yer tutan Mithat Paşanın kemikleri, Haziran 1951 tarihinde Taif'den getirilerek Hürriyeti Ebediye Şehitliğinde hazırlanan Anıt - Mezara konulmuştur.

Namık Kemal'in Midilli'de, Mithat Paşanın ölüm haberini aldığı zaman : "Zavallı Mithat Paşa, sen ecelinle ölmedin, hiç şüphesiz öldürüldün." dediği ve hüngür hüngür ağladığı, her zamandan fazla içtiği ve 35 beyitlik bir mersiye diktetirdiği nakledilir. Bu mersiyeden yalnız aşağıdaki mısralar bilinmektedir:

*Mübarek zât! Ey islâmın medarı şevket ü şanı
Şahaddettir sana Allah'ın en kıymetli ihsanı
Sana katillik isnat eyleyen mecnundan ehvendir
Cenabi-ı murtezaye azledenler katli Osmani
Beraat, ettiğin tezyif ü istihsale sabittir
Şehidin çehre-i handanıdır veçhinde bürhanı.*

Mithat Paşanın oğlu Ali Haydar Mithat Bey, babasının kemiklerini İstanbul'a getirmeyi düşündüğünde, mezar taşma kazılmak üzere Tevfik Fikret bir kitabe şiiri yazmıştı. Girişim başarıya ulaşamadığı için mermere yazılamayan şiir şöyledir:

*Çok zaman bekledi ey zât-ı Mübcecel vatanın
Yâd için nam ü seran çamını hürriyetle
Bize hürriyeti sen verdin evet sen verdin
Bize insanlığı hürriyet ü milliyetle*

*Sana ferman-ı şehadet, bize tevki-i beka
Elde kanun-i müminin geziyor hürmetle
Mithat! Osmanlılığın ruhunu tecdit etti
Ruhu Osmanlılığın fahredecek Mithatle....*

BASILMIŞ ESERLERİ

1. Mithat Paşa, gençliğinde şiir yazmışsa da, İdarî ve siyasî uğraşları yüzünden bu alanda yürüyememiştir. O'nun, Es 'ad Muhlis Paşaya nazire olarak yazdığı bir gazeli aşağıya aktarılmıştır.

GAZEL

*Görüp zanneyleme cana şahabı âsümânâir bu
Göğe çıkmış şerarı dudi ahı âşıkandır bu
Acep mi Kays veş sahra neverdi vahşet oldumsa
Cihanda âşık-ı divane derler nam ü şandır bu
Niçin sık sık kırsın kalbimi menendi bâzice
Usandırdın beni ey tıflı nâzım her zamandır bu
Baharı hüsnünü baramı eskim etti perverde
Zamanıyla benim göz diktiğim bir nevcivândır bu
Cenabı Muhlis'e Mithat değil maksudu peyrevlik
Kemal-i aczimi tefsir içim bir tercümandır bu.*

2. "Memalik-i Osmaniye'nin Mâzi, Hâl ve İstikbâli"

Bu eser Paşanın, 5 Şubat 1877-28 Eylül 1878 tarihleri arasında sürgün olarak bulunduğu Avrupa'da yazdığı, Fransızca ve İngilizce olarak yaydığı bir risalesidir. İstanbul'da Türkçe basımı da yapılmıştır. 93 Türk - Rus savaşı münasebetiyle toplanan Berlin Kongresi için hazırlık yapıldığı günlerde, Batı kamuoyunu aydınlatmak amacı güdülen risalede, Osmanlı idaresi altında yaşayan Hristiyanların gördükleri hoşgörü ve iyi muamele ve buna karşılık uğradıkları haksızlıklar dile getirilmiştir.

3. "Tabsıra-i İbret"

İbretli Olaylar başlığı altında yazılan bu eser, esas itibarıyla Paşanın Taif Zindanında yazdığı anılardan oluşmaktadır. Bazı eklemelerle birlikte, oğlu Ali Haydar Mithat tarafından 1909 yılında İstanbul'da yayımlanmıştır. Kitapta, Paşanın anılarından başka, yazışmaları ile kendisinden kalan belgeler yer almakta ve ölümüne ilişkin tamamlayıcı bilgiler verilmektedir.

4. "Besmele ve Fatiha Tefsiri"

Mithat Paşanın, Cami Derslerine devamının ürünü olan bu eser, meşrutiyetin ilânından sonra "Hikmet Gazetesinde yayımlanmıştır.

VALİLİKLERİ

Bugünkü İl Sistemi'ni kuran ve örnek bir uygulama yapan Mithat Paşa'dır. O'nun idari yeteneğini, dehâ derecesinde görenler çoktur.

NİŞ VALİLİĞİ

1861 yılında, henüz 40 yaşına basmadan Vezaret rütbesi ve Paşalık unvanı ile Niş Valiliği'ne atanan Mithat Paşa, burada yoğun bir çalışma içine girerek üstün yeteneğini ve yaratıcılık gücünü gösterme fırsatını bulmuştur.

Niş'te ilk ele aldığı iş, genel güvenliğin sağlanması olmuştur. O tarihte Niş ve çevresi, dirlik ve düzenlikten yoksundu. Herkes güvensizlik içinde yaşıyordu. Halk fakir, ekonomik durum kötüydü. Halkın önde gelenleri halkı sömürmekte idiler. Bir kısım halk, toplu hâlde başka yerlere göç etmeye başlamıştı.

Mithat Paşa İslâm ve Hristiyan halkın, bir arada ve uyum içinde yaşamaları için gereken önlemleri almakta gecikmedi. Halkın birikmiş vergilerini, ilk kez 2 yıl için erteledi.

Kurduğu Zaptiye (Jandarma) teşkilâtı ile baskın, soygun ve zorbalık olaylarını kısa sürede önledi. Din, mezhep, cins ve sınıf farkı gözetmeksizin bütün halka eşit muamele yapan adaletli bir idare kurmayı başardı.

Eyalet dahilinde yollar ve köprüler yaptırdı. Bu yollar üzerinde yük, yolcu ve posta ulaşımının kolaylıkla sağlanması için bir araba şirketi kurarak taşıt araçlarının düzenli bir şekilde işletilmesini sağladı. Bu gelişmeler sonunda, genel güvenlik durumunun iyileşmesi yanında, ekonomik ve sosyal alanda his olunur bir canlılık meydana geldi. Yolun önemini kavrayan halk, yol yapımına kendiliğinden katkıda bulunmaya başladı. Halkın bu eğiliminden yararlanmasını bilen Vali Paşa, yol çalışmalarını yoğunlaştırdı. Niş - Sofya, Niş - Komonova ve Pazarcık yolları ile nehirler üzerinde köprüler yaptırdı. Açtırdığı kanallar vasıtasıyla Nişova Nehrinin taşkınlarını önledi.

Bütün bunların sonucunda, halkın yaşantısında belirli bir feraklık oldu, Devlete beslenen güven duygusu arttı ve Bulgar asıllı Osmanlı uyruğunun Sırbistan'a göçleri son buldu.

Mithat Paşa, Niş'te muhtaç durumda olan yetim ve öksüz çocukların barınmaları, okumaları ve birer sanat edinmeleri için bir ıslahhane (Çocuk Yurdu) açtı. Bu kuruluş, Sanat Okullarının nüvesi ve başlangıcı oldu. Sanat Mektebi adıyla ilk kez bir okulu, Devlet Şûrası Reisi iken İstanbul'da Sultanahmet'te açmıştır. Kız Sanat Mektebi'nin açılışı da aynı döneme rastlar. Bu yüzden Mithat Paşa, memleketimizde teknik öğretimin kurucusu sayılmaktadır.

Niş Islahhanesi hakkında Tuna Gazetesi'nin 13 sayılı nüshasında şu bilgi verilmektedir:

“Niş Islahhanesinde İslâm ve Hıristiyan yüz kadar çocuk mevcut olup bunların en büyüğü 14 ve en küçüğü 7 yaşında olduğu ve Türkçe ve Bulgarca okuyup yazdıkları ve cümlesi terzilik ve kunduracılık sanatı işlemekte ve edebiyatı insaniyyeyi taallüm etmekte (öğretmekte) bulundukları ve yevmiye 30 kat miktarı zaptiye elbisesi ve 25 çift kadar kundura dikmekte oldukları görenlerin malumudur.”

1863 yılı Kasımında, Niş Eyaletinin Şehir köyü (Pilot) kaza merkezinde ilk Memleket Sandığı'm kuran Mithat Paşa, böylece Türkiye'de Teşkilatlı Zirai Krediyi başlatmış ve kooperatiflerin ve Ziraat Bankasının da temelini atmıştır.

Burada Memleket Sandıkları hakkında kısa bir açıklama yapmak yerinde olacaktır.

Mithat Paşa, çiftçinin ihtiyacı olan parayı, faizcilerden ağır faiz yükü altına girerek aldığını, ürünlerinin hayrını görmediğini saptadığından bizzat köylünün katıldığı bir kuruluşu oluşturma yoluna giderek ilk Memleket Sandığını Şehirköyü'nde kurdu. Memleket Sandıkları imeceye dayanmaktadır. Sahipsiz kalmış boş arazilerde, böyle bir arazi yoksa kiralanmak suretiyle sağlanacak toprakta ev başına yarım dönümlük ziraatın imece yoluyla yapılması esastır. İmece deyimi, hem ekim ve hasat işinin yardımlaşma ile yapılması, hem de ürün bedelinin bir karşılık beklemeden kamu yararına bırakılması anlamını taşımaktadır.

Ancak, zamanla, varlıklı kimselerin imece paylarını para ile ödeme yoluna gitmeleri nedeniyle sistem aksamış, yeni kaynakların aranmasına gerek duyulmuştur. Bu kaynaklardan biri, her köyden Aşar bedeli (Ürün vergisi) toplanırken ürün miktarının % 5'i oranında alman ve sandığa devredilen kısımdır.

Bir başka gelir kaynağı da, bir çift öküz basma, çiftçiden toplanan yarım kile (15 kg.) buğdaydır.

Sandık işlemleri, halk tarafından seçilen, yarısı Müslüman, yarısı Hristiyan dört kişilik bir heyet tarafından yürütülürdü. Heyetin üyelerine Vekil veya Emin denirdi. Vekiller, "bu işi memleket ve milletlerine hürmeten ve zammetmen ücretsiz" yaparlardı. Kayıt ve hesap işlerine bakmak için ücretli Kâtip ve Muhasip çalıştırılırdı.

Sandıkların yıllık çalışmaları Kaymakam, idare Meclisi Azası, Hâkim, Muallim ve halk arasından seçilen kişilerden oluşan bir kurul tarafından denetlenirdi.

Sandık sermayesi 200 lirayı bulunca, borç verme işlemine başlanırdı. Borç verme esasları şöyleydi:

1. Vadeler üç ayla bir yıl arasındadır.
2. Faiz oranı ayda yüzde birdir.
3. Kredi şahsî kefalet veya rehin karşılığı açılır.
4. Kredi, tohum ve çift hayvanı için verilir.

Yılsonunda Kaymakamın başkanlığında toplanan sandık heyeti, hesapları denetler, yıllık kârın dağıtımını kararlaştırırdı. Faiz gelirlerinden, giderler düşüldükten sonra geriye kalan miktarın üçte ikisi mektep, kaldırım, çeşme, köprü yapımı ve onaranında kullanılabilirdi. Hayır, işleri için ayrılan bu ödeneklerden köyler, bağlı bulundukları sandığın sermayesine katkıları oranında yararlanabilirlerdi. Gelirin üçte biri ise, sermaye payları oranında köylerin hesabına yazılırdı.

Mithat Paşa, bir yandan Memleket Sandıklarını kurarken öte yandan da, gerekli izin verilmesi için Hükümete başvurdu. Çalışmalar, Paşanın hazırladığı 20 maddelik geçici bir "Tarifname"ye göre yürütülüyordu. Tam adı "Memleket Sandıklarının Suret-i Tertibi ve Sermayesinin İdaresi ve Menafi-i ve Temettüâtının Sarfı Hakkında Lâyiha" olan bu Tarifname, "Memleket Sandıkları Nizamnamesinin yürürlüğe konulduğu 1867 yılına kadar uygulanmıştır.

Memleket Sandıkları, Mithat Paşanın Tuna Valisi olmasından sonra bütün Tuna Vilayetinde, 1867'den sonra da Osmanlı İmparatorluğunun her yerinde kurulmaya başlamıştır. 1870 yılında çıkarılan "Idare-i Umumiye-i Vilâyet Nizamnamesi" ile de, mülkî idare âmirlerine Memleket Sandıklarına ilişkin görevler verilmiştir. Yirmi yıllık başarılı bir hizmet döneminden sonra Memleket Sandıkları, Menafi Sandıklarına dönüştürülmüştür. Bu dönüşümün başlıca sebebi, türlü nedenlerle sandık sermayelerinin yetersiz kalması, merkezî bir kontrol sisteminin kurulamamış olmasıdır. Sandık, 1888'de Ziraat Bankası adını almıştır.

Genç ve enerjik Vali Mithat Paşa, Niş'te sağladığı başarılarla Hükümetin takdirini ve halkın güvenini kazandı. Artık Bulgar asıllı Osmanlı uyruğunun Sırbistan'a göçleri söz konusu edilmez oldu. Hükümet, kaynaşma hâlinde olan Prizren Eyaletini de Niş Valiliği'ne bağladı.

Mithat Paşa, Niş Valiliğinden sonra Tuna Valiliğine atandı. Bu Vilâyet, bugünkü Bulgaristan ile Güney Yugoslavya'yı (Makedonya) kapsıyor; 7 Sancak ve 48 Kazaya ayrılmış bulunuyordu.

TUNA VALİLİĞİ

Mithat Paşa, 1864 yılında atandığı Tuna Valiliğinde üç yıldan fazla kaldı ve unutulmaz hizmetler gördü.

Paşa, Vilâyetinde her şeyden önce emniyet ve asayişini sağladı. Yol yapımına büyük önem verdi. 3000 Km. yol ve 1420 adet köprü inşa ettirdi. Yol ve köprü yapımında, Nafia Nezareti'nce yürürlüğe konmuş olan Nizamnameyi yeterli bulmadığından, yeni esaslar hazırlayarak bu çalışmalarda, köy halkının boş zamanlarının değerlendirilmesini ön plânda tuttu.

Paşa, Vilâyetini yol ağma kavuşturmakla kalmayıp bundan gerektiği gibi yararlanılması için bir araba şirketi kurdu. Şirketin Rusçuk'ta tesis ettiği büyük bir atölyede araba ve fayton yapımına başlandı. Şirketin bu amaçla çıkardığı 25'şer liralık 250 adet hisse senedi hemen satıldı. Şirket kısa zamanda 300'den fazla arabaya, 600'den fazla beygire; Rusçuk ve Tırnova yolları üzerinde çok sayıda dinlenme istasyonlarına sahip oldu.

Mithat Paşanın Tuna Valiliği sırasında, Tuna Nehri üzerinde vapur ulaşımı yapılmakta idi. Ancak hizmet, Avusturya vapurlarının tekelinde idi. Vali Paşa, önce Vidin ile Sine arasındaki kıyılarda Türk vapurlarını işletmenin yollarını aradı. Gerekli parayı sağlamak için, Karasu ve Cuma panayırı arazilerinden bir miktarını sattırdı ve köyler arasında anlaşmazlık konusu olan baltalıkları, belli bir bedel karşılığında aralarında bölüştürdü. Böylece sağlanan para ile Niş, Seyyare, Sofiya ve Mithat Paşa adlı vapurları işletmeye koyarak nehir ulaşımını başlattı.

Niş Valiliği'nde kurduğu Menafi Sandıklarını, Vilâyet ölçüsünde yaygınlaştırdı. İş esasına dayalı ıslahhanelerden ikisini Rusçuk ve Sofya'da kurdu. Rusçuk İslahhanesinde, öğrenciye terzilik, kunduracılık, araba ustalığı, müretteptik ve fotoğrafçılık sanatlarını öğrenme imkânları sağlandı. Sofya İslahhanesinde ise, bir Çuha fabrikası kurularak memleketin ihtiyacı bir ölçüde karşılandığı gibi öğrenciler de yeni bir sanatı öğrenme imkânına kavuştular.

Mithat Paşa, Vilâyetin tarımını geliştirmek için de çaba sarf etmekten geri kalmadı. Bu amaçla Avrupa'dan çeşitli tarım âlet ve makinelerini getirtti. Rusçuk yakınlarında bir de Numune Çiftliği kurdu.

Emniyet Sandığının temelini de 1867 yılında Rusçuk'ta attı. "Tasarrufu teşvik ve tasarruf edilen meblâğı faydalı mahallere sarf" etmek amacıyla kurulan bu sandığı, daha sonra Devlet Şûrası Reisliği sırasında İstanbul'da ve Bağdat Valiliği sırasında Irak'ta açtırdı ve geliştirdi. Böylece köylüden sonra, şehirlinin ucuz kredi ihtiyacı da karşılanmaya çalışıldı.

Tuna Valisi Mithat Paşanın gerçekleştirdiği önemli hizmetlerden biri de, Rusçuk'ta bir basımevi kurması ve Tuna Gazetesi'ni yayımlatması olmuştur. Yarısı (Birinci ve ikinci sayfaları) Türkçe, yarısı (Üçüncü ve dördüncü sayfaları) Bulgarca olan Tuna-Dunav Gazetesi, 23 Şubat 1865 tarihinde yayımlanmaya başlanmıştır. Gazetenin ilk sayısının başyazısında şu cümle yer almıştır:

"Memleket Sandıklarının yanında, Mithat Paşanın, Niş ve Tuna Valilikleri sırasında Rusçuk'ta kurduğu matbaa ile 'Tuna' adıyla Türkçe ve Bulgarca yayımlatmaya başladığı gazeteye ayrı bir yer vermek gerekir. İlk sayısı 10 Şevvâl 1281 (1865) tarihinde çıkan bu gazetenin başyazısından şu fıkrayı alalım : 'Erbabınca bilinir ki, bir kavmin medeniyeti, yani refah ve tam bir emniyet içinde yaşaması ve hayatının gittikçe daha mesut bir hâle gelmesi o kavmin bilgi ve iyi terbiye derecesine göre hak ve vazife denilen esasa dayanır.'"

Önce haftalık olan gazete, ikinci yıldan sonra haftada iki gün çıkmış ve yayımını 1877 tarihine kadar sürdürmüştür.

Gazete, memleket içinde ve dışında oluşan olayların gerçek yönleriyle halka aktarılması, kötü niyetli propagandaların etkisiz bırakılması yönlerinden büyük yararlar sağlamıştır. Basımevi de, dışarıda ve özellikle Rusya'da basılıp Balkanlarda dağıtılan zararlı kitap sayısının azaltılması bakımından çok yararlı olmuştur.

Mithat Paşa, mâliyede de ıslahat yapmış; vergileri yeniden düzenlemiş, vergi tahsilâtım ve Devlet gelirlerini yükseltmiştir. İşe başladığı 13 Ekim 1864 tarihinde 26.000 keseden ibaret olan Tuna Vilâyeti gelirini 1866'da 300.000 keseye çıkarmıştır.⁵

Mithat Paşanın ele aldığı işleri, daha çok yerinden sağladığı mali imkânlarla gerçekleştirdiği, Devletten gelecek ödeneklere fazla bel bağ

⁵ Bir kese, 5 altındır

lamadığı bilinmektedir. Bu imkânlar, Devlete ait boş arazileri değerlendirip satmak, imce suretiyle halkın bedenî çalışmalarından yararlanmak, hâli-vakti yerinde olan halktan başış kabul etmek şeklinde özetlenebilir.

Üç yıl süren olağanüstü çalışmaları sonunda Mithat Paşa, Tuna Vilayetini her yönden ileri bir düzeye getirdi ve Vilâyetin çehresini değiştirdi. Panislavist Komitacıları sindirdi ve halkı kötü propagandalardan etkilenmeyecek derecede memnun ve mutlu etti. Bu durum en çok, Bulgaristan'ın koruyucusu rolünü oynayan Rusya'yı telâşlandırdı ve Bâbiâli üzerindeki baskılarının artırılmasına yol açtı. Buna, Paşanın Hükümet merkezindeki düşmanları tarafından yapılan kötöleme ve karalamalar da eklenince, kendisi İstanbul'a çağırıldı ve tekrar görevi basma döndürülmedi.

BAĞDAT VALİLİĞİ

Mithat Paşanın üç yıl süren Bağdat Valiliği de, Tuna Valiliği gibi örnek alınacak başarılı çalışmalarla geçti.

Paşanın ilk işi, bozuk olan genel güvenliği sağlamak oldu. Sonra da arazi rejiminden doğan kargaşalıklar üzerine eğilerek İmparatorlukta ilk kez toprak reformunu başlattı.

O tarihte toprak sahibi olmayan çiftçiler, Devlete ait topraklar üzerinde ortakçı veya yarıcı durumunda idiler. Tohumu Devlet verir, ürünün üçte ikisini alırdı. Bu durumda çiftçi, çalıştığı yerde yerleşmek, ev - bark edinmek, ağaç dikmek ve hayvan beslemek gibi, insanı toprağa bağlayan hak ve imkânlardan yoksundu. Çiftçi, kendine ayrılan üçte bir ürününü bile çok zaman Mültezimlerin ve Şeyhlerin elinden zor kurtarırdı. Kuşkusuz bu insanlar hayatlarından hoşnut değildi. Kaybedecek bir şeyleri olmadığından, her türlü etkilenmeye açıktılar. Bu durumda, arazinin ıslahına ve verimin artırılmasına önem verilemiyordu. Çiftçinin toprağa bağlanması, arazinin iyileştirilmesi ve verimin artırılması için mevcut sistemin değiştirilmesi, çiftçinin üzerinde yaşadığı toprağa sahip kılınması kaçınılmazdı. Ünlü Mezopotamya topraklarından hakkıyla yararlanmak gerekiyordu.

Mithat Paşa, bu yoldaki önerisini, gerekçeli bir lâyiha ile Hükümete sunarak kabul ettirdi. Belirlenen esaslar uyarınca, yerlerine göre değer biçilen topraklar, artırma ile çiftçilere satılarak bedelleri, kaldırılan üründen dilimlerde tahsil edildi. Bu yoldan ilk yıl 100.000 liradan fazla gelir sağlandı. Toprağın özel mülkiyete geçmesi, ıslah ve imar etkinliklerine yol açtığından verimi ve üretimi büyük ölçülerde

artırdı. Bu da, ekonomik bir canlılık yarattığı gibi, dirlik ve düzenliğin sağlanmasında etkili oldu.

Paşa, elde olunan ürünleri pazarlamak ve ulaşım imkânlarını artırmak amacıyla Ummanı Osmanî Şirketi'ni kurdu. Dicle ve Fırat nehirleri üzerinde işletilmek üzere daha önce getirilip sefere konamayan 3 vapura ilâveten, merkezden sağlanan para ile vapur sayısını 8 e çıkartarak hepsini de hizmete soktu. Bir süreden beri kapalı duran Bağdat Tersanesini, gerekli onaranlardan sonra çalışır duruma getirdi. Süveyş Kanalının bu sırada açılışından da yararlanarak açık deniz seferlerini başlattı ve bazı limanlarda acentelikler açtırdı. Açık deniz seferlerine çıkan Türk vapurlarının yakıt ikmalini yapmak üzere Aden'de 10 bin tonluk bir kömür deposu tesis ettirdi. Açık deniz seferleri için 39.000 liraya satın alınan Bâbil adlı vapurun ilk hac seferinden 35.000 lira gelir sağlandı ve nehir vapurlarından sağlanan aylık gelir de 100.000 lirayı aştı. Ayrıca, satın alınan 10 adet küçük gemi de posta ve asayiş işlerinde kullanıldı.

Dicle nehir ulaşımını yeterli bulmayan Mithat Paşa, Fırat nehrinden de yararlanmayı düşündü. Bu nehri geliş - gidişe yararlı bir duruma getirmek için, şiddetli akıntılara neden olan kısımlarda ıslah çalışmaları yaptırdı. Ayrıca, Fırat nehrinin her yıl baş gösteren taşkınlarına karşı araziye korumak için kanallar açtırdı, setler yaptırdı, tarak makineleriyle nehrin yatağını temizletti.

Basra'yı Şattiilarap kıyısına nakleden, Basra - Kuveyt yolunu yaptıran ve Basra Tersanesi'ni ihya ettiren de Mithat Paşa'dır. Paşa ayrıca, Bağdat Belediyesi'nin mali durumunu düzene koymuş, şehirde Emniyet Sandığı, Sanat Mektebi, İslahhane, Gireba Hasta hanesi, Memleket Bahçesi, Dicle Köprüsü, telgraf şebekesi ve çeltik farikası gibi tesisleri gerçekleştirmiştir.

Bağdat'ta bir matbaa kurdurarak "Zevra" adlı yarısı Türkçe yarısı Arapça bir gazete çıkarttı. Bu gazetenin yönetimini, elinden tuttuğu, yetiştirdiği ve sonradan "Şeyhülmuharririn" adıyla Edebiyat Tarihimize geçen ünlü yazar Ahmet Mithat Efendi'ye verdi. Ahmet Mithat Efendi, vaktiyle Tuna Gazetesi'nde yazarlığa ve gazete yöneticiliğine başlamıştı.

Buharla çalışan tulumbalarla Bağdat şehrine tazyikli su verdiren, aydınlatmada kullanılan zeytin ve susam yağları yerine, Bağdat Bölgesindeki Mendel Kuyularından ilk kez çıkarılan yerli petrolden yararlanan ve bölgeyi ışıklandıran yine Mithat Paşa olmuştur.

Mithat Paşa, Bağdat'ın 7 Km. uzağında bulunan Kazımiye adındaki mesirelik kasabaya tramvay hattı döşetmek için bir şirket kurarak be-

heri 2.5 liradan 6000 adet hisse senedi çıkarttı ve çalışmaları bir yıl içinde tamamlatarak tramvay işletmeciliğini başlattı.

Askerî ihtiyaçlar için bir çuha ve bez fabrikası ile büyük bir un fabrikasını kurmak üzere gerekli makineleri Fransa'ya sipariş etmiş ise de, Bağdat Valiliğinden ayrılmasından sonra gelen makineler, yıllar boyu değerlendirilmeden olduğu gibi kalmıştır.

Paşa, Vilâyet gelirlerinin artırılması için de çaba sarf etti ve bunda da başarı sağladı. Basra gibi toplu hurmalık bulunan yerlerde, ağaç üzerinden alman vergiyi, dönüm esasına bağladı, böylece boş veya seyrek ağaçlı arazilere yeniden ekim ve dikim yapıldı. Paşanın Bağdat'a geldiği tarihte safi gelir 740.000 lira iken üç yıl sonra bu miktar 1.100.000 liraya ulaştı. Daha önce Hükümet merkezine, yılda en çok 150.000 lira gönderildiği hâlde, Mithat Paşa zamanında bu miktar, jandarma maaşları artırıldığı, asker mevcudu 700'den 13.000'e çıkarıldığı ve bütün yatırım giderleri karşılandıktan sonra 250.000 lirayı bulmuştur.

Mithat Paşanın Bağdat Valiliğinde gerçekleştirdiği önemli hizmetlerden biri de, Necit ve Basra Körfezi Emirlikleri üzerinde, Osmanlı İmparatorluğu nüfuzunu tekrar kurmasıdır.

Mithat Paşanın, bu büyük ve verimli çalışmaları devam ederken daha önce açıklandığı gibi, 1871'de Sadrazam Âli Paşanın ölümü üzerine yerine geçen Mahmut Nedim Paşa tarafından kendisi Bağdat Valiliği'nden alınarak Edirne Valiliğine atandı. Ancak orada göreve başlamadan Sadrazamlığa getirildi. İki ay 21 gün süren bu görevi, Rüştü Paşa Kabinesi'nde Adliye Nâzırlığı ve Selânik Valiliği görevleri izledi.

SELÂNIK VALİLİĞİ

Mithat Paşanın Aralık 1873'te başlayan Selânik Valiliği üç ay sürmüştür.

Bu süre içinde, Tuna ve Bağdat Vilâyetlerinde olduğu gibi önemli ve kalıcı eserlerin gerçekleştirilmesi için gerekli hazırlığı ve plânlamayı yapmış ise de, bunları uygulama alanına koyamadan Selanik'ten ayrılmak zorunda kalmıştır.

Ancak Selanik'te, bir Sanat Mektebi'ni, Türkçe ve Fransızca Öğretim yapan bir İdadiyi açmış ve şehrin imarıyla uğraşmıştır.

Paşa Selânik Valiliğinden alındıktan sonra, hayatı kısmında açıklanan görevlerden ve olaylardan sonra önce Suriye, sonra Avdın Valiliklerine atanmıştır.

SURİYE VALİLİĞİ

Sürgün hayatından dönüşünde, yeni bir göreve istekli olmayan Mithat Paşa, Suriye Valiliği'ne gitmek zorunda kalınca, bütün yorgunluğunu unutup gençlik yıllarında olduğu gibi, aynı şevk ve heyecanla işlere sarıldı. Burada da yollar, köprüler ve okullar yaptırdı. Şam, Beyrut ve Aka'da birçok yararlı işler yaptı. Şehir merkezlerinde geniş caddeler açtırdı. Şam'ın yanmış olan çarşısını yeniden inşa ettirdi. Kourdurduğu bir şirket eliyle Trablus şehri ile Mine kasabası arasında bir tramvay hattı tesis ettirerek işletmeye açtı.

Kendi deyimiyle "Konya ve Ankara Vilâyetlerinde ne yapılırsa Suriye'de de aynıyla onun icrasını iltizam" etti.

Tuna Vilâyetindeki numunesine göre, Şam'da açılmış olan Islahhane gelirsizlik yüzünden kapanmıştı, Paşa, Evkaf gelirlerinden ayırdığı para ve halktan topladığı bağışlar ile bu yuvayı tekrar açarak 200 çocuğu barındırdı, eğitti ve meslek sahibi yaptı.

Dürzi isyanını da başarıyla bastırarak Vilâyeti huzura kavuşturdu. Bu olumlu çalışmalar sonunda halkın güvenini kazandı, ünü ve saygınlığı arttı. Ancak düşmanları boş durmuyor, hakkında "Suriye'de ayrı bir Hükümet kuracakmış" yollu uydurma haberler çıkarıyorlardı. Bunlardan rahatı kaçan Mithat Paşa, istifa etmiş ve bunu tekrarlamış ise de, isteği kabul edilmeyerek merkezi İzmir'de olan Aydın Valiliğine atanmıştır.

AYDIN VALİLİĞİ

Mithat Paşanın Ağustos 1880'de başlayan Aydın Valiliği 9 ay 13 gün sürmüştür.

Aydın Vilayetinde o tarihte eşkıyalar cirit atıyordu. Dirlik ve düzenlikten eser yoktu. Şehirlerde, hırsızlık, yankesicilik ve gasp olayları olağan hâle gelmişti. Vali Paşa, polis ve jandarma ekipleri düzenleyerek suçlulara karşı ciddi bir uğraş verdi ve tez vakitte köylerde ve kentlerde huzur ve güveni sağladı.

Kendinden önce Hamdi Paşa tarafından başlatılan okulların yapımını tamamlattı. İzmir'de bir sanat okulu açtırdı. Ayrıca Kordon boyunun açtırılması, liman tesislerinin ve idare binalarının yaptırılması girişimlerinde bulundu. Şehirde tramvay işletilmek amacıyla bir şirket kourdurdu. Urla, Çeşme ve Seferihisar yollarını yaptırarak hizmete soktu.

Bu verimli çalışmalarının devam ettiği bir sırada, bilindiği gibi, Sultan Abdülaziz'in öldürülmesinden suçlu bulunarak İstanbul'a cel-

bedildi ve Çadır Köşkü mahkemesinde idama mahkûm edildi. Cezası sonradan müebbet hapse çevrilerek Taif Zindanına gönderildi. Üç yıllık katlanılması çok güç bir hayattan sonra orada boğduruldu, vatan uğruna şehit oldu.

KİŞİLİĞİ

Mithat Paşa bütün iyi nitelikleri üzerinde toplamış, millet hakkı için müstebit bir hükümdarla tek başına uğraşmış, bu uğurda canını vermiş bir Türk büyüğüdür.

Gerçekten O, cesur, dürüst, vatanperver, fedakâr, hür fikirli, yapıcı ve yenilikçi bir ruha ve kişiliğe sahiptir. Dalgalanmalar ve bunalımlar içinde geçen hayatının hiç bir döneminde, onurlu kişiliğine en ufak bir gölge düşürmemiş, milletinin hakkındaki güvenini en küçük bir sarsıntıya uğratmamıştır. Sultanlar dahil, hiç bir güç ve güçlük önünde eğilmemiş, ödün vermemiş, hiç bir sorun karşısında gerilememiştir.

Meslek hayatı Vali, Devlet Şûrası Reisi, Nâzır ve Sadrazam olarak üstün başarılarla geçmiştir. İdareci olarak yaptığı örnek ve unutulmaz çalışmalar, ortaya koyduğu eserler ile herkesin takdir ve hayranlığını kazanmıştır.

Niş Eyaletindeki başarılı hizmetlerinden dolayı, Birinci Rütbe Mescidi Nişan-ı Hümayunu ile ödüllendirilmiştir.

Sultan Abdülaziz, Avrupa dönüşü 5 Ağustos 1867 tarihinde Rusçuk ve Vidin'e uğradığında gördüğü gelişmelerden son derece memnun kalmış ve takdirlerini "Acaba Avrupa'nın hangi memleketinde bulunuyorum?" demek suretiyle ifade etmiştir.

Sultan Abdülaziz daha sonra yine Mithat Paşaya : "Tuna Valiliğindeki hizmetlerinizi takdir ettiğim gibi, bu defa da Bağdat Vilâyetinde yaptıklarınızı ayrıca çok beğendiğimi söyleyebilirim." diyerek O'nun yüksek idarecilik niteliklerini övmüştür.

Mithat Paşanın Bağdat Vilayetindeki başarılarından dolayı Padişah kendisini, murassa bir kılıçla ödüllendirirken Sadrazam Âli Paşa da özel bir mektup yazarak tebrik etmiş ve "Irak'ın yakında ikinci bir Mısır hâline geleceği ümidinde" olduğunu belirtmiştir.

Sultan Abdülhamit de, bir muhtıradan O'nu "Hasbelzaman ve bizzarure" Sadrazamlığa getirdiğini söylemekle birlikte, Hattı Hümayun' unda O'nun "muktedir ve doğru" olduğunu belirtmek zorunda kalmıştır

"Son Sadrazamlar" eserinin yazarı İ. Mahmut Kemal inal Mithat Paşa hakkındaki görüşünü şöyle açıklar:

"Mithat Paşa, mekru fitneden azade ve içi dışına uygun safdil bir âdem idi ... Kimse inkâr etmez ki, O ifrat derecede gayret ve hamiyet sahibi idi ... Her türlü müşkülata karşı durarak memleketi imara, idareyi ıslaha ve nâfi eserler ve müesseseler vücuda getirmeye muktedir, azimkâr ve gayur idi. Hataları ile beraber hulûsu niyetinden şüphe yoktur. Kendi menfaatinden ziyade, Devlet ve Milletin menfaatine çalışmak istediğini ehli insaf tasdik eder."

Prof. Dr. Z. Fahri Fındıkoğlu da Mithat Paşayı, "Kendisi için doğmamış büyük insanlar zümresine dahil bir Türk Devlet Adamı" ve "Siyasî adam olduğu kadar sosyolog da olan" sözleriyle tanımlamıştır.

Batılı Devlet adamları da Mithat Paşanın değerini belirten övücü ifadelerde bulunmaktan geri kalmamışlardır. Alman Başbakanı Bismarck, Mithat Paşa Sadrazam olduğu zaman:

"Mithat Paşa, yüzyılımızın en büyük adamlarındandır. Bana kalırsa Doğu Meselesi artık yoluna girecektir." demek suretiyle hem Onu övmüş, hem de gelecek için umudunu ifade etmiştir.

İstanbul'daki İngiliz Büyük Elçisi Henry Eliot, Mithat Paşanın Sadarete getirilmesi dolayısıyla Hükûmetine yazdığı raporda, Paşanın hürriyetperverliğini belirterek O'nun, "İlericilerin tek selâmet ümidi" olduğunu anlatmış ve Paşa için, "Hürriyet ve meşrutiyet Türkiye'sinin yetiştirdiği en büyük adam" ifadesini kullanmıştır.

5 Şubat 1877'de Sadrazamlık görevinden alınarak yurt dışına sürgün edildiği zaman Fransa Cumhurbaşkanı Adolphe Tiers, İngiltere Kraliçesi Victoria ve Avusturya - Macaristan İmparatoru Franz Joseph I. taraflarından ifade edilen sözleri daha önce kaydetmiş bulunuyoruz. Adları geçen Devlet Başkanları, sürgün olayından duydukları hayret ve şaşkınlığı dile getirirken Mithat Paşaya verdikleri değeri ve besledikleri güveni de ifade etmişlerdir.

Mithat Paşa hakkında yazılmış olan Türkçe eser ve yazıların bazılarında, O'nun çok başarılı, örnek bir Vali olduğu belirtildikten sonra, daha üst görevlerde başarı sağlayamadığını açıklayan ifadeler kullanılmaktadır. Bunlardan biri, T.C. Ziraat Bankası tarafından bastırılan "Mithat Paşa" adlı eserdir. Bu eserde şu cümlelere yer verilmiştir:

"Mithat Paşanın şahsiyeti üzerinde memleketimiz içinde ve dışında çok tartışılmış, lehinde ve aleyhinde çeşitli düşünceler ileri sürülmüştür. Şurası bir gerçektir ki, O, sonunu getirememiş bir Devlet adamıdır.

Bununla beraber başarıları hiç de küçümsenecek mahiyette değildir. Bütün davranışlarının hareket noktası, memleket ve milletin yüksek menfaatleri olmuştur. Bu uğurda türlü tehlikeleri göze almaktan kaçınmamış, medenî cesaretin en parlak örneklerini vermiştir. Köklü bir ıslahat yapmak ve Devletin şeklini değiştirmek suretiyle memleketin kurtulabileceğine bütün samimiyetiyle inanmakta idi. Avrupalıların gözlerini boyamak için Anayasa ve meşrutiyeti ilân etmiş olduğu hakkındaki iddialar tamamıyla haksız ve garezle söylenmiş isnatlardan başka bir şey değildir. Zamanına göre çok ileri düşünceli bir Devlet adamı olduğuna asla şüphe edilemez. Üstün meziyet ve kabiliyetleri, yaratıcılık kudreti ve iyi niyeti ile O, ideal bir organizatör ve idare adamı örneğidir. Bununla beraber müstesna bir Devlet adamında bulunması gereken yüksek vasıfların hepsini nefsinde toplamış değildir. Çok kere teenni ve ihtiyata riayette kusur etmiş, hükümdarı idare ve bu sayede mevkiini muhafaza ederek ülkülerini gerçekleştirmesini bilememiştir. İleri' görüşlü bir Devlet adamı gibi değil, fakat sağlam karakterli, mert ve hatta bazen saf denebilecek bir kimse gibi hareket etmiştir. Ancak içinde bulunduğu şartların olağanüstü derecede güç ve giriştiği işlerin aynı ölçüde azametli olduğunu da unutmamak gerekir....”⁶

Katılmadığımız bu tezatlı görüşün, meşrutiyetin süresiz olmasından ve Paşanın Taife Zindanında can vermesinden kaynaklandığı sanılmaktadır. Ancak bunun sorumluluğunu, düşünce yönünden toplumu aşan, ona rehberlik görevini üstlenen, medenî cesareti üstün bir Devlet adamında aramak yerine; uyruklarına söz hakkı tanımayan, iyi niyetli uyarılara rağmen çağın gereklerine uymayan bir Sultan'da aramak yerinde olur.

Yüzyıllar boyunca, Devlet yapısı kemikleşmiş bir Saltanat İdaresinin, “teenni ve ihtiyat” ile Meşrutiyet İdaresine dönüşmesini beklemek tarihî ve toplumsal gerçeklere ters düşmektedir.

19 uncu Yüzyıl Osmanlı toplumunda, Tanzimat sonrasında, böyle bir dönüşüm için fikrî hazırlığını yapmış, kendini milletine adanmış ve her türlü tehlikeyi göze almış birinin ortaya çıkması gerekiyordu ki, bu da Mithat Paşa olmuştur. Mithat Paşa gibi, ülküsü ve kendine sonsuz güveni olan bir karakter abidesinden başka türlü bir hareket beklenmemelidir.

Mithat Paşanın Taif Zindanına sürülmüş ve orada boğdurulmuş olmasına gelince; yürekleri hâlâ yakan bu facia, Paşanın Padişaha karşı direnmesinden ve aşırı medenî cesaretinden çok, Padişahın Velihtlığı

⁶ Mithat Paşa, Siyasî ve İdarî Hayatı, Prof. Dr. Bekir Sıtkı Bay kal, 1964, s. 91.

sırasında, Anayasa ve Meşrutiyet için kendisinden söz almış bir büyük Devlet ve Millet adamından ve O'nun manevî baskısından kurtulma gibi sabit bir fikirden kaynaklanmıştır.

Bugün Cumhuriyete ve Atatürk'e karşı olanların Büyük Hakan diye ululadıkları Sultan Abdülhamid'in, başka hiçbir kusuru olmasa bile, sadece Mithat Paşa gibi bir hizmet ve karakter timsalini, bir demokrasi kahramanını, düzmece Çadır Köşkü Mahkemesinde suçlandırıp boğdurmış olması, Onu tarih önünde ve kamu vicdanında mahkûm ettiren kara bir leke olarak kalacaktır.

Bizi, Mithat Paşanın kurucusu olduğu T.C. Ziraat Bankasıncı hazırlattırılan bir kitapta, zamanın koşulları hesaba katılmadan yapılan değerlendirmelerden daha çok, Devlet tarafından çıkarılan Türk Ansiklopedisi gibi, özellikle gençlerimizin yararlandıkları bir başvuru kitabında yer alan "Mithat Paşa" maddesi düşündürmüş ve üzmüştür.

İsmet Parmaksızoğlu ve Y. Ö. tarafından yazılmış olan bu madde, bilinen gerçeklere ters düşen görüşleri içermesine karşın her hangi bir kanıt verilmemektedir. Maddenin bir paragrafı şöyledir:

"Ancak Sultan Abdülaziz ile çeşitli konularda anlaşamadı. Bunların başında israfa karşı alınacak tedbirlerle, Mısır Hıdivi İsmail Paşa'nın Avrupa Devletlerinden almak istediği borç geliyordu. Bunlara Sultan Abdülaziz e yalan söyleme suçu da eklenince, 18 Ekim 1872'de Sadaretten azlolundu...."

Mithat Paşanın, Saray'ın savurganlığına ve Mısır Hıdivinin Avrupa Devletlerinden borçlanma isteğine karşı çıkma gibi, Devlet yararına olan cesur ve olumlu davranışlarından sonra, Paşanın Sultan'a —varsa— hangi yalanı söylediğinin açıklanması gerekirdi.

Mithat Paşa maddesinin çok yadırganan bir diğer paragrafı da aşağıya aktarılmıştır:

"Hâdiselerin incelenmesinden, Mithat Paşa'nın meşrutiyete (taçlı demokrasi), kendine hayat boyu iktidar (sadaret) temin edecek bir vasıta gözüyle baktığı anlaşılır. Eyaletler idaresinde çok büyük işler yapan bu müstesna Vali, İstanbul'a gelip nâzır ve başbakan olunca, yüksek devlet yönetiminin yabancısı olduğunu, bilhassa dış politika hakkında hiç bir şey bilmediğini ortaya koymuştur. Gerçekte istibdada mütemayildir. İlk Sadaretinde Nâmık Kemâli Magosa'ya O sürdürdüğü gibi, Meşrutiyetten sonra ikinci Sadaretinde birçok Devlet adamını da şahsî emirle sürdürmüştür. Sürgüncülüğü, II. Abdülhamit'in Mithat Pa-

şadan öğrendiği ve ilk tecrübesini üstadı üzerinde yaptığı hususunda tarihçiler birleşirler....”

Burada, bilinenlere ters düşen, o kadar yeni ve şaşırtıcı görüş ve iddia vardır ki, kanıtları verilmedikçe, bunları ciddiye alma imkânı yoktur.

Bir kere, “Meşrutiyet” ile “Hayat boyu iktidarı bağdaştırmak mümkün değildir. Sonra da, bugün ayrı birer Devlet olan ve çetin sorunları bulunan Vilâyetlerde Valilik yapan, Batıyı tanımış, yenilikçi ve çok başarılı bir idare adamının, “yüksek Devlet yönetiminin yabancı” olduğunu söylemek, “dış politika hakkında bir şey bilmediğini” ileri sürmek, sanırız, kişisel (subjectif) iddialar olmaktan ileri gidemez. Hele Paşanın ciddî ve ödün vermez tutumuna bakarak ileri sürülen “istibdada mütemayil” olduğu iddiası O’nun davası ve yaşantısı ile tam bir aykırılık teşkil etmektedir.

Türk Ansiklopedisi gibi ağırbaşlı olması gereken bir kaynakta, “Sürgüncülüğü, II. Abdülhamit’in Mithat Paşa’dan öğrendiği” yolunda garip bir iddia ileri sürüldüğüne göre, hiç değilse, bu hususta birleşen “Tarihçilerin” kimler olduğunun açıklanması gerekirdi.

Madde yazarlarının, Mithat Paşayı Padişahın “Üstadı” diye nitelendirmelerini, bu kelimeyi Devletin en üst kademesinde bulunan kimseler için kullanmalarını konunun ciddiyeti ile bağdaştıramadığımızı belirtmek zorundayız.

Maddede ayrıca, Mithat Paşanın “Basiretsizliğinden, “II. Abdülhamit’e karşı cephe almaktan geri” kalmadığından, “II. Abdülhamit’in siyasi kavrayış bakımından Mithat Paşa’dan çok üstün” olduğundan ve “Taife sürgün edilinceye kadar bu acı tecrübelerden ders” almadığından söz edilmektedir ki, bunların yorumunu ve değerlendirilmesini okuyucularımıza bırakıyoruz...

Sonuç olarak Mithat Paşa, Vali olarak da, Nâzır ve Sadrazam olarak da her yönden örnek alınacak büyük ve başarılı bir Devlet Adamıdır; demokratik bir idare için canını feda etmiş bir kahramandır. O, hiç bir kötü niyetin ulaşamayacağı bir yücelik ve yüksekliktedir.

Cenap Şahabettin’in bir yazısında belirtildiği gibi, “Mithat Paşa, memleketi büyük görmek isteyenlerin en büyüğüdür.”

İKİ ÖNERİ

Değerli bankacı yazar Nurettin Hazar, “T.C. Ziraat Bankası 1963 - 1983” adlı eserinde, Mithat Paşanın “değerli ve unutulmaz hizmetlerinin

saymakla bitmeyecek kadar çok ve kendisinden sonraki dönemleri etkileyecek mahiyette” olduğunu belirttikten sonra, "bu çalışmaları, buluşları ve meydana getirilen eserleri, ancak kurulacak bir Mithat Paşa Enstitüsü çerçevesi içinde incelemek ve değerlendirmek mümkün olabilir.” demektedir.

Gerçekten Mithat Paşa’nın ancak, böyle bilimsel bir çalışma sonunda gerçek boyutlarıyla tanınması ve uğrunda canını verdiği millete, özellikle genç kuşaklara tanıtılması mümkün olacaktır.

Mithat Paşa Enstitüsü önerisine, içtenlikle katılmakla birlikte, bizim de yönetici olarak bir önerimiz olacaktır. Bu da, Türk İdare Sisteminin temelini atan ve örnek hizmetleriyle gönüllerimizde yatan büyük idare adamı Mithat Paşaya duyulan engin minnet ve vefa duygularının somutlaştırılmasıdır.

Varsın, Ziraat Bankası Kurumu, kendi bankasının kurucusu olarak O’nu baş tacı yapmaya devam etsin;

Varsın, Millî Eğitim Teşkilâtı, Teknik Öğretimin babası olarak, adını taşıyan okulların sayısını artırsın, ama İçişleri Bakanlığı da, bu güçlü idarecinin merkezde bir heykelini, İl ve İlçelerde görkemli birer büstünü gerçekleştirmede daha fazla gecikmesin...

Bu, Türk idarecisi için, hem bir görevdir, hem de bir gönül borcu....

KAYNAKÇA

Son Sadrazamlar ve Başvekilleri, M. Zeki PAKALIN, İstanbul 1942.

Mithat Paşa'nın İktisadi İcraatı, Refik FENMEN, Ankara 1942.

Son Sadrazamlar, İ. Mahmut Kemal İNAL, İstanbul 1944.

Mithat Paşa, A. Hilmi YÜCEBAŞ, İstanbul 1944.

Mithat Paşa, Kadırcan KAFLI, İstanbul 1948.

Mithat Paşa, Siyasî ve İdarî Hayatı, Prof. Dr. B. Sıtkı Baykal, Kral Matbaası 1964.

Mithat Paşa ve Yıldız Mahkemesi, Ord. Prof. İ. H. Uzun çarşılı, Tarih Kurumu Basımevi 1967.

Meşhur Valiler, İçişleri Bakanlığı, Ankara 1969.

Enver Paşa, Ş. Süreyya AYDEMİR, İstanbul 1970.

Uluslararası Mithat Paşa Semineri, Türk Tarih Kurumu, 1986.

Türk Ansiklopedisi.

Meydan Larousse.

**1 ARALIK 1986 - 28 ŞUBAT 1987 TARİHLERİ ARASINDA RESMİ
GAZETE DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ
İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT
(KRONOLOJİK FİHRİST)**

**Haydar ÖZTÜRKÇÜ
APK Uzman Yardımcısı**

I. KANUNLAR

Yayımlandığı Resmi Gazetenin:

Tarihi	Sayı 1	Konusu	Tarihi	Sayısı
26.11.1986	3323	6136 Sayılı Ateşli Silahlar ve Bıçaklar İle Diğer Aletler Hakkında Kanunun 7 nci Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.	3.12.1986	19300
25.12.1986	3324	1987 Mali Yılı Bütçe Kanunu.	30.12.1986	19327 Mükerrer
25.12.1986	3326	Katma Bütçeli İdareler 1987 Yılı Bütçe Kanunu.	8.1.1987	19335 Mükerrer
25.12.1986	3325	1985 Mali Yılı Kesin hesap Kanunu.	8.1.1987	19335 Mükerrer
25.12.1986	3327	1985 Mali Yılı Katma Bütçeli İdareler Kesin hesap Kanunu.	8.1.1987	19335 Mükerrer
29.1.1987	3329	3257 Sayılı Sinema, Video ve Müzik Eserleri Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun	4.2.1987	19362

II. KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER

Yayımlandığı Resmi
Gazetenin:

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
18.12.1986	KHK/266	190 Sayılı Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına ve 243 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 56 ncı Maddesinin Birinci Fıkrasının Değiştirilmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname.	29.12.1986	19326
23.1.1987	KHK/269	241 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu İle Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu ve 6425 Sayılı Harcırah Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname.	2.3.1987	19360
III. BAKANLAR KURULU Yayımlandığı Resmi Gazetenin:				
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
4.12.1986	86/11248	Vali Atamalarına Dair Karar.	5.12.1986	19302
30.10.1986	86/19303	İhracatçı Birliklerinin Kuruluşu, İşleyişi, İstigal Sahaları, Organları, Üye-lerin Hak ve Yükümlülüklerine Dair Karar.	6.12.1986	19303
27.11.1986	86/11234	130 Kişiye Türk Vatandaşlığından Çıkma İzni Verilmesi Hakkında Karar.	9.12.1986	19306
1.12.1986	86/19239	Gelir Vergisinin 13 üncü Maddesindeki Satış Bedeli Tutarının Değiştirilmesine Dair Karar.	10.12.1986	19307
11.11.1986	86/11175	Yeni Kurulan Seyhan ve Yüreğir İlçelerine Yeni Kadrolar İhdas Edilmesine Dair Karar.	10.12.1986	19307
14.12.1986	86/11283	Naim Süleymanoğlu ile Cavit Tebrizlinin Türk Vatandaşlığına Alınmaları Hakkında Karar.	15.12.1986	19312
27.11.1986	86/11230	Bazı İllerde Tarımda Kredi Adına ve Hesabına Çalışanlara Sosyal Sigortalar Kanunu Hükümlerinin Uygulanmasına Dair Karar.	16.12.1986	19313

5.12.1986	86/11264	Türkiye'nin Karadeniz'de 200 Millik Münhasır Ekonomik Bölge İlan Etmesi Hakkında Karar.	17.12.1986	19314
8.12.1986	86/11275	3235 Sayılı Kanun'un Uygulandığı İllerdeki Sağlık Hizmetlerinin Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Üniversitelere Ait Sağlık Tesisleri İle Diğer Sağlık Tesislerinden Satın Alınması Hakkında Karar.	20.12.1986	19317
15.12.1986	86/11275	Sosyal Yardım Zammı Miktarının 1987 Yılından İtibaren 24.000 Lira Olarak Tespit Edilmesi Hakkında Karar.	20.12.1986	19317
15.12.1987	86/11303	İş kazaları, Meslek Hastalıkları Sigortaları İle Malullük, Yaşlılık ve Ölüm .Sigortalarından Bağlanacak Gelir ve Aylıkların Ödenmesine Dair Karar.	20.12.1986	19317
8.12.1986	86/11279	Harp Silah ve Mühimmatının Kontrol Tabi Tutulması Hakkında Karar.	21.12.1986	19318
19.12.1986	86/11304	Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunundaki Vergi Miktarlarının Artırılmasına Dair Karar.	23.12.1986	19320
19.12.1986	86/11305	Finansman Kanununun Taşıtlar Alım Vergisi İle İlgili Vergi Miktarlarının Arttırılmasına Dair Karar.	23.12.1986	19320
19.12.1986	86/11307	Gelir Vergisi Kanununun Mükerrer 116 ncı Maddesinde Yer Alan Miktarlar ve Göstergeler Tutarlarının Arttırılmasına Dair Karar.	23.12.1986	19320
19.12.1986	86/11307	Gelir Vergisi Kanunundaki Safi Kazançların ve Hadlerin Yükseltilmesine Dair Karar.	23.12.1986	19320
19.12.1986	86/11308	İthalde Alınacak Damga Resmi Nisbetinin Yeniden Tespitine Dair Karar.	23.12.1986	19320
15.10.1986	86/11103	15 Ekim 1986 Tarih ve 19252 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan «1987 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair» Bakanlar Kurulu Kararı Eki 1987 Yılı Yatırını Programı.	28.12.1986	19325 Mükerrer
10.12.1986	86/11287	Yakacak Yardımının Arttırılmasına Dair Karar.	30.12.1986	19327

23.12.1986	86/11337	Devlet Memurlarına Verilecek Yan Ödemelerle İlgili Karar.	30.12.1986	19327
12.12.1986	86/11301	Türk Silahlı Kuvvetleri Personeline Verilecek Yan Ödemelerle İlgili Karar.	30.12.1986	19327
18.12.1986	86/11320	Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'ne Yapılacak Seyahatlerde Verilecek Gündeliklere İlişkin Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar.	30.12.1986	19327
18.12.1986	86/11317	Adana - Yumurtalık'ta Kurulması Planlanan Sınai Amaçlı Serbest Bölgedeki Bazı Taşınmazların Acele Kamulaştırılması Hakkında Karar.	31.12.1986	19328
8.10.1986	86/11106	Kamu Konutlarına Ait 1987 Yılı Kira Birim Bedellerinin Tespiti Hakkında Karar.	31.12.1986	19328
23.12.1986	86/11330	Türkiye ile Yabancı Memleketler Arasında Taşımacılık Yapan ve Dar Mükellefiyete Tabi ABD Vatandaşları ve Kuramlarının Türkiye'de Elde Edecekleri Taşımacılık Kazançlarına Uygulanacak Gelir Vergisi Nispetleri Hakkında Karar.	31.12.1986	19328
18.12.1986	86/11323	3235 Sayılı Kanun Hükümlerinin Bazı İllerde Uygulanmasının Başlatılması Hakkında Karar.	31.12.1986	19328
23.12.1986	86/11336	Ticari İthal Maksadı Dışında Yurt Dışından Getirilecek Televizyon Radyo ve Videolardan Alınacak Ücretlere Dair Karar.	31.12.1986	19328
23.12.1986	86/11340	MESS Eğitim Vakfına Vergi Muafiyeti Hakkında Karar.	31.12.1986	19328
12.12.1986	86/11318	Petrol Ameliyesi İçin İthal Edilecek Malzemelerin Gümrük ve Diğer İthal Vergi ve Resimleri Hakkında Karar.	31.12.1986	19328
8.12.1986	86/11276	Yurtdışına Yetiştirilmek Amacıyla Gönderilecek Devlet Memurları Hakkında Karar.	9.1.1987	19336
9.1.1987	87/11385	Geliştirme Ödeneğinin Ödenmesine Dair Karar.	23.1.1987	19350
9.1.1987	87/11386	11 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınması Hakkında Karar.	26.1.1987	19353
9.1.1987	87/11377	Türk Vatandaşlığının Kabul Karar.	27.1.1987	19354

2.2.1987	87/11434	Belirli Bir Ücrete Dayanmayan Sigorta Prim ve Ödeneklerin Hesabına Esas Tutulan Günlük Kazançların 1540 Liraya Çıkarılması Hakkında Karar.'	10.2.1987	19368
2.2.1987	87/11435	Karayolu Uluslararası Eşya ve Yolcu Taşınması Esaslarının 7 nci Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Karar.	10.2.1987	19368
2.2.1987	87/11442	130 Kişiye Türk Vatandaşlığından Çıkma İzni Verilmesi Hakkında Karar.	12.2.1987	19370
20.1.1987	87/11414	On Kişiye Türk Vatandaşlığının Kaybettirilmesine Dair Karar.	15.2.1987	19373
2.2.1987	87/11457	Devlet İhale Kanunu Kapsamına Giren İdarelerin 1987 Yılında Yapacakları, İmalat ve Nakliye İşleri İhalelerinde Meydana Gelecek Azalma ve Artışlarla İlgili Hususlarda Şartname ve Sözleşmelere Hüküm Konulması Hakkında Karar.	17.2.1987	19375
5.2.1987	87/11482	Mal ve Hizmetlerin Katma Değer Vergisi Nispetinin Tespit Edilmesi Hakkında Karar'da Değişiklik Yapılmasına Dair Karar.	18.2.1987	19376
5.2.1987	87/11476	Yurda Sokulması Yasaklanan Kitap ve Dergiler Listesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Karar.	18.2.1987	19376
3.2.1987	87/11443	Arazi Topulaştırılmasına Dair Karar.	20.2.1987	19378
11.1.1987	87/11401	İzmir / Gaziemir Serbest Bölgesi Kurulmasına Dair Karar.	21.2.1987	19379
3.2.1987	87/11473	Bazı Derneklerin Uluslararası Kuruluşlarla İşbirliğine İzin Kararı.	24.2.1987	19382

IV. YÖNETMELİKLER

A. BAKANLAR KURULU KARARI İLE YÜRÜRLÜĞE KONULAN YÖNETMELİKLER

Yürürlüğe Koyan Resmi Bakanlar Kurulu Kararının : Tarihi Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Gazetenin: Tarihi
19.11.1986 86/11220	Devlet Memurları Yiyecek Yönetmeliği.	
11.12.1986 19308		
9.11.1986 86/11223	İlk Defa Devlet Kamu Hizmeti ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlilik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliğinin	

7 nci Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik.	11.12.1986	19308
20.12.1987 87/11268 Kablosuz Telefon Yönetmeliği.	18.2.1986	19376
1987 87/11488 Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşlara Elektrik Enerjisi Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti Konusunda Görev Verilmesi Hakkında Yönetmelik.	23.2.1987	19381

B. BAKANLIKLARCA YÜRÜRLÜĞE KONULAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayımlandığı Gazetenin: Tarihi	Resmi Sayısı
Tanıtıcı Bayrakların Kullanma İznine ve Tescil İşlemlerine Ait Yönetmelik.	2.12.1986	19299
Gürültü Kontrol Yönetmeliği.	11.12.1986	19308
Vergi İdaresini Geliştirme Fonu Yönetmeliği.	25.12.1986	19322
Devlet Harcamaları Yönetmeliği Değişikliği.	27.12.1986	19324
Devlet Muhasebe Genel Yönetmeliğinde Ek ve Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik.	2.1.1986	19329
Devlet Muhasebesi Muamelat Yönetmeliğinde Ek ve Değişiklikler Yapılmasına Dair Yönetmelik.	2.1.1987	19329
Karayolları Trafik Yönetmeliği'nin 144. Maddesinin (d) Bendine Bir Paragraf Eklenmesi Hakkında Yönetmelik.	10.1.1987	19337
Memurlar ve İşçiler ile Bunların Emeklilerine Konut Edindirme Yardımı Yapılması Hakkındaki 3320 Sayılı Kanun'un Uygulama Yönetmeliği.	17.1.1987	19344
Karayolları Trafik Yönetmeliği Değişikliği.	17.1.1987	19344
Beden Terbiyesi ve Spor Genel Müdürlüğü İl ve İlçe Danışma Kurulları Kuruluş, Görev, Yetki, Sorumluluk Yönetmeliği.	22.1.1987	19349
Motorlu Taşıt Sürücülerİ Kurs Yönetmeliği.	3.2.1987	19361
Toplu Konut Kanunu Uygulama Yönetmeliği.	12.2.1987	19370
Devlet Memurlarına ve Diğer Kamu Görevlilerine Açılacak Faizsiz Konut Kredisİ Yönetmeliği	12.2.1987	19370
506 Sayılı Kanuna Tabi Sigortalılara ve Bunların Emeklilerine Açılacak Faizsiz Kredi Yönetmeliği.	12.2.1987	19370
Tahriyat Öncesi Uzlaşma Yönetmeliği.	16.2.1987	19374
Diyaliz Merkezleri Yönetmeliği.	19.2.1987	19377

Sivil Savunma İdaresi Fon Hesaplarının Toplanması ve
Kayıt Usullerini Gösterir Yönetmelikte Değişiklik
Yapılmasına Dair Yönetmelik.

24.2.1987

19382

V. TEBLİĞLER VE GENELGELER

**Yayımlandığı Resmi
Gazetenin:**

Seri	Numarası	Konusu	Tarihi	Sayısı
	174	Vergi Usul Kanunu Tebliği.	11.12.1986	19308
8		Ödeme Kaydedici Cihazlar Hakkında Tebliğ.	29.12.1986	19326
		Devlet Bakam ve Başbakan Yardımcılığının Bağımsız Denetim Kuruluşlarına Dair Tebliğ.	16.1.1987	19343
3		1987 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı.	20.1.1987	19347
İİ		T.C. Merkez Bankasının Kaynak Kullanımı Destekleme Fonu Hakkındaki Tebliği.	22.1.1987	19349
	175	Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği.	26.1.1987	19353
	87/2	Sınır Ticareti Yönetmeliğine Dair Tebliğ.	28.1.1987	19355
		Yurt Dışı Tebliğ İşlemleri Hakkında Tebliğ.	31.1.1987	t 19358
5		1987 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı.	5.2.1987	19363
6		Bütçe Uygulama Talimatı.	14.2.1987	19372
25		Katma Değer Vergisi Genel Tebliğ.	24.2.1987	19382

VI. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI MERKEZ BİRİMLERİNCE HAZIRLANAN VE RESMÎ GAZETEDE YER ALMAYAN GENELGELER

Yük ve yolcu nakliyatı yapan otobüs, kamyon ve çekici türü araç sürücülerinin hız limitlerini ve çalışma sürelerini tespit etmek ve denetim altına almak amacıyla, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 31 inci maddesi gereğince söz konusu araçlarda «takograf» bulundurma zorunluluğuna ilişkin olup, Emniyet Genel Müdürlüğü'nün 5.12.1986 gün ve Mev. Bü. 270 sayısı ile gönderilmiştir.