

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 59

ARALIK 1987

SAYI: 377

İÇİNDEKİLER

Prof. Dr. Bedri GÜRSOY :	Demokratik Bir Toplumda İdari Vesayet Üzerine Bir Deneme	1
Fethi AYTAÇ	Toplum Kalkınması ve Belediyeler	31
Doç. Dr. Durmuş TEZCAN	Uyuşturucu Maddelerin Yasa Dışı Ticaretini Önleyici Tedbirler	39
Yrd. Doç. Dr. Zerrin TOPRAK :	Mevsimlik Nüfus Hareketleri Nedeniyle Kıyı Belediyelerinin Karşılaştıkları Sorunlar	63
Dr. Selçuk YALÇINDAĞ :	Belediyelerde Halkla İlişkiler	75
Dr. Tayfur ÖZŞEN	Yerel Yönetimler ve Planlama	115
Taner KOÇYILDIRIM :	3091 Sayılı Kanunun Uygulanmasında Ortaya Çıkan Sorunlar	167
Kutluay ÖKTEM		
Refik Ali UÇARCI :	Festival Olgusu ve Belediyeler	185
Kerem AL :	Yargıtay Kararı Karşısında Yasağa Aykırı Ad Koyma Sorunu	209
Dr. Aziz AKGÜL		
Abdülkadir VAROĞLU	Kamu ve Özel Teşkilatlarda Otorite	213

MÜLKİ İDAREDE İZ BIRAKANLAR

Mehmet ALDAN	Tahsin ÜZER	225
--------------	-------------------	-----

MEVZUAT BÖLÜMÜ

Haydar ÖZTÜRKÇÜ :	1 Eylül 1987-30 Kasım 1987 Tarihleri Arasında Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri ile İlgili Mevzuat	259
	Mevzuat Metinleri	265
Muallâ ERKUL :	Türk İdare Dergisi'nin 374-377 nci sayılarında Yayımlanan Yazılara İlişkin Fihrist	341

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

SEVİNÇ MATEBAŞI 29 9211-29 1707 ANKARA

• 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
ARKADAŞLARIMDIR.

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

OKURLARIMIZA

Dergimizin bu sayısından itibaren yeni bir bölüm başlatılmış bulunmaktadır. Mevzuat bölümünün devamı olarak düşünülen bu bölümde; Resmi Gazete'de yayımlanmayan ve Sayın Bakanımızın onaylarıyla yürürlüğe konulan yönetmelik ve yönergeler, Bakanlıkça yayımlanan önemli genelgeler ile yargı organlarınca yayımlanan ve Mülki İdare ile Bakanlığımızı yakından ilgilendiren içtihatların tam metinlerine yer verilmesi planlanmıştır.

Bu çalışmanın ilki 1987 yılını kapsamakta olup, mevzuat bölümü ekinde Bakanlık Birimleri tarafından hazırlanan (13) adet yönetmelik ile iptal kararlarına ilişkin “Danıştay Birinci Dairesi E. 1987/367, K. 1987/352” sayılı karar metnine yer verilmiştir.

Yeni başlatılan bu çalışma 1988 yılından itibaren her üç ayda bir yayımlanacak olan Dergilerde de sürdürülecektir.

Bu girişimin okuyucularımıza yararlı olmasını diliyoruz.

TÜRK İDARE DERGİSİ

DEMOKRATİK BİR TOPLUMDA İDARİ VESAYET ÜZERİNE BİR DENEME

Prof. Dr. Bedri GÜRSOY
Emekli Öğretim Üyesi
Maliye Eski Bakam

1 — İdari vesayet idare sanatının ayrılmaz, vazgeçilmez bir unsuru olarak uzun yıllardan beri varola gelmiş bir müessesedir. Zira idare hiyerarşik bir yapıya sahiptir. Hiyerarşik yapıda üst düzeydekilerin alt düzeydekileri denetleyip gözetmeleri hiyerarşinin kaçınılmaz bir görevidir. Devlet, bir anlamıyla otorite demektir. Otoritenin de içinde temerküz ettiği bir heyet vardır. Adına idare denir. Demokratik rejimlerde hâkimiyet milletindir. Hâkimiyeti millet adına hür seçimlerle oluşturulmuş meclisler kullanır. Otorite hâkimiyetin kullanılmasının bir belirtisidir. O halde otoritenin kaynağı, Türkiye Büyük Millet Meclisinin kendisindedir. Onun hak ve yetkilerinden biridir. Türkiye Büyük Millet Meclisinde toplanan milli egemenliğin ve onun dışı vuran eyleme yönelik, sonuç alan, tezahürlerini anlatan otorite; Meclisin çeşitli kurum ve kurullara, yetkili kişilere, devrettiği “Yetki devri” yöntemi ile yurdun her yerinde tezahür eder. Daha doğrusu, Meclislerin Milli Egemenliğe dayanarak yaptıkları kanunlarla yetki devri Meclisten icraya, icradan idareye, merkezi hükümetten mahalli idarelere.... devrolunur. Meclisin çıkardığı yasalar — Anayasa dahil— bir yandan devletin şeklini, rejimin özelliklerini, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini belirlerken, diğer yandan devlet yapısını yani idareyi kurar ve hangi yetkilerin kimler tarafından Milli Egemenlik adına kullanılabileceğini tayin ve tespit eder. Mahkemeler “Türk Ulusu adına....” karar verirlerken kendilerine yasalarla devredilmiş yetkileri kullanırlar.

Milli Egemenlik, onun tezahürü olan otorite; görev verme, yetki devri kamu hukukunda ve siyaset biliminde ayrı açılardan incelenir. Kamu hukukunun bir dalı olan idare hukukunu, görev verme, yetki devri, görevin ifası, yetkinin kullanımı gibi eylemler ve kavramlar oluştururlar. Görev verme ve yetki devrinin var olduğu her yerde, bu makalede incelemeye çalışacağımız idari vesayet de kendiliğinden ortaya çıkar. İdari vesayet idare sanatı ile yakından ilişkilidir. İdare sanatı, siyaset bilimi ile içiçedir. İdare sanatı, yüklenilen görevde, yapılan girişimler-

de, başarılı olmanın yol ve yöntemlerinden oluşur. İdari vesayet, idarede başarılı sonuç almayı amaçlar. O itibarla idari vesayet ile idare sanatı, birbiriyle organik bağlarla bağlı kavramlardır.

Türkiye'de idari reformdan sürekli biçimde söz edilir. Her yeni gelen yönetim, idari reform konusunu bir kere daha ele alır. 12 Eylül'den bu yana idari reform konusu hem uygulayıcıların, politikacıların dilinde, hem de, konuyu teorik düzeyde ele alan bilim adamlarının yazı ve düşüncelerinde yeniden gündeme gelmiştir. Biz idari vesayeti Türkiye'de etkin bir idare sağlama yöntemlerinin bir parçası olarak ele almaktayız. İncelememiz okunduğunda, bakış açımızın, idari vesayeti etkin idareye kavuşma yöntemlerinden biri olarak ele aldığımız görülecektir.

İdari vesayet bir hukuki müessesedir. İdare ve idare sanatı var olduğu günden bu yana fiilen mevcudiyetini sürdürmüş olsa bile, hukuk devletinde kurumlar ve kavramlar ancak yasalarda yer aldıkları zaman meşruiyet kazanır ve uygulanabilirler. İdari vesayet 1911 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati" ile Türk Hukuk düzenine girmiştir. Başta idare hukuku, kamu hukuku, idare sanatı olmak üzere çeşitli hukuk dalları ile ilgili olduğu gibi siyaset bilimi ile de yakından ilişkilidir.

2 — Yukarıdaki paragrafta idari vesayetin, idari yapı ve idare sanatı ile ilişkili olduğu için fiilen çok eskiden beri varola gelmiş bir kavram olduğuna değindik. Ayrıca yine yukarıdaki paragrafta idari vesayetin yasalara girmiş bir hukuki müessese olduğunu belirttik. Ne yazık ki çok eski zamanlardan beri uygulanmış bulunmasına, 1911 tarihli yasa hareket noktası olarak ele alındığında en azından 77 yıldır varlığını yasal olarak sürdürmüş bir müessese olmasına rağmen, günümüze kadar kurumsallaşamamış, idarede iyilik ve etkinlik sağlayacak kavram, yöntem ve politikalar olarak bir muhteva kazanamamıştır. Bu yazımızda idari vesayetin yeni bir anlayış içinde ele alınması için bir takım önerilerde bulunacağız. Acaba niçin kurum olarak eski, yasalarda yer alışı bakımından 70 yaşını aşkın olmasına rağmen idari vesayet idari eylemleri iyileştirici bir birikimin doğmasını peşinden sürükleyememiştir? Bunun çeşitli sebepleri vardır. Bir kere, idari vesayeti iyi gözle gören, ondan yararlanmayı düşünen tatbikatçı ve nazariyatçılar bulunduğu gibi, aleyhinde olanlar da vardır. Aleyhte olanların görüşleri tek bir temel nokta etrafında toplanır: Onlara göre idari vesayet, kamu tüzelkişiliklerinde var olması gereken özerkliği zedelemektedir. Bu yüzden demokratik olmadığı düşüncesindedirler. İdari vesayetin kavram ve kapsam olarak gelişmemesinin bir başka sebebi uygulamalardaki

farklı tutumlardır. Gerçekten, bazı dönemlerde idari vesayetten yararlanılmak istenmiştir ama, idari vesayetin yok sayıldığı dönemler de olmuştur. İdari vesayete karşı bu farklı tutumlar, idari vesayet uygulamalarının yararlı bir birikime yönelmesini engellemiştir. Kanımızca İçişleri Bakanlığı da bu konuda sorumlu olan kurumlar arasında yer alır. Kısaca şunu demek istiyoruz: Türk Kamu Yönetiminde büyük görevler ve sorumluluklar yüklenmiş olan İçişleri Bakanlığı, idari vesayeti yararlı bir müessese olarak geliştirme yolunda hiçbir girişimde bulunmamıştır. Bakanlığın bir Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü vardır ama, bu Genel Müdürlük içinde idari vesayet masası, daire başkanlığı, şube müdürlüğü... yoktur. Bakanlık, bu kurum ve kavramdan, yararlanmadı düşünüp ona göre örgütlenmezse, elbette idari vesayet Türkiye’de bugün olduğu noktada kalmaya mahkûm edilir. Ama iyilik yapmak için ’vakit hiçbir zaman gecikmiş sayılamaz. Geçmişte idarenin kıymetli elemanlarının bu konuda aldıkları kararlardan, getirecekleri yaratıcı düşünceden yararlanmamış isek, bu davranış gelecekte benzeri tutumlardan yararlanmamak için mazeret teşkil etmez. Yeter ki bu hukuki kurum, idarede iyi sonuçlar verecek eylem ve politikaların geliştirilmesine yararlı bir müessese olarak ele alınabilsin. Gerekli girişimler ihmal edilmesin.

3 — Yukarıda da değinildiği üzere Egemenlik Kayıtsız Şartsız Milletindir. Bir görünümü ile Devlet’i oluşturan unsurlardan biri olan otorite, milli egemenliğin ortaya çıkış biçiminden başka birşey değildir. Devlet, çoğu zaman, örgütlenmiş bir millet olarak tanımlanır. Demek ki örgütlenme — Teşkilatlanma— devlet varlığı içinde mevcudiyetini sürdüren bir kavram ve durumdur. Türkiye Cumhuriyeti Devletini oluşturan teşkilat içerisinde egemenliği millet adına kullanan, Türk Milletinin hür iradeyle seçtiği Büyük Millet Meclisi başta gelir. Türk Devletini oluşturan teşkilata, bütünü ile, kamu yönetimi denir. Kamu yönetimi büyüklü, küçüklü kurum, kuruluş, meclis ya da kendisine yetki devredilmiş kişilerden oluşur. Türkiye’de hiçbir kişi, kurum, ya da kuruluş kaynağını anayasadan almayan bir yetkiyi kullanamaz. Meclis, örgütlenmenin biçimlerini ve sayılarını, devredeceği yetkileri, teşkilatın her birinden isteyeceği görevleri, yasalarla belirler, öyle ise, idari uygulama ile birlikte ortaya çıkan idari vesayet verilmiş görevler, devredilmiş yetkiler, görevin ifası, yetkinin kullanımı ile ilişkilidir.

Hatırlatmakta yarar vardır: Devlet tektir. Ortak kabul etmez. Bir başka deyimle kamu yönetiminin parçalarını oluşturan kurum ve kuruluşların hepsi, aynı bütünün öğeleridirler. Belli çap ve büyüklükteki

devletlerin hepsi, merkezi idare yanında bir de mahalli idare kurmuşlardır. Mahalli idarelerin kuruluşu çeşitli sebeplerle açıklanabilir.

— Amerika'da Mahalli İdareler, milli ve merkezi idareden önce kurulmuşlardır. Amerikan birliğini oluşturmuş olan 13 eyalet, Amerika bir İngiliz sömürgesi olarak idare edildiği sıralarda kurulmuşlardı. Bu mahalli idareler birleşip 1776'da kendi seçtikleri temsilcileri aracılığıyla 1776'da bağımsızlık bildirgesi yayınlamışlar, ardından bağımsızlık savaşını başlatıp kazanmışlar ve ondan sonra Amerika Birleşik Devletleri'ni kurup, merkezi idareyi tesis etmişlerdir. Ben şahsen bu Amerikan örneği ile İstiklâl Savaşı yıllarında Türkiye arasında bir benzerlik ve paralellik görürüm. Gerçekten, İstiklâl Savaşı'nı başlatanlar, çeşitli vilayet ve liva merkezlerindeki Müdafaa-i Hukuk ve Reddi İlhak cemiyetleridir. Atatürk'ün liderliğinde birleşen Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Dernekleri Birliği savaşı kazanıp, düşmanı denize döküp, milli cumhuriyeti kurmuşlardır.

— Büyük İmparatorluklar geniş alanları kapsar. İmparatorluklar bir merkezden yönetilseler bile yayıldıkları geniş topraklarda birer mahalli idare birimi kurmak gereğini duyarlar. Zira topraklar tek merkezden idare edilemeyecek kadar genişlemişlerdir. Kaldı ki, çoğu zaman, geniş topraklara yayılan imparatorluklarda, farklı etnik yapıya sahip gruplar bulunur. Osmanlı TÜRK devletinin kurucu padişahı sayılan Fatih, mülküne kattığı Rumeli topraklarında ve İstanbul'da, çeşitli etnik gruplara, çeşitli imtiyazlar vermiştir. Bizim paylaştığımız; görüş şudur: Osmanlı Devleti bir Türk Devleti'dir ve bir imparatorluk değildir. Olsa olsa yerinden yönetimde imtiyazlara sahip bir milletler topluluğu Common Wealth of Nations'dır. Özetleyecek olursak, ülke genişlediği zaman, mahalli idareler kaçınılmaz bir gereklilikle kendilerini kabul ettirirler.

— Devlet karmaşık bir yapıya sahip, çok yönlü, çok yanlı bir kuruluştur. Yukarda devlet için "Devlet demek otorite demektir, güç demektir" tanımlamasını yapmıştık. Tamamıyla doğrudur. Bu karmaşık yapıdaki kurum, siyasal bilimciler tarafından şöyle tarif edilir: Devlet, bir toplumda kamu yararına yapılan hizmetlerin tümünden meydana gelir. Bu tanımlama da doğrudur. Bizim burada geliştireceğimiz bazı düşünceleri anlatmaya yararlıdır. Gerçekten, Devlet, topluma sunulan kamu hizmetler bütünü ise, bu hizmetleri toplum üyelerinin yaşadıkları yerlerde ve çevrelerde halka sunmak gerekir. Üstelik, dar bir bölgede, komşuca ilişkiler içinde yaşayan kişilerin varlığı, özel türde bir takım kamu hizmetlerinin ortaya çıkmasına sebep olur. Bu tür hizmetlere bizim anayasamız «MAHALLİ HİZMETLER» adını vermek-

tedir. Mahalli idare, mahalli hizmeti görmek için kurulmuş bir idare birimidir.

— Mahalli idareler için demokrasinin beşiğidir denir. Demokratik idare biçimi halkın serbest iradeleriyle oluşturulmuş meclislerin çoğunluk kararı ile toplum adına yapılacak hizmetler için karar verebildiği bir yönetim biçimidir. Mahalli idareler için demokratik esasa göre oluşturulmuş meclisler, icraya ilişkin işleri yürütecek yetkili kişiler, serbestçe seçildiği zaman, demokratik süreç en dar toplumsal çevrelerde uygulama olasılığına kavuşur. Mahalli idare politikasında deneyim, kıdem, bilgi kazanan kişiler, buralardan merkezi idare yönetimine —devlet idaresinde söz sahibi olmaya— yükselirler. Böylece mahalli idareler demokratik hayat tarzı bakımından çift işlev görmüş olurlar. Önce, demokratik hayat tarzını mahalli idarelere götürürler. Demokratik hayat tarzı ülküsünün yaygınlaşmasına olanak sağlarlar. Ardından burada yetişen liderleri daha üst düzeydeki demokratik kurum ve kuruluşlara gönderirler.

— Türkiye 1962'den bu yana planlı kalkınma sürecini benimsemiştir. Türkiye'deki kalkınma modeli, demokratik planlama esasına dayanır. Demokratik planlamada, kaynak kullanımı, devlet ve diğer kamu tüzelkişilikleri ile, özel kişi ve gruplar arasında paylaşılır. Demokratik planlamada özel kişi ve o kişilerden oluşan kurumlar —Şirketler, holdingler, hayır cemiyetleri, vakıflar ve benzeri kuruluşlar— kaynak kullanımında özgürce hareket etme imkânına sahiptirler. Bu demektir ki demokratik planlamada kaynak kullanımına ilişkin kararlar, çok yerde ve çok merkezde alınır. Kaynak kullanımı kararları merkezi plan dairesine bırakılmaz.

Kaynak kullanımına ilişkin kararların çok merkezde, çok sayıda insan tarafından alınması, demokratik plana yeni bir boyut kazandırır. Kanımıza göre, demokratik gelişme planları, mahalli idareler denilen birimlerin ve o birimler üzerinde yaşayan insanların, kalkınma planlarına yapacakları katkıları gözönünde bulundurmalıdır. Bu sayede bir yandan katılım artacak, diğer yandan demokratik süreç daha yaygın hale gelmiş olacaktır. Özetle: mahalli idareler hem temsil ettikleri iktisadi potansiyel ile, hem de demokratik hayat tarzını benimsemiş kademeler olarak, kalkınma hamlesine katılabilir, katkıda bulunabilirler. Mahalli idarelerin, demokratik esaslara dayalı idari birimler olmaları, bu katılım dolayısıyla, planın demokratik özelliğini bir kez daha pekleştirir.

— Şehirleşmiş ve endüstrileşmiş toplumlarda, hayat tarzının ortaya koyduğu, yeni farkedilen, fakat üzerinde durulmadığı takdirde sü-

ratle tehlikeli boyutlara ulaşabilecek olan önemli bir çağdaş sorun vardır:

ÇEVRE KİRLİLİĞİ. Bu sorunun ortaya atılmasında ve çözüme ulaştırılmasında mahalli idareler etkin rol oynayabilirler. Çünkü çevre kirliliği endüstriden ve şehirleşmeden doğmaktadır. Şehirleşen ve endüstrileşen toplumlar, bu hayat tarzının çevre kirliliğini ortaya attığı bilincine ulaştıkları ölçüde, sorunun çözümü kolaylaşır. Mahalli idarelerde yaşayan insanlar komşuca ilişkiler içindedirler. Bu demektir ki mahalli idareler içinde yaşayanlar birbirlerini tanıyan, gören, duyan, komşuca ilişkiler içinde birarada yaşayan kişilerdir. Bu ilişki türü çevre: kirliliği konusundaki bilinçlenmeyi en kolay biçimde temin edebilir.. Çevre kirliliği konusunu milli ölçüde ele almış ülkeler onları başarıya götüren programları mahalli idareler aracılığı ile uygulamaya koymuşlardır.

— Zamanla tahrip edilen tabii kaynakların ve tabiat güzelliklerinin tamiri de, mahalli idareler düzeyinde daha kolay olur. Tahrip edilmiş tabiatı eski haline getirip güzelleştirmek önce mahalli nitelikte bir hizmettir. O yüzden de mahalli idarelerin ve mahalli halkın katılımı ile başarıya ulaşabilir. Türkiye’de özellikle erozyon ve ağaçsızlaşma ile mücadelede, mahalli idarelerin desteklerinden yararlanılabilir.

Görülüyor ki mahalli idareler tarihi bir sürecin ortaya koyduğu kaçınılmaz, vazgeçilmez, yararı, gerekliliği tartışılmaz idare birimleridir.

4 — İdari vesayet nedir? İdari vesayet için ilk söyleyeceğimiz şey şudur: İdari vesayet birinci derecedeki kamu tüzelkişiliği —yani devlet— ile ikinci derecedeki kamu tüzelkişilikleri —yani mahalli idareler— arasındaki bir ilişki düzenidir. Bu ilişkiyi kanunlar tayin ve tespit eder. Birinci derecedeki kamu tüzelkişiliği ikinci derecedeki kamu tüzelkişiliklerine görev verir, kaynak tahsis ederse, görevlerin nasıl yapıldıklarına, kaynakların nasıl kullanıldıklarına, bakmak isteyecektir. Bu gözetim, eşyanın tabiatında vardır. Görev vermiş, yetki devretmiş, üst düzey idarecinin; verdiği görevlerin, devrettiği yetkilerin nasıl ifa edilip nasıl kullanıldıklarını görmek istemesinden daha tabii birşey olamaz. Kaynak tahsisine gelince, burada çok daha ayrıntılı incelemeyi gerektiren hususlar vardır. Sosyolojik açıdan devlet, kendi varlığını korumak ve sürdürebilmek için özel araçlar yapan ve onları tekeli biçimde kullanan bir kurum olarak tanımlanır. Devletin, kendi varlığını sürdürmek için geliştirdiği özel araçlara bir iki örnek verelim. Mesela, her devlet kendi varlığını sürdürebilmek için toplumca benimsenen bir örgütlenme biçimine başvurur. Bir başka örnek, devletler ordularını kendi

varlıklarını korumak ve sürdürmek için kurarlar. Devletler, kolluk kuvvetlerini, aynı amaçlarla tesis ederler. Milli para, milli marş, milli bayrak, mali araçlar sözü edilen özel nitelikteki araçlara örnek sayılabilir. Devletin kendisinin geliştirip tekelci biçimde kullandığı mali araçlar vergi, harcamalar, bütçeleme, borçlanma ve maliye politikalarından oluşur. Devletin, kendi varlığını korumak ve sürdürmek için geliştirdiği bir özel aracı, bir diğer kamu tüzelkişiliğine vermesi; araçların asıl sahibi merkezi idarenin bu bağışlama ya da devir sonunda, aynı araçları kullanır hale gelen mahalli idareler üzerinde idari vesayetin konulması için bir yeni sebep ortaya atar. İdari vesayet aynı zamanda bir denetim aracıdır. Yetki, nasıl sorumluluktan soyutlanamazsa, idari tasarruflar da denetimden yoksun bırakılamazlar. Yukarıda milli hâkimiyeti temsil eden meclislerin, görev verirken, yetki devrederken bu işleri yasalar çıkarak yaptıklarına değinmiştik. Mahalli idarelere Devlet tarafından verilen görevler, devredilen yetkiler, kullanılmasına müsaade edilen mali araçlar ne sonuçlar vermişlerdir? Devletin bunlara bakması hem hakkı, hem görevidir. İdari vesayet, aynı zamanda, bir uyarı, yanlış yapılan bir işi düzeltme anlamına gelir. Yanlış yapılan işlerin düzeltilmesi toplum yararına bir tutum olarak değerlendirilmelidir. Nihayet idari vesayet, eylemlere dayalı idare sanatında, daha iyiyi aramanın, bulmanın yollarından biridir. En sonunda şunu söylemek isteriz: İdari vesayet, kaynakların etkin kullanılmalarını sağladığı kadar, idarenin etkin bir yönetime kavuşmasını da mümkün kılar.

5. İdari vesayetle ne gibi sonuçların sağlanması istenir ve ne gibi yararlar elde edilir? Bu sorulara biraz daha ayrıntılı biçimde cevap vermek isteriz. Vereceğimiz cevaplar bu çalışmada vurgulamak istediğimiz idari vesayet anlayışının ne olduğunu, ne olması gerektiğini ortaya koymada yararlı olacaktır.

— İdari vesayet herşeyden önce kanun hâkimiyetini sağlar. Yukarıda da değinildiği gibi, milletin örgütlenmesi sonucu ortaya çıkan devletin kullandığı her yetki, kaynağını, anayasadan ve Büyük Millet Meclisinden alır. Madem ki Meclis kendi istem ve iradesini yasalarla ortaya koymaktadır. Öyleyse mahalli idarelerin kurulmalarına müsaade eden kanunlarla, bu idarelere verilmiş görevlerin, devredilmiş yetkilerin, bu kanunlarda yeri olması gerekir. Meclislerin çıkardıkları kanunların uygulanış biçimlerini izlemeleri ve gözlemeleri devletin teklifi kavramının kaçınılmaz bir sonucudur. Hukuk üstünlüğü ya da kanunilik çıkarılmış kanunları yapan meclisin o kanunların uygulanışlarına bakması ile olumlu bir sonuca varabilir.

— Demokratik idare tarzı içinde kanun üstünlüğü sağlamadığı zaman, iş keyfilige varır. Keyfilik hukuka dayalı bir hayat tarzının sonudur. O halde demokratik rejimin huzur ve güven sağlanmış bir ortam içinde devam edebilmesi, en önce hukuk rejiminin, kanun üstünlüğünün sağlanmasına bağlıdır. İdari vesayet, idari işlemlerin yasalara uygun biçimde yapılmasını sağlayan bir ilişkiler manzumesidir. Bu niteliği ile hukuk üstünlüğünü sağlayan bir araçtır.

— Anayasamız, mahalli hizmetleri görmek üzere kurulan mahalli idarelere, görevleri ile orantılı gelirler verilmesini emretmektedir. Mahalli idarelere görevleri ile orantılı olarak mali imkân sağlanacağını anayasa açıkça belirtmiştir. Sağlanan mali imkânlar, yukarıda sözünü ettiğimiz devletin kendi varlığını korumak ve sürdürmek için geliştirdiği mali araçlardan oluşur. Yani, devlet, vergisinden bir kısmını mahalli idarelere devreder. Ona özel borçlanma hakkı tanır. Bütçe yapmasını, harcamalarda bulunmasını ister. Kendisi tarafından yapılmış yine kendisi tarafından tekeldi biçimde kullanılacak araçların devlet dışındaki bir kamu tüzelkişiliğine devri, aracın niteliği gereği olarak, idari vesayeti peşinden sürükler.

— İdari vesayet, merkezi idarece izlenen politikalarla, mahalli idareler arasında uyum sağlamaya yarar. Eğer idari vesayet, onun uygulanışında başvuru gözetim ve denetim olmasa, mahalli idarelerin devletinkine ters düşen politikalar izlemeleri ihtimal dahiline girer. Devlet gemisi, sanki ters yönlerde işleyen iki uskurlu tekneler gibi' durduğu yerde kalır, hayatın fırtınaları karşısında bocalar. İşte idari vesayet bu olumsuz sonuçları ortadan kaldırmaya yarayan bir idari denetim biçimidir. Tılsımlı bir araçtır.

Mahalli idareler köy, belediye ve il özel idarelerinden oluşmaktadır. Köy idaresi mahalli idarenin en küçük birimidir. Ne olursa olsun mahalli idarelerin hepsinde insanlar dar bölgelerde, komşuca ilişkiler halinde yaşarlar. Bu komşuca ilişkilerin ortaklaşa iş yapmada, karşılıklı dayanışmanın temininde büyük yararı olabilir. Ancak, aynı kişisel ilişkiler mahalli idarelerce sağlanmış kaynakların kötüye kullanılmalarına da sebebiyet verebilir. Mahalli idareler üzerindeki vesayetin bir bölümünü oluşturan mali denetim konusunu ele alan çoğu yazarlar, idari vesayet aracılığı ile mahalli idareler üzerindeki etkin denetim sonucunda, suistimallerin önleneceği konusunu açıkça ortaya atarlar. Mahalli idarelerde israflara, suistimallere engel olmanın yolunun bu idareler üzerinde etkin bir idari vesayet denetiminden geçeceğini hemen bütün yazarlar, konuya eğilen ihtisas sahibi kimseler, ittifakla ortaya atmış-

lardır, idari vesayet suiistimalsiz, sağlıklı bir idare kurmaya destek •olur.

— Mahalli idarelerin üstlendikleri hizmetler, birçok alanda, merkezi idare ile paralellik arzeder. Söz gelimi birçok ülkelerde eğitim konusu mahalli idarelerle merkezi idare arasında paylaşılmıştır. Sağlık için, zabıta için, ulaştırma, inşaat ve imar için... aynı şeyler söylenebilir. Öyle ise, merkezi idare ile paralellik içinde yürütülecek hizmetler söz konusu olduğu zaman bu hizmeti ifa edecek görevlilerin yetkinliklerinin ve etkinliklerinin merkezi idarelerce tespiti yararlı ve gerekli olacaktır. Eğer böyle olmazsa, aynı hizmet alanında mahalli idare ile merkezi idare arasında hizmet düzeyi, hizmet niteliği, hizmet etkinliği farklılıkları ortaya çıkar, idarede uyum sağlamanın merkezi idare ile mahalli idare arasında aynı hizmetler için farklı kaliteler sergilememenin yolu idari vesayetten geçer, idari vesayet, hizmet standartlarını eşitlemeğe yarayan bir yöntemdir.

—• Mahalli idareler tarafından görülen bir kısım hizmetler milli güvenliği, milli birliği ilgilendirebilir. Milli güvenlik, milli birlik söz konusu olduğu zaman, devletin birliği ve teklifi karşımıza çıkar. Milli birlik, milli güvenlik toplumun bütününe şamil kavramlardır. Milli birlik ve güvenlik milli sınırlar içinde yaşayan herkesi, milli sınırlar içindeki her köşeyi ilgilendirir. Öyle ise idari vesayet milli birliğe sahip olmanın, güvence ve huzur içinde bir toplum hayatı sürdürebilmenin yollarından biridir, idari vesayet işte bu güvenceyi sağlamada bize yardımcı ve destek olur.

— İdari görevleri, kişiler ya da onların oluşturduğu kurumlar yapıp yürütürler. Belli idari görevleri yapacak kişilerin, belli vasıfta olmaları gerekir. Bunun için de personel almamda merkezi idare ile mahalli idare arasında paralellik sağlama yollarına başvurulur. Bu paralelliği sağlayacak araçlardan birisi idari vesayettir.

Buraya kadar söylenenleri özetleyecek olursak diyebiliriz ki idari vesayet yasal bir müessesedir, idarenin hiyerarşik yapısının kaçınılmaz bir gereğidir. Ayrıca devletin teklifinden, kamu yönetiminin aynı bütünün parçaları olmasından doğmaktadır. Kamu hizmetlerinin her yerde aynı biçimde, düzeyde ve etkinlikte yapılabilmesi için konulmuştur. Amacı idarede yasallık, biteviyelik, etkinlik sağlamaktır. Bu amaçlara ulaşıldığı zaman kaynaklar etkin biçimde kullanılmış olacaktır. Şu noktaya da değinmekte yarar vardır, idari vesayet demokratik sistem içinde eyleme ve uygulamaya yönelik bir işlemler dizisi olan idari çalışmaları en iyi biçimlere, en iyi sonuç alan yöntemlere kavuşturur. Şimdiye kadar idari

vesayeti bu içeriklere kavuşturamamış tutumlar değiştirildiği takdirde bu kurumdan Türk Kamu Yönetimi büyük ölçüde yararlanacaktır. İdari vesayeti devlet, millet işbirliği kapsamı içinde yararlı olarak kullanmak olanağı vardır. Bu sayede idari vesayet katılımları artırıcı bir yöntem olarak karşımıza çıkar.

6 — Vesayet kavramı üzerine açıklamalar : Vesayet çoğu diğer hukuk kurumları gibi önce özel hukuk alanında geliştirilmiştir. Zamanla kurum kamu hukuku alanında da uygulanır hale gelmiştir. Özel hukukta, yaşlarının küçüklüğü ya da kusurlu sağlık durumları dolayısıyla kendi hak ve menfaatlerini koruma ve kullanma durumunda olmayanlara mahkeme aracılığıyla bir vasi tayin edilir. Hak sahibinin küçüklüğü ya da kusurlu sağlık durumu dolayısıyla hakkını kullanamaması toplumca iyi karşılanmamıştır. Hak sahibinin hakkının korunması için kanun gereği, mahkemeler bir vasi tayin eder. O vasinin yardımı ile hak sahipleri haklarından yararlanırlar. Böylece, amme vicdanı rahatsız olmaktan kurtarılır. Çünkü toplum küçük ya da kısıtlı olsa bile her hak sahibini eşit sayar. Hak sahibinin özel durumunun hakkının ziyanına sebep olmasını hoş karşılamaz. Mahkeme tayin ettiği vasinin nasıl davrandığına ve korunması istenen hak sahiplerinin menfaatlerini koruyup korumadığına bakar. Özel hukuktaki vesayet rejiminde tayin edilen vasi, hakların korunması ve kullanılmasında, amme vicdanını rahatsız etmeyecek tutumlar içinde olmak gerekir. Hak kullanmada toplumca iyi karşılanacak davranışlar içinde olan bir kimseyi, küçüklüğü ya da sağlık durumu dolayısıyla haklarını kullanamayan toplum üyeleri yerine ikame etmeye yönelik bu hukuki ve idari işlev özel hukuktan alınarak kamu hukukuna intikal ettirilmiştir. Tabii bu kaydırma bazı sakıncalı durumlar, yanlış anlamalara sebebiyet verecek sonuçlar doğurabilir. Çünkü, özel hukukta vasi, adına hareket ettiği kimselerin yerine geçer. Oysa ki kamu hukukunda vesayet müessesesinde, hak sahibinin yerine geçmek, yetki sahibinin yetkilerini tümtüyle ortadan kaldırmak gibi bir durum yoktur. Vesayeti kullanan üst düzeydeki otoriteler, alt düzeydekileri yasal çizgiye davet ile işe başlarlar. Ancak yapılan idari tasarruflar suç sayılacak nitelik taşıyorsa o zaman işlem iptal edilebilir, yapanların sorumlulukları araştırılabilir. Bir başka deyimle, üst düzeydeki otoriteyi temsil edenler, kendilerini ikinci derecedeki kamu tüzelkişileri yerine geçiremezler. Onlar adına karar alamazlar. Genel kural budur. Üst düzeydeki idari vesayet makamlarının, vesayete esas teşkil edecek hak ve yetkileri, kanunlardan aldıkları unutulmamalıdır. Türk Anayasası, merkezi idareyi olduğu kadar mahalli idareleri de demokratik esaslara dayamıştır. Demokratik esaslar demek, toplum adına karar alacak organların serbest seçimlerle seçilmeleri an-

lamına gelir. Merkezi idarede olduğu gibi mahalli idarelerde de yetki ve sorumluluklar, yapılacak işler, kanunla belirlenir. Merkezi idare çalıştırdığı kişileri, sahip olduğu araç gereci, kendine yüklenmiş hizmetleri yapmak için kullanır. Mahalli idare aynı davranış yöntemini mahalli hizmetleri yapmada kullanır. Ama her ikisi de demokratik bir ruh ve anlayış içersinde hareket etmeye mecburdur. Öyle ise, milli iradedden kaynağını alan hakimiyeti kanunla belirlenmiş görevleri ifa ederek, kanunla verilmiş yetkileri kullanarak faaliyet gösteren kurumlardan birinin diğerinin yerine kendini ikame etmesi düşünülemez. Hukuk mantığına sığmaz. Oysa ki özel hukukta hakkını kullanamadığı için onun adına hukuki sonuçlar doğuracak kararlar almayı, mahkemeler bir başkasından istemektedir. Böylece özel hukukla kamu hukuku arasında vesayeti belirleme bakımından bazı ayrılıklar göze çarpar.

Kamu hukuku dalları arasında vesayet, idare hukukunda ve devletler hukukunda varlığından yararlanılan bir kurum olarak karşımıza çıkar. İdare hukukunda kullanıla gelen idari vesayetin hangi hukuki ya da siyasi temellere dayandığını idare sanatı ile olan yakın ilişkisini yukarda açıklamaya çalıştık. Temel kuram şudur: Daha geniş yetkili, daha bilgili, daha deneyimli kişi ya da kurumlar, ikinci derecedeki kamu tüzelkişiliklerini ya da onların yetkili organlarını zamanında uyarır, işlerin daha düzgün ve daha etkin biçimde yapılmasını sağlar. İdare hukukunda vesayet böyle cereyan eder.

Kamu hukuku alanında vesayeti kullanan bir başka hukuki ilişkiler düzeni, Uluslararası Hukukta karşımıza çıkar. Uluslararası hukukta uygulanan vesayet, dünya barışını sağlamak, korumak ve sürekli kılmak için kurulmuş uluslararası kurumların hepsinin ana sözleşmelerinde yer almıştır. Birinci Dünya Savaşından sonra Milletler Cemiyeti kurulmuştu. Milletler Cemiyetinin ana sözleşmesinde vesayet kurum ve kapsamına yer verilmiştir. Milletler cemiyetinin ana sözleşmesinin hazırlanmasında o zamanki Amerikan Cumhurbaşkanı Wilson'ın büyük etki ve katkıları olmuştur. Wilson, bir devletler hukuku hocasıydı. Hem galip devletlerin en büyüğü olmaya başlamış Amerika Birleşik Devletlerinin Başkanı, hem de eski bir devletler hukuku profesörü olarak Milletler Cemiyeti Ana sözleşmesini etkilemiştir. Milletler Cemiyeti sözleşmesinde vesayetten — "Mandat"— manda diye söz edilir. 1945 yılında bu kere Avrupa'da değil fakat Amerika'nın San Francisco şehrinde toplanan Milletler temsilcileri, yeni bir statü hazırlayarak "Birleşmiş Milletler"i kurdular. Birleşmiş Milletler Ana sözleşmesinin 75 inci maddesinde vesayet kurumuna yer verilmiştir. Yeni ana sözleşmede kurumun adı değiştirilmiş "Mandat" dan Trustee Ship'e dönüştürülmüştür. Bir-

leşmiş Milletler Ana sözleşmesinin uygulamaya konması ile birlikte Trustee Ship-vesayet 11 yerde tesis edildi. Dünyanın dört bir yanına yayılmış olan bu 11 ülkedeki vesayet rejimi, galip devletler arasında seçilmiş bir ülkeye, belli bir mahaldeki insanların yönetiminin devri biçiminde uygulamadır. Belli bir ülkede yaşayan insanların yönetimlerine vesayetin getirilmesi, orada yaşayan halkın kendi kendilerini idare edebilecek kadar bilgi, deneyim ve birikimlerinin olmaması esasına dayatılmakta idi. Nereelerde vesayet kurulacağına, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, ya da Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi, karar verir. Birleşmiş Milletler Genel Kurulu Asya, Afrika, Okyanusya, Güney Amerikakıtalarından birinde belli bir yerde vesayet kurmaya karar verirse, bu, oylama ve çoğunluk kararına dayanılarak yapılır. Güvenlik Konseyi ise dünyanın herhangi bir bölgesinde dünyayı tehdit eden tehlikeler gördüğü zaman harekete geçer. Unutmamak gerekir ki Birleşmiş Milletler Örgütünün kuruluş sebebi, dünya barışını korumaktır. Güvenlik Konseyi : "dünyanın şu bölgesindeki gelişmeler, dünya barışını tehdit edeceğe benziyor. Olaylar tehlikeli bir boyuta ulaşmadan tedbir almak gerekir. Tedbir olarak da biz o bölgede vesayet tesisini öneriyoruz" biçiminde bir karar alır ve vesayet tesis edilmiş olur. Söylemeye gerek yoktur ki Devletler Hukukunda bir milletin, bir milli idarenin başına vasi tayin edilmesi, vesayetin cereyan edeceği ülkenin vasi idareye ilhakı anlamına gelmez. Kendisine vesayet tevdi edilen ülke, vesayet yapacağı bölgede, yönetim üzerinde söz sahibi olur. Vasiye böyle bir söz sahibi olma yetkisi onun daha deneyimli, demokratik yönetim biçiminin uygulanmasında daha yapıcı olacağı gözönünde bulundurularak verilir. Bölge halkı, vesayet dolayısıyla oraya gelen kişi ve kurumlarla el ele, yönetimini düzenler; demokratik idare biçiminde gelişmeler kaydeder; birikimler elde eder; Sonunda kendi kendini yönetebilecek düzeye yükselir. Bu gelişme Birleşmiş Milletler yetkili kurullarınca takip edilir. Zamanı gelince vesayeti tesis eden Birleşmiş Milletler organlarının aksi yönde alacakları bir kararla vesayete son verilir. Bölge kendi bağımsız bir devletini kurar. Birleşmiş Milletlere üye olur. Trustee Ship sona erer.

Yukarıdaki açıklamalardan şöyle bir sonuç kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Devletler hukuku alanında da insanlık camiasını rahatsız edecek, huzuru bozacak durumlar önlenmek istenmektedir. Özel hukukta küçük ya da sağlık özürü taşıyan kişi nasıl haklarını kullanamıyor ve haklarının ziyaa uğraması sonucu huzursuzluk doğuruyorsa burada da benzeri bir durum vardır. Asıl olan dünya barışının korunmasıdır. Dünya başarısının korunması Birleşmiş Milletler üyesi halkların yapı-

cakları katkılar, gösterecekleri işbirliği ile elde edilir. Herhangi bir bölgedeki halk böyle bir işbirliğine, katkıda bulunmaya hazır değilse, Birleşmiş Milletler o bölgeye bir vasi tayin eder. Vesayeti kullanan devlet ya da milletin işbirliği ile orada da demokratik esaslara göre idare edilecek bir yönetim tarzı kurulur. Bölge halkı dünya barışına katkıda bulunacak düzeye yükselir. Manda da sona erer. Amaç dünya kamuoyunu rahatsız edecek durumların ortaya çıkmasını önlemektir. Tıpkı özel hukukta küçük ya da kısıtlıların haklarını iyi kullanamamaları halinde amme vicdanının rahatsız olması gibi.

İdare hukukunda ve devletler hukukunda uygulandığına işaret ettiğimiz vesayet kurumu içeriğinde, bir yardımı, daha deneyiminin daha az deneyimliye yol göstermesi gibi özellikler taşımaktadır. O yüzden özel hukuktan alınarak aynı kelimeyle idare hukukunda ve devletler hukukunda vesayet sözcüğünün kullanılması pek de iyi bir tesadüf sayılmaz. Gözetim, denetim, yol gösterme, başka şeydir. Kendini bir başkasının yerine koyarak tam salahlıyetle iş görmek büsbütün ayrı birşeydir. Ama deyimlemelerde yanlış anlamalara sebebiyet verecek ifadeler olsa da, bir kurumun yararlı olarak çalışmasına böyle durumların engel olmaması gerekir. Bütün mesele idari vesayete kazandırılacak kapsamdadır. Eğer idari vesayet demokratik bir yönetim içinde işlerin daha iyi yürütülmesine yararlı bir yöntem olarak ele almıyor ise, deyimlemelerdeki aksaklıklar kolaylıkla düzeltilebilir. Önemli olan müesseseye toplum yararına işler görecektir bir kapsam kazandırmak ve ondan yararlanmaktır. Biz bu anlayış içersinde idari vesayetin, iyi sonuçlar verecek bir kurum ve kavram olduğuna inanıyoruz.

7 — Yukardan beri verilen açıklamalardan anlaşılacağı üzere idari vesayeti merkezi idare, ona bağlı organlar, onun yetki devrettiği kişiler uygulayacaklardır. Merkezi idareyi oluşturan organlar arasında Türkiye Büyük Millet Meclisi başta gelir. Büyük Millet Meclisinin yaptığı yasalar çerçevesinde faaliyette bulunan Bakanlıklar, Bakanlar Kurulu, merkezi hükümetçe tayin edilmiş vali ve kaymakamlar, vesayeti uygulayan başlıca kişi ve kuramlardır. Büyük Millet Meclisi adına devlet hesapları üzerinde mali denetimi yapan Sayıştay da bir açıdan idari vesayet uygulayan bir yargı organı sayılabilir. Ayrıca anayasa emri gereği —Madde 127— idarenin her türlü eylem ve işlemlerini denetleyen bir diğer yüksek yargı organı Danıştay da idari vesayeti yargısal biçimde uygulayan bir başka kuruluştur. Türkiye'de Mahalli İdareler, İl Özel İdareleri, Köyler ve Belediyelerden oluşur. Öyle ise idari vesayet yukarıda belirlenen kurum ve kurullar ya da yetkili kişiler tarafından uygulamaya konacaktır. Uygulanacağı mahalli idare ise il özel idareleri,

köyler ve belediyeler olacaktır. Bu paragrafta idari vesayetin iller, köyler ve belediyeler üzerinde nasıl uygulanmakta olduğunu ana hatları ile açıklamaya çalışacağız.

A — İl Özel İdareleri ve İdari Vesayet

Diğer mahalli idareler gibi iller de bir anayasa kuruluşudur. Türkiye haritasının illere nasıl bölüneceği, bu bölünmede hangi esaslara uyulacağı, yasalarla belirtilmiştir. Halen 67 ilimiz bulunduğu göre il özel idarelerinin sayıları da 67 tane dir. Türkiye’de merkezi idare tarafından yönetilen hizmetler kaza düzeyinde halkın yararına sunulur. Bir başka anlatımla merkezi idareyi oluşturan kurum ve kuruluşların toplum yararına yaptıkları hizmetleri halka sunuş alanı kazadır. Ancak, merkezi idare tarafından yapıldıkları halde halkın yararına il düzeyinde sunulan hizmetler de vardır. Çoğu kamu hizmetlerinde illerle ilçeler arasında paralellik göze çarpar. Eğitim hizmetleri il düzeyinde, ilçe düzeyinde ve köy düzeyinde halkın yararlanmasına sunulur. Sağlık hizmetleri, kolluk hizmetleri, imar ve iskân işleri ... de böyledir. Ancak aynı hizmet köy, ilçe ya da il düzeyinde halkın yararına sunulmuş olsa bile idarenin hiyerarşik yapısı dolayısıyla bu hizmetleri yürütenler arasında yine bir hiyerarşik dizgiye rastlanır. Yani kaza düzeyinde hizmet görenler köydekinden daha üst düzeyde sayılır. İlde hizmet görenler ise o il içersinde hizmet görenlerin en üst düzeyini oluşturur. İdarenin hiyerarşik yapısı yetki ve sorumluluk ilişkilerini etkileyen sonuçlar doğurur.

Türkiye’de il özel idarelerinin gereklilikleri ve varlıkları zaman zaman tartışma konusu olur. Bizim kanımıza göre iller de her ilde var olan il özel idareleri de Türkiye’nin gerekli ve yararlı kuruluşlarıdır. Yakın bir gelecekte illerin kaldırılması, il özel idarelerinin yok edilmesi ufukta görülmemektedir. İl özel idarelerinin varlıkları il düzeyinde ne kadar yararlı olabilir, buna Tokat örneğine bakarak cevap vermek mümkündür. Gerçekten Tokat örnek olayında yaratıcı fikirli idarecilerin öncülüğü ile çok başarılı işler yapılmıştır. Bu durum bize il özel idareleri üzerindeki olumsuz tartışmalara verilecek en kesin cevaptır.

Türkiye’de il özel idareleri üzerinde idari vesayet kapsamına giren ne gibi işler vardır? İdari vesayeti kimler, nasıl kullanmaktadırlar?

Merkezi idarece uygulanan ve idari vesayet in varlığını belirleyen işlemler şunlardır:

— Merkezi idare valiyi tayin eder. Vali il sınırları içinde devleti temsil eden en geniş yetkili kamu görevlisidir. Bir diğer görünümü ile

vali, il özel idaresinin yürütme erkinin başındadır. İl Genel Meclisinin ve Daimi Encümenin toplantılarına vali riyaset eder. Genel Meclis veya Daimi Encümence alınan kararları o uygular. Valilik, idare mesleğinde, bir üst düzey mercii ve makamı sayılır. Bu makama idare meclisinin çeşitli kademelerinde başarılı hizmet verenler getirilir, idari vesayetin bir gözetim, denetim ve uyarı müessesesi olduğu düşünülürse, merkezi idare adına il içinde idari vesayeti uygulayan kişi olarak vali, çok değerli hizmetler görebilir.

İdari vesayet yasal bir işlemdir. Bu yasal işlemi harekete geçirmede vali önemli bir yer işgal eder.

— Merkezi idarenin çeşitli bölümleri, il düzeyinde hizmet verecek kurumlara tayinler yapılırken, bu tayinlerin iyi ve isabetli tayinler olması bakımından yardımcı olabilirler. Söz gelimi il özel idaresine mühendis, mimar, doktor, veteriner... alınacaksa yapılacak tayinlerde isabetli seçim yapılabilmesi için vali, bayındırlık, iskân, sağlık, tarım, veteriner... müdürlüklerini harekete geçirebilir. Onların en iyi adayı bulup atamada sağladıkları destek bir türlü idari vesayet sayılır. Kaldı ki sözü edilen tayinlerde imar iskân Bakanlıkları, Tarım Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı... da devreye girebilir, iyi memur seçimine gözlemci ve yardımcı olmak, bir tür idari vesayettir.

— İl özel idarelerinin personel kadrolarını Bakanlar Kurulu onaylar. İl özel idareleri personel kadroları için, Bakanlar Kurulunu harekete geçirmek gerekli midir? yararlı mıdır? çok tartışılabilir. Ama Türkiye'deki uygulama böyledir. Personel kadrolarının Bakanlar Kurulunda onaylanması, bir tür idari vesayet sayılır.

— İl özel idareleri memurlarının aylık tutarları 657 sayılı Devlet Personel Kanunu uygulamalarına göre olur. Katsayı ile ek göstergeler her yıl Bütçe Kanunu ile yeniden belirlenir. İl özel idareleri bu işler için merkezi hükümetin yapacağı düzenlemeleri bekler ve onları alarak uygulamaya koyarlar. Bu da bir idari vesayet uygulaması sayılır.

— Merkezi idarenin yaptığı denetim: Merkezi idarenin il özel idaresi üzerindeki denetimi il özel idarelerinin eylemli işlemlerini yasal biçimlere dönüştürmek, il idaresine etkinlik kazandırmak amacını güder. İllerde valiler, kazalarda kaymakamlar, köylerde nahiye müdürleri ve kaymakamlar merkezi idare adına kendilerine yetki verilmiş alanlarda gerekli denetimi yaparlar, içişleri Bakanlığı Mahalli idareler Genel Müdürlüğü mahalli idarelerin çalışmalarını gözetler. Ayrıca mülkiye müfettişleri, maliye müfettişleri, Başbakanlık Teftiş Kurulu ge-

rekli hallerde Devlet Denetim Kurulu da merkezi idarece il özel idaresi üzerinde yapılacak denetime aracı olurlar.

— İl özel idareleri demokratik yapıda kurumlardır. Yani il genel meclisi serbest seçimle oluşturulmuş bir meclisdir. Onun içinden çıkan Daimi Encümen, aynı nitelikleri taşır. İl özel idaresinde kararları, serbest tartışmalar sonunda alacak kurullar, bunlardır. Alınan kararları uygulamaya vali koyar. Bu demokratik kurulların, yasalara uygun biçimde çalışmalar yapmasına vali ve diğer idari vesayet kurumları destek olurlar. Söz gelimi il genel meclisi kanunda öngörülmemiş toplantılar yaparsa, normal toplantı yeri dışında toplanmaya kalkışırsa, işi siyasete dökerek sadet harici yollara saparsa, vali derhal idari vesayeti işletir. Gerekli hallerde Danıştayın iznini alarak Meclisi veya Encümeni feshedebilir.

— Sayıştayın yüksek bir hesap makinası olduğuna ve kendine tanınan yetkiler sınırında mali işlemleri denetime tabi tuttuğuna daha önce değinmiştik. Sayıştay il özel idareleri muhasebeleri üzerinde sonu aklamaya ya da mali sorumluluğa giden denetimler yapar. Bu denetim sırasında işlerin yasallaştırılması ve etkinleştirilmesi için uyarılarda bulunur. Bu tür öneriler idari vesayet niteliğindedir. Ayrıca Türkiye'de mukavelelerin uygulamaya konmadan önce Sayıştayca tescili aranır. Bir idari birimin yaptığı mukavele o idareyi borçlu - alacaklı duruma sokar. Devleti borçlu hale sokacak mukavelelerin de yasalara uygun olması gerekir. İşte mukavelelerin ön tescili bu araca yararlı bir denetimdir. İdari vesayetin uygulama biçimlerinden biridir.

— Yüksek bir hesap mahkemesi olan Sayıştay, il genel idarelerinin hesaplarını da inceler. Sayıştayda incelemeler kâğıtlar, vesikalar üzerinde yapılır. Olumlu sonuca varılırsa aklanma —borçtan kurtulma, zimmetten beraat— kararı verilir. Tersine, usulsüzlüğe rastlanırsa sorumluluk kararı alınır. Alınan sorumluluk kararı mali niteliktedir. Sayıştay kendini düz mahkemelerin yerine koyarak hukuki ya da cezai sorumluluklar doğuran konuları incelemeyebilir. Bu gibi hallerde iş, düz mahkemelere havale edilir. Karar orada verilir.

Ülkemizde Sayıştay denetimi henüz, gereken kapsamlı ve etkin niteliğe kavuşturulmuş değildir. Oysa ki bu denetim eğer amaca uygun biçimde işlese çok iyi sonuçlar verebilir. Hem idarecilerin eylem ve işlemleri sonunda kullanılan kaynaklar değerlendirilir, hem de elde edilen sonuçlar üzerinde bir değerlendirmeye varılabilir. Paris Hukuk Fakültesi hocalarından Julien Laferrière ve Marcel Waline birlikte yazdıkları Ayrıntılı Maliye ilmi ve Mali Kanunlar = Traite Elementaire de

Science et de Legislation Financiere adlı kitabında aynen şöyle demektedirler : “Mahalli idareler ve özellikle belediyeler çok israfçı kuruluşlardır. Zira bu idareler insanların komşu ilişkiler içinde yaşadıkları dar bölgelerde kurulmuşlardır. Organları serbest seçimle oluşturulur. Komşu ilişkiler için yapısal gereği, yakın kişisel tanışıklıklar ortaya koyar. Seçmenle onun seçtiği kurullar ve yetkililer kişisel dostluklarını sürdürürler. O yüzden kolaylıkla kötü kullanmalar olabilir. Goethe'nin doğduğu şehir olan Weimar'da yapıldığı için adına Weimar Anayasa'sı denilen bir anayasa Birinci Dünya Savaşı sonunda Almanya'yı demokratik bir idareye kavuşturmuştu. Bu demokratik idarenin sonunu, çeşitli diğer sebepler arasında, özellikle mahalli idarelerde yapılan suiistimaller getirmiştir. Anayasanın verdiği geniş özgürlük içerisinde Alman mahalli idareleri ellerine geçen paraları har vurup harman savurmuşlar, suiistimaller ayyuka çıkmış, sonunda devlet idaresi etkinliğini kaybetmiştir.” 1987 Türkiye'sinde Weimar Anayasası döneminde yaşanmış olaylar bir ölçüde Türkiye'de de ortaya çıkmış görünüyor. Böyle durumları önlemede Sayıştay'ın mahalli idareler hesapları denetim çok etkili olabilir. Ancak ne yazık ki Türk Sayıştay'ı idarede etkinlik sağlayacak uygulamaları ortaya koyamıyor. Türkiye'de mevcut çok katlı denetime rağmen mahalli uygulamalarda göze çarpan aksaklıklar üzerinde biz de durmuşuzdur. İsteyenler dört ciltlik Ayrıntılı Maliye kitaplarımızın ikinci cildine bakabilirler. (545 - 564. sayfalar)

B — Köyler

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk çıkardığı yasalardan biri Köy Kanunudur. 1924'de çıkarılmıştır. Çeşitli kereler değiştirilmiştir. Yapılan çeşitli değişikliklere rağmen halen aynı yasa yürürlüktedir. Bize göre bu yasanın önemli yanı Cumhuriyetin mahalli idarelerin en küçük birimi olan köy idarelerine verdiği önemi göstermiş olmasıdır. 1924'de ilk Köy Kanununu yapıp, sonra o kanunu çeşitli kereler değiştirip çağdaş toplumun istemlerine daha uygun hale getirmek Cumhuriyet Hükümetlerinin köy idarelerine karşı ilgisini ortaya koyar. Köy Kanunu çeşitli açılardan eleştirilmeye tabi tutulmuştur. Özellikle 1962 yılında Devlet Planlama Teşkilatı kurulup, Türkiye planlı kalkınma dönemine girince köy düzeyinde yapılacak işler daha güncel bir önem kazanmıştır. Demokratik yönetimde iktidarlar vatandaşın gelecek isteklere karşı duyarlıdır. Türk nüfusunun yarısına yakın kısmı halen köylerde oturmaktadır. O itibarla köylerde yapılacak işler iktidarların duyarlı biçimde ilgi duydukları konulardır. Yapılan eleştirilerde Köy Kanununun bir kısım hükümlerinin özellikle salma'nın günün ihtiyaçlarına cevap verme-

diği hususu üzerinde çok durulmuştur. Ama Köy Kanununa yapılan eleştiriler Cumhuriyet Hükümetlerinin köy sorunlarına ilgisiz kaldığı anlamına gelmez. Tersine köy işlerini bir idare altında toplamak için "Köy İşleri Bakanlığı" kurulmuştur. 1983 seçimlerinden sonra bu bakanlık Tarım ve Orman Bakanlığı ile birleştirilmiştir. Bakanlık ortadan kalkmıştır ama eski Bakanlığın meşgul olduğu köy işleri ortadan kalkmamıştır. Köylere götürülecek hizmetler, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü içersinde toplanmıştır. Türkiye'de kalkınmayı yaygın hale getirebilmek için çeşitli teşvik tedbirlerinden yararlanılır. Teşvik tedbirleri uygulamasında kullanılan bir teknik deyim vardır ki bunlara planlama dairesi de değer verir. Kullanılan teknik terim "Gerice yöre" deyimidir. Gerice yöre teşvik tedbirlerinin yoğunlaştırılarak, katlanarak uygulanacağı iller, kazalar ve köyler demektir. Bu da Cumhuriyet Hükümetlerinin köy sorunlarına eğilebilmek için getirdikleri bir tedbirdir. Sahillerimizdeki köylerin çoğu turizmin gelişmesi ile görülmemiş bir hızlı değişim süreci içine girmişlerdir. Yurt dışına giden vatandaşlar arasında köyden gelenler kendi köylerine birşeyler kazandırmak için özel çaba göstermişlerdir. O yüzden Türkiye'de köy sorunu gündemdedir ve ilgi görmektedir. Bugün kırsal alanlarda yaşayan nüfus 20 milyona yakındır. Türkiye gerçeğine köy sorunu tartışıldığında karşımıza çıkan sorunlardan biri de dağınık yerleşme düzenidir. Bunu kısmen arazinin dağınık olması ile izah edebilmek bile yine de dağınık yerleşme köye götürülecek hizmetlerde büyük sorunlar yaratmaktadır.

Köy idareleri, şüphe yok, mahalli idareler içersinde sayıca en kalabalık olanıdır. Hem sayıca kabarık olması, hem de yurdun dört bir yanına yayılması ayrıca yaygın yerleşim düzeninin varlığı köy idareleri üzerinde idari vesayet kurulmasını zorlaştırmaktadır. Kanun koyucu, idari vesayetin, köy düzeyinde de uygulanmasını istemiştir. Ancak, uygulanan idari vesayetten ne sonuç alındığı pek belli değildir. Çünkü, idari vesayeti uygulama durumunda olan İçişleri Bakanlığı bu uygulamadan elde edilecek birikimleri bir merkezde toplamak için şimdiye kadar örgütlenmiş değildir. Kısacası köy idareleri üzerine idari vesayet uygulamak çeşitli zorlukları içinde taşır. Böyle de olsa köy idareleri üzerine idari vesayet uygulanmıyor denemez. Köy idareleri üzerindeki idari vesayeti şu noktalar etrafında toplamak mümkündür:

— Köy idareleri için önemli bir gelir kaynağı olan "salma'ya" itirazları kesin karara bağlamak yetkisi, kaymakama verilmiştir. Kaymakamların itirazları inceleyip kesin karara bağlaması bir tür idari vesayettir.

— Köy idarelerinin muhasebe usul ve uygulamasını düzenleyen "köy hesap talimatı" na göre köy bütçesini tastik mercii köyün bağlı olduğu kaza veya vilayetin en büyük mülkiye amiridir. Mülkiye amirlerinin köy bütçelerinin tastik mercii olarak seçilmesi de bir idari vesayet işlemidir.

— "Gerice yöre"lerde uygulanan teşvik tedbirleri ele alınıp incelendiğinde bu tedbirlerin sıralanışında idari birimin özelliklerine ayrıca yer verildiği göze çarpar. Ancak teşvik tedbirleri merkezi idare birimlerine ve bu idarede çalışan yetkililere büyük takdir hakları tanımıştır. Takdir hakkının kullanılışı ister istemez idari vesayeti de beraberinde getirir.

— Mahalli idarelerin birlikler kurabilecekleri anayasa ile saptanmıştır. Tabii köyler de belli işlerin yapılması, belli amaçların gerçekleşmesi için biraraya gelebilirler. Bu gibi durumlarda birleşme sonucunda ortaya çıkan hukuki çerçeveler idari vesayetin uygulanması için elverişli bir ortam oluşturur. İdari birimler arasındaki birleşmeler belli hizmetleri ve belli amaçların gerçekleştirilmesi için kurulur. Bu kuruluş sonunda ilden, merkezi idareden, iller bankasından yardımlar sağlanmaya çalışılır. Her durumda merkezi idare idari vesayeti çalıştırır ve köylerin ya da yeni teşkil edilen birliklerin amaca uygun olarak neler yaptıklarını göz önünde bulundurarak teşviklerini ya da mali yardımı vermeye çalışırlar.

— Danıştay köy idareleri ile ilişkili bir hukuki anlaşmazlıkla karşılaşırsa elbette bu ihtilafı çözüp hükme bağlamaya çalışacaktır. Bunun dışında yasalarla Danıştaya tanınmış ve köy idareleri üzerinde Danıştayca yürütülen idari vesayeti belirleyen açık hükümler yoktur. Bu durumun sebebi şudur: Köy Kanunu 1924'de çıkarılmıştır. Danıştay ise ancak 1927'de çıkarılan bir kanunla yeniden Ankara'da kurulmuştur. Demek ki ilk Köy Kanunu çıkarıldığında Cumhuriyet Danıştayı henüz faaliyete geçmemişti. O yüzden Köy Kanununda Danıştaya tanınan yetkilere, idari vesayet niteliğindeki özel hükümlere rastlanmaz.

— Her ilde "Köy büroları" vardır. İl köy bürolarında valiler köye götürülen hizmetler ve köyde Köy Kanununun uygulaması ile yapılan işler hakkında idari vesayet kurumunun kendine tanıdığı yetkileri kullanır. İlçelerde de köy büroları vardır. Dolayısıyla kaymakamlar da köylerde yapılacak işler için Köy Kanunu uygulamaları üzerinde vesayetini sürdürür. Çağdaş dünyada mahalli idarelere merkezi idare ya da ona bağlı kuruluşlar bütçelerinden yardımlar yaparlar. Mahalli idarelere yapılacak mali yardımlardan köylere ilişkin olanları elbette idari vesaye-

tin anlam ve kapsamı içersinde yapılacaktır. Böylece, mali yardımın beraberinde getirdiği idari vesayetin, bu vesile ile köylere de teşmil edildiği görülür.

C — Belediyeler

Mahalli idare birimleri arasında köylerden sonra en kalabalık olanı belediyelerdir. Yasalara baktığımızda belediye işlemleri üzerinde geniş bir idari vesayet uygulaması olduğuna tanık oluruz. İdari vesayet varlığına rağmen belediyelerin imkânları en iyi biçimde kullandıkları söylenemez. Hele son zamanlarda Türkiye'de büyüklü, küçüklü çeşitli belediyelerde kötü kullanmaların var olduğu ortaya çıktı. Bu sonuca bakarak belediyelerin eylem ve işlemleri üzerinde var olan yaygın idari vesayet pek de umulanı vermediği rahatlıkla söylenebilir. Yeni Belediye Gelirleri Kanununun yürürlüğe girmesinden bu yana belediyeler için yapılmış yeni düzenlemeler uygulamaya konduğundan beri belediye idareleri hakkındaki şikâyetler artarak yoğunlaşmaktadır. Belediye idareleri üzerindeki idari vesayeti de belediye organları ve uygulayıcı makamlar açılarından ayrı ayrı ele almaya çalışalım.

aa — Demokratik idare biçimi Türk Kamu Yönetiminin her derecesinde uygulanır. Bu hüküm bir anayasa gereğidir. Belediyeler de bir mahalli idare kademesi olarak demokratik bir yapıya sahiptirler. Bu demektir ki belediyelerin karar organları seçimle oluşturulur. Belediye meclisi üyeleri belediye sınırları içinde oturan seçmen vatandaşın hür idaresiyle seçilir. Belediye encümeni hür seçimlerle oluşturulmuş belediye meclisinin içinden çıkar. Belediye başkanları seçimle iş başına gelir. Ancak, belediye meclisinin çalışma yöntemlerini düzenleyen yönetmelik İçişleri Bakanlığınca hazırlanır, İçişleri Bakanlığının özerk bir mahalli idare birimi olan belediyenin çalışma yönetmeliğini hazırlaması bir idari vesayet uygulamasıdır. Bu yönetmeliğin hükümleri yürürlükteki yasalarla birlikte ele alındığında:

- Belediye meclisinin feshi
- Belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılmaları
- Belediye meclisinin çalışma yer ve zamanının belirlenmesi
- Mahallin en büyük mülkiye amirine tanınan yetkiler
- Mahallin en büyük mülkiye amirinin yasaların müsaade ettiği ölçülerde belediye meclislerinden, belediye encümeninden, belediye; başkanından bilgi istiyebilmesi

Belediyeler üzerindeki idari vesayetin göze çarpan başlıca öğelerini ortaya koyar.

bb — İdari vesayetin başta gelen amaçlarından biri mahalli idarede yapılacak işlerin yasal biçimlere ve istemlere uymasını sağlamaktır. Belediye encümeninin karar ve icra organı olarak aldığı kararlar, bu kararlara dayalı eylem ve işlemler, kamu yararına ters düştüğü zaman; belediye başkanı il merkezi olmayan yerlerde, en büyük mülkiye amiri; il merkezlerinde vilayet idare heyeti ve sonunda Danıştay tarafından incelenebilir. İnceleme istemi Belediye başkanından, mahallin en büyük mülkiye amirinden, gelebilir. Eğer seçimle oluşmuş bir karar organı, işaret edilen biçimlerde denetlenebiliyorsa, onların üzerinde bir gözetim var demektir. Bu gözetim idari vesayetten başka birşey olamaz.

cc — Benzeri bir süreç belediye encümeni ile belediye başkanı arasında ihtilaf çıktığı zaman da hemen yürürlüğe girer. Yani, belediye başkanı encümen kararına karşı mahallin en büyük mülkiye amirinin yanında, il idare heyetinde, eğer belediye il merkezinde bulunuyorsa Danıştay nezdinde itirazda bulunabilir. İşlerliğe konulacak süreç, idari vesayetin uygulama biçiminden başka birşey değildir.

dd — 657 sayılı Devlet Personel Kanunu, kamu kesimi personel rejimini tümüyle düzenlemek amacıyla çıkarılmıştır. O yüzden mahalli idareler memurları hakkında da bu kanun hükmünün uygulanması gerekir. Yürürlükte olan uygulama yöntemine göre, belediye, kendi memur kadroları ve her birine tekabül eden maaşlar için İçişleri Bakanlığı aracılığıyla Devlet Personel Dairesine başvurur. Oradan, kadroları, maaş ve göstergeleri için olumlu mütalaa ister. Alınan görüş yine İçişleri Bakanlığı aracılığıyla Bakanlar Kuruluna gider. Oradan gelen onay üzerine kadrolar kullanılabilir hale gelir. Belediyelerin işçi kadroları sadece İçişleri Bakanlığına sunulup, onaya alındıktan sonra yürürlüğe girer. Belediye personeli ve işçileri hakkındaki uygulamalar, idari vesayetin etkin bir görüntüsünden başka birşey değildir.

ee — Belediyeler; doktor, veteriner, tarımcı, mimar ve mühendis... kullanabilir. Bu kadrolara yapılacak atamalar için Sağlık, Tarım, Bayındırlık ve İmar İskân Bakanlıklarının onayını almak şarttır. Ölçü ayar işlerinde çalışacak belediye mensupları için, Sanayi ve Ticaret Bakanlığından onay almak gerekir. Bir kadroya atanan kişinin niteliğini belirlemede üst makam söz sahibi oluyorsa bu bir idari vesayet uygulamasıdır.

ff — Yürürlükteki yasalarımıza göre belediyenin kendine özgü bir zabıtası vardır. Belediye zabıtası görevi, bazı hallerde, devlet kolluk

kuvvetlerine devredilebilir. Bunun için Bakanlar Kurulu Kararı ve Cumhurbaşkanının onayı gereklidir. Bu da bir idari vesayet uygulamasıdır.

gg — Belediyelerce yapılan işler, alınan kararlar üzerinde tatbikatta şu vesayet işlemleri göze çarpmaktadır. Belediyeler kendi yetkili organları tarafından alınıp uygulamaya konulacak bir kısım kararları için, izin almak, onaya sunmak, özel müsaade almak durumundadır. Söz gelimi nüfusu 80.000'i aşan belediyelerin sınırlarının tespitinde önce belediye organları karar alırlar. Ardından bu karar İl Yönetim Kuruluna gider. Oradan olumlu sonuç alındıktan sonra, İçişleri Bakanlığı'nın tasdikine sunulur. Nihai merhale Bakanlar Kuruludur. Karar orada tasdik edildikten sonra yürürlüğe girer.

hh — Belediye meclislerinin bir takım kararları, çalışma yöntemleri de, yasalarla tespit edilmiş idari vesayete tabidir.

— Belediye Meclislerinin olağan ve olağanüstü toplantıları, yeri zamanı, süresi itibariyle yasalarla belirlenmiştir. Vesayet mercii, bu konularda, titiz bir gözlemci görevi yapar.

— Toplantılarda politika görüşülemez. Siyasi nitelikte kararlar alınamaz.

— Belediye meclisi yasalarla kendilerine asli görev olarak verilmiş işleri yerine getirmez, ihmal eder, kusurlu hareket ederse, bu tutumu meclisin feshine kadar gidebilen işlemleri peşinden sürükler. Mekanizmayı harekete geçiren, idari vesayettir.

ii — Belediye Encümenleri: Belediye encümenleri seçimle oluşturulmuş belediye meclislerinin bir karar ve icra organıdır. Diğer belediye organları gibi encümen de idari vesayetin gözetim ve denetimi altında çalışır. Bir kere kararları mahallin en büyük mülkiye amirine gönderilir. Kararlara itiraz vaki olursa, konu il merkezi olmayan belediyeler söz konusu ise, İl Yönetim Kuruluna; il merkezi belediye encümenlerinin kararlarına vaki itirazlar, Danıştay'a ve Bakanlar Kuruluna gider. Kararlara itiraz, vesayet makamlarından gelir ve uygulamalar idari vesayetin işleyişine örnek teşkil eder.

jj — Belediyelerin normal çalışmaları vesayet rejimi dışında bırakılmış değildir. İşte bazı örnekler:

— Herhangi bir köy ya da kasabada belediye teşkilatının kurulabilmesi şu yöntemle gerçekleşir. Nüfusun belli sayıya ulaşması, mahalli halktan gelen istekler, vali tarafından belediye kurulması için talebin yapılması.

— Herhangi bir yerleşme yerinin bir diğeri ile birleşmesi bir köyün kasaba, şehir sınırlarına katılması valinin tasvibine tabi tutulmuştur. Ayrıca, Danıştay'ın onayı gereklidir. Onay kademeleri İçişleri Bakanlığı'nın tasdiki ve Cumhurbaşkanının kabulü ile tamamlanır.

— Bir belediyenin yeni şubeler kurabilmesi yukarda açıklanan sürece tabidir.

— Belediye sınırları içinde yeni bir mahalle kurmak, mevcut bir mahalleyi kaldırmak, isimlerini ve sınırlarını değiştirmek için önce Belediye Meclisi karar alır. Bu karar İl Yönetim Kurulu tarafından onaylanır. Onay valinin tasdiki ile geçerlik kazanır.

— İsim değişikliklerini içeren belediye meclisi kararları önce İl Yönetim Kuruluna onay için gider. Sonra vali aracılığı ile Danıştay'ın mütalaası alınır. İşlem, İçişleri Bakanlığı aracılığıyla gittiği Bakanlar Kurulundan tasvip ile sona erer.

— Belediye sınırları içindeki iş yerlerinin geceleri de açık tutulması izne tabidir. Önce Belediye makamları olumlu görüşle teklifi getirir. Bu teklif Güvenlik Kurullarının incelenmesinden geçer. Onların olumlu mütalaası valice onaylanır ve işlem tamamlanmış olur.

— Belediye sınırları içinde kurulmak istenen akaryakıt istasyonu, otomobil, otobüs garajı, araç gereç depoları, araç gereç park yerleri gibi işletmeler için, belediyenin yetkili kurulları karar alacak, İl Trafik Komisyonunun mütalaası istenecek, bu komisyonun tasvibi ile belediye karar organlarının teklifleri yürürlüğe girecektir.

— Daha önce de değinilmişti. Bir kısım hizmetler hem merkezi idare, hem mahalli idare tarafından yapıp, yürütülebilir. Ortaklaşa yürütülen bu tür işler arasında sağlık hizmetleri de vardır. 1580 sayılı Yasanın 15 inci maddesi belediyelerce yapıp, yürütülecek işleri sayar. Bu maddenin 45 inci bendinde belediyenin sağlık kurumları kurabileceğinden bahsedilir. Ancak, belediye bir sağlık kurumu kurarken kuruluş yeri, planı, örgütü için Sağlık Bakanlığının onayını almak durumundadır. Belediye hastanesi kurulması da benzeri formalitelere tabidir.

— Belediyeler kendi sınırları içinde satılacak ekmeğin fiyatını tespit ederken Tarım, Orman ve Köy İşleri Bakanlığı Gıda İşleri Genel Müdürlüğü'nden onay almak durumundadırlar.

— Belediyeler için belirlenecek mücavir saha uygulaması da idari vesayetin işlediği bir alandır. Önce Belediye Meclisi karar verir. Karar valiliğe gönderilir. Vali kararı, İl Yönetim Kurulunun tasvibine sunar.

Bu kurulun tasvibinden çıkan karar Bayındırlık ve İmar İskân Bakanlığı'na gönderilir. Bu bakanlıktaki ilgili dairenin olumlu mütalaası ile Bakanın tasdikine sunulur. İşlem tamamlanmış olur.

— Belediye sınırları içindeki mezarlıklarda çalıştırılacak din görevlilerinin tayin, yer değiştirme işlemleri Diyanet İşleri Başkanlığınca yürütülür.

— Belediye sınırları içinde belirlenmiş yerler dışında bir yere ölü gömülmesi Bakanlar Kurulunun özel müsaadesine bağlıdır.

kk — Mali işler: Bu paragrafta belediye bütçeleri, yapımı ve uygulanması, belediyelerin borçlanması, belediye hesaplarının incelenmesi konuları üzerindeki idari vesayet eylemleri anlatılacaktır.

— Belediye bütçelerinin tasdik mercii mahallin en büyük mülkiye amiridir. Yasa, mahallin en büyük mülkiye amirine tasdik için sunulan belediye bütçesinin bir hafta içinde incelenip, tasdik edilmesini emreder. Bu inceleme sırasında mülkiye amiri : "1°" Bütçe Kararnamesinde yasa ve tüzüklere uymayan maddelere ve anlatımlara rastlarsa "2°" Kanunlarda salınması ve alınması belediyelere verilmemiş kaynaklardan gelir elde edildiğini görür ya da yetki sınırları ötesinde yükümlülük konulduğuna, tarifeli işlerde sınırların aşıldığına tanık olursa "3°" Yasalarda sayılarak belirlenmiş belediye faaliyetleri dışında kalan bir iş için bütçeye ödenek konulduğunu görürse "4°" Zorunlu görevler ihmal edilerek ihtiyari işlere el atıldığını gözlerse "5°" Belediye bütçesi, hizmetleri ve gerektirdikleri harcamaları karşılayamıyorsa; Bütçe Kararnamesini tasdik etmez ve bu konulardaki mülkiye amirinin uyarılarına belediye kurumları uymak durumundadır. Demek ki mahallin en büyük mülkiye amiri belediye bütçesinde değişiklik yapılmasını isteyebilmektedir.

Bütçe Kararnamesinin tasdiki sırasında bütçe denkliğini sağlamak amacıyla mahallin en büyük mülkiye amiri kanunun belediye organlarına tanıdığı sınırlar içersinde en yüksek tavanın uygulanmasını isteyebilir. Bu istek belediye bütçesinde dengeyi sağlamaya kifayet etmezse "yapılması zorunlu olmayan" hizmetlerden bir kısmının bütçeden çıkarılması suretiyle bütçe denkliğini sağlamaya çalışır.

— Bazı belediye hizmetleri için belediyeler ücret alırlar. Yasaların verdiği bu yetki, belediye gelirlerinin türlerinden birini oluşturur. Belediyelerin hizmet karşılığı alacakları ücretler —1580 sayılı Kanunun 71 inci maddesi—, ruhsat tarifeleri —Aynı Kanun madde 110— mahallin en büyük mülkiye amirinin tasvip ve tasdiki ile yürürlüğe girer.

— Belediyelerce yapılacak borçlanmalar belediyenin bulunduğu vilayetin İl Yönetim Kurulunun olumlu düşüncesi alındıktan sonra Danıştay'ın incelemesine sunulur. Oradan alınan olumlu mütalaa ile borçlanma mukavelesi imzalanabilir.

— Belediyelerin gelirlerinin ne kadarını ücret ve maaşlara ayırabilecekleri yasa ile belirlenmiştir. Oran % 30'dur. Ancak, İçişleri Bakanlığı bu oranın aşılmasına izin verebilir.

— Mecburi hizmetler, ihtiyari hizmetler Mahalli İdarelerde hemen her ülkede uygulanan bir ayırımdır. Bizim Belediye Kanunumuz da belediyelerin yapabilecekleri işleri zorunlu olanlar ve olmayanlar diye sayarak belirlemiştir. İhtiyari hizmetler grubuna dahil işler belediyenin yıllık çalışma programına alınmış, bütçesine o maksatla ödenek konulmuş ise gelecek yıl hazırlanacak bütçelerde aynı işler için artan veya azaltılan ödenekler konulması İçişleri Bakanlığı'nın müsaade ve onayına tabi tutulmuştur.

— Mali yardımlar: Mahalli idarelere devlet tarafından mali yardımlar yapılır. Belediyeler de bu mali yardımlardan yararlanır. Belediyeler asker ailelerine yardım konusunda su, elektrik, mezbaha yapımı, harita ve imar planları yapımı, kanalizasyon plan yapımı ve uygulaması gibi işler için özel fonlardan ve İller Bankasından mali yardım alabilirler. Ayrıca, Mahalli İdarelere ve dolayısıyla belediyelere devlet bütçesinden de mali yardım yapılır. İster fondan ister devlet bütçesinden yapılsın bir mali yardım hangi iş için yapılmışsa o maksat için kullanılabilir. Mali yardımlar hemen dünyanın her ülkesinde idari vesayet uygulamalarının en etkin araçlarından biridir.

— Belediyelerin eylem ve işlemleri ve dolayısıyla mali işlemleri: Mülkiye Müfettişlerince "2°" Maliye Müfettişlerince "3°" Başbakanlık Teftiş Kurulunca "4°" Bayındırlık İmar İskân Bakanlığı Müfettişlerince "5°" Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Müfettişlerince "6°" İş Müfettişlerince "1°" Bölge Çalışma Müdürlüğü Müfettişlerince... teftişe tabi tutulabilirler. Teftiş de bir çeşit idari vesayet uygulamasıdır.

— Belediye muhasipleri Sayıştay'a uygulama dönemi hesaplarını yollar, aklanmalarını isterler. Sayıştay denetiminin idari vesayet niteliği taşıdığına yukarıda değinmiştik.

Belediyelerin idari vesayet bakımından karşılaştıkları işlemlerin belli başlılarına değindik. Derhal belirtmeliyiz ki idari vesayetin gözetim ve denetimi altındaki işlerin hepsi bundan ibaret değildir. Halk sağlığının korunması amacıyla yiyecek maddeleri imal eden ve sa-

tan yerler, tüketicinin korunması amacıyla belediyelerce alınacak tedbirler, satış mağazaları açarak, ihtikârın önlenmesi için belediyelere verilmiş görevler üzerinde de idari vesayet vardır. Biz, yukardaki açıklamalarla, belediye faaliyetleri üzerindeki idari vesayetin çokluğuna değinmek istedik.

8 — İdari vesayet, idarede uyum ve etkinlik sağlama yollarından biri olabilir. Daha doğrusu yıllardır içerik kazandırılmamış bu kuruma Türk Kamu Yönetiminde ve kaynak kullanmada etkinlik, eşgüdüm, devlet - millet işbirliği konularında yararlı olacak bir araç haline getirilmesi mümkündür. Ancak, idarede bazı yeni tutumlar ve gelişmeler idari vesayetin bu işlevinin daha etkin hale gelmesinde yardımcı olabilir. Onun için Türk İdare Teşkilatının temel kurumlarından biri olan İçişleri Bakanlığının böyle bir görüşü benimsemesi idari vesayete yeni muhtevalar kazandırma yoluna girmesi, bunun için örgütlenmesi gerekecektir. Biz böyle bir gelişme için hangi konularda ne gibi değişiklikler yapılması gerektiğini şahsi araştırmalarımıza dayanarak açıklamaya çalışacağız.

— Önce şunu vurgulamak isteriz. Hür demokratik rejimde kararlar çok yerde alınır. Çok merkezde alınan bu kararların bir kısmı siyasi, bir kısmı idari, bir kısmı iktisadidir. Sosyal, dini, ahlaki, hayra yönelik, boş zamanları değerlendirme, amatörcé arzuları kamçılama, sportif, estetik... olanları da vardır. Çok merkezde alınacak kararlara yurttaşların hür iradeleriyle, baskı altında kalmaksızın katılabilmeleri esastır. Çok merkezde, çok kişinin katılımı ile alınan kararlar millet, devlet işbirliğinin gerçekleşmesinde önemli rol oynar. İdarecilerimiz milletin yapıcı gücüne inanmalıdırlar. Atatürk, adına Kurtuluş Savaşı da denilen insanlık mucizesini, Türk Milletine olan güveni sayesinde ve onunla birlikte gerçekleştirebilmiştir, unutmayalım.

— Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkilerde yeni görüşlere, yeni anlayışlara yer vermek yararlı olacaktır. Şunu anlatmak istiyoruz. Türkiye'de iller ve iller içinde il özel idareleri vardır. Kanımızca bu yapıyı değiştirmek mümkün değildir. Ancak, illerimiz arasında yüz genişliği ve nüfus bakımından büyük farklar mevcuttur. Sakarya, Rize, Bilecik küçük alanlı illerimizdir. Buna karşılık Konya'nın yüzölçümü Lüksemburg, Belçika, Hollanda... gibi Avrupa memleketlerinin hepsinden büyüktür. İstanbul'un nüfusu Hakkâri ilimizin nüfusunun 15 - 20 mislidir. Bu farklı görünümlere bakarak mahalli idareler ölçüsünde planlamalar yapabilmek için belki de kazaları "ilçeleri" esas almak daha doğru olabilir. O itibarla Anayasamızın mahalli iareleri anlatırken kullandığı "İdari kademe" ler arasına kaza yönetimini eklemek, ilçe-

lere tüzeltiştirlik vermek, seçimle oluşan ilçe meclisleri oluşturmak dũřũnũlebilir. Bu eylemler, ilçe temelinde dayalı planlamayı kolaylaştırır.

— Anayasamız ve ilgili diğeri yasalar mahalli idareler birlikleri oluşturulabileceğinden söz ederler. Bize öyle geliyor ki iller içersinde mevcut il özel idaresi, belediyeler, ilçeler, köyler arasında birlikler kurulması çok yararlı olacaktır. Türkiye'de uygulanmakta olan kalkınma planları "Demokratik" planlardır. Demokratik planlar mahalli güçleri harekete getirmek durumunda olmalıdırlar. Her il içersinde mevcut potansiyelleri plan hedeflerine uygun yatırım projeleri için kullanabilirlerse yıllık programlar, dolayısıyla kalkınma planları daha başarılı olurlar. Devlet Planlama Teşkilatının kurulması ve örgütlenmesi çalışmalarına katıldığımız yıllarda planlama dairesinin yalnız merkezde olmayıp taşraya da yayılması gerektiğine işaret etmiştik, ileri sürdüğümüz düşũncenin ana şeması şudur: Türkiye coğrafi özellikler, iktisadi ilişkiler bakımından bölgelere ayrılmalı, her bölgede eğer mevcut değılse bir Merkez Bankası şubesi açılmalı, bu şubeye Devlet Planlama Teşkilatının taşra uzmanları konulmalıdır. Bu suretle mahalli güçler, her bölgedeki mevcut potansiyel, daha iyi tespit edilebilir. Plan hedeflerine ulaşmak için, devletin ve merkezi idarenin yanına mahalli güçlerden ve onların imkânlarından da yararlanılabilir, ileri sürdüğümüz bu düşũnceleri Türkiye Devlet Planlama Teşkilatını kurarken düşũncelerinden yararlanılmak üzere davet edilmiş Nobel mükâfatlı Hollandalı iktisat profesörü Tinbergen beğenmiş ve benimsemişti. Ancak, ilk planlama müteşşarı planlama dairesinin kurulmasına büyük emeğı geçmiş müteşşar, büyükelçi, Sayın Bakan şinasi Oral bir başka modeli Milli Birlik Komitesine kabul ettirmişti. Planlama teşkilatı onun önerdiği modele göre kuruldu. Vaktiyle gözönünde tutamadığımız mahalli teşkilatı ve mahalli potansiyelleri kullanacak bir uygulamayı iller içersinde mahalli idareler birlikleri kurarak ve bunlara kalkınma planlarına katılma görevi yükleyerek bugün telafi edebiliriz. Söylediğimiz bu modele uygun bir uygulamayı halen bir örnek olay niteliğinde Tokat'ta rastladığımız uygulamalarda görmek mümkündür.

— Naçiz kanaatimize göre, Türkiye'nin süratle çözüm bekleyen önemli sorunlarından biri alt yapı konusudur. Yolu, suyu, elektriğı, imar ve yerleşme planı, limanları, hava meydanları, ulaştırma ve haberleşme araçları, alt yapının başlıca öğeleridir. Türk Milleti bin yılı aşkın süreden beri Anadolu'da oturmaktadır. Ancak, bizim kanımıza göre medeni bir hayatın gerektirdiğı şartlar içersinde bu topraklara yerleşebilmiş değıliz. Çünkü yerleşmek alt yapı sorununun çözümü ile tamamlanır. Alt yapı sorununun çözümü için uzun araştırmalardan ve yıllarca

konu üzerinde düşündükten sonra geliştirdiğimiz model şudur: Türk ordusu içinde teknik elemanları birarada kapsayan Ordu - Mühendisler Birliği —Army EGINEERING Corps kurulmalı, ordu - mühendisler birliğine teknik eleman yetiştirecek Mühendishane-i Berri-i Hümayun ve Mühendishane-i Bahri-i Hümayun çağın şartlarına uygun biçimde yeniden tesis edilmelidir. Ordu - Mühendisler Birliği elemanları bu okullardan yetiştirilmelidir. Yedeksubay mühendislerinin katılmalarıyla kadroları genişletilecek Ordu - Mühendisler Birliği, kontenjan fazlası erlerin emirlerine verilmesi ile Türkiye'nin alt yapı sorununun çözümüne yöneltilmelidir. Ordu - Mühendisler Birliği'nin kuracağı para - militaire şirketler aracılığıyla Türkiye'nin alt yapı sorunu kısa zamanda çözüme kavuşturulabilir. Böyle bir girişimin bir yandan ordu içinde esasen var olan bilimsel ve teknolojik birikimi Türk toplumunun hizmetine ve yararına yönlteceği böylece orduda oluşan birikimlerin kapalı kalıp yozlaşmasının ya da patlamasının önleneyeceği, kontenjan fazlası askerlerin teknik işlerde çalıştırılmaları ile terhislerinde kolaylıkla iş bulmalarını sağlayacak birer meslek edinecekleri unutulmamalıdır. Böylece Cumhuriyetin kurulduğu yıllardan bu yana süre gelen genel eğitim - mesleki eğitim ikilemi de kendiliğinden bir çözüme kavuşmuş olacaktır.

— Kalkınma planlarına mahalli katılımlar, önce ilçe, sonra il düzeyinde yapılacak önerilerle olaksa bu yerlerdeki kaynakların ayrıntılı bir envanteri yapılmalıdır. Belki bu iş için Tarım Bakanlığının, Maden Tetkik ve Arama Enstitüsünün diğer ilgili Devlet Kuruluşlarının, hatta uluslararası da yarışmanın sağlayacağı imkân ve yardımlardan yararlanılabilir.

— İdari vesayeti idarede uyum, etkinlik sağlayacak bir yöntem haline dönüştürebilmek için önce İçişleri Bakanlığımız bu doğrultuda bazı adımlar atmasını düşünmelidir. En azından idari vesayetle uğraşacak bir daire başkanlığı kurulmalı ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne bağlanmalıdır. Çok uzun yılları bulan gözlemlerimiz bizi şu hükme ulaştırmıştır. Bir ülke gelişmemişse kaynaklarını iyi kullanamıyor demektir. Türkiye'de bolluğu olan çok önemli bir kaynak emektir. Ama biz bir türlü emeği değerlendirme yöntemlerini uygulayamamaktayız. Emeğin deneyimlerle ortaya koyacağı bir birikim vardır. Bu birikimi belli yerlerde toplamak ardından toplumun yararına olarak onları kullanmak gerekir. Türkiye büyük idare amirleri yetiştirmiştir. Büyük idare amirleri bugün de Türk kamu yönetiminde çalışmaktadırlar. Başarılı bir yöneticinin kendi yaratıcı bulguları ile ortaya koyduğu yöntemler, değerlendirilebilir. İdari vesayet daire başkanlığı, kamu yöneticilerinin geliştirdiği yaratıcı düşünce mahsulü yöntemleri kollamak,

bunları yayınlamak suretiyle toplumun ilgisine sunabilmelidir. Türk İdareciler Derneği ve onun yayın organı olan İdarecinin Sesi Dergisi başarılı idarecilerin ortaya koyacakları yeni yöntemleri izleyerek neşredebilir. Unutmamak gerekir hayat tecrübesinin ortaya koyduğu hasıla yaratıcı düşüncelerden oluşan ve başarıya giden yolda insana destek sağlamış eylemlerdir. Bunlar değerlendirilmedikçe Türk Kamu Yönetiminde daha güzele, daha doğruya, daha haklıya giden yöntemler bir türlü ortaya çıkmaz.

— İdari vesayeti, idari reformu hayatımızın bir parçası haline gelmiş bir eylem yapmada kullanabiliriz. Bu amaçla merkez valilerinden yararlanılabilir. İçişleri Bakanlığımız idari vesayete yeni bir kapsam kazandırmak istiyor, idari vesayeti idarede başarılı uygulama yöntemlerini bulup geliştirmek için bir araç olarak kullanmak istiyorsa, idare mesleğinin zirve noktasına getirilmiş merkez valilerinden bu amaçla istifadeyi düşünmeli ve planlamalıdır. Bu sayede hem deneyimli, birikimli, üstün meziyetleri dolayısıyla bir mesleğin zirvesine getirilmiş bir kadrodan yararlanılacak, merkez valiliği yapmakta olan deneyimli insanların değerli zamanlarının heder olması önlenecek, hem de yurt çapında idari vesayetin daha iyi bir idare uygulamaları için araç olarak kullanılması sağlanmış olacaktır.

— Kitle haberleşme araçları, yazılı, sözlü, simgeli basın, yaratıcı düşünce ürünü uygulamaları gün be gün yansıtmalıdır. Televizyonda bu uygulamalar için bir saat ayrılabilir. 1987 yılında bir kaymakam yılın idarecisi seçildi. Niçin, hangi başarılarından dolayı, kamu yönetimine getirdiği hangi yeni katkıları sebebiyle?... Bunlar bir program halinde topluma duyurulmalı, diğer meslek mensuplarının bilgilerine sunulmalıdır.

— Eski Medeni Kanunumuz Mecelle, Genel Hükümleri kapsayan başlangıç maddelerinde "Marifet iltifatâ tâbi'dir" der. Her türden başarılı idarecinin "marifetleri" önce meslektaşlarına sonra toplumun "iltifatlarına" açık tutulmalıdır. Demokratik bir toplumda bu tür uygulamalar vazgeçilmiş gereklerdir. İnsana verilen değer bir ifadesidir. Bize göre idari vesayet kavramını oluşturan unsurlardandır.

— İdari vesayet, duyulunca kulağa hoş gelmeyen bir deyimdir. Çünkü deyim özel hukuktan kamu hukukuna geçmiştir. Bizim vesayet altına alıp, onun adına onun haklarını kullanmak gibi bir yanlış anlam uyandırır insan zihninde, oysa idari vesayeti bir yardımlaşma, bilgi ve tecrübeden yararlanma biçimine dönüştürmek elimizdedir. Bunu yaparsak hem idareye etkinlik kazandırırız, hem kıt kaynakları daha iyi kul-

lanırız, hem de idare sanatına yeni dinamik güçler ekleriz. Söz gelimi Türkiye’de tabii kaynakların korunması —arazi, orman, su, maden, verimli toprak, insan emeği, tecrübe...— çok önemli bir konudur. İdari vesayet bu alanlardaki verimli çalışmaları kapsamına alacak bir niteliğe kavuşturulabilir.

— Asıl önemli olan aksiyona, eyleme dayalı bir meslek olan idareciliğe hayatın gerektirdiği dinamizm içinde yeni boyutlar kazandırmaktır. Güçlü, müreffeh, kalkınmış Türkiye’nin oluşmasına katkıda bulunmaktadır.

KAYNAKLAR

- İ. H. Ülkmen: Mahalli İdareler Mâliyesi, Ankara, SBF, 1960 F. Aytaç: Özel İdareler Mevzuatı, Ankara, 1978
- F. Aytaç: Açıklamalı Belediye Mevzuatı, Ankara, 1973
- S. Arslan: Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, A.İ.T.İ.A. Yayını, 1978
- Ş. Gözübüyük: Yönetim Hukuku, Ankara, 1983
- R. Keleş, F. Yavuz: Yerel Yönetimler, Ankara, 1983
- H. Nadaroğlu: Mahalli İdareler, Sermet Matbaası, İstanbul, 1982
- S. Yalçındağ: İlçe Özel Yönetimi, Ankara, 1977
- B. Günal: İl Özel İdareleri Eliyle Köye Götürülen Hizmetler (Trabzon Örneği), Ankara, Yargıçoğlu Matbaası, 1979
- N. Tortop: Mahalli İdareler, TODAİE, Ankara, 1986
- M. Waline: Traite Elementaire de Droit Administratif Paris, Libraire Generale, 1951 Joseph Barthelemy : Le Gouvernement de la France Paris, Payot, 1939 D. de Vabres : L’Etat, Paris, P.U.F., 1985
- G. Bourdeau: La Democratie, Paris Seuil, 1956
- V. G. d’Estaing : Democratie Française, Paris, Fayard, 1976
- Sir İ. Jennings: The Queen’s Government, Londra Penguin, 1982
- W. E. Jackson: Local Government in England and Wales, Londra Penguin, 1962
- P. A. Harris : London and its Government, Londra J. M. Dent, 1938
- B. Alaç, E. Alaç, Ö. Özkazanç: Belediye Bütçeleri, E.İ.T.İ.A. 1977

TOPLUM KALKINMASI VE BELEDİYELER

Fethi AYTAÇ

Merkez Valisi

GİRİŞ

Tokat Valiliğince, Devlet Planlama Teşkilâtı ile işbirliği halinde, 8-11 Haziran 1987 tarihlerinde Tokat'ta "Başta İl Özel İdareleri Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması" ana konulu bir seminer düzenlenmiştir. Adandan da anlaşılacağı gibi seminer (sempozyum) il özel idarelerine ağırlık veren tebliğlerin sunulmasına vesile olmuş, bu arada köy ve belediye idareleri ile toplum kalkınması ilişkilerine değinen konuşmalar da yapılmıştır.

Bu yazımız, sözü geçen sempozyum vesilesiyle yapılan konuşmalardan esinlenerek kaleme alınmıştır.

TOPLUM KALKINMASI HAKKINDA ÖZET BİLGİ

Her ülkede olduğu gibi yurdumuzda da büyüklü küçüklü binlerce yerleşim yerinde yaşamlarını sürdürmekte olan yurttaşlarımızın topluca yaşamaktan doğan ve çağdaş bir toplum niteliğini kazanmaları için karşılanmaları gereken çeşitli ve değişken ihtiyaçları vardır. Bu ihtiyaçların karşılanması, başka bir deyişle sürekli bir kalkınma olgusu içinde olmaları için gerek ilgili kamu kuruluşlarının, gerekse kendilerinin birbirleri ile bağlantılı birtakım çabalar, çalışmalar içinde olmaları gerekir. Bu çabalar, siyasî iktidarların soruna bakış açısına, yaklaşımına, icraatına ... göre değişiklikler göstermekle beraber genel bir esasa, bir strateji veya metoda (yönteme) bağlanabilir.

Bu esas veya metodun özü şudur:

Demokratik siyasal düzene sahip bir ülkede Devletin, üstlendiği kamu hizmetlerinin vatandaşa ulaştırılması, vatandaşların bu hizmetlerden yararlanır hale getirilmesi için Devlet kuruluşlarının tek yönlü çabası yeterli olmaz. Bu gayrete halkın da, bilinçli olarak kendi kaynak ve imkânları ile gönüllü katkıda bulunması gerekir. Devlet imkânlarını kullanma veya yönlendirme yetki ve gücüne sahip kamu görevlileri halk-

ta bu bilinci yaratacak veya esasen var olan bu bilinci aksiyon haline dönüştürecek çabalarda bulunmalıdırlar.

Geçmişte, Planlı Kalkınma dönemine girdiğimiz 1960'lı yıllarda, bu görüşten hareketle Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında "**Toplum Kalkınması**"; İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında "**Küçük Toplum Birimlerinde Teşebbüs Gücünün Geliştirilmesi**" adı altında bir metod geliştirilmek istenmiş, önce D.P.T. içinde oluşturulan bir çalışma grubu, 1964 yılında Köy İşleri Bakanlığı'nın fiilen kurulması ile doğrudan Bakan'a bağlı bir birim olarak bu Bakanlığa aktarılmış; daha sonraki yıllarda grubun anılan Bakanlık içindeki ağırlığı ve önemi gittikçe azalmış, 1968 - 1969'larda merkezi kademedeki toplum kalkınması koordinasyon hizmetlerinin İçişleri Bakanlığı'na devri ve bu Bakanlıkça yürütülmesi öngörülmüştür.

Diğer kuruluşlar gibi anılan Bakanlığımızca yapılan çalışmalar da ne yazık ki, toplum kalkınması veya küçük toplulukların teşebbüs gücünün geliştirilmesi program ve arzularının yurt alanında uygulanma olanağı bulması sonucunu vermemiştir.

D.P.T.'nin etkin desteği ile, Valiliğin öncülüğünde Tokat İl'inde başlatılan çalışmalar, dikkatlerin yeniden toplum kalkınması kavram ve uygulamasına yönelmesine neden olmuştur.

TOPLUM KALKINMASININ KÖY VE ŞEHİR YERLEŞİM BİRİMLERİNDE UYGULANMASI (BU BİRİMLERLE İLGİ VE BAĞLANTISI)

Ülkemizde yurttaşlarımızın büyük bir kesiminin (yaklaşık 35.000'i muhtarlık olmak üzere) sayıları 70.000'e varan kırsal yerleşim birimlerinde oturmakta olmaları ilk planda bu konudaki çabaların kırsal kesime yönelmesi ve bu kesimde yoğunlaştırılması gereğini doğurmuş; bu bakımdan **toplum kalkınması** kavramını kalkınma literatürümüze mal eden ilk Beş Yıllık Kalkınma Planı bu deyim köy kalkınması ile eş değer anlamda benimsemişti.

Nitekim toplum kalkınması alanındaki çalışmalar özde bu anlayışla yürütülmüştür.

Şu kadar ki demografik yapımız açısından yerleşim yerlerini köy-şehir ikili ayırımı içinde ele almamız yeterli değildir. Çünkü, 1930 yılının şartları içinde 2000 nüfusu belediye olmak için yeterli gören Belediye Kanunu'nun kabul ettiği ölçüye dayanarak belediye statüsüne ka-

vuşturulan yerler aslında birbirinden çok farklı gelişmeler gösteren küçük belediyeler (ki bunlara kasaba diyoruz), orta büyüklükte belediyeler ve büyük şehir belediyeleri diye sınıflandırabileceğimiz farklılıklar içinde keza bir yandan kasabalarda öte yandan belirgin bir nüfus çekiciliğine sahip şehirlerimizin hızla oluşan ve genişleyen kenar semtlerinde yaşayan yurttaşlarımızın sosyal, kültürel, ekonomik durumları, yaşantıları ... kırsal kesimdeki yurttaşlarımızinkine benzerlik gösterdiğinden bu gibi yerlerde de toplum kalkınması yönteminin uygulanması mümkün görülmüş ve bu maksatla 1964 yılı Kalkınma Programında bir şehir merkezinde şehrsel toplum kalkınması çalışmalarına geçilmesi; İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da "Küçük toplum birimlerinde kalkınma isteklerinin artırılması, bu yöndeki mahallî gayretlerin kamu desteği ile desteklenmesi, köylerde ve şehirlerde küçük toplum birimlerinin bu çabalara katılmasının temini" öngörülmüştür.

1965 yılı Programında ayrıca "Toplum kalkınması programlarında en önemli yeri olan mahallî idarelerin toplum kalkınması amaçlarına yönlendirilmesine imkân verecek incelemelerin bu idarelerin yeniden düzenlenmesinde dikkate alınması" gereği bir tedbir olarak yer aldığı gibi (m. 5) daha sonraki yıllarda kurulması keza öngörülen Toplum Kalkınması Enstitüsünün Toplum Kalkınması ve Mahallî İdareler Enstitüsüne dönüştürülmesi suretiyle bu alandaki çalışmaların köy mahallî idaresi dışında mahallî idarelere, dolayısıyla belediyelere de yönelik amaç ve nitelikte oluşması arzu edilmmişti.

Ne var ki 1960 - 1970 yıllarında yapılan çeşitli çalışmalar, geliştirilen projeler ve izlenen örnek olaylar kendi çaplarında bir ölçüde başarılı olmakla beraber özellikle 1970'li yıllardan sonra siyasî iktidarların giderek planlı kalkınma düşüncesi yerine daha esnek bir tutumu tercih etmeleri nedeniyle söz konusu çalışmalar geliştirilme desteğinden ve şansından yoksun kalmışlardır. İLMİP (İl Mahallî İdareler Planlaması) adı altında daha sonraki kalkınma planlarında benimsenen yöntem değişikliği de beklenen sonucu vermemiş; geleneksel koordinatör rolleri içinde vali ve kaymakamların kendilerine destek kişi ve birimlerle işbirliği halinde vatandaşa yaklaşımlarında yöntem olarak toplum kalkınmasını uygulamaya devam etmelerine mukabil kavram, kalkınma planı ile ilgili belgelerde yer almaz olmuştur.

Buna karşılık 1963 yıllarında Kıbrıs Harekâtı teşebbüsü sırasında maruz kaldığımız ambargonun geliştirdiği "Kendi silâhını kendin yap"

düşüncesi ile başlayan, vakıf kuruluşları yolu ile, askerî veya sivil çeşitli kamusal hizmetlere katkıda bulunma telkini 1980’li yıllardan sonra **“Kendi okulunu kendin yap”** gibi sloganlarla inceleme konusu alana —isim vermeden— yeniden canlılık ve uygulama kazandırmıştır.

Son Tokat örneğinde de, Devlet - Millet işbirliği anlayışı ile toplum kalkınması esprisine yeniden taze kan gelmekte olduğunu görmekteyiz. Toplum Kalkınması süreci için adeta “yeniden diriliş” söz konusudur.

Kısaca özetlediğimiz bu tarihçe ve açıklama sonunda, günümüzde acaba belediye hizmetleri ile toplum kalkınması arasında nasıl bir bağ kurulabilir?

Bu soruya cevap vermeden önce bazı gözlemler üzerinde durabiliriz:

Şöyle ki:

1 — Yakın bir geçmişte, 10 yıl kadar önce, bir siyasi iktidar devlet halk işbirliğinde kısaca özyönetim (autogestion) adı ile anılan bir modele ağırlık vermek istemişti. Bu model yöntemde vatandaşların duydukları kamusal ihtiyaçlara kendilerinin çare arayıp bulması, bunları giderecek yetki ve imkâna sahip olması düşünülmüştü. Temel siyasi yapımız ve iktidarın kısa ömrü bu modelin yeterince anlaşılıp uygulanmasına imkân vermemiştir.

2 — Günümüz siyasi iktidarı, uzun vadeli donuk programlar yerine kısa vadede sonuç alıcı icraatta bulunmayı tercih etmektedir. Devlet- Millet işbirliği ifadesi içinde bu tercihin bir sonucu olarak kamu kuruluşları hizmetlerini vatandaşın yakınma götürme çabasına yönlendirilmekte, gerek kırsal kesimde kasaba, köy, hatta mezra, kom gibi küçük yerleşim birimlerinde gerekse nüfus çekme özelliğine sahip şehirlerimizin kenar semtlerinde yaşayan yurttaşlarımıza alt yapı hizmetleri yanında tamamlayıcı diğer hizmetler artan bir tempoda götürülmektedir. Artık köylerimize stabilize yol götürmek yerine asfalt yol ve köy içi yollarının yapılması vaatleri görülmekte, ortak çeşme yerine kapalı sistem (her eve) akıtılacak sudan, elektrikten, telefondan ... söz edilmekte; şehirlerde gecekondü bölgelerinde tapu tahsis belgesi dağıtımı yanında çeşitli belediye hizmetleri götürülmekte ve sosyal yardımlaşma ve dayanışma fonu gibi fonlarla vatandaşa sosyal ve ekonomik karakterli yan destekler de sağlanmaktadır.

Günümüzde siyasi iktidar “işbilir - işbitirir” sloganı içinde pratik ve kısa vadede sonuç verici başka tasarruflarda bulunmayı da ihmal etmemektedir. Çok sayıda köyün belediye statüsüne kavuşturulması (1986

yılı içinde 84 adet köyün belediye olması), birçok kasabanın (103 kadar) ilçe haline dönüştürülmesi gibi...

Her ne kadar her belediye veya özellikle de her ilçe kuruluşunun kamu mâliyesi açısından bir maliyeti söz konusu ise de tasarruf ilgili yerleşim yerleri açısından düşünüldüğünde görülür ki vatandaş bir hizmetin kendisine hangi yolla, toplumun malî gücü içinde kaç mal olarak karşılanıp ulaştırıldığı değil o hizmetin kendisine sağlanmış olması ilgilendirir.

3 — Belediyelere siyasî iktidarca ayrıca çeşitli fonlardan dikkate değer malî destek sağlanmaktadır. Bunlardan bir kısmı bir hizmete tahsisli, şartlı yardımlardır. Bu tahsisli yardımlarda muhatap belediyenin belli bir oranda katkısı aranmaktadır. Bütçe imkânı elverişli belediyeler bu katkıyı bütçelerinden sağlamakta, imkânı elverişli olmayan kasabalar, bazen bu yardımı halktan temin etmektedir.

4 — Bugün şehirlerimizde karşılaşılan ve birçok soruna kaynaklık eden hızlı nüfus artışının asıl nedeni bilinmektedir ki köyden şehire yönelmiş ve süreklilik kazanmış nüfus akını'dır. Bu nüfus akını köylük yerlerde alınabilecek önlemlerle frenlenebilirse, şehirlerimizde karşılaştığımız sorunlardan bir kısmı önenebilir. İyi organize edilmiş ve başarıyla uygulanmış bir toplum kalkınması, köyden göçü frenleyecek bir strateji olarak değerlendirilebilir.

5 — Mahallî idarelerin varlık nedenlerinden biri de demokratik siyasî terbiyenin kazanıldığı ve geliştirildiği birer odak olmalarıdır. Vatandaşa yönelik hizmetlerde vatandaşın da ister oyu ile ister malî imkânları ile katkıda bulunması demokratik siyasî alışkanlıklar kazanmasına olumlu etki yapar. İktidara giden yollarda, muhtarlıklar, belediye başkanlık veya belediye meclis üyelikleri, il genel meclis üyelikleri erişilmesi arzu edilen birer hedef, birer merhale olur.

Bu gibi tespitlerden esinlenerek sorumuza cevap arayabiliriz. Günümüzde acaba belediyeler (daha doğru bir deyimle belediye hizmetleri) ile toplum kalkınması metodu, stratejisi arasında nasıl bir bağ kurulabilir? Diğer bir deyimle belediye hizmetleri açısından toplum kalkınması bir metod veya bir program olarak bir değer ve anlam taşıyor mu?

GİRİŞ'te işaret ettiğimiz gibi toplum kalkınması bir yerleşim biriminin ve o birim halkının sosyal, kültürel ve ekonomik kalkınması için devlet kuruluşlarının halkla elele vermesi, imkânlarını, çabalarını birleştirmeleri yöntemidir.

Bu yöntem halka dönük, halkla içiçe hizmet veren her kamu kuruluşu tarafından başarı ile kullanılabilecek niteliklere sahip bir yöntemdir. Aynı yöntemin kamu idarelerinin bir parçası olan belediye idarelerinde de başarı ile kullanılması için yeterli sebepler vardır.

Şöyle ki:

1 — Herşeyden önce belediye başkan ve meclis üyeleri halkın içinden seçimle gelmişlerdir yani kendilerine halkın güveni sabittir. Önder kişi durumundadırlar. Bu kişiler sağladıkları güveni devam ettirebilmek için hizmetlerini sürekli geliştirmek durumundadırlar. Yurdumuzun özel şartları içinde belediyelerimizin gelirleri, istisnai kaynaklar olan çeşitli fon uygulamaları, bu fonlardan sağlanan destek yardımlar bir tarafa bırakılırsa, genelde yetersiz kalmaktadır. İstisnai fonların süreklilik taşımamaları bu kaynaklara bel bağlanmamasını gerektirir. Bu nedenle Belediyelerin yapılacak bazı hizmetlerde halkın bilinçli gönüllü katkısına ihtiyaçları olacaktır. Bu katkıyı onları aydınlatarak, ikna ederek sağlamaları mümkündür. Çünkü gerek görev üstlendikleri belediye idaresinin kaynaklarını bilme ve gerekse muhatapları hemşehrilerinin maddî imkânlarını (özelikle kasaba niteliğindeki belediyelerde) isabetle takdir etme şansları vardır.

Bu imkân ve kaynakları bilinçli bir şekilde bir hizmete yönlendirmek toplum kalkınması metodunun esasen ana esaslarından biridir.

2 — Belediyelerde vatandaşlar veya vatandaş grupları duydukları ihtiyacı yansıtmak için seçimle görev almış mercilere daha rahat ulaşma imkânına sahiptir. Halkın desteğine her zaman muhtaç olan belediye yöneticisi de bu ilişkinin rahat, arızasız olmasını sağlamaktan yanadır. Kısaca halk ile ilişkiler en etkin biçimde belediye idarelerinde kendini gösterir. Halkla olumlu ilişkiler ise toplum kalkınması metodunun keza temel unsurlarındandır.

3 — Şehir ve kasabalarda da halk dernekler veya vakıflar kurmak sureti ile gerçekleştirmek istedikleri bazı hizmetlerin daha çabuk yerine getirilmesini, karşılanmasını isteyebilir. Bu gibi girişimlere çokça rastlanır. Böyle konularda da belediyeler halkın bu girişimine ya katkıda bulunurlar veya onların katkısı ile yapılacak iş ve hizmetlere öncelik tanırırlar.

Esasen 1580 sayılı Belediye Kanunumuz, 116 ncı maddesi ile, bir mahalle veya sokak sakinlerinin bir belediye hizmeti için, 2/3 ten fazla çoğunlukla, belediye idaresine başvurma hakkına sahip olduklarını ve belediye meclis veya encümenince başvuruları incelenip uygun gö-

rüldüğü ve gerekli masraflar bu hizmetten yararlanacak kişiler tarafından taahhüt edildiği takdirde söz konusu hizmetin yerine getirilmesini öngörmektedir.

Bu da belediye mevzuatının bir anlamda toplum kalkınması esprisine açık olduğunun işaretidir.

4 — Değerli bir bilim adamı, Tokat sempozyumundaki tebliğinde Amerika Birleşik Devletleri gibi çok gelişmiş bir ülkenin Newyork ve Washington şehirlerinde, geçmiş yıllarda, beklenmiyen yoğunlukta bir kar yağışı sonunda bu karların kürenmesi için araç mı alınması yoksa şehir sakinlerinin kendilerinin karları küremesi mi uygun olur seçeneği konusunda bir referanduma başvurulduğunu ve sonuçta hemşerilerin karları kendilerinin küremeye karar verdiklerini vurgulayan örnek vermiştir. Bu örnek de çok büyük şehirlerde bile özel bazı durumlarda, toplum kalkınmasının bir yöntem olarak uygulama imkânı olduğunu göstermektedir.

Sonuç olarak yazımızı şöyle bağliyabiliriz: Her ne kadar büyük malî imkânlara sahip olsalar da belediyeler, halka en yakın kuruluşlar olarak, nitelikleri bakımından toplum kalkınması yönteminin uygulanmasına en elverişli kuruluşlardandır. Halkın sürekli değişen ve gelişen ihtiyaçlarına vatandaşlarla, hemşerilerle birlikte çare ve çözüm aramak, bu idarelerin başarı şansını artırır. Üstelik hemşeride manevî haz yaratır. Sözlerimizi bilinçli bir lise öğrencisinin bir gazetede yer alan iyi niyetli seslenişi ile bağliyabiliriz:

"Hemşeriler olarak herşeyi devletten, belediyeden bekleme yerine geliniz biz de sokağımızın, çevremizin temizliğine güzelliğine el birliği ile katkıda bulunalım. Hepimizin şehirlerimizin bir parçası ve de gerçek sahibi olduğunu bilelim, ıspatlıyalım."

UYUŞTURUCU MADDELERİN YASA DIŞI TİCARETİNİ ÖNLEYİCİ TEDBİRLER

Doç. Dr. Durmuş TEZCAN

D. E. Ü. Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

I — GİRİŞ

Yunanca narke (uyku) kelimesinden türetilen narkotik (uyuşturucu madde) sözcüğü; uyuşturucu, sarhoş edici, keyif, tutku ve uyanıklık verici, tahrik edici etkileri bulunan ve kapsamı ortaya çıkan yeni türlere bağlı olarak genişleyen bitkisel (doğal) ve sentetik (yapay) maddeleri içermektedir.¹

Farmakolojik özellikleri nedeniyle santral sinir sisteminde uyuşukluk meydana getirdiği, çok kuvvetli ağrı giderici olduğu hekimlerce ifade olunan uyuşturucu maddeler, hastalıkların tedavisinde uzun zamandan beri yararlanılan bir madde olmuştur.² Hekimlikte böylesine önemli bir yere sahip olan narkotikler, denetimsiz ve kötü kullanım hallerinde insanların bedensel fonksiyonları ile ruhsal yaşamlarını uyuşturarak veya onları aşırı taşkın duruma sokarak, kişisel iradelerini adeta felç ederek, kendilerine insanları sürekli ve artan dozda bağımlı kılan özelliğe sahip bulunmaktadır.³

Kullanan kişilerde suç işleme eğilimini arttıran ve onları bağımlı kılan uyuşturucu maddelerin yarattığı tehlike, 19 uncu yüzyıl sonlarına kadar bütün dünyayı ilgilendiren bir sorun olarak ele alınmıyor ve bu yüzden de uyuşturucu madde ticareti bütün ülkelerde önemli bir suç oluşturmuyordu. Ancak, 19 uncu yüzyılın son zamanlarında meydana gelen olaylar, bu soruna yeni boyutlar kazandırmıştır.

Bir yandan, teknik gelişmeler sayesinde laboratuvarlarca afyon ve koka yapraklarından çok sayıda alkaloid ve türevlerinin üretilmeye baş-

¹ Bu konuda geniş bilgi için bkz. H. Yılmaz GÜNAL, Uyuşturucu Madde Suçları, Ankara, Kazancı yay., 1976, s. 7 vd.; ayrıca bkz. Sulhi DÖNMEZER Kriminoloji, 6. baskı, İ.Ü. Hukuk Fak. Yay., İst. 1981, s. 393; Nevzat GÜRELLİ, Hukuk Açısından İlaç Alışkanlıkları, İHFM, yıl 1975, sy. 1-2, c. XLI, s. 1 vd.

² Bkz. Hülya GÜVEN, Gençlerde Bağımlılık, in Gençlik ve Uyuşturucu Madde Alışkanlığı (Kısaltılmış: G.U.M.A. olarak geçecektir), M.E.G.S. Bak. yay., Ankara, 1987, s. 41.

³ Bkz. Cumhur KERİMOĞLU, Uyuşturucu Madde Sorunu, in G.U.M.A., s. 15.

lanması, öte yandan da, uluslararası ticaretin ve taşıma olanaklarının artması nedeniyle yöresel oluşundan ötürü o güne dek ancak sınırlı sayıda ülkeyi ilgilendiren bir sorunmuş gibi ele alınan uyuşturucu madde alışkanlığı ve yasa dışı ticareti, bütün dünya ülkeleri için endişe kaynağı oluşturmaya başlamıştır.⁴

Gerçekten de uyuşturucu madde kaçakçılığı ile sefalet ve suçluluk arasındaki bağın kendisini iyice hissettirmesi, bundan böyle uyuşturucu madde ticaretinin, her türlü müdahaleden uzak normal bir alışveriş gibi değerlendirilmesini ortadan kaldırmış ve suçların tasnifi içinde bu tür suçların "kamu sağlığına karşı işlenmiş suçlar" olarak nitelendirilmesine ve dolayısıyla da "tüm insanların sağlığına karşı işlenmiş suçlar" arasına girmesine neden olmuştur.

Bu keyif verici ve tutku yaratıcı maddelere karşı uluslararası alanda mücadele, 1909 yılında Şanghay Afyon Komisyonunun kurulmasından beri önemini gittikçe arttırırken, gerek ulusal ve gerekse uluslararası planda olsun, Devletleri bu maddelere ilişkin suçlar konusunda devamlı bir işbirliği yoluna itmiştir. Söz konusu mücadele uyuşturucu maddelerin imal ve yetiştirilmesinden, kaçakçılığının önlenmesine ve alışkanlık kazanan kimselerin tedavisine kadar çeşitli sahalardaki çalışmaları kapsamaktadır. Ne var ki, uyuşturucu madde kaçakçılığının birçok ülkede kolları bulunan uluslararası suç şebekelerinin elinde bulunması yanısıra, uyuşturucu maddelerden zarar gören kullanıcıların buna razı olmaları ve hatta kısmen satıcılık da yaparak bu yasa dışı ticarete katkıda bulunmaları, çoğu zaman, bu mücadeleyi güçleştirmektedir.⁵

Uyuşturucu maddelerin özellikle gençler açısından taşıdığı önem sebebiyle konu, bilimsel düzeyde de sürekli ele alınmaktadır.⁶

⁴ Pierre BEAUVARLET, Les stupefiants et les delinquants internationaux, Doktora tezi, Montpellier Hukuk Fak., 1968, s. 2 vd.

⁵ Uluslararası uyuşturucu madde kaçakçılık şebekeleri birbirine bitişik ve birbirini tamamlayan bir zincir gibi dünyanın yarısına yakın bir kısmını kaplayan bir şebeke halinde çalışabilir. Interpol aracılığıyla ortaya çıkarılan böyle bir organize suç örgütü ile ilgili olarak bkz. P. BEAUVARLET, op. cit, s. 280-281. Ayrıca bkz. Sırrı Oğuz, Milletlerarası Kaçakçılık Suçları ve Önlenmesinde Milletlerarası Polis ve Adli İşbirliği, Yüksek Lisans tezi, G.Ü.S.B.E., Ankara, 1986, s. 18 vd.

⁶ Uyuşturucu madde suçlarıyla mücadele ile ilgili çalışmalar son yıllarda artmıştır. Bu konuda çeşitli bilim adamlarının makale ve tebliğlerini içerenler için bkz. Uyuşturucu Maddeler Sorunu (kısaltılmışı: U.M.S. olarak zikredilecektir.), Hastürk yay., İst., 1972, 170 s.; İ.Ü.H.F.'de 8.4.1981 tarihinde düzenlenen Uyuşturucu ve Tutku Yaratıcı Maddeler konulu kollokyumda sunulan tebliğler için bkz.

Biz bu çalışmamızda, uyuşturucu maddelerin yasa dışı ticaretinin uluslararası boyutlarını ve ülkemizde bu tür suçlulukla mücadele konusunda öngörülen önlemleri açıklamaya çalışacağız.

II — UYUŞTURUCU MADDE YASA DIŞI TİCARETİNİN ULUSLARARASI BOYUTLARI

9 -15 Eylül 1974 tarihleri arasında Budapeşte'de düzenlenen XI inci Uluslararası Ceza Hukuku Kongresinin uyuşturucu maddelere ilişkin genel raporunun uyuşturucu maddelerin uluslararası denetimiyle ilgili V inci Bölümünde, Amerikalı Profesörler Bassiouni ve Mueller, ulusal raporların uyuşturucu maddelere ilişkin sorunları önemsiz gösterdiğini, buna karşılık, Uluslararası Kuruluşların dünyanın her bölgesinde uyuşturucu maddelerin üretimine, tüketimine, kaçakçılığına veya tali konulara ilişkin sorunlar bulunduğunu belirttiklerini vurgulamaktadırlar.⁷ Nitekim aynı genel rapor içinde Bassiouni'ye göre yaklaşık olarak

İHFM., yıl 1979-81, c. XLV-XLVII, sy. 1-4, s. 1015-1116; 1985 yılının Dünya Gençlik Yılı olarak ilan edilmesi nedeniyle gençliğin uyuşturucu alışkanlığı konusunda çeşitli şehirlerde düzenlenen toplantılarda sunulan tebliğler Milli Eğitim Bakanlığınca toplanıp yayınlanmıştır, bkz. Gençlik ve Uyuşturucu Madde Alışkanlığı, op. cit., 144 s. Öte yandan özellikle yüksek lisans çalışmalarından bazıları son yıllarda bu konulara ilişkindir. Örnek olarak bkz. Necmettin EMRE, Uyuşturucu Madde Suistimali ve Kaçakçılığının Önlenmesinde Polis Teşkilatının Sorumluluğu, G.Ü.S.B.E., Ankara, 1986, 122 s.; Sırrı OĞUZ, op. cit., 93 s. Ayrıca bkz. Ali BAYKAL, Uyuşturucu Madde Suçları ve Ceza Uygulaması, Adalet Dergisi, yıl: 77, 1986, sy. 6, s. 39-70. Yukarıda (1) nolu dip notunda zikrettiğimiz merhum Prof. Dr. H. Yılmaz GÜNAL'a ait eser ise konuyu çeşitli yönleriyle ele alan bir çalışmadır.

⁷ Bkz. L'abus de drogues et sa prevention, rapport general, sect. II, prepare par G.O.V. MUELLER avec la collaboration des professeurs Ch. BASSIOUNI et F. ADLER, XI. Congres International de Droit Penal, 9-15 septembre 1974, s. 61 vd. (Ayrı baskı). Sırrı Oğuz tarafından 1985 yılında Washington'da yapılan Interpol Genel Kurulunda sunulan istatistiklere dayanılarak verilen bilgilere göre (op. cit., s. 20 vd.: Interpol 54. Genel Kurulu Uyuşturucu İstatistik Raporu), dünyada ve Avrupa'da ele geçirilen uyuşturucu maddelerin dökümü şöyledir:

Yılı	Esrar		Eroin		Morfin	
	(Dünya)	(Avrupa)	(Dünya)	(Avrupa)	(Dünya)	(Avrupa)
1980	289288,910	71872,515	1514,001	884,581	510,671	257,082 kg.
1981	477340,767	82379,805	3429,385	1095,756	560,445	100,831 kg.
1982	934155,665	77365,584	3059,962	575,921	1204,860	53,763 kg.
1983	363855,137	112429,890	4128,131	1608,211	116,205	18,540 kg.
1984	219036,179	113639,085	4320,220	1769,699	35,608	25.348 kg.

Aynı dönemde bütün dünyada 1980'de 1190,939 kg. 1982'de 3656,659 kg. 1984'de ise 43347,886 kg. kokain ele geçirilmiştir. Ayrıca 1980'de bütün dünyada 13426,217 kg. 1982'de 3749,035 kg. 1984'de 5495,614 kg. afyon ele geçirilmiştir. Em. Gn. Md. Merkez Narkotik Şb. istatistiklerine göre, Türkiye'de polis bölgesinde 1983'de

a) Dünya yıllık afyon üretimi 3.000 ton afyon olup, bunun yarısı kanun dışı üretilmektedir.

b) Sayılarının iki milyon civarında olduğu sanılan bütün dünyadaki eroınmanların yılda yasa dışı üretilmiş 20 - 30 ton eroın tükettikleri sanılmaktadır.

c) Afyonkeş (opioman) sayısının (içen ve yiyenler, birarada), ise beşyüzbin ile bir milyon arasında olduğu ileri sürülebilir.

d) Kokain tiryakilerinin yarım milyon civarında olduğu tahmin edilmekte, fakat arada tek tük içenlerin sayısı bilinmemektedir.

e) Kannabis Sativa (Esrar) ve türevleri tiryakilerinin 40 - 50 milyon civarında olduğu ve sayının gittikçe arttığı tahmin edilmektedir.

f) Kimyevi ve sentetik uyuşturucu madde kullanıcılarının sayısı konusunda bir tahmin yapılmamaktadır.

g) Hükümetlerce verilen uyuşturucu madde istatistikleri gerçek durumu tam anlamıyla aksettirmemektedir.⁸

Uyuşturucu maddelere tiryakilerce duyulan talep ve bunların yasa dışı pazarlamasından elde edilen büyük kârlar, uluslararası suç şebekelerinin bu sahaya el atmalarına neden olduğundan, uyuşturucu maddelerin uluslararası denetimi ve kaçakçılığının önlenmesi ülkeler arasında büyük bir işbirliğini gerekli kılmıştır.⁹

68181 kg. eroın, 400 kg. baz morfin, 20814 kg. esrar ele geçirilmiştir. Bu rakamlar 1984'de 88811 kg. (eroın), 300 kg. (baz morfin), 77708 kg. (esrar); 1985'de ise 157753 kg. eroın, 22838 kg. esrardır. Adalet Bakanlığı Adli Sicil Genel Müdürlüğü istatistiklerine göre ise, 1983 yılında TCK.'nın 403 - 409. maddelerinden 3439 sanık hakkında 1846 dava açılmıştır. Aynı yıl, 2313 sayılı Uyuşturucu Maddeler Murakabesi Hakkında Kanuna göre 1509 sanık hakkında 962 kamu davası açılmıştır. 1470 sayılı Kanunla değişik 3491 sayılı Toprak Mahsulleri Ofisi Kanununa muhalefetten ise, 169 sanık hakkında 129 kamu davası açılmıştır. 1984'de bu rakamlar sırasıyla şöyledir: 2694 sanık hakkında 1426 dava (TCK. 403-409), 848 sanık hakkında 405 dava (2313 s. K.), 141 sanık hakkında 128 dava (3491 s. K.). 1985 yılı istatistikleri de bu paraleldedir. Şöyle ki: 1985'de 2279 sanık hakkında 1372 dava (TCK 403-409), 1101 sanık hakkında 921 dava (2313 s. K.), 41 sanık hakkında 41 dava (3491 s. K.) açılmıştır (Adalet Bakanlığı Adalet istatistikleri).

⁸ Bkz. yukarıda dipnot 7'deki Genel Rapor, s. 11 vd. Ayrıca bkz. S. DÖNMEZER Tutku Yaratıcı Maddeler Konusuna Sosyo - Politik Yaklaşım (Kollokyum), İHFM, s. XLV - XLVII, s. 1016 vd.

⁹ 1986 fiyatlarıyla mesela eroının yasa dışı satış fiyatı Doğu Anadolu'da 2-2,5 milyon TL. iken, İstanbul'da 3,5 milyon TL. Batı Avrupa'da da 23 - 30 milyon TL. A.B.D.'de 30 milyon TL.'na satılmaktadır. Bu kadar büyük kâr bırakan bu iş için uluslararası suç şebekeleri kolayca örgütlenip birlikte çalışabilmektedirler. Bu konuda bkz. S. OĞUZ, op. cit., s. 13 vd.

III — UYUŞTURUCU MADDELERİN YASA DIŞI TİCARETİNİ ÖNLEYİCİ İDARİ ÖNLEMLER

Uyuşturucu maddelerin yasa dışı ticaretine karşı, cezaî tedbirler kadar, İdarî tedbirler de büyük öneme sahiptir. Bu önlemler, ulusal ve uluslararası düzeyde öngörülmüştür. Ülkemiz bünyesinde alınan İdarî önlemlerle, ülkemizin faaliyetlerine katıldığı uluslararası kuruluşlarca alınan uluslararası önlemleri alt başlıklar halinde şu şekilde tasnif edebiliriz:

— Doğal uyuşturucuların izinsiz ekimini ve kaçakçılığını önlemeye ilişkin İdarî tedbirler,

— Uyuşturucu maddeler içeren ilaçların suiistimaline karşı alınan İdarî tedbirler,

— Uyuşturucu maddelerin yasa dışı ticaretine karşı uluslararası işbirliği çerçevesinde öngörülen tedbirler.

A — Doğal Uyuşturucu Maddelerin İzinsiz Ekimini Ve Kaçakçılığını Önlemeye İlişkin İdarî Tedbirler

Uyuşturucu maddelerin büyük çoğunluğu haşhaş (paper somniferum), kenevir (cannabis sativa L, cannabis indica, cannabis americana gibi türleri var) ve koka gibi bitkilerden üretilen afyon, morfin, baz morfin, eroin, esrar, marihuana ve kokain gibi uyuşturucular da bunların türevleri olmaktadır.¹⁰

a) Doğal uyuşturucu maddelerden afyon (opium) ve türevlerinin üretildiği haşhaşın, tarihin eski çağlarından beri Anadolu'da ve özellikle Afyon - Denizli yöresinde ekimi yapılagelmekte ve haşhaş bitkisinin uyuşturucu üretimine esas olan kapsülleri dışında, Türk köylüsü, bunların tohumları, yaprakları ve kuru saplarıyla öteden beri ilgilenmekte ve bunlardan hayvan yemi ve yakacak olarak yararlanmaktadır.¹¹

Haşhaş ekimi, Cumhuriyetin ilk yıllarında 42 ilde yapılırken, zamanla ekim alanı daraltılmış, 1971 yılında ekim yapılan il sayısı 4'e indirilmiş, uyuşturucu madde kaçakçılığının önlenmesi için haşhaş ekiminin tamamen yasaklanması gerektiği düşüncesinde olan A.B.D. yönetiminin Orta Batı Anadolu Bölgesinde haşhaş ekimi yerine başka bitkilerin tarımının

¹⁰ Bu konuda bkz. H.Y. GÜNAL, op. cit., s. 18 vd.

¹¹ Türkiye'nin Haşhaş ve Uyuşturucu Maddeler Politikası Konusunda Not, (Dışişleri Bakanlığınca hazırlanan 2.6.1987 tarihli ÇSİB/ÇSUD/5 sayılı not), s. 3-4. Ayrıca bkz. S. DÖNMEZER, Uyuşturucu Maddelerin Hukuk ve Kriminoloji ile İlgili Bazı Yönleri, İHFM, c. XXXVI, sy. 1-4, s. 1-14.

yapılması yönünde getirdiği teklif ve mali yardım önerisi nedeniyle, aynı yıl içinde, haşhaş ekimi tamamen yasaklanmıştır.¹²

Uyuşturucu madde kaçakçılığının önlenmesi ve insanlığın uyuşturucu madde sorunundan kurtarılması gayesiyle kabul edilen bu yasaklama kararının ikili anlaşmalarla sağlanan A.B.D. yardımına rağmen,¹³ beklenen amaçları gerçekleştirmediği tespit edilmesi, gerek Türk köylüsünün mağduriyetine sebep olması ve gerekse dünya ilaç sanayinde hammadde darlığına yol açması ve ayrıca yasa dışı üretim yapan ülkelerin uyuşturucu üretimlerini artırarak bağımlı kişilerin arzu ettikleri uyuşturucu maddeyi sağlamalarına zemin hazırlamaları gibi nedenlerle, Bakanlar Kurulu kararı ile, 1974 yılı Temmuz ayında, ertesi yıldan itibaren haşhaş ekimi yedi il'de serbest bırakılmıştır.¹⁴

1933 Tarihli 2313 sayılı Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkında Kanun (md. 1), uyuşturucu maddeler konusunda, genel bir denetimden söz etmektedir. 1938 tarihli 3491 sayılı Toprak Mahsulleri Ofisi Kanunu (md. 6-7) ise, daha özel bir hükümle, haşhaş ekimini, T.M.O.'nin tekeline bağlamış, haşhaş ekiminin denetimine tabi tutulması konusunda hüküm içeren Uyuşturucu Maddelere Dair 1961 Tek Sözleşmesi doğrultusunda çıkarılan 1971 tarihli 1470 sayılı Lisans Kanunu (3491 s. K. nun bazı maddelerini değiştirmiş ve bazı eklemeler yapmıştır) ile de, her yıl, haşhaş ekiminin yapılacağı illerin tesbitinin Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenmesi öngörülmüştür (1470 s. K. ile değişik 3491 s. K. md. 18). 1974 yılından itibaren haşhaş ekimine izin verilmeye başlanırken, Bakanlar Kurulu, bu yasa çerçevesinde, her yıl haşhaş ekimi yapılacak yerleri o yılın bir yıl öncesinden tespit ederek Temmuz ayma kadar Resmî Gazete'de ilân etmiştir.

3491 sayılı Kanunla getirilen denetimli haşhaş ekimi sistemi 10.10.1983 tarihli 113 sayılı Toprak Mahsulleri Ofisi Kuruluşu Hakkında K.H.K. ile değiştirildikten sonra,¹⁵ 3.6.1986 tarihli 3298 sayılı Uyuştu-

¹² Bakanlar Kurulu'nun yasaklama konusundaki 30.6.1971 tarihli 7/2654 sayılı Kararı için bkz. 30.6.1981 tarihli 13881 sayılı Resmî Gazete.

¹³ Bu konuda bkz. A. M. HANDLEY, Orta Batı Anadolu Bölgesinin Kırsal Kalkınması İçin Teklif Kuruluşu İlişkin Rapor, in U.M.S., s. 141 vd. Ayrıca bu raporun tenkidi konusunda bkz. A. B. Kafaoğlu, Türkiye'deki Haşhaş Üretimi ve Amerikan Raporu Üzerine, in U.M.S., s. 137 vd. Diğer taraftan bu yasaklama kararı üzerine A.B.D. ile yapılan ikili yardım anlaşmaları için bkz. aşağıda dipnot 37.

¹⁴ Haşhaş ekiminin üç yıllık yasaklanmasından sonra 3491 sayılı T.M.O.K.'nun 1470 sayılı K. ile değişik 18. maddesi uyarınca Bakanlar Kurulunca alınan 1.7.1974 tarihli 7/8522 sayılı Kararın metni için bkz. 1.7.1974 tarihli 14932 (Mükerrer) sayılı Resmî Gazete.

¹⁵ 113 sayılı KHK.'nin metni 28.10.1983 tarihli 18205 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

rucu Maddelerle İlgili Kanun ile denetimli ekim sistemi teyid edilmiş ve bu Kanunun 1 inci maddesi uyarınca,¹⁶ Bakanlar Kurulunun 13.4.1987 tarihli 87/11703 sayılı kararıyla kabul edilen Uyuşturucu Maddelerin Alımı, Satımı, İmalı İthalı ve İhracı ile İlgili Esaslar çerçevesinde haşhaş ekiminin denetimi, haşhaş kapsülü, ham afyon ve tıbbi afyon üretimi, satın alınması ve bunlardan uyuşturucu madde imalatı, yurt içinde satışı ve ihracı hususlarında eskiden olduğu gibi yeniden Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü görevlendirilmiştir.¹⁷

Haşhaş yetiştiren çiftçilerin mağduriyetinin giderilmesi ve bir afyon ürünü olan kodeine bütün dünyada yasal talebin artması gibi nedenlerle 1974 yılında ekime yeniden başlanırken mevcut yasalar çerçevesinde İdarî denetim de arttırılmıştır.

— Haşhaştan kaçak afyon üretiminin önüne geçmek için 8.1.1975 tarihli Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile haşhaş kapsüllerinin çizilmesi yasaklanmış ve çizilmemiş haşhaş kapsüllerinin "haşhaş samanı" diye bilinen bir şekilde hasat edilmesi yoluna gidilmiştir.

— 1975 yılından itibaren "Yasa Dışı Afyon Üretimine ve Uyuşturucu Madde Kaçakçılığına Karşı Alınan Tedbirlerin Kuvvetlendirilmesi Projesi" çerçevesinde, B. M. Uyuşturucu Maddelerin Kötüye Kullanılmasını Önleme Fonu (UNFDAC) tarafından sağlanan katkılarla Hükümet bünyesinde çeşitli kuruluşlar, denetimli ekim, üretim, alım ve pazarlama sistemini sıkı bir şekilde uygulamıştır.¹⁸

— Haşhaş ekimiyle uyuşturucu maddeleri ve bunlardan imal olunan ilaçları denetlemekle, Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü yanında, İçişleri Bakanlığı bünyesinde hizmet veren Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Maliye ve Gümrük Bakanlığı ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı da görevli bulunmaktadır.

¹⁶ Bkz. 19.6.1986 tarihli 19139 sayılı Resmi Gazete.

¹⁷ Bkz. 17.5.1987 tarihli 19463 sayılı Resmi Gazete. Öte yandan 1933 tarihli 2313 Uyuşturucu Maddeler Murakabesi Hakkında Kanun çerçevesinde çıkarılan 16.1.1953 tarihli 2919 sayılı Genelge (tamim)'nin 1/A maddesine göre de uyuşturucu ithali T.M.O.'nin görevlerine girmektedir.

¹⁸ UNFDAC ile ülkemiz arasında yasa dışı afyon üretimine ve uyuşturucu madde kaçakçılığına karşı alınan tedbirlerin kuvvetlendirilmesi amacıyla 1975 yılından 1987 yılına kadar toplam oniki adet anlaşma yapılarak anılan kuruluşun ülkemizin denetim faaliyetlerine malî ve aynı katkısı sağlanmıştır. Bu anlaşmalardan bazılarının metni için bkz. 11.6.1979 tarihli 16663 s. R.G.; 4.8.1983 tarihli 18125 s. R.G.; 24.11.1985 tarihli 18938 s. R.G.; 9.10.1987 tarihli 19599 s. R.G.

UNFDAC ile ülkemiz arasında yapılan anlaşmalara göre, 1979 yılına kadar 35 il'de eğitilmiş 424 polisin görev aldığı narkotik polis büroları kurulduğu ve aynı amaçla 29 il'de kırsal kesimde 356 personelin görev aldığı jandarma timleri oluşturulduğu halde,¹⁹ 1987 yılı itibarıyla bugün artık, Emniyet Genel Müdürlüğüne bağlı narkotik büroların Türkiye' nin 67 ilinde kurulması tamamlanmış, hareketleri etkin bir şekilde yürütebilmek üzere bu bürolarda görevlendirilen emniyet memurları özel teçhizat ve gerekli araçlarla donatılmıştır. Jandarma Genel Komutanlığı bünyesinde ise, kırsal kesimde görev yapmak üzere narkotik timlerinin oluşturulduğu il sayısı 35 e çıkarılmıştır. Bu timlere ilaveten 1984 yılında, her biri üç üsteğmenden oluşan 55 yeni uyuşturucu ekibi (168 kişilik bir grup) meydana getirilmiştir. Ayrıca 1 Ocak 1985 tarihinden itibaren daha önce Jandarma Genel Komutanlığına bağlı olan Sahil Güvenlik Komutanlığı, deniz ve kıyılarda uyuşturucu madde kaçakçılığını önlemek amacıyla İçişleri Bakanlığı bünyesinde ayrı bir ünite olarak çalışmaya başlamıştır.²⁰

b) Kenevir bitkisinin çeşitli türlerinden üretilen esrar ve marihuana gibi değişik isimler altında tanınan bu uyuşturucularla ilgili olarak²¹ bu bitkinin ekimi de denetime tabi kılınmıştır. 1933 tarihli ve 2313 sayılı Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkında Kanunun 22.5.1979 tarihli ve 2236 sayılı Kanunla değişik 3 üncü maddesine göre "Münhasıran esrar yapmak için kenevir ekilmesi ve her ne şekilde olursa olsun esrarın ihzar, ithal, ihraç ve satışı yasaktır". Aynı Kanunun değişik 23 üncü maddesine göre de, "Esrar istihsal etmek için Gıda-Tarım ve Hayvancılık Bakanlığından (yeni ismiyle Tarım, Orman ve Köyİşleri Bakanlığından) izinsiz yetiştirilen kenevir bitkisi, her nerede olursa olsun Gıda-Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının ziraat yüksek mühendisi, yoksa ziraat teknisyeninin vereceği rapor üzerine mahallin en büyük mülkiye amirinin emriyle zabıta tarafından imha ettirilir".²²

¹⁹ Bkz. 11.6.1979 tarihli ve 16663 sayılı Resmi Gazete.

²⁰ Konu ile ilgili daha ayrıntılı açıklamalar için bkz. 9.10.1987 tarihli 19599 sayılı Resmi Gazete. Öte yandan uyuşturucuların yasa dışı ticaretinin ve kaçakçılığının önlenmesi için alınan çeşitli önlemlerle (deniz, hava ve kara nakil araçları ile sınır boylarındaki kaçakçılığa karşı alınan önlemler gibi), meslek içi eğitim ve polis - jandarma işbirliği konularında geniş bilgi için bkz. N. EMRE, op. cit., s. 89 vd.

²¹ Esrar konusunda geniş bilgi için bkz. Alâeddin AKÇASU, Esrar, in U.M.S. s. 103 vd. Ayrıca satıcı ve içici dilinde esrara verilen çeşitli isimler konusunda bkz. İstanbul Narkotik Büro Raporu, in U.M.S., s. 155 vd.

²² Sözkonusu kanun 24.6.1933 tarihli 2435 sayılı Resmi Gazetede, 2236 sayılı Kanun ise, 31.5.1979 tarihli 16652 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

c) Diğer koka yaprağı gibi doğal uyuşturucuların ithal, ihraç ve ülke içinde satışı 2313 sayılı Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkında Kanunun 1 inci maddesine göre Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının denetimine tabidir. Bu tür bitkilerin yurt içinde ekimi ve araştırması da izne tabidir (3298 s. K. md. 1/2).

— Sonuç olarak, doğal uyuşturucuların ekimi ve her aşamasındaki denetimi ile kaçakçılığının önlenmesinde; Tarım, Orman ve Köyişleri Bakanlığı, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile T.M.O. Genel Müdürlüğü görev almakta, yerleşim alanlarında, kırsal bölgelerde, sınır boylarında, limanlarda ve hava alanlarında, karadan, havadan ve denizden denetimler sürdürülmektedir.

B — Uyuşturucu Maddeler İçeren İlaçların Suüstimaline Karşı Alınan İdarî Tedbirler

Eczacılık kurallarına göre önceden hazırlanarak ve özel bir isim altında ve özel bir şekilde takdim edilen ve eczanede satılan ilaçlara müstahzar denilmekte ve bunların türüne bakılmaksızın hepsinin üretimi, pazarlanması, ihraç ve ithaliyle tüketimi konularında mevzuatımızda pek çok kanun, yönetmelik ve genelge türünden düzenleyici kurallar yer almaktadır.²³ Bunlardan doğal ve yapay uyuşturucu içeren tıbbi ilaçlarla ilgili olarak yer alan belli başlı düzenlemeler şunlardır:

a) Doğal ve yapay uyuşturucular içeren ilaçların eczanelerde imali için her defasında yeni reçete aranır (1953 tarihli 6197 sayılı Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanunun 20 nci maddesine dayanılarak çıkarılan Yönetmelik md. 29).

b) Bütün doğal ve yapay uyuşturucular gibi bunlardan yapıları ilaçların (müstahzarların) da ithal, ihraç ve ülkede satışı, S.S.Y.B.'nın denetimine tabidir (2313 sayılı Uyuşturucu Maddeler Murakabesi Hakkında Kanun md. 1).

c) Ecza ticarethaneleri sahipleri ve sorumlu müdürleri, uyuşturucu maddelerin gelişini ve kullanımını gösteren defterler tutmaya ve bunlara düzenli olarak sattıkları uyuşturucu maddelerin miktarlarını ve satış tarihlerini ve kimlere sattıklarını kayda mecburdurlar (2313 sayılı Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkında Kanun md. 18).

d) Firmalarca üretilen uyuşturucu ve psikotrop ilaçların ecza depolarına ve ecza depolarından da eczanelere satışında kullanılacak fatu-

²³ İlaç ile ilgili mevzuat derlemesi için bkz. Kasım Cemal GÜVEN, İlaç ile İlgili Yasalar ve Yönetmelikler, İstanbul, Fatih yay., 1984, 262 s.

ralar, diğer faturalardan farklı seri numaraları taşıyacak ve faturanın üzerinde, "Reçetesi ve Faturası Saklanacak İlaçlar" şeklinde bir ibare, etrafı yıldızlarla çevrilmiş bir dikdörtgen içinde yer alacaktır (S.S.Y.B.'nın 1.11.1983 tarihli S.S.Y.B. Uyuşturucu Şb. Md. 06-5707 sayılı Genelgesi).

e) Uyuşturucu maddelere mahsus reçete defterlerinin Türk Tabipleri Birliğince özel olarak bastırılması, bunların dipkoçanlarıyla reçeteyi ayıran kısımlarından tabip odalarınca tasdik edilip mühürlenmesi, bu tür reçete kâğıtlarının eczane tarafından beş yıl süreyle saklanması ve hekimlerin muayenehanelerinde ve özel hastanelerinde acil durumlarda kullanılmak üzere en fazla ne kadar uyuşturucu bulundurabilecekleri, hastalara verilecek reçetelerin tasdik makamı gibi hususlarda SSYB Sağlık İşleri Genel Müdürlüğünün 14.3.1956 tarihli ve 8/5-CN-3493 sayılı Uyuşturucu Maddelere Dair Emriyle açıklanmış bulunmaktadır.

f) Çok toksik, narkotik ve diğer tehlikeli ilaçların özel olarak ayrılmış kapalı sahalarda saklanması ve hırsızlığa karşı yeterince korunması için koruyucu tedbirlerin alınması yükümlülüğü 1928 tarihli 1262 sayılı İspençiyari ve Tıbbî Müstahzarlar Kanununa dayanılarak çıkarılıp 1.11.1984 tarihli ve 18562 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "İspençiyari ve Tıbbî Müstahzar İmalathaneleri Yönetmeliği'nin 7 nci maddesiyle öngörülmüş ve bu konuda yönetmelikle sıkı bir denetim getirilmiştir.

C — Uyuşturucu Maddelerin Yasa Dışı Ticaretine Karşı Uluslararası İşbirliği Çerçevesinde Öngörülen Tedbirler

Uyuşturucu maddelerin yasa dışı ticaretine karşı iç hukuklarda öngörülen önlemlerin tek başlarına gerekli başarıyı sağlamaları güçtür. Bu yüzden, 1909'da Şanghay Afyon Komisyonunun kurulmasından beri ülkeler denetimli ekim ve üretim yoluna gitmek yönünde çaba sarfetmekle birlikte, uyuşturucu maddelerin yasa dışı ticaretinin önlenmesi bakımından ikili ve çok taraflı sözleşmelerle de işbirliği sağlamaya çalışmışlardır.

Ülkemiz açısından bu tür uluslararası işbirliği çok taraflı ve iki taraflı anlaşmalara göre sağlanmaktadır.

a) Uyuşturucu Maddeler Konusunda Yapılan Çok Taraflı Sözleşmeler Çerçevesinde Öngörülen İşbirliği Tedbirleri

Ülkemiz, 23.1.1912 tarihli Lahey Afyon Sözleşmesi ile 19.2.1925 tarihinde Cenevre'de imzalanan Uluslararası Afyon Sözleşmesini ve

13.7.1931 tarihinde gene Cenevre'de imzalanan Narkotik İlaçların İmalatının Sınırlandırılması ve Dağıtımının Düzenlenmesi Sözleşmesini 1933 yılında birarada onaylamıştır.²⁴ Keza, Zararlı İlaçların Yasa Dışı Ticaretinin Önlenmesine Dair 26.6.1936 tarihli Uluslararası Sözleşmeyi²⁵ ve 2 nci Dünya Savaşından sonra da 23.6.1953 tarihinde New York'ta yapılan Haşhaşın Ekimi ile Afyonun İstihsal, Milletlerarası Ticaret ve İstimalinin Tahdit ve Tanzimine Dair Protokolü de onaylamıştır.²⁶ Daha sonra, uyuşturucu maddeler konusunda o güne kadar yapılan tüm sözleşmeleri birleştiren New York'da imzaya açılan 30.3.1961 tarihli Uyuşturucu Maddelere Dair 1961 Tek Sözleşmesini de ülkemiz onaylayıp yürürlüğe koymuştur.²⁷ Doğal uyuşturucular kadar önem kazanan yapay uyuşturucularla ilgili olarak Viyana'da 21.2.1971 tarihinde imzalanan Psikotrop Maddeler Sözleşmesi'ni de ülkemiz onaylamakta gecikmemiştir.²⁸ Buna karşılık, 1961 Tek Sözleşmesini değiştiren 2 nci vd. maddelerinde Uluslararası Narkotik Kontrol Organına geniş yetkiler tanıyan 25.3.1972 tarihinde Cenevre'de imzalanan Protokol henüz ülkemiz tarafından onaylanıp yürürlüğe konulmamıştır. XI inci Uluslararası Ceza Hukuku Kongresinde de genel raporöörler Prof. Bassiouni ve Mueller' in de taraftar olduğu geniş yetkileri bulunan bir uluslararası denetim organı oluşturulması görüşünden hareket eden bu Protokolün, sözleşme hükümlerini yerine getirmeyen ülkelere zorunlu önlemler uygulamasına ceviz vermesi sebebiyle ülkemiz tarafından onaylanması kışkulu görünmektedir.²⁹

Çok taraflı bu sözleşmelerden özellikle 1961 Tek Sözleşmesi (md. 35) ve 1971 Psikotrop Maddeler Sözleşmesi (md. 21), doğal ve yapay uyuşturucu madde kaçakçılığına karşı mücadelede ulusal planda koordinasyonu sağlamak yanında, taraf ülkelerin birbirlerine kaçakçılıkla mücadele konusunda karşılıklı yardımda bulunmalarını, üyesi bulundukları uluslararası kuruluşlarla (mesela Birleşmiş Milletler Örgütü dışında

²⁴ Sözkonusu sözleşme ve protokollerin metinleri için bkz. 3. Tertip Düstur, c. 14, s. 58; 19.11.1933 tarihli 2308 sayılı Resmi Gazete.

²⁵ Bkz. 3. Tertip Düstur, c. 18, s. 286; 31.5.1937 tarihli 3618 sayılı Resmi Gazete.

²⁶ Bkz. 5. Tertip Düstur, c. 2, s. 1511; 11.6.1963 tarihli 11425 sayılı R.G.

²⁷ Metni 5. Tertip Düstur, c. 6/2, s. 1700 ve 12.5.1967 tarihli 12596 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

²⁸ 2326 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan bu sözleşmenin metni 7.3.1981 tarihli 17272 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

²⁹ Bu protokol konusunda geniş bilgi için bkz. Commentaires sur le protocole portant amendement de la convention unique sur les stupefiants de 1961, New York, 1977, B. M. yay., 101 s.

İnterpol gibi örgütler bünyesinde) sıkı bir işbirliği içinde bulunmalarını, yakalanan veya ortaya çıkarılan uyuşturucu maddelerden Birleşmiş Milletler Örgütüne bilgi vermeleri zorunluluğunu³⁰ getirmek suretiyle uyuşturucu madde kaçakçılığına karşı sıkı bir uluslararası işbirliği öngörmüştür.³¹

Uyuşturucu madde kaçakçılığının önlenmesi konusunda gösterilen gayretleri destekleyen ülkemiz, B. M. (Birleşmiş Milletler) Uyuşturucu Maddeler Bölümü, B.M. Uyuşturucu Maddelerin Kötüye Kullanılmasını Önleme Fonu (UNFDAC), Uluslararası Narkotik Kontrol Organı (INCB), ICPO/INTERPOL (Uluslararası Cinai (Kriminel) Polis Teşkilatı), Gümrükler İşbirliği Konseyi, Dünya Sağlık Teşkilatı, UNESCO, Avrupa Konseyi ve NATO gibi kuruluşların bu konulardaki faaliyetlerine katılmakta, ayrıca B. M. Uyuşturucu Maddeler Komisyonunun ve bu Komisyona bağlı Yakın ve Orta Doğu Uyuşturucu Maddeler Alt Komisyonunun, Orta ve Doğu Avrupa Uyuşturucu Maddeler İstişari Grubunun çalışmalarıyla Akdeniz Ülkeleri Gümrük ve Polis İşbirliği Konferanslarını izlemektedir.³²

b) Uyuşturucu Maddelerin Denetimi Konusunda Yapılan İkili Sözleşmelerde Öngörülen Tedbirler

Doğal ve yapay uyuşturucu madde üretiminin yasal hükümler içinde denetimli yapıldığı ülkelerde kaçakçılık büyük oranda önlemleri hal-

³⁰ Bu zorunluluk, B. M. Uyuşturucu Maddeler Komisyonunun 13 - 24 Şubat 1978 tarihleri arasında Cenevre'de yapılan 5. dönem olağanüstü toplantısında kabul edilen "Yıllık raporların takviyesi ve uyuşturucu madde kaçakçılığına dair önemli konulara ilişkin bilgilerin gönderilmesi" başlıklı tavsiye kararından kaynaklanmaktadır. Uyuşturucu maddelerin analizinin yapıpı menşinin tesbiti için Adalet Bakanlığında C. Savcılıklarına gönderilen genelge ile (28.9.1979 tarihli ve 32/99 sayılı) toz veya katı haldeki numunelerden 20 gram; tablet, kapsül veya draje halindeki numunelerden 10 adet; ampul veya sıvı haldeki numunelerden 20 milimetre; ve ele geçen uyuşturucu maddelerin varsa orijinal ambalajlarının ve üzerindeki yazıların birer fotoğraflarının Jandarma Genel Komutanlığı Merkez Tahkikat Bürosuna gönderilmesi istenmişti. Söz konusu hususlar 21.11.1982 tarihli 17875 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2313 Sayılı Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkında Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik ile daha etraflı düzenlenmiştir.

³¹ Bu konuda geniş bilgi için bkz. Commentaires sur la Convention unique sur les stupefiants de 1961, New York, 1975, B. M. yay., s. 399 vd.

³² Bkz. Durmuş TEZCAN, Uyuşturucu Madde Kaçakçılığını Önleme Tedbirleri, A.Ü.S.B.F.D. c. XXXVII, 1982, sy. 3-4, s. 208. Türkiye'nin işbirliği yaptığı bu örgütlerden İnterpol ve onun Türkiye Milli Merkez Şubesi ile Narkotik grubu hakkında geniş bilgi için bkz. Saadettin BORA, Uluslararası Kriminal Polis Örgütü - İnterpol'ün Örgütsel Yapısı ve İşleyişi, G.Ü.S.B.E., Ankara, 1986, Yüksek lisans tezi, s. 58 vd.

de, yasalara aykırı biçimde haşhaş ekilip, afyon, morfin ve eroin üretilen Altın Üçgen Bölgesi (Triangle d'or) denilen Burma, Laos ve Tayland ile Meksika, Afganistan ve Pakistan gibi ülkelerle esrar ve benzerlerinin (marihuana gibi) yapımında kullanılan kenevir bitkisinin yasak üretiminin yapıldığı Akdeniz havzasındaki Lübnan ve Fas ile Yakındoğu, Uzakdoğu ve Latin Amerika ülkeleri, doğal uyuşturucu madde kaçakçılığının kaynaklandığı bölgeleri teşkil etmektedir.

Asya ile Avrupa arasında bir köprü teşkil eden ülkemiz bu coğrafi konumu sebebiyle uyuşturucu madde transit kaçakçılık yolları üzerinde bulunmaktadır. Ülkemizde uyuşturucu madde ekimleri sıkı bir denetime tabi tutulduğundan transit kaçakçılığı önleyici tedbirlerin alınması da üretimdeki denetim kadar önem taşımaktadır.³³

Bu önlemlerin alınmasının nedeni, çok taraflı sözleşmeler yanında, başta sınır komşumuz ülkeler olmak üzere, uyuşturucu madde kaçakçılık yolları üzerinde bulunan bazı ülkelerle daha sıkı işbirliğine gitme isteğidir.

Bu daha geniş işbirliğini hedef alan çalışmalar içinde Suriye ile 1966 yılında imzalanıp yürürlüğe konan Uyuşturucu Maddeler İşbirliği Protokolü ile kurulan Türkiye - Suriye Uyuşturucu Maddeler Alt Komisyonunun faaliyetlerine değinmek mümkündür.³⁴ Suriye ile Türkiye arasında mevcut bulunan Daimi Hudut Komisyonu içinde de bir yeri bulunan bu alt komisyon, iki ülke arasında uyuşturucu madde kaçakçılığının önlenmesinde işbirliği konularını teknik ayrıntıları ile ele almakta, kaçakçılık olayları ve kaçakçılar ile ilgili bilgi alışverişini gerçekleştirmektedir. Bu işbirliği, suçluların sınırda teslimi gibi yeni kavramlar içeren 1981 tarihli Türkiye Cumhuriyeti - Suriye Arap Cumhuriyeti Arasında Suçluların Geri Verilmesi ve Ceza İşlerinde Karşılıklı Adli Yardım Sözleşmesi ile pekiştirilmiştir.³⁵

³³ Bkz. Rapport de l'Organe international de controle des stupefiants pour 1980, s. 16 vd.; ayrıca bkz. Drug Problems in the sociocultural context: A Basis for Policies and Programme planning, Edited by G. EDWARDS and A. ARİF, 1980, Cenova, s. 32 vd.

³⁴ 19.11.1966 tarihinde Ankara'da T.C. ile Suriye Arap Cumhuriyeti arasında imzalanan Uyuşturucu Madde Kaçakçılığı ile Mücadele İşbirliği Protokolü'nün onaylanmasına dair Bakanlar Kurulu'nun 6/7544 sayılı kararı ile protokol metni için bkz. 5. Tertip Düstur, c. 6/1, s. 584 ve 21.2.1967 tarihli 12533 sayılı Resmi Gazete.

³⁵ 19.11.1982 tarihli 2710 sayılı Kanunla onaylanması uygun görülen sözleşmenin metni 18.3.1983 tarihli 17991 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Uyuşturucu Maddelerin yasa dışı ticaretine karşı öngörülen ikili ve çok taraflı

Benzeri işbirliği daha geliştirilmiş bir biçimde 26.3.1978 tarihinde Kahire’de imzalanıp, metni onaylama kararı ile birlikte 22.9.1978 gün ve 16412 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan **“Türkiye Cumhuriyeti ile Mısır Arap Cumhuriyeti Arasında Narkotik ve Psikotrop Maddeler Kaçakçılığı ile Savaşmada İşbirliği Protokolünde** yer almıştır. Bu Protokolün 2 nci maddesine göre, “Yetkili makamlar, kaçakçıların kimlikleri ve kaçakçılık olayları ile yakalanan maddeler hakkında karşılıklı olarak bilgi alıp vereceklerdir.” Ayrıca 11 inci maddede, bir sürekli ortak komite kurulması öngörülmüş olup, taraflardan birinin istemi üzerine gerektiğinde ve yılda en az bir kere toplanacak olan bu komite, narkotik ve psikotrop maddeler kaçakçılığı ile savaşmada işbirliğine ilişkin konuları görüşüp incelemek ve bu tür kaçakçıların kullandıkları yeni yollar ve yöntemlerin ortaya çıkarılması için alınması gerekli önlemleri tavsiye etmek ve tavsiyelerini iki Hükümet yetkili makamlarının incelemesine sunmakla görevlidir.

Uyuşturucu maddeleri de öncelikle kapsayacak biçimde her türlü kaçakçılığın önlenmesini hedef alan bir diğer ikili anlaşma ise, 26.2.1980 tarihinde Ankara’da imzalanıp metni onaylama kararnamesiyle birlikte 27.3.1980 gün ve 16942 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan **“Türkiye Cumhuriyeti ile Bulgaristan Halk Cumhuriyeti Gümrük Makamları Arasında Mal ve Maddelerin İki Ülke Arasındaki Sınır Üzerinden Kanun Dışı Naklinin Önlenmesi Hakkında İşbirliği Anlaşmasıdır**. Bu anlaşmanın 10 uncu maddesinde, narkotik ve psikotrop maddelerin iki ülke arasındaki sınır üzerinden kanun dışı naklinin önlenmesi için doğrudan kendi aralarında ve birlikte üye bulundukları bu gibi kanun dışı nakle yani kaçakçılığa karşı mücadele ile iştigal eden uluslararası örgütlerde işbirliği yapacakları ve bu işbirliğinin esasları ile yollarının mümkün olduğu kadar çabuk tespit edileceği hüküm altına alınmıştır.

Diğer taraftan, metni 27.9.1981 tarihli 17471 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “T.C. ile Almanya Federal Cumhuriyeti Arasında Yasa Dışı Uyuşturucu Madde Ticareti ve Nakliyatı ile Mücadele Yardım ve İşbirliği Sağlanmasına İlişkin Anlaşma” ile metni 12.5.1984 tarihli ve 18399 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “T.C. İçişleri Bakanlığı ile Irak Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Arasında Narkotik ve Psikotrop Maddeler Kaçakçılığına Karşı İşbirliği Protokolü” yukarıda belirtilen işbirliğine benzer bir yardımlaşmayı öngörmektedir.

düzenlemelerin etkinliğini pekiştiren benzeri sözleşmeler konusunda bkz. Durmuş TEZCAN, Ölüm Cezasını Gerektiren Suçlarda Suçluların Geri Verilmesi Sorunu, A.Ü. SBFD., c. XXXVIII, 1983, sy. 1-4, s. 167 vd.

Bu tür ikili protokol ve anlaşmaların diğer ülkelerle de yapılmasının yararlı olacağı düşünüldüğünden benzeri protokol taslakları İran, Yugoslavya, Yunanistan ve Romanya gibi ülkelere de sunulmuştur. Bunlardan İran ile olanı imzalanması için bir ara Tahran Büyükelçimize Hükümet Karamanesiyle yetki de verilmiş ise de, araya İran Devriminin girmesi ve mevcut durum sebebiyle anlaşma henüz kesin şeklini resmen alamamıştır.

Henüz ikili işbirliği protokolleri yapılmamış ülkelerle taraf bulunduğumuz çok taraflı 1961 Tek Sözleşmesi ve 1971 Psikotrop Maddeler Sözleşmesinde öngörülen işbirliği çerçevesinde kaçakçılığın önlenmesi ve uyuşturucu madde kaçakçılarına karşı etkili bir savaşım verilmesi gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Ancak her zaman arzu edilen işbirliği bu sözleşmelere taraf olan diğer bazı ülkelere gereği gibi yerine getirilmemektedir. Örneğin Doğu Berlin Havaalanında Demokratik Alman Cumhuriyetine uyuşturucu madde sokmak isterken yakalanan Türk vatandaşları hakkında bu maddeleri Türkiye'den yasa dışı ihraç etmeleri ihtimali yüzünden Uyuşturucu Maddelere Dair 1961 Tek Sözleşmesinin 36/11 (a) ve T.C.K.nun 3 üncü ile 403 üncü ve devam eden maddelerine göre bu tür kimseler hakkında Türkiye'de açılan kamu davalarında Adli makamlarımız birçok güçlüklerle karşılaşmakta, söz konusu olayın ortaya çıkarılış, şekline, yapılan soruşturmaya, uyuşturucu tahlil raporuna ve verilen karara ilişkin bilgi ve evrak örneğini temin etmek, çok güç ve hatta imkânsız bulunmaktadır.³⁶

Buna karşılık, örneğin Romanya gibi bazı ülkelerde transit uyuşturucu madde kaçakçıları döviz olarak ödenen nakdî kefalet karşılığı serbest bırakılarak, söz konusu ülkeden ayrılmalarına izin verilmekte olduğundan, kaçakçılar böyle az ceza veren ve nakdî kefaletle sınır dışı eden ülkeler üzerinden uyuşturucu madde kaçakçılığı yapmayı tercih etmektedirler. Hatta bu tür kişiler hakkında uyuşunda bulundukları

³⁶ Mesela Doğu Berlin havaalanında uyuşturucu madde ile yakalanan bir Türk vatandaşı ile ilgili olarak Dışişleri Bakanlığından Adalet Bakanlığına yazılan 23.8.1979 tarihli KOKD/4-304.540(362)-09153 sayılı yazıda, Demokratik Alman Cumhuriyeti makamlarının Ceza Usul Kanunlarındaki engel sebebiyle bu kişi hakkında, yakalanan uyuşturucu maddeyi Türkiye'den çıkartması ihtimaline binaen, Uyuşturucu Maddelere Dair 1961 Tek Sözleşmesinin 36/11 (a), ve TCK.'nın 3. ve 403. maddelerine göre Türkiye'de açılan soruşturmada yararlanılmak üzere, bu ülkede yapılan kovuşturmayla ilişkin kararı havi soruşturma evrakı ile uyuşturucu madde tahlil raporunun temin edilip gönderilemediği ifade olunmuştur. Oysa böyle bir kovuşturma Türkiye açısından anılan sözleşmeden doğmakta ve bu sözleşmenin 35. maddesi taraf ülkeler arasında sıkı bir işbirliğini öngörmektedir.

ülke makamlarına bilgi de verilmediğinden, konudan haberdar olmak ve söz konusu maddenin yasa dışı ihraç edilmesi ihtimaline binaen en azından Türk vatandaşlarına ilişkin olarak kamu davası açmak, çoğu zaman tesadüflere bağlı kalmaktadır. Bundan dolayı taraf olduğumuz uyuşturucu maddelere ilişkin uluslararası sözleşmelerde öngörülen karşılıklı yükümlülöklere, ikili protokol ve anlaşmalarla güç ve işlerlik kazandırmak gerekir. Suriye ve Mısır ile yapılmış ikili protokoller buna iyi bir örnektir.

Öte yandan, ikili anlaşmalar arasında başkalarını da zikredebiliriz. Örneğın, uyuşturucu madde kaçakçılığının önlenmesi için Türkiye’de haşhaş ekiminin yasaklanması yönünde 1971 yılında Bakanlar Kurulunca karar alınırken A.B.D. ile Türkiye Cumhuriyeti arasında 1972 ve 1973 yıllarında hibe anlaşmaları yapılarak A.B.D. yardımıyla haşhaş ekiminin yasaklandığı bölgelerde başka ürün ekiminin özendirilmesi sağlanmaya çalışılmıştı.³⁷ 1974 yılında Hükümet, yeniden haşhaş ekimine izin verirken, ekimin başladığı 1975 yılından itibaren, en başta haşhaş kapsüllerinin çizimini yasaklayarak sıkı bir denetim sistemi kurmaya da özen göstermiş ve Birleşmiş Milletler Örgütü Uyuşturucu Maddelerin Kötüye Kullanılmasını Önleme Fonu (UNFDC) ile kurduğı işbirliği sayesinde, sonuncusu 19.6.1987 tarihinde imzalanan toplam oniki ikili anlaşmayla, uyuşturucu maddelerin denetimiyle görevli kuruluşlarımıza hibe araç, gereç ve eğitim imkânları sağlamıştır.³⁸

IV UYUŞTURUCU MADDELERİN YASA DIŞI TİCARETİNİ ÖNLEYİCİ CEZÂİ TEDBİRLER

Uyuşturucu maddelerin yasa dışı ticaretini önlemede mevzuatımızda çeşitli hükümler yer almaktadır.

A) Uyuşturucu madde üretiminde ekime, denetime, üretime, ihraç, ithal ve satışa ilişkin kurallara riayetsizlikler cezalandırılmıştır. Bu fiiller şunlardır:

1 — Yasa dışı uyuşturucu tarımı yapmaya ilişkin olanlar :

a) **Yasa dışı haşhaş ekimi yapmak:** 3491 sayılı Toprak Mahsulleri Kanununun 1470 sayılı Kanunla değişik 27 nci maddesinde yasa dışı haşhaş ekimini cezalandıran hükümler, 10.10.1983 tarihli Kanun Hükümünde Kararname'nin 22 nci maddesi ile kaldırılarak yaratılan boşluk,

³⁷ Söz konusu hibe anlaşmaları konusunda bkz. 5. Tertip Düstur, c. 11/1, s. 576; c. 11/3, s. 2617; aynı cilt, s. 3016; c. 12/2, s. 1904.

³⁸ Bu konuda yukarıda 18 nolu dipnotuna bakınız.

nihayet 3.6.1986 tarihli 3298 sayılı Uyuşturucu Maddelerle İlgili Kanun ile doldurulmuştur. Bu Kanunun 4 üncü maddesine göre:

— Haşhaş ekim bölgelerinde izin belgesi almadan veya izin belgesi almasına rağmen, belgesinde belirtilen alandan fazla yerde veya izin belgesinde kayıtlı yerden başka yerde ekim yapmak, altı aydan üç seneye kadar hapis ve 3.000 TL.'dan 15.000 TL.'a kadar cezayı gerektiren bir suç olmaktadır. Burada dikkat edilmesi gereken, suçun haşhaş ekim bölgesinde işlenmiş olmasıdır. Kanunun 2 nci maddesine göre, ekim bölgeleri her yıl Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenip en geç 1 Temmuz tarihine kadar ilan edilir. Bu tür suçların işlendiğinin tesbiti halinde 1918 sayılı Kanunun 60 inci maddesinde öngörülen ihbar ikramiyesi ödenmez (3298 s. K. md. 4/son).

— Haşhaş ekim bölgeleri dışında haşhaş ekimi yapanlara, bir yıldan beş yıla kadar hapis ve 10.000 TL.'dan 50.000 TL.'ya kadar ağır para cezası verilir.

Diğer taraftan, aynı kanunun 2 nci maddesine göre, 4 üncü maddede gösterilen suçlardan veya kaçakçılık suçlarından herhangi birisinden ya da TCK.'nun uyuşturucu maddelerle ilgili (TCK. mad. 403 ve müt.) maddelerinden kesinleşmiş mahkûmiyeti bulunanlara, ceza afla ortadan kalksa bile, haşhaş ekim izin belgesi verilmez. Mahkûmiyet, izin belgesinin verilmesinden sonra kesinleşirse, kesinleşme tarihinde izin belgesi iptal edilir.

b) Yasa dışı esrar üretmek üzere kenevir ekmek: 1933 tarihli 2313 sayılı Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkında Kanunun 1979 tarihli 2236 sayılı Kanunla değişik 3 üncü maddesine göre münhasıran esrar yapmak için kenevir ekilmesi yasaktır. 2236 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten önce sadece hint kenevirinden söz edilirken, diğer kenevir türlerinden de (cannabis sattira L, cannabis americana gibi) esrar ve benzeri uyuşturucuların elde edildiği görüldüğünden bu son değişiklikle sadece "kenevir" sözcüğü kullanılmıştır. Esrar yapmak amacıyla yasa dışı kenevir ekenler için bir yıldan az olmamak üzere hapis ve 2.000 TL.'dan 10.000 TL.'ya kadar ağır para cezası öngörülmüştür (2313 s. K. nun 2236 s. K. ile değişik 23/3 üncü maddesi). İzinsiz yetiştirilen kenevir bitkisi ise ziraat mühendisi ya da teknisyeninin vereceği rapor üzerine mahallin en büyük mülki amirinin emriyle zabıta tarafından imha ettirilir. İmha masrafi Jandarma Genel Komutanlığı bütçesinden karşılanır.

c) Diğer uyuşturucuların üretildiği bitkileri izinsiz ekmek: 3298 sayılı Uyuşturucu Maddelerle İlgili Kanunun 1 inci maddesiyle ülkemizde

üretimi yapılmayan koka yaprağı ile S.S.Y.B. ca tayin olunacak diğer uyuşturucu maddelerin elde edildiği bitkilerin ekimi ile bunlar üzerinde araştırma yapılması izne bağlanmıştır. Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının teklifiyle kullanılmasının zararlı olduğu ve bağımlılık yarattığı tespit olunan diğer doğal ve yapay maddeler de uyuşturucu maddelerle ilgili 3298 sayılı Kanun kapsamına Bakanlar Kurulu kararı ile alınabilir (md. 1/son).

3298 sayılı Kanun'da öngörülen bu konudaki yasaklarla ilgili herhangi bir ceza öngörülmemiştir. Bu bakımdan 3298 sayılı Kanuna diğer doğal uyuşturucuların izinsiz ekimiyle ilgili cezalar konusunda da ayrı bir madde konulmalıdır.

d) Denetim görevini yerine getirmemek: 3298 sayılı Kanun muhtarlara ve diğer kolluk kuvvetlerine doğal uyuşturucuların izinli ekim durumlarını denetlemek görevi vermiştir. Anılan Yasanın 3 üncü maddesine göre haşhaş ekimi, kontrolü, toplanması, değerlendirilmesi, imhası, satın alınması yönetmelikle düzenlenecektir. Denetleme görevlerini yerine getirmeyen muhtarlar ve diğer kolluk görevlilerine onbin liradan ellibin liraya kadar ağır para cezası öngörülmüştür. Burada muhtemelen, "diğer kolluk görevlileri" sözünden uyuşturucu maddelerin denetimi ve kaçakçılığının önlenmesiyle doğrudan görevli olmayan kolluk görevlileri kastedilmektedir. Zira bu işle doğrudan görevli kolluk görevlilerinin işleyecekleri suçun, T.C.K. nun görevi ihmal ve kötüye kullanmak suçlarını düzenleyen 230 - 240 ıncı maddeleri çerçevesinde değerlendirilmesi gerekir.

e) 3298 sayılı Kanun'da öngörülen suçlarla ilgili özel kurallar: 3298 sayılı Kanun'da öngörülen suçlarla ilgili özel düzenlemelere de 4 üncü maddede yer verilmiştir. Buna göre, izinsiz haşhaş ekim suçlarıyla, denetim görevini yerine getirmemek suçu için öngörülen para cezalarının tahsili Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun hükümlerine tabidir. Ayrıca, T.C.K. nun suça iştirake ilişkin hükümleri (md. 64 vd.) dışında, anılan maddede, suça katılanlara, aslı faille verilecek cezanın yarısı kadar bir ceza verilmesi öngörülmüştür. Ancak, fer'i maddi suç ortağı memur veya kamu görevlisi ise durum değişmekte ve aslı maddi suç ortağı gibi cezalandırılması kabul edilmektedir.

Öte yandan izinsiz haşhaş ekimi suçlarında 1918 sayılı Kanunun 60 ıncı maddesinde öngörülen muhbir ikramiyesi ödenmez. Buna karşılık esrar yapmak için kenevir ekildiğini ihbar edenlere ve bunları müsadere edenlere 2313 sayılı Kanunun 2236 sayılı Kanunla değişik 28 inci maddesine göre ikramiye verilir.

B) Uyuşturucu Maddeler İçeren İlaç ve İlaç Hammaddelerinin Satışıyla İlgili Kurallara Riayetsizlikler: Tıbbî müstahzarlar arasında doğal ve yapay uyuşturucu içerenerin de bulunması nedeniyle, ilaç üreticileri, ecza depoları ve eczaneler üzerinde sıkı bir denetim zorunluluğu doğmuştur.

a) Ruhsatsız eczane, ecza deposu, ecza dolabı, lenik, tıbbî ve ispençiyari mevad ve müstahzarat laboratuvarı veya imalathanesi açmak 1953 tarihli 6197 sayılı Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanunun 40 ıncı maddesiyle yasaklanmıştır. Eczacılık yapma niteliğine sahip olan bir kimsenin bu yerleri ruhsatsız açması halinde üç aydan bir yıla kadar hapis ve ayrıca ağır para cezası öngörülmüştür. Eczacılık yapma niteliğine sahip olmayan bir kimsenin bu tür yerleri ruhsatsız açması halinde hürriyeti bağlayıcı cezanın miktarı altı aydan az olamaz.

b) Ecza ticarethaneleriyle sanat ve ziraat işlerinde kullanılan zehirli ve müessir kimyevî maddelerin satıldığı dükkanlarla ilgili 1927 tarihli 984 sayılı Kanunun öngördüğü kurallara uyulmaması halinde, fiil daha ağır bir cezayı gerektirmediği takdirde, anılan yasanın 21 inci maddesine göre, hafif para cezası ve geçici olarak meslekten men cezası verilebilir.

c) 1928 tarihli 1262 sayılı İспенçiyari ve Tıbbî Müstahzarlar Kanunu, tıbbî ilaçların ruhsata uymaması (md. 18), ruhsatsız olarak ilaç imal edilmesi (md. 19) hallerini suç sayıp para cezası öngörmüştür. Ayrıca ruhsata aykırı ya da ruhsatsız olarak imal olunan ilaçları kullananların sağlığına her ne suretle olursa olsun az veya çok zarar verecek şekilde imal edildiğinin tespit edilmesi halinde 18 inci ve 19 uncu maddede öngörülen cezalardan başka bu suçu işleyenler TCK. nun 395 inci maddesine göre de cezalandırılır (1943 tarihli 4348 sayılı Kanunla konulan Ek madde 2). Ayrıca bu ilaçlar mahkeme kararıyla zaptolunup imha olunur (Ek madde 3). Buna karşılık ilaçları ruhsatsız olarak ticaret kasdiyle ithal etmek, bilerek satmak veya satışa sunmak ya da sattırmak gümrük kaçakçılığı sayılmış ve bu fiilleri işleyenlerin 1918 sayılı Kanuna göre kovuşturulacakları belirtilmiştir (md. 19).

Diğer taraftan ilaçları taklit ederek bunların tedavi vasıflarını azaltacak veya kaybettirecek surette imal edenlerle bu şekilde imal edildiğini bilerek satan, satışa sunan veya sattıranlar için üç aydan bir yıla kadar hapis cezası ile, temin ettikleri veya temin etmeyi amaçladıkları menfaatin iki mislinden az olmamak üzere ağır para cezası öngörülmüştür (Ek madde 1).

d) Uyuşturucu maddelerin ülke sınırları içinde perakende ve reçete mukabili satışı Eczacılar ve Eczaneler Hakkında 6197 sayılı Kanuna göre açılan eczanelerde yapılır (2313 sayılı Uyuşturucu Maddeler Murakabesi Hakkında Kanun md. 15). Ecza depoları (ecza ticarethaneleri) ise, yalnızca eczanelere ve resmi kuramlarla laboratuvarlara toptan uyuşturucu madde satışı yapabilirler.

Eczanelerin uyuşturucu maddelerle ilgili Sosyal Yardım Bakanlığının genelge ve emirleri doğrultusunda öngördüğü şartlarda reçete ile perakende satış yapabileceği kimseler dışında başkalarına satış yapmaları, ecza ticarethanelerinin de toptan satış yapabilecekleri yerlerden başka yerlere satış yapmaları halinde, bunların sahip veya sorumlu müdürleri uyuşturucu maddeleri tedarik suçu işlemiş sayılırlar ve TCK. nun 403 ve 406 ncı maddeleri uyarınca ağır hapis cezasıyla cezalandırılırlar (2313 sayılı Kanun madde 24).

e) Ecza ticarethanelerinin satış yapmaya yetkili olduğu kamu kurumları ve laboratuvarlarla eczanelere yaptıkları satışlar için eczane sahip veya sorumlu müdüründen veya resmi kurumu temsil edenden ya da laboratuvar sorumlu müdüründen gerekli satış belgesini almayı ihmal eden veya beş yıl süreyle bunları saklamayan yahut uyuşturucu maddelerle ilgili olarak tutulması zorunlu defterleri tutmayan ecza ticarethaneleri sahip ve sorumlu müdürleri için Sulh Mahkemesince ağır para cezası verilmesi öngörülmüştür (2313 s. K. md. 25).

Bir tedbir olarak anılan yasanın bu tür suçlardan birden fazla hüküm giyen (mükerrir) ecza ticarethane sahip ve sorumlu müdürlerini S.S.Y.B.'nın, uyuşturucu maddeler alıp satmasından geçici veya sürekli olarak yasaklayabileceği, aynı kanunun 26 ncı maddesinde yer almış bulunmaktadır.

C) Uyuşturucu Maddelerin Yasa Dışı Tedarikini Cezalandıran Müeyyideler: T.C.K.'nın 403 ve müteakip maddelerinde düzenlenen uyuşturucu maddelerle ilgili suçlar, düzenleniş biçimine ve öngördüğü cezalara göre genellikle uyuşturucu madde tedarik ve kullanma suçları olarak ele alınıp incelenir.³⁹

Kanun koyucu uyuşturucu kullanma suçlarını daha ağır şekilde cezalandırmış ve hatta uyuşturucu tedariki amacıyla iki veya daha fazla kişinin bir araya gelerek teşekkül oluşturmak suretiyle bu suçların işlenmesi halinde (T.C.K. md. 403/6) idam cezasına kadar varan cezalar öngörülmüştür.

³⁹ Bu konuda bkz. H. Y. GÜNAL, op. cit., s. 55 ve 169.

Genelde, uyuşturucu madde kaçakçıları için ölüm cezası öngören İran, Mısır ve Nijerya gibi başka ülkeler de vardır.⁴⁰ Uyuşturucu kullananları tedaviye daha çok önem veren Batı Avrupa ülkelerinde bu suçlar için, cezalar nispeten daha az olmakla birlikte, gene de eskiye nazaran son yıllarda oldukça ağırlaştırılmıştır.⁴¹ Nitekim bir örnek vermek istersek 24.2.1981 tarihli Uyuşturucu Madde Kaçakçılığına İlişkin Belçika Kanunu 1975 yılına kadar uyuşturucu madde tedarik suçları için üç aydan iki yıla kadar hapis cezası ve bin franktan onbin franga kadar para cezası öngörürken 9.7.1975 tarihli kanunla uyuşturucu maddeler arasında psikotrop maddelere de yer verilerek, söz konusu cezalar on yıldan onbeş yıla kadar ağır hapis ve bin franktan yüzbin franga kadar ağır para cezasına yükseltilmiştir.⁴² Benzeri durum F. Almanya, Avusturya, Fransa ve Yugoslavya gibi ülkeler mevzuatında da görülmektedir.

TCK.'nun uyuşturucu madde tedarik suçlarına ilişkin 403 üncü maddesi 1926 yılında kabul edildiği zamanki şekliyle para cezası yanında altı aydan az olmamak üzere hapis cezası öngörürken, 1933 tarihli 2275 sayılı Kanunla hürriyeti bağlayıcı cezanın bir seneden beş seneye kadar hapis şeklinde değiştirildiğini, 1941 tarihli 4055 sayılı Kanunla ayrıca sürgün cezasının eklendiğini ve 1953 tarihli 6123 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle ise, aşağı yukarı bugünkü çok ağır cezalar içeren şeklini aldığını görüyoruz. Son yıllarda ise, 1981 tarihli 2370 sayılı Kanunla cezaları diğer uyuşturuculara nazaran daha da ağır olan bazı uyuşturucu maddelerle ilgili 403/2 nci maddeye "baz morfin" de ilave edilmiştir. Bu değişikliklere 15.4.1987 tarihli 3354 sayılı Kanunla oldukça önemli sayılabacak yenileri eklenmiş bulunmaktadır. Gerçekten anılan kanunla, bir yandan gerçeklik ya da korunma prensibi olarak isimlendirilen prensip çerçevesinde⁴³ uyuşturucu tedarik ve kullanma suçları için, sanığın uyuşuruna ve suçu işlediği ülkeye ve hatta yargılan-

⁴⁰ Bkz. Roger MERLE-Andre VITU, Droit penal special, Paris, Ed. Cujas, 1982, t. I, p. 1168.

⁴¹ Bkz. Aspects penaux de l'abus des drogues, CEPC, Conseil de L'Europe, Strasbourg, 1977, p. 23. Ayrıca bkz. Sahir ERMAN, Ceza Hukukunda Uyuşturucu Maddelerle İlgili Yeni Eğilimler, (Sempozyum), İHFM, c. XLV-XLVII, 1979-81, sy. 1-4 (Ayrıca bu tebliğ Atatürk'e Armağan'da yayımlanmıştır. Bkz. s. 265 vd.)

⁴² Moniteur Belge, 26.9.1975, p. 11819- 11822. Benzeri cezalar Fransa'da da kabul edilmiştir. Kamu Sağlığı Kanunun 627. maddesi (L. 627 du code de la Sante publique) uyuşturucu bitki veya hülasalarının yasa dışı yollarla ihracına, imaline veya üretimine ilişkin bir suçun işlenmesi halinde 10 yıldan 20 yıla kadar hapis cezası öngörülmüştür.

⁴³ Bu konuda geniş açıklamalar için bkz. D. TEZCAN, Yurt Dışında İşlenen Suçlarda Türk Hukuku Bakımından Yabancı Ceza Kanununun Değeri Sorunu, A.Ü. SBFD., c. XXXIX, 1984, sy. 1-2 (Ayrı baskı) s. 13 vd.

miş olup olmamasına bakılmaksızın Türkiye’de yargılama yapılması kabul edilmiş, öte yandan da TCK.’nun 403/3 üncü maddesinde yer alan yurt içinde satma, satın alma, bulundurma, nakil ve vasıta olmaya ilişkin düzenlemelerden “yurt içi” sözcüğü çıkarılmış bulunmaktadır. Bu sonuncu değişiklikle hedeflenen yurt dışında bu tür suçları işleyenleri de kovuşturabilmektir. Aslında mevzuatımızda Uyuşturucu Maddelere Dair 1961 Tek Sözleşmesinin 36/11 (a) maddesi ile TCK.’nun 3 üncü maddesi uyarınca, yurt dışına Türkiye’den uyuşturucu madde ihraç edenler, TCK. nun 403/1 inci-2 nci maddesi gereğince Türkiye’de zaten kovuşturulmaktaydı.⁴⁴ Ancak son düzenlemeyle Türkiye’den ihraç edilmeyen uyuşturucuların da Türkiye’de kovuşturulmasına imkân tanınmıştır. Yapılan bu son değişiklik uyuşturucu madde ihraç ile ticarî amaç taşımaksızın kullanmak maksadıyla çok az miktarda yanında yurt dışına çıkaranların aynı cezaya çarptırılmamaları açısından kısmen olumlu karşılanabilir. Fakat bu düzenleme yapılırken, ayrıca gereksiz yere TCK.’nun 4 üncü maddesine de bu suçların ilave edilmesi, bizce yerinde olmamıştır. Zira, maksat yurt dışında bu tür suç işleyenlerin de cezasız kalmasını önlemek ise, TCK.’nun 403/3 üncü maddesinde yapılan son değişiklik TCK.’nun 5 inci ve 6 ncı maddeleri ile birlikte değerlendirildiğinde zaten yeterli sonuç verecek düzeydedir. Buna rağmen bu suçların bir de 4 üncü maddedeki suçlar arasına dahil edilmesinin maksadını anlamak güçtür. Üstelik bu düzenleme sebebiyle herhangi bir Cumhuriyet savcılığının herhangi bir ülkede işlenen ve Türkiye’yi uzaktan ya da yakından ilgilendirmeyen bir uyuşturucu madde suçu hakkında soruşturma açması halinde kanuna aykırı bir durum bulunmayacaktır. Bu bakımdan TCK.’nun 4 üncü maddesine yapılan bu eklemenin kanun metninden çıkarılması yararlı olacaktır.

Son yıllarda uyuşturucu maddelerin yasa dışı ticareti konusunda Türk Hukukundaki bir diğer gelişme de, teşekkül vücuda getirerek uyuşturucu madde tedarik suçlarının işlenmesi halinde bu suçların 1983 tarihli 2845 sayılı Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunun 9/b maddesiyle Devlet Güvenlik Mahkemesinin görevleri arasına alınmasıdır.

Bu açıklamaların ışığında TCK.’nun 403 üncü maddesinde düzenlenen uyuşturucu maddelerin yasa dışı ticaretine ilişkin suçları şu şekilde tasnif edebiliriz:

⁴⁴ Bu tür uygulamalara pek çok örnek verebiliriz. Mesela Edirne Ağır Ceza Mahkemesinin 25.1.1978 günlü 1977/9 Es. 1978/6 K. sayılı ilâmı (Y. 5. CD.’nin 5.4.1978 tarihli 1190-1127 sayılı kararıyla onanmıştır. H.Y. ile ilgili bu karar yayımlanmamıştır). Benzeri bir başka karar için bkz. Y. 5. CD.’nin 13.3.1981 tarihli 1981/191 E. 735 K. sayılı kararı (yayımlanmamıştır).

a) Ruhsatsız veya ruhsata aykırı olarak uyuşturucu madde imal, ihraç ve ithal suçları ile bu suçlara teşebbüs (md. 403/1-2).

b) Satma, satın alma, bulundurma, nakil ve vasıta olma (md. 403/3).

Bu suçlarda cezalar, uyuşturucu maddenin belli cinsten olması (eroin, kokain, morfin, baz morfin veya esrar); sanık bakımından bu suçun teşekkülü halinde veya topluluk halinde işlenmesi; suçun belli yerlerde ve belli kişilerce işlenmesi; ayrıca suçun işlenmesinde küçüklerin veya ehliyetsiz kişilerin kullanılması durumlarının gerçekleşmesi halinde artırılarak verilmekte ve teşekkül vücuda getirerek eroin, morfin, baz morfin veya esrar imal, ihraç ve ithal suçlarından birinin işlenmesi halinde ise, verilecek ceza ölüm cezasına kadar varmaktadır. Bundan da anlaşılacağı üzere, kanun koyucu tedarik suçlarını çok şiddetli bir şekilde cezalandırmaktadır.⁴⁵ Ancak kanun koyucunun ticari amaçlı ihraç ve ithal ile kullanmak maksadıyla ülkeden uyuşturucu madde çıkarmak veya ülkeye uyuşturucu madde sokmak fiillerini ayrıma tabi tutmamış olması tenkit edilebilir.⁴⁶ Bununla birlikte Yargıtayın ihraç ve ithal suçlarını uyuşturucu maddeyi ticari amaçlı olup olmamasına bakmaksızın yurda sokmak veya çıkarmak fiilleriyle aynı tutma yönündeki eğilimini, 1.3.1982 tarihli yeni bir kararıyla değiştirmesi oldukça umut verici bir gelişmedir.⁴⁷

IV — SONUÇ

Mevzuatımızda uyuşturucu maddelerin denetimi ekimden tüketime kadar denetlenmekte, uyuşturucu maddelerin yasa dışı ticaretini önlemek için de mevzuatımızda oldukça ağır cezalar öngörülmüş bulunmaktadır. Ayrıca ülkenin her yerinde, sınırlarında ve denizlerinde kaçakçılığın önlenmesi için güçlü bir örgütlenmeye gidilmiş bulunmaktadır.

TCK'nun Ön Tasarısı da, uyuşturucu maddelerle ilgili mevcut düzenlemeleri esas itibarıyla aynen almış, ancak yasa dışı imal ve ithal suçundan uyuşturucu madde ihracını ayırt etmiş ve uyuşturucu madde ihraç fiili için daha az ceza öngörmüştür (Ön Tasan, md. 212).

⁴⁵ Bkz. H.Y. GÜNAL, op. cit., s. 55 vd.; N. GÜRELLİ, Hukuk Açısından İlaç Alışkanlıkları, s. 9 vd.

⁴⁶ Bkz. S. ERMAN, op. cit. (Atatürk'e Armağan), s. 280. Ayrıca bkz. H.Y. GÜNAL, op. cit., s. 92.

⁴⁷ « Bkz. A. HAMZAOĞULLARI / R. O. İZGÜ/E.C. GÜLPINAR, Yürürlükteki Ceza ve Usul Kanunları, Ankara, 1984, s. 563-565.

Sonuç olarak, uyuşturucu madde kaçakçılığı gibi, büyük kazançlar getiren bir suçlulukla savaşmada bütün ülkelerin gerekli işbirliğini tam olarak sağlamaları zorunludur. Zira, "uyuşturucu maddelerin kullanılması kişilerde ve toplamlarda çok ağır yıkıntılara yol açtığından, tüm uluslar bu soruna bir çözüm bulabilmek için işbirliği yapmak gereksinimini duymuş "lardır.

Türkiye, üzerine düşen görevi, insanlık adına yapmaya gayret sarfetmektedir. Nitekim, Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin bir kararında yer alan bu tür bir görüş bu düşüncayı çok güzel bir şekilde açıklamaktadır. Buna göre:

"Türk Devletinin, uyuşturucu maddelerle ilgili suçlar için öteki devletlerden daha ağır cezalar öngörmesi Türk Devletini ve dolayısıyla Türk vatandaşlarını küçültücü değil, tam tersine hiç bir ayırım gözetilmeksizin tüm insanların sağlığının korunmasında gösterdiği duyarlık nedeniyle övülmeye değer bir davranış sayılmalıdır".⁴⁸

⁴⁸ Bkz. 9.6.1980 tarihli 17012 sayılı Resmi Gazete.

MEVSİMLİK NÜFUS HAREKETLERİ NEDENİYLE KIYI BELEDİYELERİNİN KARŞILAŞTIKLARI SORUNLAR

Yard. Doç. Dr. Zerrin TOPRAK
Dokuz Eylül Üniversitesi,
İk. İd. Bil. Fak.

1. GİRİŞ

Ülkemizde çok partili döneme geçildikten sonra kırsal alanlara kamu hizmeti götürme amacı ön plana geçmiş ve bu amaca ulaşmak için de 1950'li yıllarda kırsal yörelere yönelik altyapı yatırımları gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Bu yatırımlar arasında karayolları yatırımı, kırsal alanlarla ticarî ve sanayi faaliyetlerin yoğunlaştığı bölgeler arasındaki ilişkileri hem zaman hem de uzaklık itibarıyla kısaltan önemli girişimlerdir. Kentsel alanları kırsal alanlara göre çekici kılan ve birbirinden bağımsız uygulanan politikalara bağlı olarak, ülkemiz de son çeyrek yüzyıl içinde hemen hemen hiç bir hazırlıkta bulunamadan çok büyük boyutlara ulaşan ve karmaşık sorunları da birlikte getiren iç göç olayı ile karşılaşmıştır. Bu gelişme ülkemizdeki kentleşme olayına hukukî düzenlemeleri ön plana getirecek ve hemen hemen hiç bir ülkede karşılaşılmayan boyutlar kazandırmıştır.

Özellikle son çeyrek yüzyıldan bu yana gözlemlenen nüfus hareketlerini, yalnızca kırsal yörelerden büyük yerleşme merkezlerine yönelen bir nüfus göçü ile sınırlandırmak mümkün değildir. Gerek miktar veya oran, gerekse yol açtığı ekonomik ve toplumsal sorunların ağırlığı itibarıyla çok önemli olan bu nüfus hareketlerinin bir diğer yönü de ekonomik gelişmeyle birlikte yoğunlaşan iç ve dış turizm hareketi ile iç içe bulunmasıdır. Mevsimlik nüfus hareketlerinin temel kaynağı olan iç ve dış turizmdeki artışlar, özellikle kıyı yerleşim merkezlerinde yalnız belde için değil, ülke çıkarları açısından da çeşitli sorunlara yol açmaktadır. Bu sorunlardan önemli bir bölümü de yerel yönetim birimlerinden olan belediyelerin yönetime ilişkin görev ve yetkilerini etkilemektedir.

2. TÜRKİYE'DE BELEDİYELER VE GÖREVLERİ

Kent yönetiminde etkin yerel yönetim birimi olan belediyeler, hizmetlerde ekonomik ve yönetsel etkinliği sağlamak amacıyla kurulmuş-

lardır. Belediyelerin hukukî yapısı gerek 1580 sayılı Belediye Kanununda, gerekse 1982 Anayasa'sında belirtilmiştir.

2.1. Günümüzde Belediyelerin Hukukî Yapısı

Cumhuriyetin ilk yıllarında, yerleşim birimlerinin hukukî statüsü yeniden düzenlenmiştir. 1924 yılında yürürlüğe giren 442 sayılı Köy Kanunu ile nüfusu 2000'e kadar yerleşmeler köy olarak belirlenmiş, 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu ile de, köy dışında kalan bütün yerleşimler kanun kapsamına alınarak, belediye yönetimi kurulmuştur.

1580 sayılı Belediye Kanunu, belediyeleri "beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyet" (md. 1) olarak tanımlamıştır. 1982 Anayasa'sının 127/1. maddesinde, "Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir" hükmüne yer verilmiştir.

Tanımlamalarda yer alan müşterek ihtiyaç kavramı aslında tüm kamu hizmetlerini kapsamaktadır. Bunlardan yerel olanların belirlenmesi belediye kavramına ve belediyelerin görevlerine açıklık getirecektir. İhtiyacın yerel olma hududunun belirlenmesi için Tekeli ve Gülöksüz, ortak görüşlerinde iki şart ileri sürmektedirler. Bunlardan ilki, söz konusu "hizmetin faydasının genellikle o belde içinde kalması"; İkincisi ise, "hizmetin iktisadiliğinin o büyüklükte bir belde içinde üretilebilecek olması"dır (Tekeli, İ., Gülöksüz, Y. 1976). Kanımızca, kentler arasındaki bugünkü ilişki yoğunluğu gözönünde tutulursa, bir hizmetin yerel olup olmadığını bu iki şart yeterince açıklığa kavuşturamamaktadır. Bu nedenle, ihtiyacın öncelikle "yerel olması" dikkate alınmakla gerek 1580 sayılı Belediye Kanununda, gerekse 1982 Anayasa'sında yapılan tanımların çok genel olduğu sonucuna varılabilir.

2.2. Belediyelerin Görevlerindeki Belirsizlik

1580 sayılı Belediye Kanununa göre, gerekli şartlar yerine getirildiğinde nüfusu 2000'den fazla yerleşimlerde ve nüfusu ne olursa olsun, il ve ilçe merkezlerinde belediye teşkilatı kurulabilmektedir (md. 7/A). Belediye teşkilatına sahip olmanın kazandırdığı imkânlar nedeniyle, köy yerleşimleri belediye haline gelmenin yollarını araştırmaktadırlar. Buna bağlı olarak, belediye sayısı hızla artmış ve özellikle çekici nitelik gösteren kıyı yerleşimleri hızla belediye statüsü kazanmışlardır.

Belediye kavramının Anayasa ve Belediye Kanununda daha çok "yerel ihtiyaç" dikkate alınarak yapılan tanımlamasının yol açtığı belirsizliğin bütçe ölçütüne göre daha da yoğunlaşması belediyelerin görevlerine kısmî bir belirsizlik kazandırmıştır. Bu durumda, bazı belediyeler için herhangi bir hizmetin gerçekten belediye görevi sayılıp sayılmaması da tartışılabilir özellik kazanmıştır.

Belediyenin görevleri ilgili kanunda gelir ölçütüne göre, zorunlu görevler ve isteğe bağlı görevler olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Belediye Kanununun 16 ncı maddesinde; bütçesi 50 bin, 200 bin ve 500 bin liradan büyük belediyeler için zorunlu hale gelen görevler belirtilmiştir. Bir görevin bütçeye göre zorunluluğunun belirlenmesinde ölçüt olan parasal değerler bugün için anlamını kaybetmiştir. Günümüzde geliri 500 bin liradan aşağı belediyelerin bulunabileceği sanılmamaktadır. Bu nedenle, 16 ncı maddede belirtilen görevlerin hemen her belediye için zorunlu hale gelmesi karşısında 19. maddede yer alan, "belediye idareleri, kanunda gösterilen görev ve hizmetleri yerine getirdikten sonra belde halkının ortak ve medeni ihtiyaçlarını düzenleyecek her türlü teşebbüsü yapabilirler" hükmünün bir anlamı kalmamıştır denilebilir. Bu gelişme, belediye hizmetlerinin yapılmasını tamamiyle idarenin takdir yetkisine bırakan bir sakinca da doğurmuştur.

Belediyeler, Belediye Kanununun 15. maddesinde belirtilen 76 tür görevi yerine getirememektedirler. Bu görevlerin bir kısmı yürürlükten kaldırılmış ise de, genel olarak bazı değişikliklerle devam ettiği söylenebilir. Ülkemizde belediyeler önemli yerel yönetim birimleri olmakla beraber aynı oranda güçlü görülmemektedirler. Özellikle kıyı belediyelerinin yalnızca bir - iki aylık kullanılacak ikincil konutlar için getirdiği hizmetler belde halkına yönelik görevlerini, çeşitli nedenlerle, yerine getirmeyi zorlaştırmıştır.

Nüfus artışı, kentleşme hızındaki yükselme ve medeni ihtiyaçların çeşitlenmesi, yukarıda belirtilen belediye görevlerini hem ağırlaştırmış hem de bazı belediyelere yeni görevler yüklemiştir. Yerel halkın müşterek ihtiyaçlarının aksamamasının yanısıra, toprakların kullanımı, kirlilik ve konut yatırımları gibi kentleşme sorunlarının değişik yönlerini de tartışma alanına sokmuştur.

3. BELEDİYELERİN MEVSİMLİK NÜFUS HAREKETLERİNDEN ETKİLENEN GÖREVLERİ

Belediyelerin kentsel hizmetleri arasında yer alan yollar, su, kanalizasyon, kentler arası ve kent içi ulaşım, temizlik, imar ve ekonomik

denetime ilişkin görevleri, özellikle kıyı belediyelerinde mevsimlik nüfus hareketlerinden en fazla etkilenmektedir. Türkiye’de özellikle son çeyrek yüzyıldır gözlemlenen hızlı kentleşme olgusu, belediyelerin imarla ilgili görevlerini diğer yerel görevlerinin önüne geçirmiştir. Kıyı bölgelerinde iç turizmin gelişmesi ile de ilgili olarak ikincil konut yapımının son yıllarda hızla artması bir bakıma belediyelerin yetki ve sorumluluk açısından yetişemediği bir gelişme niteliğindedir. Bu gelişme genel anlamda arazi kullanımı, kıyıların kullanımı ve korunması, tarım arazisine ilişkin hukukî düzenlemelere gidilmesini zorunlu hale getirmiştir.

3.1. Arazi Kullanımı ve Belediyelerin Sorumlulukları

Kentlerde arazi kullanımı, genel anlamda kent planlaması kapsamına giren bir konudur. Ülkemizde kent planlaması kararlarının verilmesi, yasalarca bir örgütün sorumluluğuna bırakılmıştır. Belirli istisnalar dışında bu örgüt, yerel yönetim organı belediyedir. 1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu, planlarda yetki konusunda 6785 sayılı eski İmar Kanunundan farklı hükümler getirmiştir. Belediyelerin sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planları, yeni kanuna göre ilgili belediyelerce yapılmakta veya yaptırılmaktadır. Hazırlanan planlar belediye meclisince onaylanarak başkaca bir makamın onayına gerek kalmadan kendiliğinden yürürlüğe girecektir (3030 sayılı Kanun md. 6/b ve 3194 sayılı Kanun md. 8/b).

Bakanlık gerekli gördüğü hallerde, imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek veya gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onaylamaya yetkilidir (3194 sayılı Kanun md. 9/1). Ancak böyle istisnai durumlar temel kuralı bozmamakta, ilke olarak planlarda yetki belediyenin tasarrufunda kalmaktadır. Bu durumda belediyelerin, belde arazisinin kullanımında tek söz sahibi oldukları açıktır. Mevsimlik nüfus hareketlerine bağlı olarak belde topraklarına talebin artması hazırlanan imar planlarını olumsuz yönde etkilemektedir. Bu gelişimin beldenin geleceği açısından da incelenmesi gerekmektedir. Aşağıda konunun kıyıların kullanımı ve korunması yönü kısaca ele alınıp incelenmiştir.

3.2. Kıyıların Kullanılması ve Korunması

Gelirlerin artması, teknolojinin ilerlemesiyle çalışma saatlerinin kısalması, insanların sosyal baskılar ve ekonominin çarkları içinde bunalmasına bağlı değişiklikler, bütün ülkelerde ve ülkemizde de kıyıların temel dinlenme bölgeleri olarak seçimini hızlandırmıştır. Söz konusu

gelişmelere yer vermeden önce kamu yararı ve kamu malları kavramları üzerinde kısaca durmak yararlı olacaktır.

3.3.1. Kamu Malları ve Kıyılar

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde personel, örgüt gibi yönetim için gerekli unsurların yanısıra taşınır ve taşınmaz mallara da gerek vardır. Kamu hizmetlerinde kullanılan mallar hukukî bakımdan özel mülkiyetteki mallardan farklı olduğu gibi, kendi aralarında da farklılıklar göstermektedir. Bir kısım kamu malları, il özel idaresi ve belediyelerin sahip olduğu dükkân ve işhanları gibi sadece gelir getirmek amacıyla kullanılır. Bir kısım kamu malları da hal ve pazar yerleri gibi, gelir sağladığı gibi kamu hizmetlerini de gerçekleştirmektedir. Bir kısım kamu malları ise sokaklar, parklar ve kıyılar gibi sadece kamu hizmetinin yürütülmesi amacıyla kullanılır (Güran, 1987).

Kamu hizmetlerine dolaylı ya da dolaysız hizmet eden bu mallar konusunda Türk hukukunda belirsizlik bulunmaktadır. İdare Hukuku'nun diğer konularında olduğu gibi kamu malları konusunda da hukukî yapıyı düzenleyen genel bir kanun bulunmamaktadır. Buna bağlı olarak da Yargısal kararlar ve bilimsel öğretime tam bir uyum bulunmadığı belirtilmektedir (Duran, 1982).

Türkiye'de bilimsel öğretisi Fransız Hukukunun da etkisiyle devlet mallarının kamu malları ve devletin özel malları olmak üzere ikili bir sınıflandırmaya tabi tutulmasında genellikle birleşmektedir (Düren, 1975). Kamu malları ise sahihsiz mallar, orta malları ve hizmet malları şeklinde sınıflandırılmaktadır. Bu konuda temel kanun hükmü olarak Medeni Kanunun 641 inci maddesi gösterilmektedir. Kanunun adı geçen maddesi ve diğer ilgili kanunlara göre Türk Hukukunda, "tarıma elverişli olmayan yerler", "ormanlar ve doğal kaynaklar", "kıyılar ve genel sular" ile tarih, kültür ve tabiat varlıkları sahihsiz mal sayılmaktadır. Ayrıca Medeni Kanun md. 641/2'de kıyı şeridi, sahihsiz mal olarak kabul edilen dağlar, kayalar ve tepeler gibi tarıma elverişli olmayan arazi sayılır ve sahihsiz mal sınıflamasına girerek devletin hâkimiyeti altında bulunur. Su, dolayısıyla deniz ve göller üzerinde tekeldir bir mülkiyet kurmak mümkün değildir. Bu nedenle sular sınırları belirsiz, insan hâkimiyetine girmeyen ve herkesin yararlanmasına açık olan sahihsiz maldır. Bu hukukî zorunluluğun sonucu olarak tamamen bireyci bir özellik taşıyan Roma Hukukunda bile, deniz ve kıyı şeridinin "herkes için ortak mal" olduğu kabul edilmiş ve bu kural hemen her hukuk düzeninde benimsenerek bugüne kadar gelmiştir.

322. Kıyıya İlişkin Hukukî Düzenlemelerin Gelişimi

Kıyılarda görülen imar ve yerleşme hareketleri ülkeleri, kıyıların ekolojik dengesini korumak için birtakım önlemler arama ve alma çalışmalarına itmiştir. Türk Hukukunda kıyı ve kıyıya bağlı hukukî rejim, kıyıların korunması ve kullanılmasının düzenlenmesine ilişkin bir kıyı kanunu hâlâ hazırlanabilmiş değildir. Bununla beraber kıyıların bugüne kadar tamamen hukuksal bir düzenlemeden yoksun olduğu da söylenemez. Nitekim 1962 Anayasa'sının 38 inci maddesinde doğrudan, 130 uncu maddesinde dolaylı olarak, Medeni Kanunun 641 inci maddesi ve 6785/1605 sayılı İmar Kanunun ek. 7 nci ve 8 inci maddeleri ve bu maddelere dayanılarak çıkarılan yönetmelikler kıyı ve kıyılara ilişkin düzenlemelere yer vermiştir. Nihayet 1984 tarihli ve 3086 sayılı Kıyı Kanunu yürürlüğe girmiş, ancak Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir. Şimdilik yalnızca 1982 Anayasası ile Medeni Kanun hükümleri yürürlüktedir.

Kıyılara ilişkin hukukî düzenlemelerle, kıyıların toplum yararına kullanılması ve devlet kontrolüne alınmasına çalışılmaktadır. 1982 Anayasa'sının 43 üncü maddesi, “kıyılar devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilir” hükmüyle kıyılar ve kıyı şeritleri için, kamu yararı kavramı ölçüt olarak verilmiştir.

1982 Anayasa'sının kıyılara ilişkin 43 üncü madde hükmüne dayanılarak 1984 yılında yürürlüğe giren Kıyı Kanunu, kıyılarla ilgili olarak 6785 sayılı eski imar Kanununun ek 7 nci ve 8 inci maddeleri hükümlerine genelde farklı bir yorum getirmediği gibi, bazı hükümleri ile de 1982 Anayasası hükümlerine ters düşmüştür.

3086 sayılı iptal edilen kıyı Kanununun 4 üncü maddesinde; kıyı çizgisi, kıyı - kenar çizgisi, kıyı, sahil şeridi gibi kavramlara yer verilmiş ancak, kıyı - kenar çizgisi tanımı yapılırken “kayalık” tabiri yer almamıştır. Ayrıca 6 nci maddesinde, “... faaliyetlerinin özellikleri gereği, tersane, fabrika, santral, su ürünlerine dayalı tesisleri; gemi sökme yeri ve sair kıyıda zorunlu tesisler ile eğitim, spor veya turizm amaçlı tesisler yapılabilir” denilmektedir. Bu ifadede yer alan, “... faaliyetlerinin özellikleri gereği” deyiimi her anlama veya her gayeye çekilebilecek bir ifade olarak görülmüştür. Nitekim, turizm amaçlı tesislerin kıyıda yapılması gerekmemektedir (Kuntalp, 1981). Öte yandan adı geçen kanunun md. 9'da belirtilen imar planlı yerlerde en az 10 metre ve diğer yerlerde en az 30 metre kamuya ayrılması esası yeterli görülmemiştir. Son

olarak da 13 üncü maddede, "Sahil şeridinde toplum yararlanmasına ayrılan yerlerde yapılanma izni verilebilmesi için bu niteliğin tapu kütüğünün beyanlar hanesine işlenmesi mecburidir" denilmektedir. Bu ifadede yer alan "toplum yararlanmasına ayrılan yerlerde yapılanma" tabiri muğlak ve Anayasanın 43 üncü maddesiyle uyumsuz olarak değerlendirilmiştir. Geçici 2 nci maddesinin birinci fıkrasında yer alan "1972 yılından önce kıyıda doğmuş özel mülkiyete konu yapılar için imar affı" uygulaması da Anayasaya aykırı bulunmuştur. Esasa ilişkin hükümlerin iptali ile Kanunun diğer hükümlerinin bir anlamı kalmamış ve yürürlükten kaldırılmıştır (AYM : 25.2.1986, E : 1985/1, K. 1986/4, 10 Temmuz 1986 tarih ve 19160 sayılı R.G.). Aslında kıyıda yapılaşmanın, "yapının kıyıyı korumak ve kıyının ortak kullanımını kolaylaştırmak yahut toplumsal bir gereksinmeyi karşılamak üzere denizde sürdürülen bir faaliyetin zorunlu unsuru olarak ortaya çıkmak" (Kuntalp, 1981) gibi kamu yararına yönelik nitelik göstermesi gerektiği belirtilmektedir.

Aslında "kamu yararı" çok geniş, bulanık ve özel bir şey olma niteliğinden dolayı, herkesin üzerinde anlaştığı, birleştiği bir kavram sayılmaz. Kaldı ki, Devletin bütün kuruluşlarının ve tüm kamusal faaliyetlerinin amacı da kamu yararı olduğuna göre; bu kavramın, idareyi ve işlevini belirleyecek ve diğerlerinden ayır edecek bir ölçüt niteliğinde olmadığı da (Duran, 1982) belirtilmektedir. İdarenin ve idari faaliyetlerin konusu ve amacı kamu yararı sağlamak ve sürdürmek olarak bilinmekte, ancak kamu yararı ölçütü için bir kuram getirilememektedir. İdare Hukukuna hâkim düşüncenin; üstün ve ayrıcalı kamusal yetkilerin, yurttaşların hak ve özgürlüklerinin sınırlanması ve bağdaştırılması sorunu olduğu anlaşılmaktadır.

Anayasamızda, "Devletin temel amaç ve görevleri, ... kişinin temel hak ve hürriyetlerini sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaştırmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır" (md. 5) hükmüyle belirtilmiştir. Buna bağlı olarak toplumun güneşten, deniz ve göl ile bunların kıyılarından yararlanmasını sağlamak, bu gibi yerleri toplumun faydalanmasına ve hizmetine tahsis etmek, korumak için gerekli tedbirleri almak Devletin görevidir.

3.2.3. Değerli Tarım Topraklarının Korunması ve Arsa Spekülasyonunun Önlenmesi

Kıyıların kullanımı ve korunması gerek merkezi, gerekse yerel yönetimin işbirliğini mümkün kılacak bir düzenlemeye gidilmesini gerek-

tirmektedir. Aslında bu düzenleme yalnız kıyı arazisi için değil, aynı zamanda toprakların alternatif kullanımını ilgilendiren daha geniş kapsamlı bir işlem niteliğindedir. Bu da bir arazi parçasının tarım ya da tarım dışı kullanımı konusundaki tercihe önem kazandırmaktadır.

Anayasa'da topraklardan en iyi biçimde yararlanmayı sağlamak görevi Devlete verilmiştir. Buna göre Devlet toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alır (1982 AY, md. 44). Maddede yer alan "toprağın kaybolmasını önler" hükmü aslında 1961 Anayasa'sının 52 nci maddesine göre daha dar bir anlatımla ele alınmıştır. "Erozyon kaybolma" ifadesi, genellikle doğal nedenlerle toprağın kaybedilmesinin engellenmesi anlatımını vermektedir. Aslında değerli tarım toprakları aynı zamanda türlü imar ve kentleşme hareketleri içinde tarımsal faaliyetin dışına itilerek kaybolmaktadır. Bu bakımdan belediyeler, imar planlarında tarım topraklarının kullanılması konusuna özen göstermek yükümlülüğündedirler.

Yerel yönetimler, özellikle belediyeler; arsa satışlarına neden olarak içinde bulundukları malî zorlukları ileri sürerek uzun süre kendilerini savunmuşlardır. Buna bağlı olarak da, kendi mülkiyetlerinde bulunan arazi parçalarını imar planlarına dahil ederek satışlarını gerçekleştirmişlerdir. Kısa vadede olumlu gibi görünen bu satışlar, belde için olumsuz dışsallıklar ortaya çıkarmıştır.

Türkiye'de Belediye Kanunu, arsa spekülasyonunu önleme görevini belediyelere vermektedir (md. 15/68). Ancak pek az belediye bu yetkiyi kullanabilmektedir. Öte yandan arsa piyasasını düzenlemek ve arsa stokunu arttırmak üzere kurulmuş olan Arsa Ofisi (1969) nin fonksiyonel işlerliği etkin değildir (Gök. 1978). Bütün bu gelişmeler tarım arazisinin spekülâtif ve tarım dışı amaçlarla kullanılmasını engelleyememiştir. Tarım arazisinin gerek ikincil konut, gerekse turistik amaçlı yapılanmalara ayrılarak tarımsal üretimden uzaklaştırılması önceleri tarım, balıkçılık ve ticaret ile uğraşan kıyı halkının tarımdan giderek uzaklaşması sonucunu doğurmuştur. Öte yandan kıyı bandındaki spekülasyon baskısına dayanamayıp, arazilerini satan ve böylece tarımsal faaliyetlerini sona erdiren belde halkı, son yıllarda ağırlaşan yaşam koşulları içinde güç durumda kalmışlardır. Bu durumda ya turizm sezonunda göreceli olarak gelir sağlayan işlerle uğraşmakta; ya da satış sonunda elde ettikleri para ile başka kentlere, yeni iş arama ve mülk edinme amaçlarıyla gitmektedirler. Başka bir ifadeyle göç ile ortaya çıkan İktisadî

erozyon büyük kentlere olan nüfus akımlarına olumsuz katkıda bulunmaktadır.

Mevsimlik nüfus hareketleri, bir taraftan belediyelerin hizmet yükümlülüklerini çeşitlendirip, zorlaştırırken diğer taraftan da belde halkına çok yönlü fedakârlıklar getirmektedir. Hukukî düzenlemelerdeki boşluklar belediyelerin tasarruflarını zorlaştırmakla beraber, yetersiz kalarak belde ve belde halkına karşı sorumluluklarını ortadan kaldırma sonucunu doğurmamaktadır. Çevrenin korunmasında etkin önlemler ve gerekirse cezai tedbirler tek çözüm görünmemektedir. Ayrıca kişi, "kıyıların korunmasını" ve "çevre dengesi"nin sağlanmasını bir insanlık görevi bilmeli, kendisinde doğayı tahrip edecek bir hak görememelidir.

Gerçekten de bölgenin doğal kaynakları, kapasitesi ve benzeri durumlarının dikkate alınarak imar planlarının yapılması ve korunmasının yerel yönetimlerden istenmesi konunun bir yönüdür. Bu amaçla uygulanacak siyasalar, planlar, işletme yöntemleri ve teknikleri konularındaki yeniliklerin başında halkın tutum ve davranışlarıyla destekleyici katılımı gelmektedir. Başarıda bu davranışın önemi büyüktür (Toprak, 1986).

Genel olarak değerlendirmek gerekirse, kent plancılığı günümüzde köklü bir anlam değişikliği kazanmıştır. Bugün planlama kentsel yerleşmelerin mevcut ve gelecekteki doğal, kültürel, İktisadî ve sosyal şartlarını dikkate almak durumundadır (Yayla, 1975). Bu gelişmeye paralel olarak belediyelere düşen görev ülke çıkarlarına uygun, belde sınırları içindeki arazinin hangi amaç ve hizmetlere ayrılacağını gösteren planlar hazırlamaktır (Keleş, 1976). Bunun yanında, arazinin ancak planda gösterildiği biçimde kullanılmasının da sağlanması gerekmektedir. Beldenin gelişmesinin bir disiplin içine alınabilmesi için ayrıca imar planlarının sık sık değişikliğe uğramaması gerektiğini söylemek yerinde olacaktır.

4. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Çağdaş toplum düzeninde yer alan yerel yönetim birimleri içinde Belediyeler, siyasi yapının önemli bir ögesi olmak yanında, ayrıca yerel nitelikte sosyal, kültürel ve ekonomik birçok görevi de üstlenmişlerdir. Bu görevlerin başarı ile yürütülmesi, toplum kalkınmasında önemli bir rol oynamaktadır. Ancak, toplumsal ve ekonomik gelişmenin yarattığı yeni hizmet ve sorunlar karşısında belediyeler günümüzde, beldeye ve belde halkına yeterli düzeyde hizmet götürememe durumuyla karşılaşmaktadırlar. Bu durum, son yıllarda önemli artışlar gösteren mevsimlik

nüfus hareketleri nedeniyle, kıyı belediyeleri için daha fazla söz konusu olmaktadır.

Kıyı yerleşim birimlerinin hızla büyümesi, konutların yapımında ticari amaçların ağırlık kazanmasına yol açmaktadır. Bu da enflasyon ve mevsimlik nüfus hareketleri nedeniyle, konutların değerlerinde görülen aşırı artışın kıyı bantlarında rant gelirlerini yükselterek, ikincil konut yapımının ve kıyı kullanımının düzensiz bir biçimde gelişmesine neden olmaktadır. Bu gelişmenin yol açtığı bir diğer sorun da kamu kesiminin alt yapı ve enerji yatırımlarının önemli bir bölümünün, kıyı bantlarına yönelmek zorunda bırakılmasıdır.

Yılda en fazla 2 - 3 aylık bir tam kullanım süresi için ikinci konut yapımı, hem kıyıların düzensiz kullanımına, hem de belediye hizmetlerinin asgari standartlarda bile yerine getirilememesine yol açmaktadır. Bu değişim çevre dengesini bozmaktadır, ayrıca hemen hemen ülkemizdeki bütün kıyı yerleşimleri için söz konusudur. Barınma imkânları bakımından koşulları zorlanan Türkiye'nin yıllık konut ihtiyacı her yıl daha büyük rakamlara ulaşırken, kıyı kentlerinin düzensiz gelişimi, toprağın kullanımı açısından ekonomik sorunlar yaratmaktadır. Buna bağlı olarak planların tekrar gözden geçirilmesi zorunluluğu doğmuştur.

Mevsimlik nüfus hareketleri, turizm açısından ele alınırsa bu hareketlerin belli bir turizm kapasitesinin kullanılması ile uyumlu olması gerekmektedir. Böyle olunca, gerek ülke ekonomisi gerekse bu hareketin yoğunlaştığı çevre, turizmden ekonomik bir kaynak olarak yararlanabilir. Turizm kesimini, diğer kesimlerle karşılaştırarak, kaynak tahsisinde bilimsel bir fayda - maliyet analizine gitmek, böylece turizmde kaynak israfını önlemek yerinde olacaktır. Kıyı yerleşimlerinin bir kısmı köy statüsündedir. Bugün kır planlaması, kent planlaması kadar geliştirilmeye muhtaç ve en az onun kadar önemlidir. Çünkü iç turizm kırdan kente göçü sürükleyen bir faaliyet niteliği göstermektedir. Bu nedenle, yatırımlar, kırdan kente olan göçleri önleyebilecek bir planlama içinde ele alınması gerekmektedir. Böylece kırsal alanın sosyal ve ekonomik yapısında meydana gelecek olumlu gelişme ve değişme ile, kırsal kesimlerin çekiciliği artabilecek ve en yakın büyük kentlere olan baskı da hafifletilmiş olacaktır.

Çevre korunması ile kalkınma arasında bir çelişki olmamalıdır. Bu da, toplumların iktisadi refahtan ne anladıklarına bağlı bulunmaktadır. Yeryüzündeki her toplum gelişmeyi arzulamaktadır. Ancak 20 nci yüzyılda gelişme kavramı yaşam kalitesini iyileştirme anlamında kullanılır.

maktadır. Buna bağılı olarak, yalnızca ekonomik gelişmeyi hedef tutan bir çaba ile yaşam kalitesinin artırılabilceğı inancı gerilerde kalmıştır. Bozulmamış bir çevrenin insan yaşam ve sağığı için her türlü ekonomik göstergeden daha önemli olduğı bugün kamu yönetimleri tarafından bilinmektedir. Ülkemizde yeterli “bilimsel tanısı” yapılmadan girişilen uygulamalar ve yeterince kamuoyuna aktarılamayan konular ve kararsızlıklar, sorunların sonraki dönemlerde büyük boyutlarla karşımıza gelmesine yol açmaktadır. Türkiye’de gerçekleştirilmesi istenen bir kent planlaması, imar ve yapı düzeninin yaratılması bir hukuki düzenleme sorunu değildir. İmar işlerini düzenleyen yasa ve metinler sırasında pek çok açıdan ideal hükümler taşımaktadır. Önemli olan yasaların uygulanması ve bunu gerçekleştirmeye elverişli her türlü ortamın, araç ve gereçlerin sağlanmasıdır. Buna bağılı olarak çevrenin korunması Devletin olduğı kadar vatandaşın da görevidir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- 1) DURAN, L. (1982) : “**İdare Hukuku**”; İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul.
- 2) DÜREN, A. (1975): “**İdare Malları**”; Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, Ankara.
- 3) GÖK, T. (1978) : “**Kentlerde Arazi Kullanım Kararları**”; ODTÜ Yayını, Ankara.
- 4) GÜRAN, S. (1987) : Kamu malları ve bireylerin kamu malından yararlanma hak ve özgürlüğünün onun “akarından” yararlanma şeklinde olamayacağı görüşü için bkz.: “Anayasa Mahkemesinin Kamu Malına Bakışı”; **İdare Hukuku İlimleri Dergisi**, Yıl. 6, Sayı. 1-3; İstanbul.
- 5) KELEŞ, R. (1976) : “**Kentbilim İlkeleri**”; Sosyal Bilimler Derneğı Yayını, Ankara.
- 6) KUNTALP, E. (1981) : “**Deniz Kıyılarının Hukuksal Düzeni**”, Ankara.
- 7) TEKELİ, İ., YİĞİT, G. (1976) : “Belediye Sorunları”; **Amme İdaresi Dergisi**, C. 9; Ankara.
- 8) TOPRAK, Z. (1986) : “Türkiye’de Kentleşme ve Yerel Yönetime Katılmada Halkın Rolü”; **Dokuz Eylül Üniversitesi, İk. İd. Bil. Fak. Dergisi**, C. 1; İzmir.
- 9) YAYLA, Y. (1975) : “**Şehir Planlamasının Başlıca Hukukî Meseleleri ve İstanbul Örneğı**”; İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul.

BELEDİYELERDE HALKLA İLİŞKİLER (*)

Dr. Selçuk YALÇINDAĞ
TODAIİE Öğretim Üyesi

HALKLA İLİŞKİLER: KAVRAMI, BELEDİYELER İÇİN ÖNEMİ ve BAZI SORUNLAR

Kamu kuruluşları, bu arada kuşkusuz belediyeler bağlamında halkla ilişkiler işlevi; **kuruluşun ilişkide bulunduğu toplum kesiminin güven ve desteğini sağlamak amacıyla giriştiği, iki yönlü haberleşmeye dayalı, sonuçta, kamuoyunda kuruluşun, kuruluşta da kamuoyunun istediği yönde değişikliklerin gerçekleşmesine, böylece kuruluş ile çevresi arasında uyum sağlanmasına yönelik, sistemli, planlı ve sürekli çabalar**dır.

Bu tanımda biraz da uzunca açıklanmaya çalışılan bu işlevi belediyeler açısından özetle dile getirmek istersek diyebiliriz ki; sistemli, planlı - programlı ve sürekli olarak yürütülecek halkla ilişkiler çalışmaları, sonuçta iki temel amacın gerçekleştirilmesine yardımcı olabilir:

Birinci amaç halkın istediği belediyeyi, ya da daha kısa bir söyleyişle **“halkın belediyesi”**ni gerçekleştirmektir. İkinci amaç, aynı tablonun bir tür öteki yüzü olan, belediyenin istediği, beklediği belde kamuoyunu, bir başka söyleyişle, **belediye ile bütünleşmiş belde halkı**’nı yaratmaktır.

Ne var ki belediyelerde halkla ilişkiler böyle özet olarak bile ifade edilse, daha işin başlangıcında konunun önemi ve güçlükleri hemen ortaya çıkmaktadır. Halkın belediyesi, belediyenin istediği belde halkı gibi kavramlar, hepimizin bildiği gibi, siyasal, toplumsal, ekonomik içerikli kavramlardır.

Örneğin halkın belediyesi olmak kavramı, doğal olarak hemen zihinlere, **“hangi halkın?”** sorusunu getirmektedir. Halkla ilişkiler bağlamında **“halk”** sözcüğü bilindiği gibi değişik anlamlar içermekte ve hedef alınan kesime göre farklı anlamlar kazanmaktadır. Belediyelerde

* Ege Üniversitesi BYYO ile ATLANTİS A.Ş.'nin İzmir’de 14-15.4.1987 günleri arasında düzenledikleri “Ulusal Halkla İlişkiler Sempozyomu”nda sunulan tebliğ

halkla ilişkiler bağlamında halk sözcüğü ile ifade edilen, bütün belde halkı olabileceği gibi, bir mahalle halkı, bir ya da birkaç dernek, esnaf kuruluşları, çıkar grubu, resmi kuruluş, belediyeye dilekçe verenler, bir toplantıya katılanlar, bir sergiyi gezenler, bir hizmetten yararlananlar ya da yararlanamayanlar, basma şikâyet mektubu gönderenler, belediye birimlerine kişisel olarak başvurular gibi tek tek bireyler, ya da Örgütlenmiş, örgütlenmemiş, resmi ya da resmi olmayan gruplar olabilir.

Belediye bunlardan hangisinin belediyesi olacaktır? Tanımda da dile getirildiği gibi bunlardan hangileri ile uyum sağlanacaktır?

Ya da bunlardan hangilerinde nasıl ve ne tür değişiklikler gerçekleştirmeyi amaçlayacaktır? Bu değişiklikler görevdeki belediyenin oylarını artırmaya mı yönelecektir? Bunun yanında etkili bir hizmet vermek için olumlu hemşehri bilinci ve davranışı yaratmak mı hedeflenecektir?

Belediyenin üstlendiği hizmetlerin, beldede yaşayan bu çeşitli türden halkı çok yakından ilgilendiren, onlar için yaşamsal önem taşıyan hizmetler ve belediyelerin de gerçekte siyasal birer kuruluş olduğunu dikkate alırsak, belediyelerde halkla ilişkiler konusunun daha tanımlama ile birlikte ne ölçüde önemli ve duyarlı bir konu ve bu yönü ile ne kadar sorunlarla dolu olduğu açık - seçik gözler önüne serilmektedir. Aslında belediyelerde halkla ilişkiler konusunun bu önemi, duyarlılığı ve sorunsal yönü evrenseldir. Gerçek nitelikte yerel yönetim kuruluşlarının, özellikle belediye kurumunun varolduğu tüm toplumlarda halkla ilişkiler konusu ele alındığında vazgeçilmez biçimde ortaya çıkmaktadırlar.

A —Halkla İlişkilerin Türk Belediyeciliği Açısından Önemi ve Duyarlı Yönleri

Ama konunun bizim belediyelerimiz açısından ayrı ve özel bir önemi ve buna bağlı olarak diyebiliriz ki özel sorunları var.

Bunların bir bölümü, aslında, yalnız belediyelerimiz için değil, halkla ilişkiler konusuna ilişkin olarak tüm kamu yönetim sistemimiz açısından sözkonusu olmaktadır. Bir bölümü ise özellikle belediyelerimizin halkla ilişkileri ele alındığında incelenmesi, üzerinde durulması gereken niteliktedir.

Aşağıda halkla ilişkiler konusunun bu önemli, duyarlı ve sorun yaratmaya açık yönlerinden belli başlıları üzerinde özetle durulmaktadır.

1. Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler Konusuna Yaklaşım Sorunu

Tanımda da belirtilmiş olduğu gibi halkla ilişkiler disiplininin belirgin özelliklerinden birisi, iki yönlü bir haberleşme olayı olmasıdır. Sistemli ve bilinçle yürütülen halkla ilişkiler çalışmalarında, sürekli olarak kuruluştan halka, halktan da kuruluşa yönelik bilgi akımı sağlanması amaçlanmakta ve bu yapılırken çağımızın haberleşme teknolojisinin verdiği olanaklardan en etkili biçimde yararlanılması beklenmektedir.

Ne var ki halkla ilişkiler olgusunun haberleşme tekniği ile ilgili bu yönü, çoğu kez halkla ilişkilerin yanlış yorumlanması sonucunu yaratmaktadır. Birçok yönetici ve halkla ilişkiler uzmanına göre eğer, özellikle büyük bir kuruluştaki yeterli boyutta bir halkla ilişkiler birimi kurulur, bu birimde gerçekten işinin ehli, bilgili ve yetenekli uzmanlar görevlendirilir, bunlara teknik ve mali olanaklar sağlanır ve çalışma fırsatı verilirse, kuruluşun halkla ilişkileri istenen düzeyde gelişir, rayına oturur, dolay ısı ile halkın sevgisi, güveni ve desteği sağlanmış olur.

Bu yorum ve yaklaşımın yanlış ve yetersiz olduğunu belirtmek istiyoruz. Bize göre bir kuruluştaki halkla ilişkiler, haberleşme teknolojisinin ötesinde, tümünden örgütsel ve yönetsel bir konudur. Halkla istenen ilişkiyi kurmak, onun sevgi, güven ve desteğini sağlamak için gelişmiş haberleşme teknolojilerini etkili biçimde kullanmak gereklidir ama, kesinlikle belirtmiyiz ki, yeterli değildir.

Bu savımızı kanıtlamak için, örneğin salt bir haberleşme konusu gibi görünen tanıtma işlevini ele alalım.

Eğer bir kamu kuruluşunun aslında halktan yana, halkın yararına bir hizmet politikası ve uygulamaları yoksa, bu kuruluş için halkta olumlu görüntü, sevgi yaratmaya, böylece güven ve destek sağlamağa yönelik tanıtma çalışmaları için en etkili ve çarpıcı haberleşme teknikleri bile kullanılsa, bunlar olumlu görüntü yaratmaya yeterli olur mu? Bunun olanak dışı olduğunu söyleyeceğiz. Çünkü, halkla ilişkiler bağlamında tanıtma sözkonusu olduğunda tartışmasız uyulması gereken ilke, halka gerçekleri, yalnız gerçekleri söylemektir. Bunun tersinin, yani halkta sahte imaj yaratma çabalarının uzun solukta kuruluşa, onarılmayacak zararlar verdiği hep bilinmektedir. Ayrıca bizim burada dile getirmeye çalıştığımız nitelikteki halkla ilişkiler olgusu, yalnız özgürlükçü, demokratik bir toplumda sözkonusu olabildiğine göre, böyle bir toplumsal ve siyasal yapıda halktan uzun süre gerçeklerin gizlenmesinin olanaksızlığı da açıktır.

Böyle bir durumda yönetimin susmayı, kuruluşunu dilsizleştirmeyi yeğleyebileceği ve böylece, halkın yararına olmayan hizmet politi-

kalarının ve uygulamalarının topluma yansımaları önleyebileceği düşünülebilir mi? Hemen belirtelim ki, demokratik bir toplumda, yönetimin susmak yoluyla kuruluşunu kamuoyunun ilgisinden uzak tutması söz konusu olamaz. Tüm kamuoyu oluşturma mekanizmaları, ona bu lüksten yararlanma olanağını vermezler.

Görülüyor ki, susmakla ya da en ileri haberleşme teknikleri kullanılsa bile, gerçeğe uymayan tanıtma çalışmalarıyla olumlu bir örgütsel görüntü yaratmak olanak dışıdır. Bu bağlamda yönetici için izlenmesi gereken tek bir yaklaşım kalmaktadır, görüşünderiz: Halka **tanıtılmaya değer bir hizmet politikası oluşturmak ve bu politikanın gene halkın yararına programlar aracılığı ile etkili ve verimli uygulamasını gerçekleştirmek.**

Halkla ilişkilerde iletişim olgusunun, halktan kuruluşa doğru bilgi akımını sağlayan ikinci yönüne baktığımızda da benzer gözlemleri yapabiliriz:

Kuruluşun yürüttüğü hizmetlere ilişkin olarak halkın beklentileri, görüş, dilek ve yakınmalarının, iyi işleyen halkla ilişkiler programları aracılığı ile, kuruluşa akması, salt iletişim süreci olmanın ötesinde bir anlam ve içerik kazanmak zorundadır. Kuruluşa yansıyan tüm bilgiler yönetim süreci içinde özümseyip, bunlara karşı halkın istek ve beklentileri doğrultusunda bir örgütsel tavır gerçekleştirilmezse, halkı duymaya, dinlemeye ilişkin etkin halkla ilişkiler programlarının ne anlamı kalacaktır? Özgürlükçü demokratik bir siyasal ortamda, kamu kuruluşlarının halkın beklenti, dilek ve yakınmalarına sağır kalamayacakları da kuşkusuz olduğuna göre, halkla ilişkilerin bir iletişim tekniği olan bu yönünü de, örgütsel iyileştirmenin bir önemli, hatta vazgeçilmez aracı olarak düşünmek gerekmektedir. Halktan sağlanan bilgi akımı, halkta yanlış yere, kuruluş hakkında olumsuz bir görüntü yaratılmış olduğunu da gösterebilir. Burada gene yapılması gereken, halkla ilişkiler olayının boyutlarını yönetsel çerçeve içerisinde görebilmek ve halktan elde edilecek bilgilerle, yanlış görüntüyü düzeltecek örgütsel çabayı yönetsel ve örgütsel tavır ve yaklaşım içinde bütünleştirebilmektir.

Özetlersek; **halkla ilişkiler olayı, bir yönetsel ve örgütsel olgudur. Yöneticiler tarafından yönetimin geliştirilmesi, örgütsel verimlilik ve etkinliğin gerçekleştirilmesi süreci ile birarada düşünülmeli, bu amacın çok etkili bir aracı, ögesi olarak değerlendirmelidir.** Bu yaklaşımın doğal sonucu olarak, kuruluşa halkla ilişkiler birimine ve uzmanlarına gerekli roller verilmeli, örgütsel konumları ona göre düzenlenmelidir. Kuşku yok ki, bu birimlerin tüm görevlileri de, işlevlerini aynı yaklaşım içinde algılamalıdır.

Bu bağlamda belirtmek istediğimiz son bir konu da şudur: Tüm kamu kuruluşlarında ve bu arada kuşkusuz belediyelerde halkla ilişkiler ancak, tüm görevlilerin özenli çabalarıyla başarıya ulaşabilmektedir ama öncelikle ve özellikle kuruluşların baş yöneticilerinin, belediyelerde de başkanların konuya gereken önemi ve değeri vermeleri ve doğru yaklaşımı benimsemeleri; halkla ilişkilerde istenen başarıya ulaşılmasının ve halkın belediyesini gerçekleştirmenin en önde gelen koşulu olmaktadır.

2. Halkla İlişkiler Açısından Türk Kamu Yönetiminin Geleneksel Sorunu: Bürokrasi / Halk Zıtlaşması

Halkla etkili ilişkiler kuran bir kamu kuruluşunun toplumda olumlu bir görüntü yaratacağını, böylece halkın sevgi, güven ve desteğini sağlayacağını belirtmiştik. İlişkili olduğu toplum kesiminde olumlu izlenim bırakmak her tür kuruluşun amacının gerçekleşmesine katkıda bulunmakta, dolayısı ile kuruluşlara önemli yarar sağlamaktadır. Örneğin müşteri kitlesi üzerinde olumlu görüntü yaratan bir ticari kuruluş bunun yararını, satışını, dolayısıyla kârını artırarak; bir siyasal kuruluş, örneğin bir siyasal parti, yandaşlarını başka deyişle oylarını çoğaltarak almaktadır. Toplumda olumlu izlenim bırakmanın kamu kuruluşları için yararı, toplumun beğenisini, sevgi, güven ve desteğini sağlamaktır. Kuşkusuz bu, kamu kuruluşlarının varlıklarını sürdürmeleri ve başarılı olmaları açısından yaşamsal nitelikte bir yarardır.

Ama kamu kuruluşlarının halkla ilişkileri ele alındığında, hiç gözden uzak tutulmaması gereken, toplum üzerinde olumlu görüntü yaratmanın kamu kuruluşları için yarar sağlamanın ötesinde bir anlam taşımakta olduğudur. Çünkü toplum üzerinde olumlu izlenim yaratacak bir örgütsel yapı, işleyiş ve çaba içinde olmak, kamu kuruluşları için, aynı zamanda bir görevdir.

Bunun nedenini, yönetimin, toplumun hizmetinde bir araç olması gerçeğinde bulmaktayız. Kuşkusuz yönetimin bu niteliği ancak demokratikleşmiş toplumsal yapılar için söz konusudur ve toplumların bu evreye gelebilmeleri kolay olmamıştır. Ama demokratik değerlerin yerleşmiş olduğu toplumsal sistemlerde ya da bu değerleri oluşturmaya çalışan toplumlarda kamu yönetiminin kendisini hizmet eden, toplumu ise hizmet edilen olarak görmesi, dolayısı ile toplumsal yararı sağlayacak, halka dönük, toplumsal beklentilere uygun bir hizmet anlayışına ve halka karşı sorumlu, duyarlı ve saygılı bir örgütsel davranışa sahip olması, demokratik değerlerin egemen olduğu yapılarda artık tartışılmamaktadır.

Konu ülkemiz açısından özel bir önem taşıyor. Yüzyılı aşkın bir süreden beri toplumsal yaşantımızı demokrasi ilkelerine göre düzenleme çabası içindeyiz. Demokratik değerler ve uygulamalar toplumun kimi kesimlerinde giderek artan ölçüde yerleşiyor, yaygınlaşıyor. Ama aynı yargıyı kamu yönetiminin bu arada belediyelerin halkla ilişkileri ve özellikle kamu kuruluşlarının toplum üzerinde olumlu izlenim bırakmaları açısından, yinelemek olanaklı mı?

Bu soruya tutarlı yanıt verebilmek için konuya, herşeyden önce, halkın gözüyle bakmak gerekir. Türk kamuoyunun, bireysel, ya da örgütlenmiş - örgütlenmemiş birey grupları olarak birçok nedenlerle, kamu yönetiminden yakınmakta olduğu, bilinen bir gerçek. Çeşitli bilimsel çalışmalar ve kamuoyu yoklamaları yanında, hergün gazete sütunlarını boy, boy dolduran haberler, röportajlar, okuyucu mektupları ve Türk insanının kişisel deneyimleri ve gözlemleri hep bu yargıyı doğrulamaktadır.

Bu durumda hemen şu sorunun sorulması gerekiyor: Neden kamu yönetiminin toplumdaki görüntüsü olumlu değil, hangi etmenler bu görüntüyü bozuyor?

Bu etmenlerin iki ayrı kümede ele alınmasının gerektiği kanısındayız.

a. Güncel Nedenler

Bunlardan birincisi yönetsel ve örgütsel nitelikteki güncel sorunlardır. Kamu yönetimimizin, bildiği gibi topluma istenen nitelik ve nicelikte hizmet götürmesi bakımından, son yıllardaki tüm geliştirme çalışmalarına karşın, hâlâ daha birçok sorunları var. Dolayısı ile halkın gözünde kamu yönetimi ağır, pahalı çalışan gene de istenen hizmetleri veremeyen, kalabalık görevlilerden oluşan, giderek karmaşıklaşan ve ulaşılması zorlaşmakta olan bir yapıdır.¹ Bu yapıda görev alanların vurdumduymazlığı, sorumsuz davranışları, işlemlerdeki aşırı biçimcilik, yetki kullanımındaki ve örgütlenmedeki öteki aksaklıklar nedeniyle ortaya çıkan, çeşitli sorunlar yönetimin kamuoyundaki görüntüsünü bozan etkenlerdir.

Kanımızca kamu yönetiminin toplumdaki görüntüsünün olumsuzluğu ile ilgili bir önemli neden de tarihimizdeki gelişmelerde yatmaktadır. Bir başka deyişle, kamu yönetimimize ilişkin geneldeki olumsuz

¹ Nuri Tortop, Halkla İlişkiler, TODAİE, 1982, Ankara, s. 80.

görüntü, Türk toplumuna herşeyden önce tarihinden miras kalmış bulunuyor.

b. Sorunun Tarihsel Boyutu

Türk kamuoyunun, yönetim mekanizması hakkında olumsuz izlenimlere sahip oluşunun temel nedenleri İmparatorluk dönemindeki bürokratik tabaka - halk zıtlığına kadar uzanıyor. Gerçekten “Devlet baba” gibi olumlu bir deyiş yaratmış olan bir toplumda, zamanla “Allah kimseyi hakime, hekime, hükümete muhtaç etmesin”, “Devletin malı deniz, yemeyen domuz”, “Hükümetin ayağını bastığı yerde ot bitmez”² gibi darbimesellerde dile gelmiş, hatta halk şiir ve edebiyatına kadar girmiş olan olumsuz yargılar ve yakınmaların oluşmasındaki temel nedenler tarihteki toplumsal gelişmelerde yatmaktadır.

Osmanlı devletinin kuruluş ve yükseliş döneminde yönetim ile toplum arasında olumlu ilişkilerin var olduğunu hep biliyoruz. Bu dönemde, devlet ve yönetim halka dönük, halkın yararına işlev yapmaktadır. Halk (reaya), yönetimin gözünde önem taşımaktadır. Örneğin bu dönemde padişahların adalet fermanlarında şu formül hep tekrarlanır: “Reaya taifesi ki Tanrının bir emanetidir, anları himaye etmek ve kimsenin zulüm yapmasına müsaade etmemek, padişah vazifesidir.”

Yönetimle halk arasındaki, İleri Osmanlı Toplum Düzeninin geliştirdiği ilişkilere ait bu anlayış salt kuramsal bir olgu değil. Bu dönemin en belirgin özelliklerinden birisi, hükümdarın ve ona bağlı olarak bütün yönetim mekanizmasının kendilerinden beklenen tüm fonksiyonları başarı ile yerine getirmekte olmasında. Böylece Kerim Devlet, halkı koruyan ve gözeten bir devlet yönetiminde, bir yandan tarıma ve el sanatlarına dayalı üretim en üst düzeyde gerçekleşmekte, öte yandan toplum can ve mal güvenliği içinde, adalet ve eşitlik ilkelerinin uygulandığı bir ortamda, mutlu yaşamaktadır.³

Ne var ki bu düzen devam edemedi. 17 nci yüzyıldan başlayarak düzendeki ekonomik ve toplumsal bozulmalara koşut olarak, yönetim kuramlarında da bozulmalar ve yozlaşmalar başladı. Bir zamanların Kerim Devlet'i, giderek halka karşı olan, bir Ceberut Devlet niteliğine dönüştü.

² Bkz.: Selçuk Yalçındağ, Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 19, No. 1, Mart 1986, s. 6.

³ Bu konunun daha geniş bir tartışması için Bkz.: Selçuk Yalçındağ, Kamu Yönetim Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 3, No. 2, Haziran 1970, s. 20-57.

Bu dönemde reaya ile kamu yönetiminin arasını açan çeşitli uygulamalar olduğunu biliyoruz. Örneğin, zaten ekonomik yıkıntı içinde olan reayanın sırtına yeni vergiler yüklendi, mevcut vergilerin oranları artırıldı. Daha kötüsü, vergi tahsilatı mültezimlere satıldı. Mültezimler de, Devlete ödediklerini kat kat çıkarmak için reayaya ve esnafa yüklenmeye başladılar. Bir zamanların halkın hizmetindeki güvenlik görevlileri de, bu mekanizmanın aracı olma işlevini üstlendiler.

Öte yandan, memuriyetler de para ile satılmaya başlandı. Kamu hizmetini böyle ele geçirenlerin ya da onlardan bu görevi ikinci elden satın alan naiplerin amaçları ise, artık halka hizmet etmek değil, onu soyma yarışında mümkün olan en büyük payı almaktır. Bu durumdan III. Selimin bir Hattı Hümayununda şöyle yakınıldığını görüyoruz: “Kaymakam Paşa; Kesret-i mezalimden âlem haraboldu. Reayada takat kalmamıştır. Kadılar ve voyvodalar ve ayan ve cizyedarların etmedikleri mezalim yok. Bunlar hep emanet ehline sipariş olunmadığından neşet etmiştir.... Sana tembih eylediğim hususu semahatlû efendi daimiz ve rical-i devletimiz ile birer, birer müzakere edüp, def-i ilacını bulup, arz edersin.... Bugünden sonra rüşvet alup ve zülmedüp ve edenleri bilüp ligarezin ketmederseniz vallah ben elbet duyurım, aba ve ecdadım ervahı için evladım dahi olsa kıyarım ve siyaset ederim”.⁴

Tanzimat döneminde yönetim- halk ilişkileri, yeni boyutlar kazanmıştır. II. Mahmut döneminden itibaren oluşmaya başlayan Osmanlı bürokrasisi, Tanzimatla birlikte siyasal gücü ele geçirmeye başlamaktadır. Bu dönemin aydın kesimini oluşturan sivil - asker bürokratlar devleti ele geçirme amaçları bakımından iki ayrı gruba bölünmüştür. İlerici diyebileceğimiz bir grup Osmanlı aydın - bürokrati, devleti yıkılmaya gidişten kurtarmak istemektedirler, ama, çabaları halktan uzak, kopuk hareketler niteliğindedir. Namık Kemal gibi bir aydın bile, o dönemde, aydınların halka ne oranda güvenden uzak olduklarını şöyle dile getiriyor : "Tanzimatı o zaman efkâr-ı umumiye himayesine vermek, cellat eline teslim etmek olmaz mıydı?"

Devlet gücünü ele geçirmek isteyen çıkarıcı bir grup bürokratin ise bu amaç için, ahlak ve erdem sınırlarının çok ötesinde, çeşitli yol ve yöntemlere başvurduklarını tarihçiler anlatıyorlar. Bu yönleri ile toplum üzerinde çok olumsuz izlenimler bırakmış olan bu kesim bürokratlar, halka eziyet ve baskı geleneğini, eskisinden daha da ağır biçimde sürdürdüler. Ziya Paşa, 1867'de Abdülaziz'e gönderdiği bir lâyhada, bu zulmün yalnız bir yönünü şöyle anlatıyor : “Ehalinin harabına bais

⁴ a.k.

olan esbabın biri de tahsilat maddesidir. Babıali tahsilat için taşra memurlarını sıkıştırdıkça, vali ve mutasarrıf daireleri de bayram ederler. Çünkü tesri-i tahsilat maksadıyla vali ve mutasarrıf mühürdarı ve kavasbaşı gibi birisi kazalara gönderilir. Bunlar tevabiat ve zaptiyeler ile bir sürü atlı oldukları halde bâran-ı bela gibi, her gece bir karyeye nüzul eder.... vergisini veremeyenleri ağaca sarıp, falakaya yatırıp dövmek.... hatunların uçkurlarına varıncaya kadar akçe aramak.... dahi mazur tutulur. Hükümet ise, bu şiddetleri edenleri meneder ise, artık akçe tahsili mümteni olur zanneder”.⁵

Öte yandan, III. Selim döneminde ulema kesiminin özellikle taşra uzantısı softaların, Batı taklitçiliği biçiminde yürütülen yenileşme hareketleri için uygun bulduğu gâvurluk yakıştırması, bu dönemde de sürdürülmekte, halkla bürokrasi arasındaki uçurumun daha da büyümesine neden olmaktadır.

Osmanlı İmparatorluğunun yıkılmasına yakın yıllarda bürokrasi - halk zıtlaşmasının ne oranda sivrilmiş olduğunu, 1877 yılında toplanan Millet Meclisinde öncelikle ele alınan konulardan birisi olan “memur sorunu’nun, millet temsilcileri tarafından dile getiriliş biçimi açıkça belli ediyor. Milletvekillerine göre; “ziraat, ticaret, sanat, ilim ve fen ve bütün umumi menfaatlerimizin böyle kendi haline terk edilmiş olması, memurlarımızın vazifelerini kötüye kullanmaları dolayısıyledir. Bir takım derebeylerine, sahte hanedanlara, insafsız mültezimlere, namussuz çorbacılar (Hristiyan büyüklerine verilen ad), fesatçı ve tevzirci adamlara yer veren, fukarayı bir kat daha perişan eden, memurlardır.”⁶

Cumhuriyet dönemi, yıkılan Osmanlı imparatorluğundan, yönetim - halk ilişkileri konusunda bu kötü mirası devralarak işe başladı.

Cumhuriyet yönetiminin hizmet devleti ve halkçılık anlayışına karşın, bu dönemde de yönetimle yönetilenler arasında tam bir bütünleşme, hatta yaklaşmanın sağlanmış olduğu söylenemez. Bu amacın gerçekleşmesini önleyen çeşitli etkenler var olmuştur.

Bir kez Cumhuriyet bürokrasisi de, hep biliyoruz, Osmanlı bürokrasisi gibi uzun süre siyasal gücü elinde tuttu. Hatta yeni hizmet yükümleri ile toplumun karşısına çıktığı için, sıradan bükratın bile yetkileri, eskisine oranla, daha da arttı. Öte yandan Cumhuriyet bürokra-

⁵ a.k.

⁶ Enver Ziya Karal, Osmanlı Tarihi, Cilt III, T. Tarih Kurumu, Ankara (Tarih Yok), s. 322.

sisi, ekonomik statü bakımından toplumun çoğunluğuna oranla, daha iyi bir konuma kavuştu. Bu koşullar altında; yetkili, güçlü toplumun öteki kesimine göre, daha iyi koşullarda yaşayan memur kesimine karşı, halkın gıpta duyduğu, ancak öteki nedenlerin de etkisi ile duygularının imrenme düzeyini aştığı söylenebilir.

Bunun nedenleri bellidir. Cumhuriyet bürokrasisi de, Osmanlı bürokrasisi gibi, ondan devraldığı elitist davranıştan vazgeçememiş ve halka karşı misyonunu yanlış yorumlayarak ona tepeden bakma alışkanlığını sürdürmüştür. Devrim öncüsü olarak değer yargıları, davranışları, sosyal yaşamı hatta giyimi ile Cumhuriyetin başlangıç dönemindeki bürokratları halk, kendisinden farklı, başka dünyaların insanları gibi görmektedir. Yol vergisi, hayvan vergisi gibi özellikle kırsal yörelerde yaşayanlara ağır gelen yükümlerin yerine getirilmesinde ve imece çalışmalarında başvuru yöntemleri ise, eski günlerin baskı ve eziyetlerini zaman, zaman anımsatacak düzeylere ulaşmaktadır. Devrime karşı güçlerin işlemeyi sürdürdüğü eski temalar, halkın en azından belli bir kesiminin bürokratlara karşı olumsuz duygularını pekiştirmektedir. İkinci Dünya Savaşı'nın sıkıntılı yıllarında, memura ayrıcalık tanıyan bir dağıtım ve fiyat politikası ise, bir tür bardağı taşıran son damlalar olmaktadır.

1950'lere gelindiğinde, sosyo - ekonomik koşulların olduğu ilik fırsatta, halkın bürokrata karşı olumsuz duygularını, memur partisi olarak değerlendirdiği partiyi iktidardan düşürerek, gösterdiği söylenebilir. Gerçekten de 1950'lerden başlayarak memurun, tarihinde görmediği bir yetki ve saygınlık kaybı, akçalı ve sosyal statü erozyonu dönemine girdiğini görüyoruz.

Tüm bu gelişmelere bürokrasinin gösterdiği tepkiler ise, yönetim - halk ilişkileri açısından önemli sayılması gereken sonuçlar yaratmıştır. Bunları şöyle özetleyebiliriz:

Bürokratların bir kesimi yeni durumu öfkeyle karşıladı ve zaten sosyo - ekonomik sorunlardan bunaldığı ortamda, politikacılar tarafından yetkilerine karışılmasına ve yönetilenlerce ilk kez eleştirilmeye başlanmasına sert tepki gösterdi. Bunların bu dönemde, politikacılarla çatışan ve sürekli yenik düşmüş olan bürokrat kesimi oluşturduğunu biliyoruz. Kızgın, küskün bürokrat olarak adlandırılan bu grubun, halkın üzerinde olumlu izlenim bırakmayı amaçlayan bir yönetsel tavır içinde olmaları kuşkusuz beklenemezdi.

Bir başka grup bürokrat, belki birinci grubun başına gelenlerden etkilenerek ya da başka nedenlerle ve amaçlarla yeni siyasal güç-

lerle işbirliği yapmayı denemiştir. Bunların bir kesimi koyu partizan bürokrat tipinin ilk örneklerini oluşturdu. Kişiler arasında ayırım yaparak kendilerinden olmayanlara hukuka aykırı eylem ve işlemler yapan bu partizan bürokratlar hakkındaki halk yargılarının çok olumsuz olduğu bilinmektedir.

Üçüncü grup bürokratin tepkisi, tepki göstermemek biçiminde özetlenebilir. Bunlar, yukarıda kısaca anlatılmağa çalışılan bürokratların durumuna düşmemek için, kenara çekilmeyi, etliye - sütlüye karışmamayı yeğlediler. Ecdat - bürokratların, özellikle uzun süren II. Abdülhamit döneminde geliştirdikleri nemelâzımcı, idare-i maslahatçı tutumunu benimseyen bu kamu görevlilerinin sergiledikleri yönetsel tavır, eylemsizlik olarak adlandırılabilir. İş yapmayan, sorumluluk üstlenmeyen, konuları başkalarına havale ederek işin içinden sıyrılmağa çalışan bu eylemsiz bürokrat tipinin, özellikle yönetimden halk beklentilerinin ve hizmet isteklerinin giderek arttığı 1950'den sonraki dönemde, halk üzerinde bıraktığı görüntü, diğer grup bürokratlarınkinden farklı, ama kuşkusuz gene de olumsuzdu.

Böylece görüyoruz ki 1950'den sonraki gelişmeler, geleneksel bürokrasi - halk zıtlaşmasına yeni boyutlar getirmiş ve kendisini halkın hizmetinde gören, halkla bütünleşmiş, halka karşı saygılı, duyarlı ve sorumlu bir bürokrasi oluşturma amacına ulaşılmasını güçleştirmiştir.

Çoğulcu bir toplumsal yapı oluşturma, ekonomik gelişme ve demokratikleşme yönünde belli bir aşamaya gelmiş olan toplumumuzda bireylerin ve örgütlenmiş ya da örgütlenmemiş birey gruplarının kamu yönetiminden günümüzde de çeşitli bakımlardan yakındıklarını, kamu yönetiminin toplumdaki görüntüsüne ilişkin bazı sorunların hâlâ daha güncelliğini ve ağırlığını koruduğunu, yukarda da belirttiğimiz gibi çeşitli kamuoyu yoklamaları, özellikle basma ve yönetim yazınına yansıyan görüntüler açık - seçik ortaya koymaktadır.

Yukarıdan beri yaptığımız açıklamaların ışığında özetlersek Türk kamu yönetiminin toplumdaki olumsuz imajına ilişkin sorunun kökleri, tarihimizin oldukça eski dönemlerine kadar uzanmaktadır. Bunlara Cumhuriyet dönemindeki etkenlerin eklediği boyutlarla, günümüzde sorun tüm ağırlığı ile varlığını sürdürmektedir.

c. Tarihsel Mirastan Çıkarmamız Gereken Ders

Bu tarihsel mirastan çıkartmamız gereken iki önemli sonuç olduğu kanısındayız.

Bunlardan birincisi, toplumumuzda kamu yönetimi ve kamu görevlilerine karşı yerleşmiş olan bu geleneksel olumsuz görüntüyü silmek görevinin, kamu kuruluşlarındaki en üst yöneticiden en uçtaki görevliye kadar, öncelikle kamu yönetiminin kendisine düşmekte olduğu gerçeğidir. Bu nedenle kamu kuruluşları ve yöneticileri halkla ilişkiler konusuna, bu tarihsel bakış açısından bakmaya özel önem vermelidirler.

Kanımızca vurgulanması gereken ikinci nokta şudur: Gene yukarıdan beri belirtmeğe çalıştığımız nedenlerle, Türkiye'de kamu yöneticileri ile halkla ilişkiler uzmanlarının ve tüm kamu görevlilerinin halkla ilişkiler alanındaki görevleri ve sorumlulukları, benzeri sorunları olmayan ülkelerdeki meslekdaşlarınınkinden daha zordur, dolayısı ile halkla ilişkiler alanında daha yoğun, sistemli ve özenli çabalar harcamalarını gerektirmektedir.

Belediye yöneticileri ve görevlileri dahil tüm kamu bürokratlarının halkla ilişkiler konusunu bu boyutta algılaması, çağımızın toplumsal beklentileri ve koşulları ile de denk düşmektedir. 1950'lerden sonra, ekonomik yapısında geniş ölçüde başlayan değişikliklere koşut olarak, Türk insanının kamu yönetiminden hizmet beklentilerinin arttığını, 1961 ve 1982 Anayasaları ile yönetilenlerin, kamu yönetimi karşısındaki konumunda gerçekleşen değişiklikleri, dolayısıyla birey statüsünden vatandaş statüsüne geçme sürecine girdiğini kamu görevlilerinin gözardı etmeleri olanaksızdır. Toplumda tüm kurumların giderek yerli yerine oturma sürecine girdiği günümüzde, kamu ve belediye görevlilerinin yönetim - yönetilen, hizmet eden - hizmet edilen gibi toplumsal denge öğelerini sürekli gözünün de tutmaları gerekmektedir. Çağımız Türkiye'sinde kamu yönetimi ve belediyeler tarihten miras kalmış bürokrasi - halk zıtlaşması yerine bürokrat - halk bütünleşmesi, kaynaşması konusunu gündemlerinin öncelikli maddesi yapmak zorundadırlar. İşte halkla ilişkilerin katkısı, bu açıdan önem kazanmaktadır. Halkla ilişkilerin, yönetim ile çevresi arasında uyum ve toplumsal barışı sağlama çabası olduğu savı, sanırız ancak böyle bir yaklaşımla gerçek anlam ve içeriğine kavuşabilmektedir.

3. Belediye Kurumu ve Halkla İlişkiler

Hemen belirtelim ki, belediyeçilik konusu, bizim burada ele aldığımız anlam ve içerikte, nerede ise tümünden bir halkla ilişkiler konusudur. Bunun nedeni açıktır: Halkla kamu kuruluşlarının ilişkileri demokrasi sürecinin bir parçasıdır ve son analizde halkla ilişkiler çabaları sonucunda kamu kuruluşları ile halk arasında karşılıklı uyum ve olabilecek en üst düzeyde kaynaşma sağlanması amaçlanmaktadır. Tüm

bunlar ise yerel yönetim kurumunun ve özellikle belediyelerin varlık nedeni ve kurumun yapıcı öğeleridir. Belediyeler, halkın kendi öz kuruluşlarıdır, seçimle onun içinden çıkmaktadır, kent halkı için vardır, ilke olarak kaynakları kent halkı tarafından sağlanmakta, temsil mekanizmaları aracılığı ile bu kaynakları, kent halkının kararları doğrultusunda, kent hizmetleri için harcamaktadır.

Bir başka deyişle, belediye onun sahibi olan kent halkının gözünün önünde, yakın çevresinde, yakın denetiminde, kendisine varlık kazandıran patronunun önünde hizmet vermektedir. Bu nedenle de kent halkı bu kurumun özelliği olarak, bu sürecin işlemesi sırasında, yani kaynakların sağlanması, hizmet kararlarının alınması, bunların uygulanması, kent parasının harcanması, kent görevlilerinin çalışması sırasında olan biteni yakından izlemekte, denetleyip, değerlendirerek istediği belediye oluşturulmamışsa, demokrasi süreci içinde desteğini çekerek seçimler ve öteki yol - yöntemlerle düzeltmeleri de yapabilmektedir.

Tüm bunlar, tam anlamı ile halkla ilişkiler konularıdır ve bunların belediyelerde ne kadar anlamlı bir biçimde sözkonusu olabildiğini anlamak için, olaya bir de kentteki, örneğin, merkez yönetim kuruluşları açısından bakmak yeterli olacaktır. Bu kuruluşlar ve orada çalışanlar, kent halkının göreve getirdiği kuruluşlar ve görevliler değildir. Kaynakları da ulusal bütçeden sağlanmaktadır. Bunların kararlarını, çalışmalarını kent halkının doğrudan etkileme ve yönlendirme olanağı yoktur. Demokrasi sürecinde, kuşkusuz, tüm kamu kuruluşlarının topluma karşı sorumlu, duyarlı ve kamu yararı doğrultusunda açık dürüst hizmet yapması beklenir ve istenir ve bu kuruluşlar halk tarafından denetlenip, gerekli tepkiler de gösterilir. Ne var ki merkezin kuruluşları için düzeltici etki ancak dolaylı ve uzun, her zaman da yeterince etkili olmayan yollarla yapılabilir.

Ama belediyeler, kent halkının doğrudan kendi kuruluşları olduğu için demokrasi süreci içinde ona karşı doğrudan sorumlu, onun istek ve gereksinimlerine duyarlı davranmak, kent halkının sürekli desteğini, beğenisini ve güvenini sağlamak zorundadırlar. Yoksa varlıklarını sürdüremezler. Bu nedenle diyoruz ki, kamu yönetiminde halkla ilişkiler konusu en anlamlı, en açık - seçik biçimde belediyeçilik alanında sözkonusu olmaktadır.

Kuşkusuz tüm bu söylediklerimiz kurumun ideal, en etkili ve verimli işlev yaptığı ortamdaki durumu ile ilgilidir. Ne var ki, dünyanın hemen hiçbir yerinde belediye kurumunun bu ideal biçimi ve niteliği ile görev yapamadığı, hep bilinmektedir. Bu nedenle özellikle endüstrileşmiş ül-

kelerde belediyelerde kent halkının daha iyi temsil edilmesi, onu daha etkili biçimde denetlemesi, karar oluşturma ve uygulama çalışmalarına daha yoğun katılması, kent yönetiminin şeffaflaştırılması, kent halkına karşı daha duyarlı ve sorumlu duruma getirilmesi ve bu arada kaynakları çarçur etmeden daha etkili ve verimli harcaması, kısacası belediyelere daha artan oranda "halkın belediyesi" niteliği kazandırılması için yoğun çalışmalar yapılmaktadır. Bu çalışmaların sonucunda birçok soruna çözümler getirildiği ve halkla belediyelerin ilişkilerinde önemli iyileştirmelerin gerçekleştirilebildiği gözlenmektedir.

Ne var ki, belediyelerin halkla ilişkileri konusu, ülkemiz ortamında ele alınınca, herşeyin başında temel bir sorunla karşı karşıya bulunmaktayız. Bu temel sorun, belediye kurumunun, bizim kültürümüzün, toplumsal evrimimizin geliştirdiği bir kurum olmamasıdır. Belediye, Batı Avrupa Kültürünün ürünüdür. Feodaliteden kapitalizme geçiş süreci ile başlayan kentlerin oluşmasını izleyerek, kentsoylu kesimin, merkezi otoritelere karşı savaşım vererek oluşturduğu, bir kurum olduğu bilinmektedir. Konumuz açısından önemli olan da budur, yani kent yönetiminin, belediyenin sahibi, kurucusu ve yaratıcısının kent halkı olmasıdır. Bu nitelikte bir kent yönetimi ise Osmanlı - Türk toplum yapısında oluşamamıştır. Çünkü sistemin merkeziyetçi, belli kuramlarla toplumu merkezden denetimde tutan yapısal özellikleri buna uygun düşmemiştir. Kuşkusuz Osmanlı kentlerinin kendine özgü bir yönetsel düzeni vardı. Kadı, yeniçeri ocakları, vakıflar ve loncalara dayalı bu düzenle kentler çağma göre başarı ile de yönetiliyorlardı. Ama, kent halkı tarafından kurulan, merkeze karşı özerk, kaynakları kent halkı tarafından sağlanan ve kent halkınca yönetilen bir belediye kurumu Osmanlı düzenine ters düşen bir kurum olduğu için, doğal gelişmesi içinde Osmanlı düzeninde böyle bir kurum hiç söz konusu olamamıştır.

Belediyenin, Osmanlı yönetim sistemine girişinin öyküsü, çok ana çizgileri ile şöyle özetlenebilir: Bozulma döneminin koşullarından kamu yönetiminin bir kesimi olarak geleneksel Osmanlı kent yönetim düzeni de kuşkusuz geniş ölçüde etkilendi. XIX uncu yüzyıla gelindiğinde Osmanlı kentlerinin bakımsızlığı, derbederliği, hiçbir kentsel hizmetin doğru dürüst yürütülememesinin, Osmanlı aydınlarını da rahatsız edecek bir düzeye geldiği hep biliniyor. Tanzimattan sonraki dönemde aydınların bu duygularının, kıyı kentlerinde özellikle dış ticaretle uğraşan azınlık ya da yabancı uyruklu tüccarların yakınmalarının, azınlıklara yönetimde söz hakkı sağlamak isteyen yabancı güçlerin etkilerinin ve Osmanlı bürokrasisinin batılılaşma çabalarının belki de ortak bir

sonucu olarak Kırım Savaşı sırasında Osmanlı yönetim sisteminde ilk kez belediye kurumunun denenmesine karar verildi. Belediye örgütü önce İstanbul'da kurulacaktı. İstanbul 14 belediye şubesine ayrıldı ve deneme niteliğinde olmak üzere ilk belediye, 6 ncı Daire-i belediye olarak, azınlıkların çoğunlukta olduğu, Galata ve Pera (Beyoğlu) semtlerini kapsayan yörede çalışmaya başladı. Belediye Şubesinin atama ile gelen bir müdürü ve komisyonu vardı. Yazışma dili de Fransızca idi. Sonra giderek İstanbul'da ve taşra'da belediye kuruluşları yaygınlaştırılmaya çalışıldı. İmparatorluğun yıkılma dönemine denk düşen bu dönemdeki belediyecilik çalışmaları sonucunda özellikle kıyı kentleri ile büyükçe kentlerde adı belediye olan epeyce örgüt kuruldu. Örneğin genç Cumhuriyete Misak-ı Milli sınırları içinde, bu dönemden 329 belediye devrolunmuştur. Dönemin belediyeciliğini simgeleyen temel özellik, belediye örgütünün, halk girişimleri ile, halk tarafından kurulmamış olmasıdır. Bir ithal malı olarak, merkez bürokratları tarafından kurulan belediye, Osmanlı merkeziyetçi geleneğine uygun bir belediye kurumu olmuş, yetkileri ve mali kaynakları bakımından merkeze bağlı, onun geniş vesayeti altında, kent halkı tarafından da tam anlaşılmayan, benimsenemeyen bir kurum ortaya çıkmıştır.

Genç Cumhuriyetin daha başlangıcında, rejimin simgesi niteliğindeki Ankara'yı örnek bir başkent durumuna getirmek amacı ile başlayan belediyecilik çalışmaları, Anadolu'nun savaşta yanmış yıkılmış kentlerini rejimin çağdaş ve uygar bir toplum yaratma amacına denk düşen niteliklere kavuşturmak amacı ile birleşince, ortaya 1930'ların 1580 sayılı belediye modeli çıktı. Bu model çağdaş bir kent yönetimi oluşturmak açısından gerçekte ileri bir adımdı. Ne var ki, günün koşulları yanında merkeziyetçi yönetim geleneği bu modelde de etkisini sürdürdü ve model merkezin sıkı vesayeti altına konuldu.

Zamanın akışı içinde belediye kurumunun genel gelişme çizgisi, ne yazık ki yetkiler, görevler ve akçalı kaynaklar açısından belediyelerin güçlenmesi değil, güç yitirmesi biçiminde oldu. Bunun konumuz açısından önemi şuradadır: Zaten halkın içinden doğmamış, halka dayanmayan belediye kurumu, giderek güçlendirilseydi, halkın ilgisini çeken, toplumda giderek yer alan, toplumsal ve siyasal ilginin merkezi bir kurum niteliğine hızla kavuşabilirdi. Ne var ki tam tersi olduğu için, belediye önemsiz bir kurum olmaktan uzun süre kurtulamadı. Yetkisiz, yasada gösterilen görevleri gerçekte yapamayan, güçsüz bir belediyede herşeyin başında anamlı halkla ilişkiler konusu gündeme bile gelemezdi. Daha doğrusu belediye, bazı ünlü başkanların İstanbul'u, Osman Kibar'ın İzmir'i, Osman Kavuncunun Kayseri'si gibi sayılı istisnalar dışında halkın gündeminin önemli bir maddesi asla olamadı.

Belediyenin toplumun gündemine ilk kez canlı olarak girmesi 1970'lerden sonraki seçimlerin yarattığı sonuçlarla oldu. Özellikle büyük kentlerde iddialı başkanların belediye seçimlerini kazanmaları, yeni bir belediyeçilik anlayışını uygulamaya koymaları, farklı partiden olan merkez yönetimleri ile ters düşmeleri, belediye konusunun ilk kez toplumda akçalı kaynakları, yetkileri, bürokrasisi, politikası ile tartışılmaya başlanmasını sağladı.

1980'den sonraki gelişmeler ise bu açıdan çok dikkat çekicidir. 1983'den sonra yapılan düzenlemelerle belediyeler, tarihlerinde ilk kez yeterli sayılabilecek akçalı kaynaklara sahip oldular ve eskisinden çok ileri yetkilerle donatıldılar.

Bunu belediyeçilik açısından, devrim niteliğinde çok önemli bir gelişme olarak gördüğümüzü belirtmek istiyoruz. Ne var ki, belediye kurumunun gelişmesi açısından asıl yapılması gerekenler (ve konumuzla ilgili olarak) bundan sonra gündeme gelmektedir.

Bu noktada önce şunu vurgulamak istiyoruz: Belediyenin (ve kuşkusuz öteki yerel yönetim kuruluşlarının), özellikle demokrasimiz açısından bir tür olmazsa olmaz derecede önemli olduğuna inanıyoruz. Bunun nedeni, belediyelerin bu kuruma yaşam vermiş toplumlarda demokrasinin temelini oluşturmuş olmalarıdır. Bu toplumlarda belediyeler, demokrasinin okulu, politikacı ve seçmen kültürünü geliştiren ve toplumun siyasal/yönetmel süreci demokratik katılımına olanak sağlayan temel demokrasi kurumları olarak kabul edilmektedir.

Aynı gerekçeler, demokrasiyi kurmaya ve yaşatmaya çalışan toplumlar için de geçerlidir. Özellikle bu toplumlarda demokrasinin ulusal düzeyde yerleşmesi, tartışması ve kurallarına uygun işlemesi için, yerel yönetimler düzeyinde demokrasinin tüm kurallarıyla uygulanması bir tür ön - koşul olmaktadır. Bu konuda kitaplıklar dolusu dile getirilmiş olan gerekçeleri burada yinelemek istemiyoruz. Ancak konu, Türkiye için özellikle önem taşımaktadır. Yerel düzeyde, kent düzeyinde halkın kendi yönetimini oluşturması, onu parasal ve öteki kaynaklarla desteklemesi, ona kendi istediği yönde işlev yapması için katılması, denetlemesi, hir yandan politikacı ve seçmen kültürüne büyük katkılar yapmakta öte yandan katılımı, değişmeye açık toplumsal değerlerin gelişmesine yardımcı olmaktadır.¹

Demokrasimiz, toplumsal ve siyasal yapımız açısından bu denli önemli olan bu kurumun gelişmesi için, ona yetki ve akçalı kaynaklar⁷

⁷ Bu konunun tartışması için bkz. : Fehmi Yavuz-Ruşen Y. Keleş, Yerel Yönetimler, Turhan Kitabevi, Ankara, 1983

Selçuk Yalçındağ, İlçe Özel Yönetimi, TODAİE, Ankara, 1977

sağlanması önemli ve gereklidir, ama daha önemlisi, yabancı, ithal malı olarak yönetim sistemimize girmiş olan bu kurumun toplumumuz tarafından benimsenmesi, kısacası belediyelere kent halkının artık sahip çıkması olgusudur.

İşte halkla ilişkiler konusunun belediyeler açısından önemi ve katkısı burada ortaya çıkmaktadır. Çünkü ancak halk yararına çalışan, halkın istek ve gereksinimlerine karşı duyarlı, sorumlu, halkın katılmasına ve demokratik denetlemesine açık, başarılı, dürüst ve halkın istediği bir belediye kurumu oluşturulursa, kent halkının belediyesine sahip çıkması, onu benimsemesi, ona güvenmesi, desteklemesi ve onunla kaynaşması mümkün olabilecektir. Bu sonucun elde edilmesi ise, burada ele alınan anlamda kent halkı ile sağlıklı ve etkili ilişkiler kurabilen bir belediyecilik yaklaşımı ile mümkün olabilir. Bu yaklaşımın gerçekleşmesinde belediye meclisine, encümenine, bürokrasisine ve özellikle belediye başkanına önemli ve tarihsel bir görev düşmektedir.

Yetki ve akçalı kaynak olarak sorunun önemli ölçüde çözüme kavuşturulduğu günümüz koşullarında belediyeyi halkın belediyesi yapmak belediyecilerin elindedir. Unutulmamalıdır ki, halkın belediyesi olmayan belediye, herşeydir ama gerçek anlamda belediye değildir.

Şunu da belirtelim ki, Türkiye'nin içine girdiği demokratik gelişme ve ekonomik kalkınma süreci bakımından ulaşılmış olan bugünkü aşamada, "halkın belediyesi"nin kurulması, önünde - sonunda gerçekleşecektir. Sanırsız şimdi asıl tartışılması gereken; bu sürecin nasıl en kolay, sancısız aşılabileceği ve kısaltılabileceği konusudur. Halkın belediyesi uzun süren çabalarla, deneme - sınama yöntemi ile de gerçekleşir, ama korkarız ki bunun ücreti pahalı olur. Çünkü bunun faturasına; kent halkının kaynaklarının çarçur edilmesi, yerel politikacılara ve belediye bürokrasisine güvenin yitirilmesi ve daha kötüsü yerel demokrasiye inancın sarsılması gibi, demokrasi ve kalkınma çabalarını olumsuz yönde etkileyecek pahalı ücretlerin yazılması söz konusu olur.

Böyle bir fatura çıkmasını önlemenin yolu, kent halkına belediyeyi sevdirecek, benimsetecek, güven ve destek sağlayacak ilişkilerle, belediyeye halkın belediyesi niteliğini kazandırmak olduğunu bir kez daha yineleyerek bu bölüme son vermek istiyoruz.

4. Belediye Başkanı ve Halkla İlişkiler

Türk belediyeciliğinin belirgin bir özelliği, güçlü başkan modeli yönünde gelişmiş olmasıdır. Türk belediyelerinde, dünyadaki eğilimin biraz da tersine, belediye olgusuna her yönden, başkan faktörü egemen-

dir. Oysa özellikle ABD ve birçok Avrupa ülkesinde, orta ve büyük boy kentlerde, temel kararların alınması yetkisi kısıncıklıkla belediye meclisinde tutularak, yürütme görevinin amatör yöneticiler yerine, profesyonel yöneticilere bırakılmasına ilişkin uygulamalar giderek yaygınlaşmaktadır. Ülkemizde amatör yönetici olarak yerel politikacıların belediye yönetiminde tam yetkili olmalarının yanlış değil, hatta günün koşullarına hiç değilse şimdilik bir bakıma uygun düştüğü görüşünde olduğumuzu, belirtmek istiyoruz. Böylece yerel politikanın çekiciliği artmakta, yerel politikacının yetişmesi yanında, onun enerji ve iş yapma tutkusundan yerel toplumun yararlanması olanağı yaratılmış olmaktadır.

Belediye başkanının gücü, hem kent halkınca doğrudan seçilmesinden ve buna ek yasal yetkilerinden kaynaklanmakta, hem de başkanlar kişilikleri, siyasal ve sosyal ilişkileri ile çoğu kez belediye meclislerinde de-facto bir otorite kurabilmektedirler. Böylece günümüzde yanılmadan diyebiliriz ki, belediye olgusu kentlerde bir bakıma, başkan etrafında yoğunlaşan ve somutlaşan bir olgu olma özelliği kazanmış bulunmaktadır. Bu eğilimin yukarıda belirttiğimiz yararları yanında, ilerisi için bir önemli sakıncayı da birlikte getirmesinin güçlü bir olasılık olduğunu belirtmeden geçmek istemiyoruz. Başkanın, bir seminerde deneyimli bir başkan yardımcısının sözleri ile, “tek tabanca” olma özelliği, uzun solukta belediye meclisi gibi kent halkını temsil etmesi gereken kentin karar organının, iyice geri planda kalması ve başkanın bir tür seçilmiş diktatöre benzer bir niteliğe kayması, bunun sonucunda da yerel siyasal yaşamın ve siyasal kültürün bundan önemli yaralar alma tehlikesi ortaya çıkabilir mi? Bu, sanırız üzerinde önemle durulması gereken bir konudur. En azından eğer güçlü başkan modelinden vazgeçilmeyecekse, başkanın gücünü kötüye kullanmasını dengeleyecek (ve bugün yetersiz olduğu görülen) yol ve yöntemler, herhalde geliştirilmeli ve etkinleştirilmelidir.

Ama bu yazı çerçevesinde asıl üzerinde durmak istediğimiz, güçlü, tek tabanca belediye başkanının, belediyelerin halkla ilişkileri açısından etkisi, yeri ve rolünün ne olduğudur.

Bizce herşeyin başında belediye başkanlarının halkla ilişkiler konusuna, bu yazının başında belirttiğimiz anlayışla yaklaşımları, büyük önem taşımaktadır. Yani halkla ilişkileri, haberleşme olayının ötesinde gerçek bir yönetsel ve örgütsel konu olarak görmeleri, belediyelerin halkla ilişkiler birimi ile tüm görevlilerini de bu yaklaşım içinde eğitmeleri ve yönlendirmeleri, başkanların özenle üzerinde durmaları gereken bir konu olmaktadır.

İkinci önemli konu, belediyelerin kent halkına sevdirmesi, benimsetilmesi ve kent halkında hemşerilik bilincinin geliştirilmesi ve böylece belediyesine sahip çıkması ve kent halkı ile belediyenin kaynaşması sonucunu yaratacak bir halkla ilişkiler etkinliği gerçekleştirilmesinde, başkanların tartışmasız rolü ve yeridir.

Adeta yanılmadan diyebiliriz ki, Türkiye'nin bugünkü belediyeçilik modelinde, belediyeyi halkın belediyesi, halkı da belediyenin ihtiyacı olan kent halkı haline getirmede, belediyenin sevilmesi, benimsenmesinde en başta gelen etmen, başkanın tutumu, yaklaşımı, izleyeceği yol - yöntem ve oluşturacağı imaj'dır.

Başkanın bu amaçla üzerinde durması gereken konuları bir kez daha yineleyelim:

a. Herşeyin başında başkan; belediye kurumunun kent halkına sevdirmesi ve benimsetilmesinin gereği ile önemine ve bunun gerçekleştirilmesinde halkla ilişkilerin rolünün değerine inanmalıdır.

b. Bir kez bu temel görüşe sahip olunca başkanın;

1 — Belediyede kent halkının yararı, istek, beklenti ve gereksinimleri ile tutarlı kararların alınmasını gündeminin en öncelikli konusu yapması,

2 — Bu kararların uygulanması için belediyede uygun iç örgütlenmenin oluşturulması, görevlere bilgili ve yetenekli personel getirilmesinin sağlanması,

3 — Büyük boy belediyelerde uygun boyutta halkla ilişkiler birimi kurması, birime yetenekli personel, teknik olanaklar vermesi ve bu birimle, eylemci birimler arasında verimli ilişkiler kurulmasını sağlaması, birim tarafından halkla ilişkiler alanında sürekli uygulanacak, sistemli çalışmaların planlanması ve programlar haline getirilmesini istemesi,

4 — Ama belediyede halkla ilişkilerin rayına oturabilmesinin, halkın istediği belediyenin oluşturulmasının tüm belediye görevlilerinin ortak çabalarıyla mümkün olduğunu açıkça ortaya koyması, bu amaçla sürekli ve düzenli eğitim programları uygulatması,

5 — Tanıtma ve kent halkının eğilim, gereksinim istek ve yakınmalarını belediyeye ulaştıracak halkı tanıma etkinliklerine ve basınla ilişkilere özel önem vermesi,

gerekecektir.

c. Başkanın sorumluluklarının en önemlilerinden birisi de bizzat kendisinin kent halkı üzerinde yaratacağı imaj, oluşturacağı görüntü

konusudur. Belediye olgusunun neredeyse tümünden başkan etrafında yoğunlaştığı bugünkü belediye modelimizde bunun önemini bir kez daha vurgulamak istiyoruz. Çünkü her başkan, hizmet anlayışı, olaylara yaklaşımı, demokrasiye, sosyal hukuk devletine inancı, halka ve insana karşı sorumluluk duygusu ve sevgisi gibi birçok faktörün etkisi altında belli bir yönetici - lider tablosu çizmektedir. İnsanlarımızın kendilerini yönetenler hakkında kolayca toplumsal değer yargılarına varma konusunda tarihten gelen bir yatkınlığının ve yeteneğinin var olduğu hep bilinmektedir. Bu, belediye başkanları için özellikle geçerlidir. Çünkü, belediye başkanları, kent halkını çok yakından ilgilendiren bir yönetici olarak öteki yöneticilerden de daha çok sahne ışıklarının altındadır.

Ne var ki, kent halkının belediye deneyiminin yeterli olmaması, belediye olgusuna hâlâ daha uzak ve yabancı olması nedeni ile başkan hakkındaki değerlendirmelerinin, genelde, kendi yakın çevresi ve belediye ile temasa geldiği tek, tek olayların etkisi ile sınırlı kalma tehlikesi çok yüksektir. Bu nedenle başkanın, hakkında yanlış imaj yaratılmaması için halkla ilişkiler konusuna önem vermesi ve özellikle tanıtma etkinlikleri üzerinde sistemli ve özenli çalışmalar yapılmasına ağırlık vermesi gerekecektir.

Kuşkusuz başkanın kişiliği, günlük yaşamı, hatta ailesi ile ilgili konular da, yaratacağı imajı etkileyen önemli faktörlerdir.

Burada son olarak bir büyükşehir belediye başkanımızın bu konudaki görüşüne de yer vermek istiyoruz. Başkanın üç yıllık deneyimlerine göre, kent halkı, başkanı ve belediyeyi değerlendirirken en başta iki öge üzerinde durmaktadır. Bunların başında başkanın partizanlık yapıp yapmadığı konusu gelmektedir. İkinci önemli konu, başkanın rüşvet alıp - almadığı ve alınmasına göz yumup, yummadığıdır. Başkana göre hizmet götürülüşündeki başarı üçüncü sırada etkileyici ögedir.

Başkanın görüşüne şu açıklama ile katıldığımızı söyleyebiliriz: Vatandaşlar arasında ayırım yapılmaması zaten demokratik hukuk devletinin ve Anayasanın öngördüğü üstün hukuk kurallarının gereğidir. Rüşvet ve benzeri uygulamalar ise, suçtur. Kent halkının bunların üzerinde duyarlı olması, bu alandaki yanlış uygulamalar ve bunların ortadan kaldırılması için uzun yıllardır verilen savaşımlar dikkate alınırsa, çok doğaldır⁷. Belediye yönetimlerinin bu konulara özen göstermeleri de zaten önkoşul niteliğindedir. Ama, diyeceğiz ki, halkın belediyesini oluşturmak için tek basma dürüst ve partizan olmayan belediye yeterli değildir. Verimli ve etkili, kent halkının ihtiyaçlarına, beklentilerine dönük, kent halkının parasını çar - çur etmeyen bir hizmet yak-

laşımı ile kent halkına saygılı, sorumlu, duyarlı bir belediye görevlileri davranışı, dürtüst ve partizan olmayan belediye imajı ile birarada oluşturulduğu zaman, ancak halkın belediyesi gerçekleşebilecektir.

Belediyelerimizdeki uygulamalara yukarıda ele alınan yönlerden baktığımızda, herşeyin başında sınırlı istisnalar dışında, genellikle halkla ilişkiler konusunun, bilinçli, planlı, sistemli ve sürekli bir işlev olarak ele alınmadığı söylenebilir.⁸

Küçük belediyelerimiz açısından bir ölçüde doğal sayılabilecek durum, büyük belediyeler açısından önemli bir eksiklikler. Bunun nedeni, halkla ilişkiler konusunun yeni oluşu ve Türkiye’de henüz merkez yönetimi ve merkezin taşra kuruluşları ölçeğinde de gereken etkinlikle ele alınmamış olması ile açıklanabilir.

Yalnız hemen belirtmelidir ki, özellikle başkanlar kendileri ve dolayısı ile belediyeleri hakkında olumlu imaj yaratmaya oldukça özen göstermektedirler. Bu konuda başkanlar arasında bir yarışın varlığından bile sözedilebilir. Bunun, kuşkusuz, en başta gelen nedeni, başkanlığın seçimlik bir görev olmasıdır. Yerel politikanın gerekleri ve başkanların siyasal gelecek açısından beklentileri, başkanlık gibi kendini kanıtlamaya çok elverişli bir görevde, özellikle 1983’den sonra sağlanan olanaklar bağlamında, halkla ilişkilerini kendi görüşlerine göre en üst düzeyde tutmağa çalışmaktadırlar.

Bununla birlikte bu konuda tüm belediyeler için, geçerli, ortak türde bir yöntem uygulandığını, sistemli ve planlı çalışmalar yapıldığını söylemek güçtür. Bir tür her başkan kendi görüşüne, anlayışına uygun bir yol izlemektedir. Belki geçmişte ve günümüzde başarılarıyla ünlü bazı başkanların yöntemlerinden de yararlanılmaktadır. Genel olarak tüm başkanların uyguladıklarını söyleyebileceğimiz bir yaklaşım, herhalde başkanın kapısının halka her zaman açık olması ya da başkana kolaylıkla ulaşılabilme olanağıdır. Bu açıdan en kaba gözlemle bile, örneğin, bir valilik, kaymakamlık makamı ile başkanlık makamı arasında çarpıcı ölçüde fark bulunduğu saptanabilmektedir.

Başkanlar halkla kişisel ilişkilerini çeşitli yol ve yöntemlerle sürdürmektedirler. Birçok başkan halk günleri düzenlemekte, haftanın belli gününde kendisi ile görüşmek isteyen herkesi makamına kabul etme-

⁸ Yazarın yürüttüğü “Belediyelerde Halkla İlişkiler” araştırması çerçevesinde ziyaret ettiği Bursa, Bakırköy, Keçiören ve İzmir Belediyeleri bu istisnalar içerisinde yer almaktadır. Bu belediyelerde bilinçli, programlı, yoğun ve ilginç halkla ilişkiler uygulamaları gerçekleştirilmektedir.

ye çalışmaktadır. Bunun yanında kuşkusuz hergün olanakları ölçüsünde ziyaretçi de kabul edilmektedir.

Bu konuda çok az sayıda başkan farklı tutuma sahiptir. Bir büyük- kent belediye başkanının bu konudaki görüşü şöyle özetlenebilir: "Nasıl büyük bir şirkette, fabrika işçisi, her istediği zaman genel müdürü makamında göremezse, kent halkı da istediği zaman bana gelemmez. Derdini, isteğini birim yetkililerine söyler. Ben onlardan öğrenirim. Zaten ben bu kentin çocuğu olarak, halkın ihtiyaçlarının, sorunlarının ne olduğunu bilirim." Bu görüşün çok azınlıkta olduğunu, tekrar belirtelim.

Oldukça yaygın bir başka uygulama olarak birçok başkanın düzenlediği mahalle toplantıları anılabilir. Muhtarlarla birlikte, mahalle halkının katıldığı bu toplantılardan başkanların bir yandan çalışmalarını, yaptıklarını ve yapacaklarını halka anlatmak için yararlandıkları, bir yandan da mahalle halkını dinledikleri gözlenmektedir. Bu toplantıları, hizmet birimleri yöneticileri ile birlikte "seyyar belediye" adı altında uygulayan belediyeler de vardır.

Başkanların halkla ilişkilerinde giderek yaygınlık kazanmaya başlayan bir uygulama da, başkanların genellikle kentlerin uzun yılların birikimi sonucu en önemli sorunu durumuna gelmiş olan konulara eğilerek, o alanda kendilerine isim takılması sonucunu doğuran bir başkan imajı yaratma çabalarıdır.*

Aslında başkanların çoğunluğu, özellikle küçük ve orta boy belediyelerde, daha göreve gelmeden önce zaten tanınmış olan, kentin ileri gelen kişileridir. Siyasal, sosyal çalışmaları ya da iş hayatındaki başarıları ile yaratmış oldukları belli bir imaj vardır. Ayrıca nasıl bir başkan olmak istediklerine değgin seçim konuşmaları ve bazı durumlarda yazılı seçim bildirgeleri ile bu imajı daha da netleştirmeye çalışmaktadırlar. Büyük kentlerde ise özellikle basınla ve tanıtımda yararlanılan öteki haberleşme teknikleri aracılığı ile istedikleri imajı yaratabilmektedirler. Bunlara önem vermeyen başkanların ise, zaman zaman istenmeyen, olumsuz görüntüler oluşmasını önleyemedikleri gözlenmektedir.

5. Hızlı Kentleşme ve Halkla İlişkiler

Belediyelerin halkla ilişkilerini etkileyen duyarlı ve sorun yaratıcı nitelikteki konulardan bir başkası, Türkiye'deki hızlı kentleşme dolayısı ile büyük boy kent sayısının hızla artmasıdır. Kentler büyüdükçe, do-

* Halk babası başkan, dürüst başkan, gecekondu babası başkan, asfalt,..... yolcu başkan, atom karınca, süper başkanvb.

gal olarak belediye ile kentliler arasındaki ilişkiler zorlaşmakta, aradaki mesafenin kapatılması için daha yoğun çabalar harcanması gerekmektedir.

Ayrıca hızlı kentleşme, kentlerin toplumsal yapısında değişimler yaratmakta, kente yeni gelenlerin kente sahip çıkma ve hemşerilik duyguları, kentte doğup büyümüşlere oranla daha zayıf olmaktadır. Ayrıca hızlı kentleşme, belediyeleri altından kalkamayacakları hizmet yükleri altında bırakmakta, belediyelerin hizmet politikalarının saptanmasında güçlükler yaratmaktadır. Zaten belediye hizmetlerinin bir özelliği olan, bir hizmet için belli bir kesim memnun edilirken, çoğunlukla başka bir kesimin bundan olumsuz etkilenebilmesi olgusu özellikle hızlı büyüyen, geçekodu sorunları olan kentlerde daha büyük boyutlar kazanmaktadır.

Aşırı büyümenin yarattığı sorunlara bir ölçüde çözüm getirmek amacı ile, 1980'lerin ortalarından bu yana Türkiye'de metropol alanlarda "Büyük Şehir" modeli denenmeye başlanmıştır. Bu modelde, kuşkusuz belediye yönetimi, ilçe belediyeleri aracılığı ile eski tek düze modele göre, biraz daha kent halkına yaklaşmış olmaktadır. Ancak gene de 300 - 500 bin nüfuslu ilçe belediyelerinin ya da büyükşehir dışındaki milyonluk ya da buna yakın boyuttaki kentlerin belediyeleri ile hemşeriler arasındaki uzaklığı kaldırmak, belediye ile kent halkını kaynaştırmak, hemşerilik bilincini güçlendirmek için, halkla ilişkiler çalışmalarına çok önem ve ağırlık vermek gerekmektedir.

Ayrıca günümüzde etkili işlevi olmayan mahalle kurumunun, geleneksel niteliğinden yararlanarak geliştirilebileceği ve büyük kentlerde belediye halk yakınlaşması açısından çok yararlı bir işlev üstlenebileceği görüşünde olduğumuzu da belirtmek istiyoruz.

6. Tanıtma ve Halkla İlişkiler

Toplumda olumlu görüntü yaratarak, halkın sevgi, beğeni, güven ve desteğini sağlamanın kuşkusuz ilk koşulu, ona kamu yararını gözeten, halk gereksinim, istem ve beklentileri doğrultusunda etkili ve verimli hizmet sunmaktır. Ne var ki, halkta olumlu izlenim yaratmak açısından topluma başarılı hizmet götürmek gereklidir ama yeterli değildir.

Denemeler gösteriyor ki, bir tür kendi kendinin tanıtımını yapan, gözle görülen ya da kullanım sırasında hizmetin başarılı olduğu kendiliğinden anlaşılan hizmetler için bile tanıtma gereklidir. Çünkü bu hizmetlerin hangi amaçlarla ve koşullarda yapıldığı kamuoyu tarafından bi-

linmeyebilir. Bunların açıklanması ve tanıtılması kamuoyunun daha da olumlu etkilenmesine ve kuruluşa karşı daha açık beğeni ve güven duymasına neden olabilecektir. Kaldı ki olumlu sayılabilecek bir hizmetin, olumsuz yanları da bulunabilir. Yukarıda değinilmiş olduğu gibi, çoğu belediye hizmetlerinden kent halkının bir büyük kesimi yararlanırken, küçük de olsa bir kesim bundan rahatsız olabilir, hatta çıkarları zedelenebilir. Genellikle yakınıcı azınlığın sesinin daha gür çıktığı da bilinmektedir. Özellikle basın için haber değeri olan da yönetim ve çoğunluk karşısında çıkarı zedelenen, haksızlığa uğradığını iddia eden azınlığın dile getirdikleridir.

Öte yandan özellikle alt - yapı çalışmaları türünden programlar kendi tanıtımını yapma şansından uzaktırlar. Ayrıca bu tür program uygulamaları, çevreye çoğunlukla rahatsızlık verici tür çalışmalardır. Bu programların uygulanmasında elde olmayan, kaçınılmaz gecikmeler de olabilir.

Tüm bu konularda kent halkının anlayışını sağlamak, çalışmaları desteklemelerini gerçekleştirmek, varsa yakınmaları gidermek etkili tanıtma çabaları ile mümkün olabilmektedir.

Tanıtma konusunda belirtilmesi gerekli bir nokta da şudur: Halkla ilişkiler bağlamında tanıtma çalışmalarında halka verilecek bilgilerin, gerçeklere tam anlamıyla uygun olması zorunludur. Belediye, başarılı olduğu kadar başarısız kaldığı yönleri ve bunun nedenlerini, bunları ortadan kaldırmak için geleceğe yönelik olarak aldığı önlemlerle birlikte dürüstlük ve içtenlikle kentlilere anlatmalıdır. Daha önce belirtilmiş olduğu gibi, toplumda yaratılacak sahte bir görüntünün, uzun soluklu olamayacağı ve beklenenin tam tersine kamuoyunun tüm sevgi, destek ve güveninin yitirileceği unutulmamalıdır. Zaten halkla ilişkiler bağlamında tanıtma çalışmaları ile reklam ve propaganda arasında fark da bu noktada ortaya çıkmaktadır.

Öte yandan kanımızca tanıtma çalışmalarının genellikle üzerinde çok durulmayan, ama bizim burada ele aldığımız yaklaşımla, halkla ilişkilerin gerçek anlamı açısından en önemli yönlerinden birisi de, tanıtma etkinliklerinin imaj yaratma yanında, kent halkının belediyeyi etkinlikle denetlemesi bakımından sağlam ve somut bir temel oluşturmasıdır. Çünkü tanıtma çalışmaları ile belediye suskunluktan sıyrılmakta ne yaptığını, neyi yapmadığını ve çoğunlukla da gelecekte neler yapmak istediğini kamuoyunun önüne sermektedir. Bu, bir tür belediyenin kendisini denetlenmek üzere, kent halkına açması, sunması demektir. İşte bu yönü dikkate alınırsa, tanıtmanın salt belediyeye olumlu imaj yaratma-

ya yardımcı bir etkinlik değil, kent halkına hesap verme niteliğinde belediye için bir tür görev sayılması gereken bir işlev olarak kabul edilmesi doğru olacaktır.

Tanıtma işlevinin kuşkusuz bir de, vatandaşın kamusal işler konusunda bilgi edinme hakkı ile ilgili yönü vardır. Günümüzde insan hakları çerçevesinde ulusal güvenlik, kişi şeref, haysiyeti ve haklarının zedelenmesi gibi ayrık durumlar dışında, kamu yönetimine ilişkin konularda, vatandaşın yönetimden bilgi istemek ve elde etmek hakkı giderek yaygınlaşmaktadır. Ülkemizde de vatandaşların yazılı başvurusuna 60 gün içinde yanıt vermek gibi genel bir kuralın yanında, örneğin belediye meclis tutanaklarının, imar planı kararlarının ilan edilmesi ve imar planından dileyene kopya verilmesi, yasalar gereğidir. Yasal olanaklar henüz istenen düzeyde olmasa bile kent halkına, belediyede olup, bitenler hakkında bilgi vermeye yönelik tanıtma çalışmaları, demokratik yönetim anlayışına ve halkın belediyesini yaratma amacına herhalde çok denk düşen bir yaklaşımdır.

Uygulamada gerçi bazı belediye başkanlarımızın, örneğin, "şeffaf belediye" kavramı üzerinde durdukları, bazı belediyelerimizin de özellikle periyodikler ve öteki yazılı materyalle tanıtma çalışmaları yaptıkları görülmektedir. Ancak bazı belediyeler dışında tanıtma etkinliklerinin sürekli, sistemli ve belediyeler genelinde yaygın çalışmalar olduğunu söylemek olanaklıdır. Oysa günümüzde Türkiye'de artık bu alanda haberleşme teknolojisi, tanıtma için çok etkili çalışmalar yapılmasına olanak verecek düzeye gelmiş bulunuyor. Özellikle büyük belediyelerde halkla ilişkiler birimleri kurulur, burada konunun uzmanları görevlendirilir ve olanaklar sağlanırsa, bu alanda yazılı materyal yanında, devamlı belediye sergileri, video - film gösterileri, festivaller, seminer - sempozyum - kongre türü ve benzeri etkili çalışmalar yanında, basın, radyo ve televizyondan da yoğun biçimde yararlanılması gerçekleştirilebilir.

Buna karşılık adları daha önce anılmış olan bazı belediyelerde tanıtma çalışmalarının bilinçli ve programlı olarak yürütüldüğü de gözlenmektedir. Bu belediyelerde yazılı ve sözlü basınla yakın ilişkiler kurulması, belediye periyodikleri, öteki basılı materyalden yararlanılması yanında çok değişik tür olanaklar ve fırsatlar da, tanıtmanın bir aracı olarak değerlendirilmektedir. Örneğin İzmir Büyükşehir Belediyesi okullarla ilgili programlarında, okullara spor tesis ve araçları sağlarken bir yandan da öğrenciler ve öğretmenlerle toplantılar düzenlemekte, bu toplantılarda özellikle geleceğin kentlilerine belediyeyi tanıtmayı, onlarda kentlilik bilincini erken yaşlarda geliştirmeyi amaçlamaktadır. Toplan-

tılar aynı zamanda öğrencilerin ve öğretmenlerin kent konuları üzerindeki görüşlerini saptamak açısından da fırsat yaratmaktadır. İzmir Büyük Şehir Belediyesi bilimsel toplantılar, fuar ve sergiler ve brifing gibi yöntemlerden de etkili biçimde yararlanmaktadır. Aynı belediye ayrıca “Açık Kapı Günü” programları uygulamayı da tasarlamaktadır. Programın amacı; kentlilerin belediye birimlerini ziyaret ederek, çalışırken görmeleri, görevlilerle tanışmaları ve yapılan çalışmalar hakkında bilgi edinmelerinin sağlanmasıdır.

Keçiören Belediyesinin de özellikle toplumsal ve kültürel içerikli programlar aracılığı ile (Öğretmenler, emekliler, esnaf, polis, anneler günleri, 41 gelin-41 damat, sünnet düğünleri, okullar arası yarışmalar, çocuk tatil bayramı, çocuk tiyatrosu, öğrencilere armağanlar, başarılı öğrencilere ödüller, çeşitli kurslar vb.) hizmet sunumu yanında belediyenin tanıtılması ve kentli ile belediye arasındaki bağların güçlendirilmesini amaçladığı görülmektedir. Bursa ve Bakırköy belediyelerinde de benzer programlar uygulanmaktadır. Tüm bunlarla verilmek istenen mesaj aynıdır ve temelde amaçlanan belediye imajının güçlendirilmesidir. Bu amaca ulaşmak açısından programların önemli ölçüde yararlı olduğu anlaşılmaktadır.

Bazı belediyeler önem verdikleri hizmetleri tanıtmak, aynı zamanda bunlara ilgi çekmek için hazırladıkları kampanyalarda, sloganlardan yararlanmaktadırlar.*

Tüm yukarıda anılmış olan yol ve yöntemler çeşitli durumlara göre tanıtma bakımından çok etkili sonuçlar verebilir, dolayısı ile belediyelerimizin bunların üzerinde durmalarında yarar vardır. Ne var ki bu yöntemlerin hangileri uygulanırsa uygulansın, tanıtma açısından yapılması tüm halkla ilişkiler yazınında ve uzmanlarca önerilen bir yöntemden bütün belediyelerimizin yararlanmayı ihmal etmemeleri gerektiğini özellikle belirtmek istiyoruz. Bu, belediyelerce kent kamuoyuna yönelik yıllık rapor yayınlanmasıdır. Başkanın belediye meclisi için hazırlamak zorunda-olduğu yıllık çalışma raporundan daha kısa, kentlilerin anlayacağı öz ve açık bilgileri içeren yıllık bir rapor yayınlanması, yukarıda tanıtma ile ilgili olarak belirtilmiş olan amaçların çoğuna en iyi biçimde yanıt veren bir tanıtma çabasıdır ve öteki yol ve yöntemlere göre genelde hem daha ucuz, hem de daha kalıcı ve etkileyicidir.

Tanıtma bakımından son olarak bir konuya daha değinmek istiyoruz. Bizce belediyelerimizin oldukça ihmal edilmiş olan tanıtma alanın-

* Mavi Haliç, Yeşil İzmir-Mavi Körfez-Hem de Temiz, vb.

da çalışmalara geçerken, özellikle seçilecek haberleşme araçları ve bunlara harcanacak kaynaklar konusunda aşırılığa kaçmamaya da özen göstermeleri gerekmektedir. Bir başka deyişle, herhalde, tanıtılacak konunun önemi ile tanıtma için yapılacak çalışmanın ve özellikle harcanacak zaman, insan gücü ve mali kaynakların dengeli olması ile ancak beklenen amacın elde edilebileceği gözden uzak tutulmamalıdır.

7. Halkla Günlük İlişkilerin Önemi

İş sahipleri ile belediyelerin günlük, dolaysız, doğrudan diye adlandırabileceğimiz türden iyi ilişkiler kurmaları, aslında, genel anlamda belediyenin iyi hizmet vermesine ilişkin bir konudur ve yönetimin geliştirilmesi çalışmalarının bir bölümünü oluşturur. Ancak konunun kent halkı üzerinde belediyeye ilişkin olumlu imaj yaratılması bakımından özel bir önemi var. Genelde başarılı olan ve toplum yararına saptadığı hizmet politikalarını, tutarlı ve etkili programlarla topluma götüren kuruluşlarda günlük, dolaysız ilişkiler açısından ortaya çıkabilecek sorunların, başarının yaratacağı olumlu izlenimleri silebileceğini, ya da bu ilişkilerdeki basit gibi görünen iyileştirmelerin, kamuoyunda kuruluş için var olan sevgi, beğeni ve güveni destekleyici etkiler yapabileceğini biliyoruz.

Bu nedenle halkla dolaysız, günlük ilişkiler konusu üzerinde ayrıca durmayı yararlı görmekteyiz. Günlük, dolaysız ilişkiler başlığı altında, kamu personelinin iş sahiplerine davranışları ile günlük ilişkilerde halka kolaylık sağlanması konularını ele alacağız.

a. Belediye Görevlilerinin Davranışı

Halk yakınmalarının önemli bir bölümünün, genelde kamu görevlilerinin halkla dolaysız ilişkilerindeki yanlış tutum ve davranışlarından kaynaklandığı biliniyor. Bir kamu görevlisini, iş sahiplerine karşı duyarsız, sorumsuz, ilgisiz ve saygısız davranmaya çeşitli nedenler itebilmektedir. Bunların bir bölümü kişisel nedenlerdir. Kamu görevlisinin kişiliğinin geçimsiz, kötümser, başkaları ile uygun ilişkiler kuramayacak bir yapıda olması, kuşkusuz işine de yansiyacaktır. Kamu görevlisinin elitist bir değerler sistemine sahip olması da, halka yaklaşımını etkileyecek bir başka etmen olacaktır. Örgütsel bazı etmenler, kuruluştaki genel yönetim tarzı da, kamu görevlisinin iş sahiplerine davranış kalıplarını olumlu ya da olumsuz yönde etkileyebilir.

Belediye görevlisinin halkla günlük, dolaysız ilişkilerini düzeltmeye yönelik çabalarda tüm bu etkenlerin gözönünde tutulması gerekecektir.

Kanımızca en başta düşünülmesi gereken, halkla dolaysız ilişkide bulunacak görevlilerin işe alınırken, halkla iyi ilişkiler kurmak yetenekleri bakımından özenle seçilmeleridir.

Özenle seçilmiş görevlilerin, belediyeleri adına olumlu imaj yaratacak davranış içinde olmalarını sağlamak için de ayrıca sürekli ve sistemli hizmet içi eğitim programları uygulanmalıdır.

Eğitim programlarında herşeyden önce belediye görevlisinin demokratik bir toplumda kent halkına karşı konumu üzerinde durulmalı, halka karşı duyarlı, saygılı, sorumlu bir tutumun demokratik değerlerin ve toplumun belediyeden beklentilerinin gereği olduğu vurgulanmalıdır.

"... adet otobüs almak üzere Japonya'ya heyet gönderecek olan (...) Belediyesi, bu arada otobüs personeline, terkinde terbiye, vazife anlayışı ve insaf bulunan haplar da getirsin lütfen, işaretli duraklarda bekleyen halkı gördüğü ve araba yarı boş olduğu halde bile son süratle geçen veya hiç bir mani yokken durakların ilerisinde ve gerisinde durarak halkı koşturan, buna rağmen kapıları açmayanları kim doğru yola getirecek? Arabaları sevkedenlerde hakim olan zihniyet insan naklettiği değil büyük baş canlı taşıdıklarıdır. (...) ve (...) şehirlerinin şoförleri tam Avrupai nezakette, (...) personeli 15 günde bir toplayıp bir terbiyecisi tarafından halka nasıl muamele edileceğini öğretmek, çalıştıkları müesseseye ihanet etmemek usullerini göstermek lazım. Ayrıca maaş zarflarına; Bu parayı size kendilerine hizmet etmeniz için halk veriyor" ibaresi de konulmalıdır".⁹

Bir günlük gazeteye gönderilmiş olan okuyucu mektubundan alınan yukarıdaki satırlar, bireylerin bu konudaki bilinçlenme ve beklenti düzeyleri açısından yöneticiler ve belediye görevlileri için uyarıcı ipuçları taşımaktadır.

Eğitim programlarında üzerinde durulması gereken konulardan bir diğeri, başta siyasal niteliktekiler olmak üzere, çeşitli nedenlerle kamu görevlilerinin iş sahipleri arasında ayırım yapmalarının, halk üzerinde çok olumsuz etkiler yaratmakta olduğudur. Böyle bir ayırım yapılması, hukuk devleti ilkesine ters düştüğü kadar, kişilerin dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasal düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri nedenlerle ayırım gözetilmeksizin yasa önünde eşit olduklarını ve devlet organları ile yönetimin bütün işlemlerinde bu ilkeye uymak zorunda olduğunu belirleyen Anayasa hükmü gözönüne alınırsa, açık bir Anayasa suçu sayılmalıdır.

⁹ Hürriyet Gazetesi, 21.10.1966

Eğitim programları aracılığı ile belediye görevlilerine, iş sahiplerini tanıma yeteneği de kazandırılmalıdır. Belediye görevlisi, iş ilişkisine girdiği bireyin o andaki ruhsal durumunu değerlendirebilmen ve davranışlarını ona göre ayarlayabilmelidir. Belediye görevlisinden böyle bir tutum istemenin aşırı bir beklenti olacağı ileri sürülebilir. Bu kanıda olmadığımızı belirtmek istiyoruz. Tam tersine, görevlilere iş sahiplerine karşı bu tür bir davranış içinde olacak bir eğitim verilmesi, bizce halkla ilişkiler anlayışının bu yönünün en önemli özelliğini oluşturmaktadır. Özel kesimde “müşteri daima haklıdır” ilkesi, kâr elde etme dürtüsü ile de olsa, müşteriye saygı, duyarlılık ve sorumluluğun simgesi haline gelmiş bulunuyor. Belediye yönetiminde halka hizmet etmek için var olan, halkın vergileri ile yaşamını sürdüren, kendi işi için bir başka kamu kuruluşuna gittiğinde kendisi de bir iş sahibi, halktan bir kişi olan görevlinin, iş sahibine bu düzeyde bir sorumluluk duygusu, duyarlılık ve özenle davranmasını beklemek, demokratik ilkelerin, hukuk devleti düzeninin geçerli olduğunu savunduğumuz bir toplumsal sistemde neden aşırı bir beklenti olarak düşünülün?

Bu bağlamda, örneğin, hemşerilerin belediye görevlisinden iş sahibi karşısındaki kişisel görüntü ve çalışma çevresinin fiziksel görünümü açısından da beklentiler içinde olması doğal karşılanmalıdır. Görevlilerin giyim kuşamlarına, çalışma yerlerinin düzen ve temizliğine özen göstermeleri hem kendilerine ve çalışma arkadaşlarına hem de topluma karşı sorumluluklarının gereği değil midir? Eğitim programlarında bu konular üzerinde de durulması gerektiğini belirtmekle yetinmek istiyoruz.

Ne var ki belediye görevlisinden tüm bu beklentilere uygun davranışlar içinde olması istenirken, onun davranışlarına yön veren kişisel nedenlerin ötesindeki etkenlere de bakmak gerekecektir. Bunlar kuruluştaki, yönetsel ve örgütsel nitelikteki etkenlerdir. Başında da görevlilerin moralî konusu gelmektedir.

Çalışma şevki, isteği olarak tanımlayabileceğimiz görevli moralini etkileyen çok çeşitli nedenler var. Örgütteki insan ilişkilerinden, ödeme rejimi, güdüleme yöntemleri ve öteki çalışma koşullarına kadar uzanan bir dizi nedenin etkilediği çalışan moralini yüksek tutacak koşullar hazırlanmadığı sürece belediye görevlilerinden yukarıda belirtmeye çalıştığımız davranışları beklemek haksız, daha doğrusu haksızlıktan öteye imkânsız olmayacak mıdır?

Moral konusu yanında, belediye görevlisinden beklenen görevi başarıyla yerine getirmesine olanak sağlayacak örgütsel düzenlemelerin yapılması, önlemlerin de alınması gerekecek ve ancak bundan sonra

belediye görevlisinden, eğitimle öngörülen davranışların beklenmesi anlamlı olabilecektir.

b. Günlük İlişkilerde Kolaylıklar

İş sahiplerinin genelde kamu yönetim mekanizması üzerindeki yargılarını olumsuz yönde etkileyen nedenlerden bir başkası da günlük ilişkilerinde karşılaştıkları çeşitli güçlükler. Bu güçlükleri ortadan kaldıracak her önlemin, yönetim - yönetilen ilişkilerini kolaylaştırmaya ve belediyeler hakkında toplumda çok daha iyi izlenimlerin oluşmasına yardım edeceği kuşkusuz. Yapılabilecek olanları şöyle özetleyebiliriz:

Yol Göstericilik ve Yardım: Özellikle büyük ve karmaşık iç örgütlenmeye sahip belediyelerde günlük 'başvuruların hangi bölümde kime ve nasıl yapılması gerektiği, vatandaşlar için çözümü zor bir sorun olmaktadır. Hele başvurmalara eklenmesi gerekli belge sayısının çok, izlenen işe ilişkin formalitelerin karmaşık olduğu durumlarda hangi belgeyi, nereden almak ve belli işlemler için nasıl bir yol izlemek gerektiğini bulup çıkarmak çok kişi için hemen hemen olanaksızdır.

Böyle durumların ortaya çıktığı belediyelerde yapılması gereken şey, vatandaşa yol göstericilik hizmeti ile görevli özel birimlerin oluşmasıdır. Bu konuda akla gelen ikinci çözüm yolu İstanbul, İzmir, Bursa, Adana ve benzeri büyük kentlerimizde, Ankara'da bir zamanlar denenmiş olan "İdari Danışma Merkezi"ne benzer örgütlerin kurulması. Bilindiği gibi Ankara'daki merkez, vatandaşların çeşitli kamu kuruluşlarındaki idari işlemlere ilişkin sorularını telefonla yanıtlıyordu. Ne var ki İdari Danışma Merkezi yurt çapında hizmet yapmak üzere kurulmuş olmasına karşın, gerçekten Merkez'in hizmetinden yalnız Başkent'te ya da Başkent yakınlarında oturan vatandaşlarımız yararlanabildiler. Bir süre sonra da Merkez'in çalışmalarına son verildi. Günümüzde belli başlı büyük şehirlerimizde- yersel "Yönetmel. Danışma Merkezleri"nin kurulmasının vatandaşa yol göstermek bakımından yararlı olacağı düşünülebilir.

İzmir Büyük Şehir Belediyesinin bu alanda yol göstericilikten daha geniş kapsamlı örnek bir programı başlatmış olduğu görülmektedir. Belediye Halkla İlişkiler Birimi dışında bir başkan danışmanının gözetiminde yürütülen "Yıldırım Servis"e kentliler tüm belediye hizmetleri ya da belediye ile ilişkiye girmeleri gereken tüm konulardaki sorunları için, telefonla, mektupla ya da kişisel olarak başvurabilmektedirler. Bilgisayarla desteklenmiş olan bu danışma, yardım ve iş takibi hiz-

meti için bir yılda yedi binin üzerindeki başvurunun % 85 gibi önemli bir oranı olumlu olarak sonuçlandırılabilmiştir. Başvuruların % 7 dolayındaki bir kesimi planlamaya alınmıştır. İlginç olan hemşerilerin sorunları ile etkili bir biçimde ilgilenen, onlara yol gösteren, sorunlarına çözüm arayıp, çoğunlukla da bulan bu servisin, çeşitli nedenlerle çözüm bulunamayan sorunlar açısından kentlilerden büyük anlayış görmesidir. Hizmeti yöneten başkan danışmanının sözleri ile, kentlilerin gözünde önemli olan belediyenin sorunlarına sahip çıkması ve bu konuda samimi çabalar harcamasıdır. Belediye ile hemşeri arasında bir kez bu güven ve sevgi bağı kurulduktan sonra, olanaksızlıklar nedeni ile sorunlara çözüm bulunamaması bu güven ve sevgi olgusunu olumsuz yönde etkilememektedir.

İzmir örneği boyutlarında olmasa bile, 1987 yılında Ankara Büyük Şehir Belediyesinde de benzer bir hizmetin uygulamaya konulmuş olduğu bilinmektedir.

İstanbul Büyük Şehir Belediyesi bu alanda yararlı bir uygulamayı, hizmet rehberleri yayınlayarak yapmaktadır.

Bu rehberlerde acil konularda, günlük işlerde ve özellikle imar konularında, ayrıca ilçe belediyelerinde yürütülen hizmetlerin neler olduğu ve bu hizmetler için İstanbulluların hangi birime, nasıl başvurması gerektiği belirtilmekte ve birimlerin adresleri ile telefon numaraları da verilmektedir.

Yönetmelik Yöntemleri Geliştirme ve Daha İyi Örgütlenme: Günlük ilişkilerde vatandaşın en çok tedirgin eden konulardan biri de işlemlere ilişkin yöntemlerin karmaşık ve uzun oluşu. Bu yöntemlerden kimi, aslında belli yönetsel gereksinimlere dayanmakla birlikte, üzerinde iyice düşünülmeyen konularda pek çok formalitenin yönetim sistemimizde hâlâ daha varlığını sürdürdüğü bir gerçek.

Yönetmelik yöntemlerin sadeleştirilmesi bu yolla da yönetim - yönetilenler ilişkilerinin iyileştirilmesi aslında özellikle 1960'lerden sonra tüm hükümetlerin programlarında hep yer almış bir konu olma özelliği taşıyor.

Örneğin, 1965 yılında Parlamento'ya sunulan Hükümet programında kamu kuruluşlarında, kısaca kırtasiyecilik terimiyle adlandırılan sorunun halkla ilişkiler açısından önemi şöyle belirtiliyor:

"Bu cümleden olarak girişmeyi düşündüğümüz, idareyi ve idari

metodları yeniden düzenleme çalışmaları çerçevesi içinde, lüzumsuz ve sıkıcı formaliteleri bertaraf ederek, vatandaşın günlük haya-

tına ve Devletle olan temaslarına ferahlık getirecek bir "Kırtasiyecilikle Savaş" programının uygulanmasına en kısa zamanda başlayacağız".

Programda anılan kırtasiyecilikle savaş çalışmaları 1966 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün aracılığıyla yürütülmüştür.

Bununla birlikte kırtasiyecilik sorunu, aradan geçen süre içinde güncelliğini hep korumuştur. III. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile 1973 Yılı Programından alınan aşağıdaki satırlar, bu durumu açıkça ortaya koyuyor : "Kamu kuruluşları doğum, ölüm, evlenme, işyeri açma, ehliyet alma, muayene, tapu, vergi gibi halka hizmet konularında yaygın ve belirgin bir yavaşlık içerisindeyler. Devlet dairelerinde halka hizmetin ve genellikle işte verimliliğin ödülü yoktur." "Halkla münasebetleri, uygulamanın etkinliğini artıracak ve halka en iyi şekilde hizmeti sağlayacak biçimde düzenlemek amacı ile, halkın idare ile temasa geldiği konuların başlıcaları (doğum, ölüm, evlenme, nüfus, miras, tapu, ehliyet vb.) nın bir envanteri yapılarak, basitleştirme çalışmaları yapılacaktır."

III. Plandan bu yana geçen süre içinde, özellikle son yıllarda yapılan çalışmalarla bu alanda azımsanamayacak yol alındığını belirtmeliyiz. Bu çalışmalar içinde sanırız en önemlisi, yeni bir yaklaşım biçiminin denenmesidir. Bu, yönetimle ilişkiye giren yönetilenlerin beyanlarının doğruluğunu ilke olarak, işlemleri azaltmaya yönelik anlayıştır. Bu ilkeye dayanılarak birçok işlemlerde gereksiz belge hazırlanması yükünden iş sahiplerinin kurtarılması sağlanabilir.

Ne var ki, yönetilene ve kamu görevlilerine geleneksel güvensizlik anlayışının yıllar boyunca biriktirdiği yoğun formalite engellerini bir çırpıda ayıklamanın olanak dışı olduğunu, bu alanda daha yapılacak çok şey 'kaldığını, V. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985 - 1989) ile 1985 Yılı Programından alınan aşağıdaki satırlar, gösteriyor:

"Organizasyon ve yönetim araştırmaları yapılarak, bürokratik işlemler basitleştirilecektir.... gerektiği hallerde vatandaş beyanını esas alan yönetim usulleri geliştirilerek uygulamaya konulacaktır."

Bu bölüme son vermeden önce şu noktayı da belirtelim: Yönetimin toplumdaki görüntüsüne, ya da bir başka anlatımla kamu yönetiminin toplumun beklentilerine uygun işlev yapmasına değgin sorunlara çözüm bulunamaması, halkla ilişkiler açısından doğal olmayan uygulamaların ortaya çıkması sonucunu yaratmaktadır.

Bu uygulamaları, halkın topluma dönük işlev yapmayan kamu yönetimine karşı tepkisinin yarattığı bir tür savunma mekanizması olarak değerlendirebiliriz. Bu mekanizmaların aracı kullanma, iş takibi, basın ve öteki yol ve yöntemleri kullanarak yönetimden yakınma, yönetici ve öteki görevlilerle yüz yüze tartışma ve yargı yoluna başvurma gibi yollar olduğunu biliyoruz.

Konumuz açısından önemli olan şudur: Bu tür yollara başvurma oranının yüksekliği yöneticiler tarafından, kuruluşlarında halkla ilişkiler açısından işlerin yolunda gitmediğini, kurumla, ilgili toplum kesimleri arasında uyum kurulmasına ilişkin sorunların üstesinden gelinebilmiş olduğunu, bu alanda etkili önlemler alınması gerektiğini belirten göstergeler olarak değerlendirilmelidir.

B. Halkı Tanıma

Halkın istediği belediyeyi gerçekleştirmek açısından üzerinde önemle durulması gereken konulardan birisi, kent halkının dilek, gereksinim, eğilim, tepki ve yakınmalarının belediyece öğrenilmesini sağlamaktır.

Aslında bu açıdan belediyeler, öteki kamu kuruluşlarına oranla, çok daha iyi konumdadırlar. Çünkü bir kez, küçük ya da büyük her kentin kamuoyunun en çok üzerinde durduğu, kentlilerin gerçekleştirilmesini istedikleri yılların birikimi sonucu belirlenmiş ana sorunları, zaten hep bilinmektedir. İkincisi, belediye yönetiminin en önemli özelliği halka yakın, içiçe olmasıdır.

Ama gene de birçok konu üzerinde belde halkının ne düşündüğünü sistemli bir biçimde saptamak, halkın belediyesi olmanın vazgeçilmez koşullarından birisidir.

Halkın ne düşündüğünü anlamak açısından genel uygulama, başkanların bu konuda kişisel bir çaba içinde olmaları biçimindedir. Başkan, seçimlik mevkiinin doğal bir özelliği olarak, kentlilerin nabzını hep yoklar konumda bulunmak istemektedir. Bu amaçla da yukarıda belirtilmiş olduğu gibi yoğun kişisel, gruplar ve resmi, gayri - resmi kuruluşlarla temaslara ve basının izlenmesi konularına, tüm başkanların özen gösterdikleri gözlenmektedir. Kuşkusuz belediye meclisi görüşmeleri ve toplantılar dışında meclis üyeleri ile temaslar da önemli bilgi sağlama olanakları yaratmaktadır. Başkanın öteki yöneticilik görevlerini önlemediği ölçüde, tüm bunlar gerekli ve yararlı yaklaşımlardır.

Bizim burada vurgulamak istediğimiz, belediyelerde başkanların bu özel çabalarının yanında, öteki mekanizmaların da bu amaçla işlev yapması gerektiğidir.

Örneğin, hemşerilerle yüzeyüz teması, birçok belediye görevlisi, görevleri gereği, başkandan daha yoğun yapmaktadırlar. Bu temaslar sonucu saptanmış olan bilgilerin ve tepkilerin belediye yönetimine, süzülmeden ulaşması büyük önem taşımaktadır. Genelde aşağıdan yukarıya bu tür haberleşmede bilgilerin ayıklandığı ve olumsuzların kolaylıkla üst kademelere ulaşmadığı bilinmektedir. Bu sorunun çözümü için özellikle başkanların uygun önlemler alması gerekmektedir.

Danışma, halkı tanımak için yönetimin yararlanabileceği en etkili yöntemlerden bir başkasıdır. Halkla ilişkilerin bir yöntemi olarak danışma, yönetim ile yönetilenler arasında uyum sağlamaya yönelik bir çabadır. Bu amacı gerçekleştirdiği oranda yönetsel etkinliğin sağlanmasının araçlarından birisi olarak yararlı olacaktır. "Yönetimin kimi kez toplumda oluşacak tepki ve sonuçları düşünmeksizin karar alıp, daha sonra yönetilenin tepki ve engellemesi ile adım, adım ya da birden gerilediğine sık, sık rastlanmaktadır. Danışma, yönetimin bu tür güç durumlara düşmesini önleyecek yöntemler arasındadır. Bir başka anlatımla danışma, yönetsel kararın uygulamasından sonra ortaya çıkabilecek sürtüşmeleri önceden öğrenip önleme olanağı vermektedir".¹⁰

Danışma yöntemlerinden belediye yönetimi, çeşitli biçimlerde yararlanabilir. Temsilcilere danışma ve kamuoyu yoklamaları bunlar arasında en etkili olanlardır. Aslında yasal ve yönetsel düzenlemeler kimi kez danışmaya örgütsel nitelik kazandırmış olabilir. Danışma kurullarının, ya da belli meslek örgütlerinin görüşlerinin alınması, karar oluşturulmasından önce, zorunlu da kılınabilir.

Ne var ki danışma yönteminin özelliği, zorunlu ya da yönetimin isteğine de kalmış olsa, danışmadan sonra karar verme yetkisinin gene de yönetime ait olmasıdır. Bu, özellikle çok güçlenmiş baskı gruplarının görüşlerinin yönetimin kararlarına yön verecek ölçüde etkili olması ihtimali açısından önem kazanır. Baskı, gruplarının görüşlerinin, kamu yararı ile çakışmaması durumlarında yönetim, danışma sonucundan etkilenmemeye özen göstermek zorundadır. Burada vurgulanması gereken, belediye yönetiminin demokratik bir toplum yapısı içinde bir belediye projesi için karar verilirken danışma yöntemini, ilgili tüm toplumsal kategorilerin görüşlerinin yansımaya olanak sağlayacak bir biçimde kullanması, kararında da toplumsal yarar sağlayacak optimal dengeleri bulabilmesidir.

¹⁰ Metin Kazancı, Halkla İlişkiler, AÜSBF, Ankara, 1980, sh. 62.

Kamuoyu araştırmaları, danışmanın özel bir türünü oluşturur. Bu araştırmalar, belediyenin kendi halkla ilişkiler birimi aracılığı ile yapılabilir ya da başka kuruluşlarca yapılmış araştırmalardan yönetmel amaçlarla yararlanılabilir. Ancak sonuç hep aynıdır. Belediye yönetiminin bilgisinin yetersiz olduğu bir alanda karar verilmeden önce yönetimin değerlendirmelerine ışık tutacak bilgiler, kamuoyu araştırması ile, sağlanabilir. Yeter ki uygulanan araştırma, anket, görüşme yöntemleri tutarlı, yansız ve gerçekleri yansıtacak nitelikte olsun. Uygulamada bazı büyük belediyelerimizin bu olanaktan zaman, zaman yararlandıkları görölmektedir.

Basın, yönetimin başka yol ve yöntemlerle uzun sürede ve güçlükle elde edebileceği bilgileri kolaylıkla sağlamak açısından, toplum kesimlerinin isteklerini, tepkilerini tanımda, yönetime yardımcı iletişim araçlarının başında yer almaktadır. Basında yer alan bireylerin tek tek okuyucu mektupları, röportajlar, haberler, inceleme yazıları, araştırma sonuçları, hep toplum ile yönetim arasında köprü kuran, ona halk tepkilerini sürekli aktaran kaynaklardır. Belediyeler için basının bilgi aktarma işlevi, özellikle toplumsal katmanları temsil eden, belli kümelerin sözcülüğünü yapan gazetelerin, dergilerin çoğalması ile önem kazanmaktadır. Basının toplumsal bir güç olarak temsil ettiği toplum kesimlerinin sesine belediyenin kulak tıkamasa, demokratikleşmiş toplumsal koşullarda olanak dışıdır. Ama burada belediyenin gene çeşitli grup çıkarları ile genel kamu yararı arasındaki dengeyi hep gözönünde tutması gerekecektir.

Basından optimal yarar sağlamak için, belediye, basını sistemli izlemelidir. Bu görev, halkla ilişkiler birimi tarafından etkinlikle yerine getirilebilir. Ne var ki, basının izlenerek elde edilen bilgilerin belediye yönetiminin belleğine salt depo edilmesi, elbette yeterli olmayacaktır. Elde edilen bilgiler, süzölmeden ve seçime uğramadan karar verme mekanizmalarına ulaşabilmelidir.

Vatandaşların başvuruları, yönetimin halkı tanımak için kendi olanaklarını seferber etmesine gerek kalmadan, halkın kendiliğinden sağladığı bilgiler için zengin bir kaynak oluşturur. şikâyet ve dilek kutularından yararlanmanın insanlarımızın alışkanlıkları arasında olmamasına karşın, dilekçe alışkanlığının ne ölçüde yaygın olduğu hep biliniyor. Kuşkusuz Anayasanın da verdiği dilekçe hakkının kullanımı, özünde daha çok kişisel sorunların çözölmesi isteklerine yöneliktir. Ama belediyenin toplumdan dilekçe ile gelen mesajlara karşı tavır takınacağı, dilekçelerde dile getirilen mesajların üzerinde özenle durulacağına değgin toplumda bir inanç yaratılması durumunda, dilekçeler aracılığı ile be-

lediyeye son derece yararlı bilgilerin akacağıını öngörmek, herhalde yanıltıcı olmayacaktır.

İzmir Yıldırım Servis türü programların hemşerilerin sorunlarını saptamak açısından etkili bir işlev yapabileceklerini de belirtmek gerekir.

C. Katılma

Halkla ilişkiler bağlamında "katılma" sözcüğü ile kastettiğimiz, seçimler dışında belediyenin karar verme sürecini, organlarının durumunu ve uygulamalarını etkilemek amacı ile kentliler için var olan olanaklar ve bunlardan yararlanılmasıdır. Bu olanakların genişliği ve bunlardan yararlanmanın yoğunluğu ölçüsünde, kent halkı belediyeyi etkileyebilecek, böylece kentinin istediği belediyenin gerçekleşmesi kuşkusuz kolaylaşabilecektir.

Kent halkının belediye işlerine ilişkin dilek, gereksinim ve yakınmalarını öğrenmeye yönelik bundan önceki bölümde ele aldığımız belediyece izlenebilecek yol ve yöntemler de kuşkusuz, karar sürecini etkilemektedir, bu nedenle de "katılma" olgusu içinde düşünülebilirler. Ancak biz burada bu yol ve yöntemler dışında kentlilere yasal yollarla karar mekanizmasını etkilemeye, hatta daha öte belediye yapısını değiştirmeye olanak sağlayan yolları ele almak istiyoruz.

Halkın belediyesini oluşturmaya yönelik çabalar, kanımızca, kent halkına oldukça uzun bir süre olan 4 ya da 5 yıllık seçim süresi sonunu beklemeden, yasal yollarla belediyeyi etkileme olanağını da verebilmelidir. Böyle bir olanağın varlığı, bizce belediyenin halka karşı her zaman duyarlı ve sorumlu bir tutum içinde olmasını sağlamak açısından önem taşımaktadır.

Bu yollar arasında kamuoyuna başvurma, halk girişimi (citizen initiative), hemşeri toplantısı (public hearing), görevden alma (recall) gibi yöntemlerden sözedilebilir.¹¹

Bunlar arasında kuşkusuz en yaygın olanı, kamuoyuna başvurmaktır. Birçok ülkede kentle ilgili önemli kararların alınmasında belediye meclisi ile sistemin sağladığı temsil olanağı yeterli bulunmamakta, bu tür konularda, kararın doğrudan kent halkı tarafından verilmesi uygun görülmektedir. Türkiye'de kamuoyuna başvurma belediye düzeyinde be-

¹¹ Bkz.: William H. Gilbert, Public Relations in Local Government, International City Management Association, Washington D.C., 1975.

P. C. Mayer-Tasch, Die Bürgerinitiativbewegung, Rowohlt, Hamburg, 1976.

lediye kurulması, komşu yerel yönetim birimleri ile birleşme gibi çok sınırlı alanlarda başvuru bir yöntemidir.

Yasaların zorunlu kıldığı ya da belediye yönetiminin isteği ile başvurulabilecek kamuoylaması yanında bu yöntemin, kentlilerin girişimi (Citizen Initiative) ile uygulanmasına olanak veren sistemler de vardır. Belli oranda seçmenin başvurusu üzerine, gene belli konular bu sistemlerde kamuoyu onayına sunulmaktadır.

Ayrıca halk girişimi yönteminden günümüzde ABD ve özellikle Avrupa ülkeleri belediyelerinde halkın katılımı ve halkla işbirliği sağlanması açısından giderek çok etkili bir biçimde yararlanılmaktadır. Bu yöntem aracılığı ile kentli grupları, özellikle kendilerini ve çevrelerini ilgilendiren konularda belediyenin belli tavırlar takınmasını, hizmet üretmesini sağlamak için belediye ile ilişkiye girmekte, seslerini etkili bir biçimde duyurmak amacı ile de tüm olanaklardan yararlanmaktadırlar. Bu girişimlere çoğunlukla belediyeler duyarsız kalamamakta, sorunlara eğilmekte, çözümler bulmaya çalışmaktadır. Çoğu kez sorunların çözümüne, girişimi başlatan gruplar da belediyenin desteği ile etkin biçimde katılmaktadır.

Belediye meclis toplantılarının kentlilere açık olması, hemen tüm ülkelerde uygulanan bir yöntemdir. Ne var ki, genellikle hemşerilere salt meclis toplantılarını izleme, dinleme olanağı sağlanmaktadır. Bunun ötesine geçerek, meclis toplantılarında ya da belli konularda düzenlenecek özel oturumlarda (public hearing) kentlilerin de görüşlerini belirtmelerine olanak veren ülkeler de vardır.

Kentlilerin belediyeyi etkilemesine en geniş ölçüde olanak sağlayan bir yol da, seçmenlerin görev süresi sona ermeden belediyenin seçilmiş elemanlarının görevlerinden alınmaları için, girişime geçebilmeleridir. Belli bir oranda seçmenin girişimi ile bu yöntemin tipik uygulamalarına yaygın olmamakla birlikte, A.B.D.'de rastlanmaktadır.

Bu yöntemlerin uygulanmasının önemli bir özelliği, güç işlemesi, pahalı olması ve sık, sık kötüye kullanılmaları olasılığının bulunmasıdır. Bununla birlikte bir süre sonra yerel topluluk bu tür yöntemleri etkinlikle uygulamayı öğrenmektedir. Yöntemlerin belediyeyi sürekli olarak kentlilere karşı uyanık, duyarlı ve sorumlu bir tavır almaya zorladığı ise bir gerçektir. Doğrudan demokrasi uygulamasının tüm yararlarını içeren bu yöntemlerden uygun olanların, belli konularda Türk belediyeleri için de uygulanmasına olanak sağlanmasının yararlı olacağını belirtmek istiyoruz.

Bu yöntemler dışında bazı belediyelerimizde kentli katılımını yaygınlaştırmak amacı ile "Fahri Müfettişlik" programları, hemşeri kartı dağıtılması gibi uygulamaların üzerinde durulduğu görülmektedir.

D. Belediyenin Gereksinimi Olan Kent Kamuoyu ve Halkla İlişkiler

Belediyenin halkla bütünleşebilmesi, kaynaşabilmesi için, kendisini kent halkının istediği yönde değiştirmesi yeterli değildir. Kaynaşma, uyum için, kent kamuoyunun da belediyenin amaçları ve işlevi doğrultusunda değiştirilmesi gerekebilir. Halkla ilişkiler çabalarının bir amacı da bunu gerçekleştirmektir.

Halkı öğrenmeye yönelik çalışmaların sonunda, örneğin, kent kamuoyunun belli konularda yanlış değerlendirmeler yapmakta, yanlış yargılara varmış olduğu saptanmış olabilir. Bu durumda halkla ilişkiler çabalarının, kamuoyundaki bu yanlış imajın düzeltilmesine yöneltilmesi gerekecektir.

Belli programların başarısı için kent kamuoyunun tümünün ya da ilgili kesiminin desteği ve işbirliğinin belediyeçilikte özel önem taşıdığı bilinmektedir. Örneğin temizlik, yeşillendirme kampanyaları gibi programlar, kent mobilyasının, park - bahçelerin korunması ve uygun kullanımı, ya da belediyenin getireceği yasaklamalarla, yeni düzenlemelere uyulması gibi konularda başarı sağlanması, kent halkının desteği ve işbirliğine bağlıdır. Ama bazı durumlarda bu desteğin sağlanabilmesi için kent halkının bazı alışkanlıklarının, değer yargılarının değiştirilmesi ve böylece ters - yönlü tepkilerinin eş - yönlü tepkiler durumuna getirilmesi gerekir. Böyle durumlarda halkla ilişkiler çabaları özellikle bu amaca yönlendirilmelidir.

Kent halkının eş - yönlü çabaları, özellikle belediyenin mali gücünün yeterli olmadığı projelerin desteklenmesi için de gerekebilir. Bu tür mali kaynaklar kent halkının gönüllü desteği ile sağlanabilmektedir. Örneğin, kentsel toplum kalkınması çalışmaları bağlamında, kent halkının tutumunu gönüllü mali destek sağlayacak, çalışmalara zaman ve enerji harcayacak yönde değiştirmek, ancak bilinçli, planlı ve sürekli halkla ilişkiler programları aracılığı ile olasıdır.

Bu açılarından yukarıda değinilmiş olan birçok yöntemin etkinlikle uygulanması üzerinde durulabilir.

Bu konularda kentlerimizde yapılması gerekenlerin azımsanamayacak boyutlarda olduğu bilinmektedir. Örneğin İzmir Büyük Şehir Belediyesince yapılan bir kamuoyu araştırması bu açıdan ilgi çekici bazı

gerçeklere ışık tutmuştur. Araştırma sonuçlarına göre, kentliyi temelde ilgilendirenin, beklediği hizmetlerin belediye tarafından gerçekleştirilmesidir. Bu hizmetlerin yüklerine katılım açısından ise kentlide genel bir isteksizlik vardır. Anketlerde gönüllü katılımdan yana olanların oranının % 5 gibi çok küçük boyutlarda kalması; hemşeri bilinci yaratılması, kentte yaşamının nimeti yanında bir bedelinin de olduğu gerçeğinin kentliye anlatılması açılarından, belediyelere önemli görevler düştüğünü göstermektedir.

Öte yandan birçok belediye başkanının, kent halkının yapılanlara istenen ölçüde sahip çıkmadığından, kent mobilyasının, (belediye otobüsleri dahil olmak üzere), kent park ve bahçelerinin hor kullanıldığından, kaçak elektrik, su kullanımından, temizlik konusunda hemşerilerin özenli ve kurallara uygun davranmadıklarından vb. konulardan yakındıkları da bilinmektedir.

Sonuç olarak bir kez daha yineleyelim ki tüm bu yakınmaları ortadan kaldırarak, kent halkının belediye ile kaynaşmasının ve belediyenin istediği yönde tutum içine girmesinin çözümü, kentlilerde hemşeri bilincinin güçlendirilerek, kentlerine sahip çıkmalarına ve belediyelerini benimseyip desteklemelerine yardım edecek sevgi ve güven bağlarının kurulmasına olanak verecek sistemli, sürekli, programlı ve bilinçli halkla ilişkiler çabalarında aranmalıdır.

E, Halkla İlişkiler Birimi ve Görevleri

Belediyelerde halkla ilişkiler birimine yer verilip verilmeyeceği, verilecekse boyutlarının ne olması gerektiği, kuşkusuz, belediyelerin büyüklüğü, hizmet verdiği beldenin nüfusu ve alanı ile yakından ilgilidir. Ayrıca belediyenin halkla ilişkiler programlarının yoğunluğu da halkla ilişkiler biriminin durumunu ve çalışacakların sayısı ile niteliklerini etkileyecektir.

Küçük belediyelerde ayrı bir halkla ilişkiler birimi ya da görevlisi oluşturmaya genellikle gerek yoktur. Bu belediyelerde halkla ilişki sorumluluğunu temelde üstlenen, başkanın bizzat kendisi olacaktır. Kanımızca küçük belediyelerde, belediye görevlilerinin halkla ilişkiler konusunda eğitilmesi ve özel halkla ilişkiler programlarının uygulanması gerekirse, büyük belediyelerin halkla ilişkiler deneyimlerinden ya da özel halkla ilişkiler firmalarından yararlanılmalıdır.

Orta boy belediyelerde bir ya da birkaç görevlinin çalıştırılacağı küçük bir birim, amaca yeterli olabilir. Büyük belediyelerde, hizmetin boyutları da gözönünde tutularak birimin genellikle "Basın ve Halkla İliş-

kiler Müdürlüğü" ya da "Dairesi" biçiminde örgütlenmesi önerilebilir. Birimin genellikle üç alt biriminin bulunması yararlı olmaktadır. Bunlar; basınla ilişkiler, yayın ve danışma - haberleşme bölümleridir.

Halkla ilişkiler birimleri doğrudan başkana bağlı olmalı, başkanın tam desteği ile çalışabilmek ve birimin belediye'nin tüm çalışmaları hakkında sağlam, zamanında, tam bilgiye sahip olması ve eylemci birimlerden yardım ve destek görmesi sağlanmalıdır.

Bu yazının sınırları çerçevesinde böyle bir birimin üstlenmesi gereken hizmetleri aşağıdaki gibi özetleyebiliriz :

Basın, radyo ve televizyonla ilişkiler; basının izlenmesi; danışma merkezi, bürosu; telefonla danışma ve yardım hizmeti; yerel kuruluşlarla ilişkiler; toplantı, seminer, konferans vb. nin, halk toplantıları, halk günleri, açık kapı programlarının düzenlenmesi; hertür yayınların, yıllık raporların hazırlanması; posterlerin hazırlanması, bastırılması, yerlerine asılması; sergilerin, fuarlarda pavyonların hazırlanması, yönetilmesi; belediye etkinliklerine ilişkin görsel - işitsel materyalin hazırlanması; okullarda halkla ilişkiler etkinlikleri; belediye görevlilerinin halkla ilişkiler eğitimi, bu amaçla broşür, el kitabı vb. nin yayınlanması; kamuoyu araştırmaları; şenlik, festival, törenlerin hazırlanması ve uygulanması; önemli ziyaretlerin programlanması ve uygulanması; belediye'nin büyüklüğüne göre dış ilişkiler ayrı bir birime verilmemişse bu etkinliklerin yürütülmesi, vb.

Kuşkusuz halkla ilişkiler birimine atanacaklarda uygun eğitim ve mesleğin gerektirdiği bilgi, beceri ve yetenek aranmalı, birimin etkililikle görev yapabilmesi için gerekli akçal olanaklarla, araç - gereçler de sağlanmalıdır.

Yazıyı bitirirken bir konunun tekrar altını çizmek istiyoruz: Halkla ilişkiler birimleri, öteki kamu kuruluşlarında olduğu gibi, belediyelerde de, kuşkusuz, belde halkı ile istenen ilişkilerin kurulması açısından kurmay hizmeti veren değerli yardımcılarıdır. Bu nedenle kendilerinden beklenen işlevi yapacak niteliklere kavuşturulmalı, örgütsel konumları bu nokta gözönünde tutularak belirlenmelidir. Ama halkla iyi ilişkiler kurma, halka yönetimi tanıtmaya ve halkı tanıma, yönetimle halk arasında verimli bir uyum sağlama, kısası belediye ile, belde halkı arasında sevgi, güven ve destek bağlarını oluşturma amacının, başkandan en uçtaki görevliye kadar tüm belediye çalışanlarının bilinçli, ortak çabalarıyla gerçekleştirilebileceği hiç unutulmamalıdır.

YEREL YÖNETİMLER VE PLANLAMA

Dr. Tayfur ÖZŞEN

GİRİŞ

Ülkemizde planlı kalkınma dönemine geçilmesi yerel yönetimlerin de (il özel idareleri, belediyeler ve köyler) plan disiplini içine alınması sorununu gündeme getirmiştir. Sorunun ana nedeni, tüm ulusal kaynakların hızlı ve dengeli kalkınma amacına yönelik olarak en akılcı bir biçimde kullanılması ve her türlü savurganlığın önlenmesi zorunluluğudur. Özellikle 2380 sayılı Yasa ve bu Yasada yapılan ek ve değişikliklerle önemli ölçüde artırılan gelirlerin yerel yönetimler tarafından akılcı ve ulusal plan hedefleri, ilke ve politikalarıyla uyumlu bir biçimde ve savurganlığa yol açmadan kullanılması, yerel yönetimlerde planlama aracının etkin bir biçimde uygulanmasının taşıdığı önemi arttırmaktadır.

Nitekim Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında belediyelerin yatırım programlarının belli dönemler itibariyle saptanacağına öngörülmesi, 1987 Yılı Programında ise belediyelerin beş yıllık planlar yaparak olası harcama ve kaynaklarını belirleyeceklerine ilişkin tedbire yer verilmesi, bu gereksinme ve zorunluluğu vurgulayan yeni kanıtlardır.

Ancak yerel yönetimler ve planlama konusunu incelemeye başlarken Türk planlılığının ulusal planlama ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler açısından önem taşıyan bazı temel özelliklerine ana batlılarıyla da olsa kısaca değinilmesi yararlı görülmektedir.¹

Bu özelliklerden birincisi ulusal kalkınma planlarının bütünlüğü ilkesidir. Gerçekten kalkınma planının tutarlı olması başarının ön koşulu olup, tutarlılığın ise bütünlük ilkesinden soyutlanması olanaksızdır. Çünkü çeşitli kaynaklardan farklı yöntemlerle sağlanmış ve ayrı amaçlara göre değerlendirilmiş verilere dayanan çeşitli yerel ve yersel (fiziki) planların bulunduğu bir toplumda ulusal planların başarı sağ-

¹ Giriş bölümündeki açıklamalar için bakınız: Seyfettin Naliş, İl Genel İdaresi ve Planlı Kalkınma, İçişleri Bakanlığı İÇ-DÜZEN Yayın No: 2, Ankara, 1970, s. 31 -38, 57-61.

lama olanağı yoktur. Bu nedenle iyi bir sosyo - ekonomik plan yapabilmenin ve bu planı başarı ile yürütebilmenin temel koşullarından birisi de onun bütünlüğünü sağlamaktır.

Kalkınma Planının bütünlüğünün sağlanması için onun yerel planlarla ilişkilerinin kurulmuş olması, ayrıca yersel planların da dayandıkları verileri ulusal ya da yerel kalkınma planlarından almaları gerekmektedir. Böylelikle veri akımında bütün planların işbirliği içinde bulunmaları sağlanmış olacaktır. Ancak direktif akımının ulusal plandan yerel ve yersel planlara doğru olması gerektiği sürekli olarak gözönünde tutulmak durumundadır.

Ulusal kalkınma planlarının bütünlüğü ilkesi yerel yönetimlerin tüm çalışmalarını bu planın veri ve direktiflerine göre düzenlemelerini, bu planda öngörülen hedef ve amaçlara uygun plan ve program hazırlamalarını zorunlu kılmaktadır. Özerk birer yönetim birimi olarak ayrı tüzelkişilikleri, karar ve yürütme organları, ayrı mal varlıkları olan, kendi bütçelerine göre bir takım gelirleri toplayıp harcamalarda bulunan ve özellikle yerel ortak ihtiyaçların karşılanması için yatırımlar yapan bu yönetim birimlerinin bütün etkinliklerinin ulusal planın emrettiği doğrultuda yerine getirilebilmesi, bir başka deyişle ulusal planın bütünlüğünün korunması, yerel yönetimlerin plan ve programlarının ulusal planın veri ve direktiflerine uygun biçimde hazırlanmasına, yıllık bütçelerinin de bu plan ve programlarla tutarlı olmasına bağlı bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerin gerçeklerden uzak, sınırlı kaynaklar üzerinde sınırsız isteklerle yüklü plan ve programlarla ortaya çıkmaları, önemli kaynak ve insangücü savurganlığına ve sonuçta da ulusal kalkınma hızının yavaşlamasına yol açacak, bir tür plansızlık ve programsızlık demek olan bu durum ise plancılıktan beklenen yararı kuşkusuz azaltacaktır.

Türk plancılığının bir diğer önemli özelliği, kalkınmayı gerçekleştirmenin, ulusal tasarrufu artırarak yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmenin bir devlet görevi olmasıdır. Bunun doğal sonucu olarak kalkınma planlarını yapmak da devlet görevi olmaktadır. Planın böyle bir nitelik kazanmasının temel nedeni, onun yalnızca hükümet politikasının ya da belli bir kamu kurumunun görevlerinin bir parçası olarak değil, bütün devlet mekanizmasının ödevi halinde düşünülmüş olmasıdır. Çünkü kalkınmaya yönelik çabaları yürütecek olanlar hükümetler olmakla birlikte çağdaş devlet yapılarında hükümetlerin yetkisi birçok sınırlamalara uğramış, yasama ve yargı yetkileri de yürütme görevini önemli ölçüde sınırlamış, ayrıca yürütme erki de kendi

içinde yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkeleri ile kısıtlanmıştır. Bu durumun doğal sonucu olarak özerk kuruluşlar ve kamu girişimlerinin yasalarla belirlenmiş ayrı yetki ve sorumluluk alanları bulunmaktadır. Bu sınırlamaların yaratacağı çelişmeler, sürtüşmeler, tıkanıklıklar hızlı kalkınmaya engel oluşturmaktadır. Oysa hızlı kalkınmanın ön koşulu, hükümetlerin doğrudan etkisi altında olsun olmasın, bütün kamu güçlerinin aynı doğrultuda çaba harcamalarıdır. Plan bu doğrultuyu belli etmek amacıyla seçilmiş bir araç olup, bu aracın yalnız hükümet ya da salt yürütme görevi olarak değil de, devlet ödevi sayılmasının nedeni, bütün toplum güçlerinin planın etki veya emir alanı içine konulmasıdır. Bu bakımdan planın emredici olduğu alan hükümetlerin emredici oldukları alanı aşarak bütün devlet kurumlarını kapsamaktadır.

Bu çerçeve içinde yerel yönetim birimlerinin de ulusal planın etki ve direktif alanı içine girdiği görülmektedir. Ancak ayrı tüzelkişilikleri, hizmet alanları, gelirleri ve bütçeleri olan bu yönetimlerin hazırlayacakları planların kavrayıcılık ve bütünlük ilkesi ile çatışan yanları bulunabilir. Bununla birlikte yerel yönetimlerin kendi yerel kalkınma ve yer sel planlarını, ulusal planların veri ve direktiflerine göre hazırlayıp uygulamaları, varolan sistemde köklü değişiklikler yapmadan da mümkündür. Bu sorun ise yerel yönetim planlarının niteliği konusunu gündeme getirmektedir. Çünkü planlı kalkınma dönemine girmiş bulunan ülkemizde, ulusal plan, yerel plan ve yersel planların karşılıklı yerlerinin belirtilmesi, kaynak ve kapasite savurganlığının önlenmesi ve yatırımların yurt düzeyinde dengeli bir şekilde dağılımı yönünden gereklidir.

Sosyo - ekonomik planları yapmak Anayasamıza göre devletin görevidir. Yerel yönetimler de isterlerse kendi coğrafi sınırları içinde bu nitelikte kalkınma planı yapabilirler. Bir başka deyişle yerel yönetimlerin sosyo - ekonomik plan yapabilmelerindeki sınırlamalardan birincisi kendi coğrafi sınırlarıdır. İkinci önemli sınırlama yukarda da değinildiği gibi ulusal planın bütünlük ilkesidir. Bu ilkenin yanısıra "idarenin bütünlüğü" ilkesi de gözönünde tutulduğunda, yerel yönetimlerin kendi coğrafi alanlarında kapsayıcı ve sosyo - ekonomik nitelikte planlar yapabilmesi çok yönlü planlamanın gerekli kıldığı yüksek teknik, iyi örgütlenme ve sıkı disiplin sağlanması gibi temel koşulların gerçekleştirilmesine bağlı bulunmaktadır. Bu durumda, kaçınılmaz olarak, bu tip yerel planların yapılmasında özellikle teknik, mali ve örgütsel açılardan devletin yardımını ve ulusal planlarla bütünlüğün sağlanması amacıyla da denetimini zorunlu kılmaktadır.

Ancak devletin bu görevlerini yerine getirirken ulusal planla yerel planlar arasındaki ilişkilerin net bir biçimde saptanmış, bir başka de-

yişle planın mekan boyutunun ve bu boyut içinde yerel planların konumunun da öncelikle belirlenmiş olması gereklidir. Gerçekte planlı döneme geçildiğinden beri bu tip arayışlara rastlanmakla birlikte bu sorunun Türk plancılığının çözülmemiş ana sorunlarından birisi olarak varlığını sürdürdüğü bilinmektedir.

Kuşkusuz bu temel sorunun çözümlenmesine kadar yerel planlama çalışmalarının niteliğinin olması gereken düzeye ulaşması da beklenemez. Fakat kaynakların kullanımının disipline edilmesini sağlamak yönünden her yerel yönetim biriminin çalışmalarını basitten karmaşığa doğru giden bir uygulama içinde özellikle örgütlenme ve teknik eleman sorununun çözümüne bağımlı olarak plan ve programlara dayandırması zorunluluğu da özellikle son yapılan düzenlemeler ışığında güncelliğini korumaktadır. Bu açıdan yerel yönetimlere verilmiş olan planlama görevlerinin yerine getirilmeye başlanması, yerel yönetimler planlamasının gelişebilmesinin de temel koşulunu oluşturmaktadır.

YEREL YÖNETİMLERDE PLANLAMA GÖREVLERİNİN GELİŞİMİ

Yerel yönetimlerde çalışmaların bir plan ve programa göre yürütülmesini öngören mevzuat hükümlerini, bu yönetim birimlerinin hizmetlerini düzenleyen yasalarda ve bu yasalara dayanarak İçişleri Bakanlığınca çıkarılmış yönerge ve genelgelerde bulmak mümkündür. Ayrıca Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarla da yerel yönetimlere planlama konusunda çeşitli görevler verilmektedir.

Kalkınma Planları ve Yıllık Programlar dışında diğer mevzuatla yerel yönetim birimlerine verilmiş planlama görevlerinin gelişimi şu şekilde özetlenebilir.

a) İl Özel İdareleri

13 Mart 1329 (1913) tarihli İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkatinin il özel idare hizmetlerini gösteren 78 inci maddesine 30 Nisan 1330 tarihinde eklenen fıkra ile söz konusu hizmetlerin il özel ve genel ihtiyaçlarına uygun olmak ve Genel Meclis kararından geçip İçişleri Bakanlığınca onaylandıktan sonra uygulanmak üzere beşer yıllık programlar içinde yürütülmesi istenmektedir.²

² Fıkradaki hüküm aynen şu şekildedir:

“İşbu maddede tadat olunan hidemata ait inşaat veya tesisatı cedide ihtiyacatı hususiye ve umumiyei vilayete muvafık olmak ve her beş senede bir defa sureti umumiye tādilen veya tecdiden tanzim edilmek üzere mecalisi umumiye karariyle tertip ve Dahiliye Nezaretince icabeden nezaretlerle bilmu-

Programlarla ilgili öteki hükümler bu Kanunu Muvakkatin 3472 sayılı Yasayla değiştirilen 84 üncü maddesinin (b) ve (c) fıkralarındadır. Bu hükümlere göre programların hazırlanmasında bütçedeki mali olanakların gözönünde tutulması gerekmektedir. Programlı işlerle ilgili ödenekler bütçeye konmaz ya da noksan konursa ödeneğin tamamı ya da noksan kısmı gelir kesimlerinden elde edilecek fazlalar karşılık gösterilmek veya il hizmetleri dışında bulunan gider kesimleri düşülmek suretiyle bütçe inceleme komisyonunca bütçeye konmaktadır.³

Ancak uygulamada gerek mali yetersizlikler, gerekse plan tekniğinin bilinmemesi nedeniyle bu tür beş yıllık program uygulamasının gerçekleştirilmesi mümkün olamamış, il özel idarelerinin programlı denebilecek çalışmaları bunların yıllık bütçelerine giren yatırım harcamalarından ibaret kalmıştır. Böylece il özel idarelerinde programların, bütçelerin kabulü ile belirdiği söylenebilir.

1913 yılından beri yürürlükte kalan yukardaki hükümler 16 Mayıs 1987 tarihinde kabul edilen ve 26 Mayıs 1987 tarih ve 19471 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 3360 sayılı "13 Mart 1913 Tarihli İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Ekleneğine Dair Kanun" ile yeniden düzenlenmiştir.

3360 sayılı Yasanın 2 nci maddesi ile Kanunu Muvakkatin 78 inci maddesine eklenen 14 üncü bent gereğince "İl özel idaresi, il'in mahalli hizmetlerine kalkınma planı ilke ve hedeflerine uygun olarak ve il'in imkân ve ihtiyaçlarını da gözönünde bulundurarak yıllık program hazırlamak ve uygulamakla görevlidir. Yıllık programlar genel, katma ve özel bütçeli idarelerden ve diğer kaynaklardan aktarılacak ödenekler de dikkate alınmak suretiyle bakanlıklar, bölge ve il kuruluşları ile koordineli bir şekilde hazırlanır. Söz konusu programların il genel meclisince kabulünden sonra bakanlıklarca aktarılan ödeneklere ait olan kısmı ilgili bakanlığın aynen veya tadilen onayı ile yürürlüğe girer. Bayındırlık ve İskân Bakanlığına ödeneği aktarılarak yürütülen işlerde onay makamı Bayındırlık ve İskân Bakanlığıdır."

Aynı yasanın 5 inci maddesi ile değiştirilen Kanunu Muvakkatin 84 üncü maddesi ise aşağıdaki şekli almıştır.

habere aynen veya tadilen kabul ve tasdik edilecek programlar dairesinde icra olunacaktır.

Bir defa mübaşeret olunan tesisat ve inşaat hitam bulmadıkça diğerlerine mübaşeret olunamaz."

³ Bu dönemde Bakanlar Kurulunca onanmadan önce bütçeler bu komisyonun incelemesinden geçmektedir.

"İl özel idaresi bütçesi, genel bütçe yılına paralel ve İçişleri Bakanlığı ile Maliye ve Gümrük Bakanlığınca birlikte düzenlenmiş formüle uygun olarak hazırlanır.

İl özel idaresi bütçesinin hazırlanması, il daimi encümenince incelenmesi, il genel meclisinde görüşülmesi ve kabulüne dair usul, esas ve süreler İçişleri Bakanlığınca çıkartılacak bir yönetmelikle düzenlenir."

Yukardaki düzenlemede adı geçen yönetmelik ise İçişleri Bakanı tarafından 31 Ekim 1987 tarihinde onaylanarak yürürlüğe konulmuştur.

Bu yönetmelik incelendiğinde 4 üncü maddesinin 2 nci fıkrasında bütçenin, yıllık programların gerekleri ile fayda ve maliyet unsurları gözönünde tutularak, verimlilik ve tutumluluk ilkelerine göre hazırlanacağı; 14 üncü maddenin 4 üncü fıkrasında hazırlık bütçesinin bütçe komisyonunda incelenmesi sırasında komisyon üyelerinin, il genel meclisince daha önce kabul edilen program dışı ve masraf artırıcı ödenek konulmasını ve programlı işlere ait ödeneğin başka işlere aktarılmasını teklif edemeyecekleri; hazırlık bütçesinin il genel meclisinde görüşülmesini düzenleyen 15 inci maddenin 3 üncü fıkrasında ise il genel meclisi üyelerinin meclisçe daha önce kabul edilen program dışı ve masraf artırıcı ödenek konulmasını ve programlı işlere ait ödeneğin başka işlere aktarılmasını teklif edemeyecekleri; bütçenin onaylanmasına ilişkin 18 inci maddenin 1 inci fıkrasında il genel meclisinde görüşülüp kabul edilen bütçenin 3 örneğinin o yıla ait program da eklenerek toplantının sona ermesinden itibaren en geç 15 gün içinde Vali tarafından İçişleri Bakanlığına gönderileceği, aynı maddenin 2 nci fıkrasında da bütçenin İçişleri Bakanlığına geldiği tarihten itibaren 30 gün içinde onaylanacağı, bu süre içinde onaylanmayan bütçenin kendiliğinden onaylanmış sayılacağı ve son olarak da aktarmalara ilişkin 21 inci maddenin 3 üncü fıkrasının (b) bendinde programa bağlı yatırım ödeneklerinden diğer bölüm ve maddelere aktarma yapılamayacağı hususları düzenlenmiş bulunmaktadır.

Bunların yanı sıra, 3360 sayılı Yasanın tanıtılması ve uygulanmasına ilişkin olarak İçişleri Bakanlığının 17.7.1987 gün ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü MİGM. APK. PLAN. YAS. DÜZ. 973.(87)/90533 sayılı genelgesi yayımlanmıştır. Genelgenin özelliği yeni yasaı tanıtmak üzere İl Özel İdare Müdürleriyle yapılan bir dizi seminer sonucunda, yasanın TBMM komisyonları ve genel kurulunda görüşülmesi sırasında ifade edilen açıklamalar, yorumlar ve değerlendirmelerle, söz konusu seminerlerde tartışılan, birleşilen ve kararlaştırılan sonuçların bir sentezi olarak düzenlenmiş bulunmasıdır.

Genelgeye göre, Kanunu Muvakkatin 78 inci maddesinin ek fıkrasında yer alan yıllık program hazırlanması ve uygulanması konusu 3360 sayılı Yasa ile daha geniş ve açık bir şekilde 14 üncü bent olarak yeniden düzenlenmiştir.

Buna göre, il özel idaresi, ilin yerel ve ortak ihtiyaçlarını, olanaklarına göre hazırlayacağı yıllık programlarla karşılayacaktır. Yıllık programlar, Devletin beş yıllık kalkınma planlarında öngörülen ilke ve hedeflere uygun olacaktır. Bu uyumluluk, sektörler itibarıyla yatırımların ülke düzeyine dağılımında öngörülen hedeflerde, uygulanan ekonomik politikalarda ve diğer Devlet politikalarında da gözönünde bulundurulacaktır.

Yıllık programların hazırlanmasına, İl Genel Meclisinin Mayıs ayı toplantısından önce Valiliklerce İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin destek ve yardımı ile İl Özel İdare Müdürlükleri vasıtasıyla Bakanlıklar, bölge ve il kuruluşları ve kaymakamlardan program tekliflerinin toplanması ve bu kuruluşlarla koordinasyon sağlanmak suretiyle başlanılacaktır.

Hazırlanan program taslakları "İl Koordinasyon Kurulu"nda görüşüldükten sonra İl Daimi Encümeninin incelemesine sunulacak, İl Daimi Encümeni'nin incelemesinden sonra da il özel idaresinin gelecek yıla ait programı, İl Genel Meclisinde görüşülecektir.

Yıllık programların düzenleniş biçiminde birlik ve beraberliğin sağlanması için İçişleri Bakanlığınca geliştirilen "Program Formu" da genelge ekinde gönderilmiştir.

Yıllık programlar, Yasanın değişik 78 inci maddesinin 14 üncü bendinde öngördüğü gibi iki bölümden oluşacaktır.

Yıllık programın birinci bölümünde, il özel idaresinin kendi kaynakları ile (yerel katkı dahil) gerçekleştireceği yatırımlar yer alacaktır. Bu bölüm il genel meclisi tarafından görüşülüp kabul edildikten sonra kesinleşeceğinden önceliklerin iyi bir şekilde saptanması ve gelecek yıla ait bütçe gelir tahminlerinin de sağlıklı ve gerçekçi olması gerekmektedir. Yıllık programın birinci bölümü il genel meclisinin Mayıs ayı toplantısında görüşülüp kabul edildikten sonra kesinleşecektir. Bu bölüm onaylanmak üzere bakanlıklara gönderilmeyecektir. Ancak bütçenin yılsonunda onay için İçişleri Bakanlığına gönderilmesi sırasında incelemelere yardımcı olunması bakımından bütçeye eklenecektir.

Yıllık programın ikinci bölümü aynı birinci bölümünün hazırlanışında izlenen usule göre oluşturulacaktır. Program taslakları ilin yerel ve ortak nitelikli yatırımlarını kapsayacak şekilde ve il özel idaresine; genel, katma ve özel bütçeli idarelerden ve diğer kaynaklardan aktarı-

lacak veya aktarılması umulan ödenekler gözönünde bulundurulmak suretiyle hazırlanacaktır. Hazırlanan yıllık programın ikinci bölümü il genel meclisinin Mayıs ayı toplantısında görüşülüp kabul edildikten sonra ilgili bakanlıklara gönderilecektir. İlgili bakanlık, yıllık program üzerinde gerekli incelemeyi yaptıktan sonra aynen veya tadilen onaylamak suretiyle yıllık programın ikinci bölümü kesinleşmiş olacaktır.

İlgili bakanlık, genelde yatırımların konusu itibariyle kendi görev alanına girdiği ve ödeneğini il özel idaresine aktaracak olan bakanlıktır. Ancak bazı yatırımlar, ödeneği bütçesinde yeralan bakanlık tarafından değil de; Bayındırlık ve İskân Bakanlığına ödeneği aktarılmak suretiyle yürütülmektedir. Bu gibi hallerde yıllık programın ikinci bölümünün onay yetkisi, ödeneği gönderecek bakanlık yerine Bayındırlık ve İskân Bakanlığına ait olacaktır.

Yıllık programın ikinci bölümü il genel meclisinde görüşülüp kabul edildikten sonra ilgili bakanlığa gönderilirken; programın kesinleşmiş olan birinci bölümünün de, karşılaştırmaların yapılması ve tekrarların önlenmesi bakımından ve sadece bilgi olarak eklenmesinde yarar vardır.

İlgili Bakanlıkça aynen veya tadilen onaylanan yıllık programın ikinci bölümü de böylece kesinleşmiş olacaktır. Onaylanan yıllık programın ikinci bölümünde yeralan yatırımlar, ödenekleri ilgili bakanlıkça il özel idaresine aktarıldıktan sonra gerçekleştirilecektir.

Görüldüğü gibi son çıkarılan 3360 sayılı Yasa ile beş yıllık yerine yıllık programların hazırlanmasının öngörülmesi kanımızca 1913 tarihli Kanunu Muvakkata göre üzerinde durulması gereken önemli bir farklılıktır. Çünkü eğer 3360 sayılı Yasanın öngördüğü gibi kalkınma planı ilke ve hedeflerine uygun bir planlama söz konusu olacak ise bunun en az beş yıllık bir perspektif içinde ele alınması gerekmektedir. Özellikle, bir yılı aşan süreli yatırımların varlığı da göz önünde tutulduğunda ulusal planlama ile yerel planlama arasındaki sağlıklı ilişkilerin kurulabilmesi için konuya beş yıllık bir plan ya da program hazırlığıyla başlamak zorunlu olmaktadır.

Nitekim 3360 sayılı Yasaya temel oluşturan hükümet tasarısında bu nitelikte beş yıllık planlar hazırlanması öngörülmekteydi. Tasarıya göre ulusal kalkınma planı ilke ve amaçlarına, bölge planlarına uygun olarak, Devlet Planlama Teşkilatının destek ve görüşü ile hazırlanacak bu plânlar İçişleri Bakanlığının onayı ile kesinleşecek, yıllık programlar

da beş yıllık yatırım planının yıllık dilimleri olarak bütçeden önce hazırlanıp, bütçeye temel oluşturacaktı.⁴

Yine tasarıya göre yıllık programlar genel, katma ve özel bütçeli idarelerden il özel idaresine aktarılacak ödenekler de dikkate alınmak suretiyle bakanlıklar, bölge ve il kuruluşları ile koordineli bir şekilde hazırlanacak ve il genel meclisinin kabulü, ilgili bakanlıkların görüşleri alınarak İçişleri Bakanının onayı ile yürürlüğe girecekti.

Kanımıza göre tasarıdaki bu hükümlerin, 3360 sayılı Yasaya yansımaları, 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyeleri hakkındaki Yasada olduğu gibi il özel idareleri düzeyinde de planlama sürecinin sağlıklı bir biçimde işletilmeye başlaması bakımından daha olumlu bir adım olacaktı. Ancak kesinleşen metnin yalnızca yıllık program hükmünü içermesi, yürürlüğe konulan son yönetmelikte bütçenin onaylanması sırasında yıllık programlara uygunluğunun aranmasının gösterilmemesi, il özel idaresi düzeyinde özellikle son zamanlarda gelir durumlarındaki iyileşmelerden sonra önemi artan ve ulusal plan hedeflerinin desteklenmesi için kaçınılmaz olan daha etkili bir planlama çalışmasına başlanılabilesinin hukukî temellerini oluşturabilme bakımından üzerinde durulması gereken konular olarak belirmektedir.

b) Belediyeler

1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Yasasının 15 inci maddesinin 30 uncu fıkrasında beldelerin harita, kadastro ve müstakbel şehir planlarını yaptırmak ve en az beşer yıllık bir mesai imar programı hazırlamak ve uygulamak, aynı maddenin 31 inci fıkrasında beldenin sokak ve meydanlarını plana ve programa uygun olarak düzenlemek ve iyileştirmek; 32 nci fıkrasında da beldenin lağım ve çukurlarını plan ve programa göre yapımını ve onarımını gerçekleştirmek görevleri yer almaktadır.

1933 yılında çıkarılan 2290 sayılı Yapı ve Yollar Yasası da 5 inci maddesinde yukarıda belirtilen 30 uncu fıkraya paralel bir hüküm getirmekle beraber, mesai imar programının beş yılda tamamlanamayan kısımlarının 2 nci ve 3 üncü beş yıllık programlara bırakılmasını belediye meclisinin gerekçeli kararı üzerine İçişleri Bakanlığının onayına bağlıyordu.

1956 tarihli ve 6785 sayılı İmar Yasası ise 30 uncu maddesiyle "program terimine" Belediye Yasasına göre daha fazla açıklık getirmiş ve 4 yıllık imar programları hazırlanmasını öngörmüştür. Yakın bir zamana

⁴ İdarecinin Sesi Dergisi, Türk İdareciler Derneği Yayını, Sayı 1, Ocak 1987, s. 28.

kadar yaklaşık otuz yıl kadar yürürlükte kalan 6785 sayılı İmar Yasasının 30 uncu maddesi aynen şu şekildedir :

"Belediyeler imar planının tasdikinden sonra, bu planı tatbik etmek üzere, kendi mali imkânlarına göre, dörder yıllık imar programları hazırlarlar. Bu programlar belediye meclislerince kabul edildikten sonra kesinleşir. Belediyeler imar programlarının tatbiki için lüzumlu tahsisatı, programı tatbik edecek ve beldenin imar faaliyetine göre hasıl olacak ihtiyacı karşılayacak fen adamı veya fen heyeti kadrosunu her yıl bütçelerine koymakla mükelleftirler".

Bu konudaki daha ayrıntılı hükümler ise 1957 tarihli ve İmar Yasası gereğince düzenlenen İmar Tüzüğü'nün 23 - 26 ncı maddelerinde yer almıştır.

Öte yandan Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğü'nün 2 nci ve 3 üncü maddeleri, programlı işler için bütçeye konulan ödenekten herhangi bir sebeple bütçenin diğer kısımlarında bölüm ve maddelere aktarma yapılmasını yasaklamakta, hesap döneminin sonunda programlı giderlerden kullanılmayan ödenek artıklarının ertesi yıl bütçesinde ilgili olduğu bölüm ve maddelerde "devir" olarak gösterileceğini ve karşılığının bankada nakit olarak muhafaza edileceğini bildirmektedir.

İmar programları konusundaki uygulamalara bakıldığında belediyelerin bu işe de, imar planları konusunda olduğu gibi önem vermedikleri ortaya çıkmakta, belediyelerin çoğunun imar programı yapmadıkları, yapanların programlarının da genel olarak yetersiz oldukları anlaşılmaktadır.

İmar konusu dışında belediyelerin yerine getirmekle yükümlü oldukları tüm hizmetleri kapsayan plan ve program hazırlamalarına ilişkin başka bir hükme rastlanmamaktadır.

3 Mayıs 1985 tarihinde kabul edilen ve 9 Mayıs 1985 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 3194 sayılı yeni İmar Yasasında ise dört yıllık yerine beş yıllık imar programları hazırlanması öngörülmüştür. Söz konusu yasanın 10 uncu maddesine göre belediyeler, imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde bu planı tatbik etmek üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlarlar. Beş yıllık imar programlarının görüşülmesi sırasında ilgili yatırımcı kamu kuruluşlarının temsilcileri görüşleri esas alınmak üzere meclis toplantısına katılır. Bu programlar belediye meclisinde kabul edildikten sonra kesinleşir. Beş yıllık imar programları sınırları içinde kalan alanlardaki kamu hizmet tesislerine tahsis edilmiş olan yerleri ilgili kamu kuruluşları, bu program süresi içinde kamulaştırırlar. Bu amaçla gerekli ödenek kamu kuruluşlarının yıllık bütçelerine konulur.

Belediyelerde hizmetlerin plan ve programa bağlanması açısından kanımızca en önemli gelişme 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi hakkındaki Yasa ile ortaya çıkmıştır. Bu yasanın 20 nci maddesine göre Büyük Şehir dahilindeki tüm hizmetler devlet kalkınma planının ilke, hedef ve sürelerine uygun olarak yapılacak plan ve programlara göre yürütülür. Yine yasanın amacını belirten 1 inci maddesinde hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak konusuna yer verilmekte, 6 ncı maddede belirtilen görevler arasında (a) bendinde Büyük Şehir yatırım plan ve programlarını yapmak görevi yer almakta, hizmetlerin dağılım esaslarını gösteren 7 nci maddenin 3 üncü fıkrasında Büyük Şehir dahilindeki alt yapı hizmetleri ile kara ve deniz taşımacılığı hizmetlerinin bir koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla Büyük Şehir Belediye Başkanlığında yönetmelik ile tespit edilecek kamu kurum ve kuruluşları temsilcilerinin katılacağı bir "Alt Yapı Koordinasyon Merkezi" ile bir "Ulaşım Koordinasyon Merkezi" kurulacağı, dördüncü fıkra da Alt Yapı Koordinasyon Merkezinin kamu kurum ve kuruluşlarınca Büyük Şehir dahilinde yapılacak alt yapı yatırımları için Kalkınma Planı ve Yıllık Programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program haline getireceği, bu kesin programlarda birden fazla kurum ve kuruluşça aynı anda yapılması gerekenlerin "Ortak Program"a alınacağı, beşinci fıkra da ortak programa alınmayan yatırımlar için her bakanlık ile ilgili Büyük Şehir ve ilçe belediyeleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının Alt Yapı Koordinasyon Merkezince tespit edilen programa göre harcamalarını kendi bütçesinden yapacakları, yedinci fıkra da Koordinasyon Merkezince alınan ortak yatırım ve toplu taşıma ilgili kararların bütün belediyeler ile kamu kurum ve kuruluşları için bağlayıcı olduğu belirtilmektedir.

12 Aralık 1984 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında 3030 sayılı Yasanın uygulanması ile ilgili Yönetmeliğin 16 ncı maddesinde de Alt Yapı Koordinasyon Merkezlerinin görevleri ile hak ve yetkileri saklı kalmak üzere Büyük Şehir yatırım plan ve programlarını yapmak görevinin Büyük Şehir Belediye Meclisine ait olduğu, bu plan ve programların kalkınma planı ve yıllık programlara uygun olarak hazırlanacağı ve bütçeye esas teşkil edeceği, planlarda bulunmayan ve programlara alınmayan hususlara bütçede yer verilemeyeceği belirtilmekte, 49 uncu maddede de Büyük Şehir dahilindeki tüm hizmetlerin Devlet Kalkınma Planının ilke, hedef ve sürelerine uygun olarak yapılacak plan ve programlara göre yürütüleceği vurgulanmaktadır.

Görüldüğü gibi 3030 sayılı Yasa ve buna ilişkin yönetmelikte yer alan hükümler bir yerel yönetim birimi düzeyinde, o birimin tüm hiz-

metlerini kapsayan nitelikte plan ve programlar hazırlanmasını, bu planlarla ulusal plan arasında uyum ve bütünlük sağlanmasını planlı döneme geçildiğinden bu yana ilk kez bu nitelikte kurallaştırmaktadır.

Kuşkusuz mevzuattaki bu tür gelişmeler ancak uygulamaya başarılı bir biçimde yansıdığı oranda önem ve anlam taşıyabilecektir. Bu nedenle gerek beş yıllık imar programları, gerekse Büyük Şehir belediyelerindeki plan ve program çalışmalarının ayrı bir inceleme ve araştırma konusu yapılarak mevzuatla uygulama arasındaki ilişkilerin değerlendirilmesi gerekmektedir.

Ancak bu aşamada belediyeler düzeyinde de ilerde değineceğimiz türden ciddi sayılabilecek, basit de olsa bazı yöntem ve tekniklerden yararlanarak gerçekleştirilen hizmet ve yatırım planlarının yapıldığını söylemek edindiğimiz izlenimlere göre mümkün görülmemektedir.

c) Köyler

18 Mart 1340 (1924) tarihli ve 442 sayılı Köy Yasasının 43 üncü maddesinde ihtiyar meclisinin köy işlerini "en ziyade lazım olandan" başlayarak bir sıraya koyacağı ve biri yapılıp bittikten sonra sırasıyla hepsini köylüye gördürmeye çalışacağı, önce yapılması gereken sağlık, yol, okul işlerinin geri bırakıldığını köyün bağlı olduğu kaymakam ya da vali haber alır ve şikâyet üzerine öğrenirse bunların göstereceği yolda işlerin yapılacağı belirtilmiştir.

Köy hizmetlerinin bir plana ya da programa göre yürütüleceği konusunda yasada başkaca bir hüküm bulunmamaktadır.

İçişleri Bakanlığının illere gönderilen 13 Haziran 1936 gün ve 59/164 sayılı, 27 Ekim 1950 gün ve 630-629-2/13408 sayılı genelgelerinde köylerce iş programlarının yapılması öngörülmekte ve bu programların köylerin ihtiyaç ve menfaatleri ile ahenkli bir biçimde düzenlenmesi, köy bütçelerine programları için gerekli ödeneğin konulması, bu çalışmaların vali, kaymakam ve köy bürolarınca izlenmesi, çalışmalara ilişkin birleşik cetvellerin de Bakanlığa gönderilmesi istenmektedir.

Yine İçişleri Bakanlığınca 21 Ocak 1942 tarihinde çıkarılan Köy İdareleri Hesap Talimatında dolaylı olarak iş programlarından söz edildiği görülmektedir. Programla ilgili hükümler Talimatın 9, 28, 33 ve 34 üncü maddelerindedir. Ancak bu programlara 9 uncu maddede "iş programı" denilirken 28 inci maddede "kalkınma programı" denildiği görülmektedir. Söz konusu maddelere göre, köyün iş programına girmiş ve o yıl içinde yapılacak işlere ilişkin gerekli ödenek bütçedeki bölüm ve

maddelerine konulur. Bu ödenekten yılı içinde kullanılmayanlar para olarak aynen ertesi yıla devredilir ve başka yere sarfedilemez. Programdaki işlerin yılı içinde yapılması zorunludur. Yılı içinde yapılmasına imkân bulunmayıp ertesi yıla kalan işler için Köy Yasasının 43 üncü maddesine dayanılarak gerekçesi gösterilmek suretiyle kaymakam ve validen izin alınır. Aksi takdirde köy muhtarı ile ihtiyar meclisi üyelerine Köy Yasasının 46 ncı maddesine göre il ve ilçe yönetim kurullarınca 50 liraya kadar para cezası verilir.

İçişleri Bakanlığınca 1936 yılında illere gönderilen genelgede ve daha sonra 1942 yılında çıkarılan Köy Hesap Talimatı'nda köylerde "iş programı" yapılması istenmiş olmasına karşın, köylerin büyük çoğunluğunda bu programların yapılmadığı, program yapılan köylerde ise bütçelere gerekli ödeneklerin konulmadığı ya da idare amirlerinin değişmesi ile program yapılmaktan vazgeçildiği, birçok yerlerde de mülkiye müfettişlerinin teftişleri için "göstermelik" programlar hazırlandığı bilinmeyen bir şey değildir. Bazı yerlerde özellikle kaymakamların ilçe düzeyinde köy çalışmalarına da yer veren değişik süreli programlar yaptıkları görülmüştür. Ancak bu çabalar kişisel davranışlardan öteye geçmemiş, genellikle kendilerinin oradan ayrılmasıyla programlı çalışmalar da sona ermiştir.

Planlı döneme geçildikten sonra Birinci Plan döneminde Toplum Kalkınması yönteminin uygulamaya konulduğu yıllarda yine köy bazında plan ve program hazırlama ve uygulama çabalarına girilmişse de kalıcı ve etkili, tüm köyleri kapsayacak yaygınlıkta bir uygulama, bazı başarılı örneklerle karşın çeşitli nedenlerle gerçekleştirilememiştir.⁵

Buraya kadar yapılan açıklamalarda yerel yönetim birimlerine mevzuatla verilen plan ve program görevleri üzerinde durulmuştur.

Ancak bu tür görevler yasalarda yer almakla ve terim olarak plan ve program gereğine yer verilmiş olmakla beraber Büyük Şehir Yasası dışında, kavram, kapsam, ilke ve yöntem olarak çağın koşullarına cevap vermekten uzaktırlar. Plan çerçevesine alınmak istenen konular ise sayılı ve sınırlı bir görünüm içinde kalmışlardır. Oysa ki yerel yönetimlerin sorunları, belli bir kaç konuyu kapsayan basit yöntemli plan-

⁵ 3367 sayılı ve 20 Mayıs 1987 tarihli Yasa ile 442 sayılı Köy Yasasına 7 Ek Madde eklenmiş ve köy yerleşim planlarının hazırlanması öngörülmüştür. Ancak bu planların hazırlanması görevi köy yönetimine ait olmadığından konu dışında kalmaktadır

larla çözümlenemeyecek kadar yoğunlaşmıştır. Ulusal düzeydeki planların ilke ve hedeflerine paralel bir uygulamayı gerektirmektedir.⁶

Öte yandan ulusal kalkınma planlarının bütünlüğü ilkesi yerel yönetimlerin de tüm çalışmalarını bu plana göre düzenlemelerini, bu planda öngörülen amaç ve hedeflere uygun plan ve program hazırlamalarına zorunlu kılmaktadır.

Ancak uygulamada, ne yasalarda yer alan plan ve programlar, ne de ulusal planlama açısından, yerel yönetimlerin planlı bir çalışma düzenine geçirilmeleri, genelde bugüne kadar gerçekleştirilememiştir.

Daha önce de değinildiği gibi, yerel planlama yaklaşımlarında süreklilik ve kalıcılık sağlanamamış olması bu durumun temel nedenlerindendir. Hele "İl Mahalli İdareler Planlaması" (İLMİP) yaklaşımının geliştirilememesi kanımızca önemli bir fırsatın değerlendirilememesidir.

Oysa gerek Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planına temel oluşturan Yeni Stratejide,⁷ gerekse Üçüncü Planda, yeni bir planlama aracı olarak kabul edilen İLMİP,⁸ daha önceki yaklaşımlara göre "kavram ve kapsam itibariyle belirtilen yöntemlere nazaran oldukça tutarlı gözükken yeni bir yöntem" idi.⁹ Çünkü "İl (mahalli idare) planlamasının, müşterek mahalli ihtiyaçları saptayacağı, bunları karşılayacak kaynakları araştırma, değerlendirme, programlama ve projelendirme çalışmalarını rasyonalize edeceği, merkezin yaptığı teknik yardımın rasyonel kullanımını ve coğrafi bakımdan dengeli dağılımını sağlayacağı düşünülmüştü".¹⁰ "Mahalli İdareler ile merkezi idarenin taşra kuruluşları arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamada araç olarak da kullanılacağı belirtilen bu planlar her ilde valinin sorumluluğu altında il özel idareleri, belediyeler ve köylerin beş yıllık faaliyetlerini içeren ve bu kuruluşlar için zorunlu planlama belgeleri" olarak öngörülmüştü.¹¹

Ancak İLMİP girişimi, bir yöntem araştırmasından öteye geçmemiş, yürütülen çalışmalar örgütlenme ve personel yetersizliği, ön çalışmaların yetersiz olması ve konunun önceden ayrıntılı olarak incelenip plan-

⁶ Şerif Tüten, Mahalli İdareler Düzeyinde İdari Planlama, Türk Belediyecilik Derneği Yayınları No : 32, Ankara, 1976, s. 16.

⁷ Uzun Dönemli Kalkınmanın ve Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının Temel Hedefleri ve Stratejisi, Resmi Gazete, 19 Temmuz 1972, Sayı: 14250.

⁸ Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT., Ankara, 1973, s. 938.

⁹ Tüten, a.g.e., s. 18.

¹⁰ Özhan Uluatam, Turgut Tan, Türk İktisat Politikasının Hukuki Çerçevesi, SBF. Yayın, Ankara, 1980, s. 24.

¹¹ a.k., s. 24.

lanamamış bulunması, bütün illerde tek tip bir uygulama için bir model geliştirilmemesi, yerel yönetimlerin karar ve icra organlarının katılımının sağlanamaması ve kuşkusuz yerel yönetimlerin, başta kaynaklarının yetersizliği olmak üzere yapısal sorunları nedenleriyle başarılı olamamıştır.

Bunun üzerine Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı yerel yönetimler planlaması açısından daha değişik bir yaklaşımı benimsemiş, il özel idareleri, belediyeler, köyler ve bunların biraraya gelerek oluşturdukları yerel yönetim birliklerinin yasalar ya da kuruluş tüzükleriyle kendilerine verilen görevleri gerçekleştirmeye ve özkaynaklarını geliştirmeye yönelik yatırımları kapsayan beş yıllık planlar hazırlamalarını öngörmüştür. Dördüncü plana göre bu planların hazırlanmasında Devlet Planlama Teşkilâtının bölge düzeyinde görevlendireceği kişilerle, valiye bağlı olarak oluşturulacak danışmanlık birimleri yerel yönetimlere yardımcı olacaklardır. Yerel yönetim planları ilgili karar organlarıncı onaylandıktan sonra yürürlüğe girecek, yıllık uygulama programı ve bu programın gerçekleşme durumunu gösteren 6 aylık dönem raporları belirtilen zamanlarda il ve bölge koordinasyon kurullarına gönderilecektir.

Ancak Dördüncü Planın dilimlerini oluşturan yıllık programlar incelendiğinde bu konuya açıklık getirici, uygulamayı yönlendirici ilke ve tedbirlerin yer almadığı görülmektedir.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ise konumuzla ilgili olarak belediyelerin yatırım programlarının belli dönemler itibariyle tespit edileceği, bu yatırımların finansmanının belediye kaynaklarından yapılmasının esas olacağı, gereken hallerde büyük projeler için ayrı bir finansman modeli geliştirileceği belirtilmektedir.

Bu planın birinci ve ikinci dilimlerini oluşturan, 1985 ve 1986 yılları programlarında bu tedbirin genelde nasıl uygulanacağına ilişkin açıklayıcı hükümlere rastlanmamaktadır.

Yalnız 1986 Yılı Programında Büyük Şehir Belediyeleri açısından Belediye Hizmetleri Master Planı kavramına yer verilmiştir. Bu Programa göre Büyük Şehir Belediyeleri, modern şehircilik hizmetlerinin ifası için yapmaları gereken yatırım programlarını belirli dönemler için tespit ederek, ortaya çıkacak yatırım ihtiyaçlarının projeye bağlanması, finansman imkânlarının açıklıkla belirlenmesi sonucunda Belediye Hizmetleri Master Planı çalışmalarına başlayacaktır.

1987 Yılı Programında ise belediyelerin beş yıllık planlar yaparak, olası harcamalarını ve kaynaklarını belirleyecekleri tedbirine yer verilmiş bulunmaktadır.

Ancak bu tedbirlerin öngörülmesine karşın, uygulamada bugüne kadarki genel görünümü değiştirecek nitelikte bir gelişme henüz görülmemektedir.

Kanımızca, İLMİP dışında da, yerel yönetimlerdeki planlama çalışmalarının gelişmemesinin temel nedeni, planlı çalışmayı gerektirecek: ve mümkün kılacak bir ortamın oluşturulmaması, bu yönetim birimlerinin, plan yapacak ve uygulayacak örgütlere ve yakın bir zamana kadar yeterli kaynaklara sahip olamamalarıdır. Ayrıca, merkezi yönetim, planlama konusunda gereken yol göstericiliği yapamamıştır.

Oysa İLMİP çalışmalarından hareket edilerek yerel yönetimler için bir planlama metodolojisi geliştirmek ve özellikle İçişleri Bakanlığınca oluşturulmaya ve geliştirilmeye çalışılan Valiliklerdeki Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri ile Büyük Şehir Belediyelerindeki APK Birimlerinden de yararlanarak bu metodolojinin aşamalı olarak uygulanmasına başlamak mümkündür.

Bu nedenle, incelemenin bundan sonraki aşamalarında da görüleceği gibi, özellikle İLMİP çalışmalarının yeniden gözden geçirilmesi, uygulama ve sonuçlarının değerlendirilmesi, karşılaşılan sorunların ve önerilen çözüm yollarının hatırlanması, yerel yönetimler planlamasının yeni bir etkililiğe kavuşturulmasında, mevzuat hükümleri ile Kalkınma Planları ve Yıllık Programlardaki tedbirlerin yaşama geçirilmesinde önemli katkılar sağlayacak niteliktedir.

Çünkü İLMİP yaklaşımı, Özündeki doğruluk ve geçerlik nedeniyle etkisini bugün de sürdürmektedir. Nitekim İl Özel İdarelerine ilişkin Yasa Tasarısının T.B.M.M. ne sunulduğu sırada İçişleri Bakanının düzenlediği basın toplantısında onbeş yıla yakın bir zamandan beri tartışması yapılan İLMİP'in bu tasarı ile halkın iradesine bırakılmış olduğunu belirtmesi bu saptamanın en canlı kanıtıdır.¹²

İL MAHALLİ İDARELER PLANLAMASI YAKLAŞIMI

İl Mahalli İdareler Planlaması (İLMİP), içinde oluştukları yerel toplumların ortak ihtiyaçlarını gidermek amacıyla kurulmuş olan yerel yönetimlerin bu hizmetlerini plan ve program disiplini içinde ve kendi kaynakları ile karşılamalarını, kaynaklarını geliştirerek ussal bir biçimde kullanmalarını sağlamak ve merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki teknik ve mali yardım ilişkilerini düzenlemek, idarenin

¹² İdarecinin Sesi Dergisi, Sayı 1, Ocak 1987, s. 26.

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

İLMİP konusunda yayınlanan belgelerden, bu çalışmanın amaçları;

1 — Ulusal ihtiyaç ve ortak yerel ihtiyaç ayırımına uygun bir planlama ve uygulamaya başlamak,

2 — Ortak yerel ihtiyaçların öncelikle yerel kaynaklardan ve plan ve program disiplini içinde karşılanmasını ve bunun için yerel kaynakların ussal kullanımını sağlamak,

3 — Yerel yönetimlere görevleriyle orantılı olarak gelir kaynaklarının sağlanmasına, bu birimlerin öz kaynaklarının geliştirilmesine ve tüm kaynakların kalkınma hedef ve ilkelerine uygun şekilde tahsisine, kullanılmasına ve değerlendirilmesine yardımcı olmak,

4 — Yerel kalkınma çabalarını bir plan disiplini içinde ulusal kalkınma planı amaçları doğrultusunda kanallize etmek ve plan uygulamasının etkinliğini artırmak,

5 — Merkezi idare kuruluşları ile yerel yönetimler arasında etkili bir koordinasyon, işbirliği ve haberleşme sağlamak, merkezi idarenin yapacağı mali ve teknik yardımları bir düzene bağlamak olarak saptanabilir.¹³

Hukuki dayanak açısından ise, İLMİP çalışmalarının dört ana hukuki temele dayandığı görülmektedir. Bunlardan birincisi 1961 Anayasasıdır.

1961 Anayasasının “İktisadî ve sosyal hayatın düzeni” başlığını taşıyan 41 inci maddesinin ikinci fıkrası “İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek, bu maksatla milli tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma planlarını yapmak Devletin ödevidir” demektedir.

“Devletin İktisadî ve sosyal ödevlerinin sınırı” başlığını taşıyan 53 üncü maddesinde ise “Devlet, bu bölümde belirtilen İktisadî ve sosyal amaçlara ulaşma ödevlerini, ancak İktisadî gelişme ile mali kaynaklarının yeterliği ölçüsünde yerine getirir.” hükmü yer almaktadır.

¹³ Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının 11.7.1972 gün ve 5211 sayılı genelgesi, s. 1; Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 940.

"İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzelkişiliği" alt başlığını taşıyan 112 nci madde "İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir." "Mahalli İdareler" alt başlığını taşıyan 116 ncı madde ise yerel yönetimlere ilişkin temel kuralları koymakta ve son cümlesinde "Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" hükmünü getirmektedir.

Son olarak 1961 Anayasasının 129 uncu maddesinde "İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınma plana bağlanır. Kalkınma bu plana göre gerçekleştirilir" denmekte, planın bütünlüğü ilkesi getirilmektedir.

Bu maddelerin sırasıyla incelenmesinden görüleceği gibi "İdarenin bütünlüğü" ilkesi bakımından tamamen bağımsız olmadıkları anlaşılan yerel yönetimlerin kalkınma açısından Devletçe, kendisine Anayasayla verilen görevler sonucu bazı düzenlemelere konu olması doğaldır. Özellikle yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir sağlanması, fakat diğer yandan Devlet olanaklarının sınırlılığı, yine Anayasal bir zorunluluk olan planlamanın varlığını gerektirmektedir.

İLMİP en başta bu gereksinmenin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.

İLMİP'in ikinci hukuki temelini ise Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş Yasası oluşturmaktadır.

1960 yılında çıkarılan Teşkilatın kuruluşu hakkındaki 91 sayılı Yasanın görevlere ilişkin 2 nci maddesinin (d) fıkrasında "Planların başarı ile uygulanabilmesi için ilgili daire ve müesseselerle mahalli idarelerin kuruluşu ve işleyişlerinin ıslahı hususunda tavsiyelerde bulunmak" hükmü yer almaktadır.

İLMİP, Devlet Planlama Teşkilatınca bu görevin yerine getirilmesi kapsamına girmektedir.

Üçüncü olarak Kalkınma Planları ve Yıllık Programlar ve özellikle 1971 Yılı Programından başlamak üzere özellikle Yeni Strateji ve Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı İLMİP'in en açık dayanaklarıdır.

Ayrıca Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının 24.7.1971 gün ve 7779 sayılı, 17.9.1971 gün ve 9184 sayılı, 8.2.1972 gün ve 887 sayılı genelgeleri ile 14.1.1972 tarihli onayı; Başbakan imzasıyla yayınlanan 11.7.1972 gün ve 5211 sayılı ve İçişleri Bakanlığının 18.8.1972 gün ve 326 sayılı genelgeleri İLMİP çalışmalarının diğer hukuki dayanaklarını oluşturmaktadır.

İLMİP'İN GEREĞİ VE ÖNEMİ

İl Mahalli İdareler Planlamasının gereğini ve önemini belirtebilmek için herşeyden önce yerel yönetimlerimizin 1970'li yılların başındaki durumuna kısaca bir göz atmakta yarar vardır.

1961 Anayasasının 116 ncı maddesi, ortak yerel ihtiyaçların yerel yönetimlerce karşılanmasını esas almakta ve bu yönetim birimlerine görevleri ile orantılı gelir sağlanacağını belirtmektedir. Bu Anayasa hükmüne rağmen, söz konusu dönemde yerel yönetimler, yerel ortak ihtiyaçları yeterince karşılayamamaktadırlar.

Bunun nedenleri;

a) Yerel yönetim görevleriyle ilgili yasaların günün koşullarına uygun olmaması, mevzuatın yetersiz ve dağınık oluşu,

b) Yasal ve yönetsel aksaklıkların Anayasa'nın idarenin bütünlüğü ilkesi ile bağdaşmayan uygulamalara yol açması, genel yönetim hizmetlerinin bu ilkeye bağlı olarak, plan ve programa bağlanmaması ve yeniden düzenleme çalışmalarının yetersizliği,

c) Merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki görev çizgilerinin iyi belirlenmemesi ve görev ikilemlerinin doğması, görevlerin ve bunlar için kaynakların uygun ve dengeli olarak yerel yönetimlere dağıtılmaması,

d) Yasalarda gösterilen yerel yönetim gelirlerinin çeşitli kaynaklardan alınması, yasal payların gösterilen oranda ve zamanda verilememesi,

e) Yerel yönetimlere sağlanan gelir kaynakları ile bu birimlerin görevleri arasında bir denge sağlanamaması,

f) Merkezi idarenin yerel yönetimlere yaptığı transferlerin dağınık ve düzensiz olması, yapılan yardımların çeşitli kanallardan, belli olmayan zamanlarda ve belirli ölçülere bağlı olmaksızın verilmesi,

g) Yeni kurulacak yerel yönetim birimlerinin ölçeklerinin günün koşullarına uygun büyüklüklerde saptanamaması yüzünden yetersiz birçok yeni yerel yönetim biriminin doğması,

h) Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yeterince arttırılamaması yanında kaynakların iyi kullanılamaması, başka bir deyişle hizmetlerin planlanmaksızın karşılanmaya çalışılmasının hem yerel hem de merkezden transfer edilen kaynakların ussal kullanılamaması sonucunu doğurması,

i) Halkın gönüllü katkılarının planlı, programlı ve örgütsel olmaması yüzünden gerçek ihtiyaç önceliklerine göre kullanılamaması, miktarlarının saptanmasının güç olması, bu yüzden halkın bu tür hizmetlere ilgisinin azalması ve ulusal plan ölçeğinde isteklerin artması,

j) Yerel yönetimler ve bunlarla ilgili kuruluşların plan uygulamasına ahenkli bir biçimde katılamadıkları için bunlar arasında etkili bir işbirliği ve koordinasyon sağlanamaması,

k) Yerel yönetim organlarının yapıları ve çalışma yöntemleri ile hizmet gerekleri arasında denge kurulamaması,

l) Yerel yönetimlerin merkezi idare ve onun taşra kuruluşları ile etkin işbirliği ve koordinasyonunun sağlanamaması,

m) Yerel yönetimler üzerindeki denetimin kuruluşların amaçlarına ulaşmalarına yardım edecek etkili, verimli ve yapıcı nitelikte olmaması,

n) Bu yönetim birimlerinin hizmetlerini yürütebilmek için, özellikle yatırımların gerçekleşmesinde, proje hazırlayacak teknik hizmet personelinin gerek nitelik ve gerekse sayı olarak yetersizliği,

o) Yerel yönetimler personelinin, zaman zaman hizmet içi eğitim yapılamaması nedeniyle günün koşullarına göre değişen işlevlere ve yasalara uyabilme gücünü olarak sayılabilir.¹⁴

Bu bilgilerin gösterdiği gerçek, yerel yönetimlerimizin, 1970'li yılların başında, Anayasa'nın 112 nci maddesinin öngördüğü "idarenin bütünlüğü", 41 ve 129 uncu maddelere göre sağlanacak ekonomik ve sosyal yaşamın uyumlu, adil ve dengeli olarak gelişmesiyle ilgili düzen ve planlı kalkınmanın bütünlüğü ilkelerinin gerektirdiği anlayış, birbirini tamamlayıcı ve destekleyici uyumlu işbirliği ve dayanışmadan genellikle yoksun oluşudur.¹⁵

Oysa;

1 — Planlı kalkınmanın gelişmiş ülkelerin düzeyine yaklaşımda hızlandırıcı bir yöntem olduğu artık herkesçe kabul edilen bir gerçek olduğuna göre, böyle bir yöntemde yerel istek ve ihtiyaçların saptan-

¹⁴ Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, Fikret Kutsal ve diğerleri, Mahalli İdareler, DPT. Yayını, No: KD/239, Ankara, Mayıs 1972 (Çoğaltma).

¹⁵ Avni Akyol, Planlı Kalkınmada Genel İdare ve Mahalli İdarelerin Temel Sorunları ve Çözüm Yolları Üzerine Bazı Düşünceler ve Teklifler, İller ve Belediyeler Dergisi, 50. Yıl Özel Sayısı, s. 422.

ması ve bunlar karşısında olanakların bilimsel bir biçimde ortaya çıkarılarak, daha verimli şekilde giderilmesi büyük önem taşımaktadır.¹⁶

2 — Her sosyal kuruluş açık olarak hedeflerini tespit ve bunları gerçekleştirecek olanak ve araçları devamlı olarak bu hedeflere uydurmak suretiyle varlığını sürekli kılar. İşte hedeflerin ve bunları gerçekleştirecek olanak ve araçların saptanması planlama çalışmasını gerektirir.¹⁷

3 — İleri bir sanayileşme düzeyine ulaşmayı, dolayısıyla üstün bir ekonomik güç kazanmayı başarabilen ülkelerin kalkınmasında, bu ülkelerin yönetim ve örgütlenme alanlarında geçirmiş bulundukları evrimin büyük payı olduğu her geçen gün biraz daha iyi anlaşılmaya başlanmıştır. Bundan dolayıdır ki, Türkiye’de de gerek merkezi yönetime ve gerekse yerel yönetimlere yapı, yöntem ve işleyiş bakımlarından, kalkınmayı hızlandırıcı bir nitelik kazandırmak gerekmektedir. Böylece yönetim, hem kalkınmaya ayak uydurabilecek, hem de kalkınma amaçlarına yararlı bir araç hizmeti görebilecektir.¹⁸

4 — 1973 - 1995 perspektif tercihi yapılmış bulunması, ulusumuzun Batı Avrupa’nın 100- 150 yılda aştığı mesafeyi 20 yılda aşmak durumunda ve zorunda olması, kamu yönetiminin kalkınma süreci ve kalkınma planlaması içindeki yerini, önemini, değerini ve ağırlığını daha çok artırmaktadır. Bu durum kamu yönetiminin de "planlı kamu yönetimi" rolünü benimsemesini, kendini buna göre düzenlemesini ve yenilemesini gerektirmektedir.¹⁹

Bu zorunluluk "idarenin bütünlüğü" ilkesi açısından yerel yönetimler için de söz konusudur.

5 — Yerel yönetimlerin sağladıkları gelirler ve yaptıkları giderler küçümsenecek bir miktar olmayıp, özellikle yerel yönetim gelirlerinin görevleriyle orantılı olarak düzenlenmesi ve öz kaynaklarının geliştirilmesi halinde daha büyük miktarlara ulaşabileceği düşünülürse gerek ulusal kalkınma hedefleri ve planları, gerekse ortak yerel ihtiyaçların daha etkin bir biçimde karşılanması açısından planlı olarak değerlendirilmesinin taşıdığı önem açıktır.

¹⁶ Ankara İli Mahalli İdareler Planlaması Raporu, Ankara Valiliği, Koordinasyon Kurulu Sekreterliği, Ankara, Mart 1973, s. 1.

¹⁷ Elshout, Howen, Mahalli İdareler İçin Merkezde Yürütülen Hizmetler, TODAİE Yayını, Ankara, 1972, (Çoğaltma), s. 7.

¹⁸ Tahir Aktan, Türkiye’de Mahalli İdareler ve Planlı Kalkınma, Ankara, Eroğlu Matbaası, 1970, s. 5.

¹⁹ Avni Akyol, a.g.m., s. 425.

Ekonomik ve sosyal yaşamın uyumlu, adil ve dengeli olarak gelişmesi ve planlı kalkınmanın bütünlüğü ilkesi yerel yönetimlerin de planlı kalkınma içinde kendisine düşen yeri almasını gerektirmektedir.

6 — Perspektif plan döneminde gerçekleştirilecek olan hızlı sanayileşme, kamunun bu konuda büyük sorumluluklar yüklenmesini gerektirmektedir. Bu durum perspektif dönemde, yerel yönetimlerin yerel ihtiyaçları, ulusal ihtiyaçların karşılanmasını sınırlandıracak ölçüde mali yardımlara gerek olmaksızın yerel kaynaklarca yeterince karşılanmalarını zorunlu kılmaktadır.²⁰

7 — Buna bağlı olarak ortak yerel ihtiyaçların giderilmesinde gönüllü halk katılımlarının da sağlanması gerekir. Halkın bu katılımları yapabilmesi ise yardımların ussal bir biçimde değerlendirileceğine ve bugünkünden daha iyi bir duruma ulaşacağına inanmasına bağlıdır.

Bu inancı ise hedefleri, bu hedeflere hangi olanak ve araçlarla ulaşılabileceğini gösteren, halkın yapılmasına, sorumluluğuna, kontrolüne katıldığı, kendisini özdeşleştirebildiği planlı ve programlı çalışmalar yaratabilir.

Ancak yukarıda da belirtildiği gibi yerel yönetimlerin 1970'li yılların başındaki durumu, varolan yasalar, gelir kaynakları, görev ikilemeleri ve boşlukları, çalışma yöntemleri buna olanak vermemektedir.

Bütün bu gerekçeler yerel yönetimler açısından yeni yol ve yöntemleri aramak ve bulmak zorunluğunu ortaya çıkarmıştır. İLMİP işte bu yeni yol ve yöntemlerden birisidir.

Bir başka deyişle İLMİP, baştan beri belirtmeye çalıştığımız amaçlar ve nedenlerle yerel yönetimlerin daha çağdaş ve bilimsel bir çalışma aracına kavuşmalarıdır.

Ancak 1970'li yılların başındaki biçimiyle eleştirilebilecek yanlışları ve eksiklikleri olan bu yaklaşımın, gereken tedbirlerin alınmasıyla zaman içinde yukarıda belirtilmeye çalışılan amaçlara ulaşmayı sağlayabilecek, yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesini, sorunlarının çözülmesini hızlandırabilecek bir işlevde görebilecek nitelikleri taşıdığı, bu alandaki çalışmaların incelenmesi ile daha iyi anlaşılabilir.

KALKINMA PLANLARI VE YILLIK PROGRAMLAR IŞIĞINDA İLMİP KONUSUNDA YAPILAN ÇALIŞMALAR

İLMİP çalışmalarına ilişkin ilk bilgilere açık olmamakla birlikte 1971 Yılı Programında rastlanmaktadır. Programın 799 uncu sayfasında

²⁰ Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı.

Van, Elazığ, Samsun, Zonguldak ve İzmir İllerinde İl Koordinasyon Kurulları üyeleri vasıtasıyla il ve ilçelerde mevcut doğal, beşeri, iktisadi ve sosyal kaynakların tam bir envanterinin yapılması ve bunlara dayalı olarak ihtiyaç programlarının hazırlanması öngörülmüştür.²¹

Kanımızca bu tedbirin uygulanmasına yönelik arayışlar sonucunda, İLMİP düşüncesi Devlet Planlama Teşkilatında 1971 yılından itibaren daha büyük bir anlam ve yoğunluk kazanmaya başlamıştır.

Aynı yıl beş ilde İL PLANLAMASI adı altında ve pilot proje niteliğinde başlatılan çalışmalar, 1972 yılında tüm illeri kapsamı içine almış, İl Mahalli İdareler Planlaması olarak gelişen konu, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı ile yeni bir planlama aracı olarak planlama sistemimiz içinde yer almıştır.

Çalışmaların gelişimini zaman sırasına uygun olarak şu şekilde özetlemek mümkündür.²²

1) 1971 Yılı Çalışmaları: İl Planlaması Pilot Projesi İlk Uygulama

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının 24.7.1971 gün ve 7779 sayılı genelgesiyle illerde "Planlama Danışmanlıkları" kurulması kararlaştırılmıştır.

Genelgeye göre bu uygulamanın amacı;

1) Anayasa'nın 41 ve 116 ncı maddeleri uyarınca "ulusal ihtiyaç" ve "yerel ortak ihtiyaç" ayırımına uygun bir uygulamaya başlamak,

2) Plan tekniğinin etkinliğini artırmak,

3) Merkezi, bir yandan yerel küçük hizmet ve yardımların baskısından kurtarıırken, öte yandan kaynakların daha iyi değerlendirilmesine ve tahsisine geçmek,

4) "İdarenin bütünlüğü" ilkesine belli bir içerik vermek ve İşçileri, Köy İşleri Bakanlıkları arasındaki ilişkileri düzenlemek,

5) "Vali"lere çağdaş bir görev aleti kazandırmak, enerjilerinden yararlanmak,

6) Merkezin yatırımcı kuruluşlarının sahip olduğu bölge kuruluşlarını daha iyi değerlendirmek şeklinde özetlenebilir.

²¹ 1971 Yılı Programı, DPT., 1971, s. 799.

²² İl Mahalli İdareler Planlaması Çalışmaları, DPT., Koordinasyon Dairesi İl Planlaması Bölümü Müdürlüğü, Ankara, Şubat 1973 (Çoğaltma); Fikret Kutsal, İl Mahalli İdareler Planlaması Uygulamaları Mahalli İdarelerin Mali Durumları Konularında Bir İnceleme, DPT. Yayını, Ankara, Haziran 1973 (Çoğaltma).

Genelgede daha sonra Planlama Teşkilatının nasıl hareket edeceği üzerinde durulmuş :

a) Önce gerice illerimizin, 1 — İlçe yaklaşımı, 2 — Gerileme gözlemini kullanarak saptanması,

b) İl Özel İdareleri için bir basit “İktisadi Geliştirme Programlaması” modeli hazırlanması öngörülmüştür.

Bu programlar aslında İl Özel İdarelerinin, köylerin ve belediyelerin ayrı ayrı kendi yasaları çerçevesinde ve yıllık bütçe biçiminde yaptıkları programlamanın beş yıl uzatılmış ve entegre edilmiş şekli olacak, yerel yatırım projeleri geliştirilmesi düşüncesinin yerleşmesine, Köy İşleri Bakanlığının, İller Bankasının ve öteki kumullardan “yerel ortak ihtiyaçlar” için hizmet götürenlerin çabalarının etkinleşmesine yol açacaktır.

Bu programlamanın ulusal planın il bazına oturması veya onun ağırlığını alarak sapması söz konusu değildir. Ulusal plan ve onun yurt düzeyine yayılmış uygulaması olduğu gibi devam edecek, Valilerin merkezin ajanı olarak yürüye gelen sorumluluğu değişmeyecektir. Ancak İl Koordinasyon Kurullarının daha etkili olabilmesi için “Planlama Danışmanlarının hizmetinden yararlanılmış olacaktır.

Görülüyor ki İl Planları, aslında, yerel ortak ihtiyaçların Devlet Planlama Teşkilâtının yardımı ile, Valinin önderliğinde, İl Özel İdaresi, Köy Bütçeleri ve gerekli hallerde Belediye Planları ile karşılanması çabasının yeni bir aşamasıdır.

Bu amaçla Devlet Planlama Teşkilâtı yetiştirdiği uzmanları ilkbahar ve sonbaharda illere göndererek il düzeyinde 5 yıllık ve yıllık programlar yapılmasını sağlayacak, koordinasyon hizmetine yardım edecek ve asıl önemlisi ulusal ve yerel planlar için kaynak araştırması yapıp, proje olanakları seçecek, özel yerel yatırım olanak ve heveslerinin verimli projelere yönelmesine öncülük edeceklerdir.

Bundan sonra, ilk aşamada 1971 uygulamasına katılacak uzmanlar saptanmıştır. Alan uygulamasına katılacak ve uygulama sürecinde danışman olarak görevlendirilecek uzmanların saptanmasından sonra, yönlendirme niteliğindeki eğitim programına geçilmiş, 6.9.1971 - 25.9.1971 günleri arasında yapılan seminer sonunda Müsteşarlık Makamınca bir program değerlendirmesi yapılmış ve bu değerlendirmeye illere gidecek danışmanlar, danışman grupları, koordinatörler ve gidecekleri iller saptanmıştır.

Danışmanların yönlendirilme semineri sırasında Müsteşarlık Makamının 290 sayılı genelgesiyle "İL PLANLAMASI BİRİMİ" kurulmuş, bu birimin çalışmaları ve örgütlenmesi hakkında ana direktifler verilmiştir.

Bu aşamalar sırasında İl Planlaması çalışmalarının amacı, kapsamı ve yürütülmesi hususunda İçişleri Bakanlığı ile daimi bir koordinasyon ve işbirliği sağlanmış ve çalışmalar ana hatları ile bir protokole bağlanmıştır.

Bu protokolde önce İllere "İl Planlama Danışmanlarının gönderilme amacı açıklanmış, İl Danışmanlarının işlevsel bir çalışma düzeni içinde görevlerini yürütebilmesi için İllerde Valilerce ve kurulacak çalışma gruplarınca yerine getirilecek görevler belirtilmiş, son bölümde de yönetim ve çeşitli hükümlere yer verilmiştir.

İllerde yapılacak İl Planlaması 1971 yılı alan uygulaması hazırlıkları böylece tamamlandıktan sonra İçişleri Bakanlığı yetkilileri ve ilgili Valiler, bu konuda görevlendirilen vali yardımcıları ile Devlet Planlama Teşkilatı yetkilileri ve Danışmanların katıldığı ortak bir toplantı yapılmıştır.

İzmir'de ilgililer ile yapılan toplantıdan sonra danışmanlar üçer kişilik gruplar halinde 4 Ekim 1971 günü görevlendirildikleri illere hareket etmişler ve illerdeki çalışmaları Valilerin başkanlığında ve ilde mevcut bütün yetkililerin katıldığı toplantılar düzenleyerek başlatmışlardır.

Bu toplantılarda İl Planlaması uygulamasının amaçları, hedefleri, ilkeleri, çalışma yöntemleri, metodolojisi anlatılmış ve topluca tartışılmıştır.

Bundan sonraki çalışmalar yönlendirme seminerinde işlenen hususlar ile ana prensipler ve bu konuda hazırlanan İl Danışmanları El Kitabı esaslarına paralel olarak yürütülmüştür.

Böylece İLMİP çalışmalarına ilişkin ilk uygulama 1971 yılında, pilot proje niteliğinde ve metodoloji araştırması özelliğinde İzmir, Zonguldak, Samsun, Elazığ, Van olmak üzere beş ilimizde yapılmıştır.

Çalışmaların yürütülüş şekli ana haplarıyla şöyledir.²³

Önce yerel yönetimlerin 1960 - 1970 dönemine ait gelir - gider durumundan merkezden gönderilen formların doldurulması suretiyle saptan-

²³ Fikret Kutsal ve diğerleri, Mahalli İdareler, s. 21

miş, incelenmiş ve bu yönetim birimlerinin ön hazırlıkları tamamlanmış bulunan 1972 yılı bütçe rasyonalizasyonları hakkında önerilerde bulunulmuştur.

Bundan sonraki aşamada. 1973 - 1977 dönemi gelir ve gider projeksiyonları yapılmış, bu projeksiyonlarda geçmiş yılların verileri ve bu verilerin ortaya koyduğu trendler ele alınmıştır. Ancak bazı illerde, bazı yerel yönetim birimleri için projeksiyonlar 1960 - 1970 dönemi verilerine ve bazılarında ise 1965 yılından önceki farklı bütçe uygulamaları nedeniyle, 1965 - 1970 dönemi verilerine dayandırılmıştır.

Daha sonraki aşamalarda, illerde ihtiyaçların saptanması, ihtiyaçlar saptandıktan sonra, bunlar arasından "ortak yerel ihtiyaç" niteliğinde olanların projelendirilmesi, önem ve öncelik sırasına konulması, kaynak ve ihtiyaç dengelerinin kurulması, gelir kaynaklarının artırılması, harcamalarda tasarruf sağlanması olanaklarının araştırılması gibi çalışmalar yapılmıştır.

Bu çalışmalar sonucunda yerel yönetim birimlerinin her biri için bütçe ve yatırım ilişkilerine ve yatırımların yönlendirilmesine ait önerileri kapsayan ön raporlar ortaya çıkmıştır.

1971 yılı İl Planlaması uygulaması için pilot il olarak seçilen beş ilden, İzmir'deki çalışmalar iki buçuk ay devam etmiş, çalışmalar sonunda rapor bitirilemediğinden bastırılmamıştır.

Zonguldak İlindeki çalışmalar kırk gün, Samsun İlindeki çalışmalar sekiz gün, Elazığ İlindeki çalışmalar otuz üç gün ve Van İlindeki çalışmalar kırk gün sürmüş, çalışmalar sonunda hazırlanan raporlar Velilere sunulmuş, daha sonra da Devlet Planlama Teşkilatınca basılarak yayınlanmıştır.²⁴

1971 yılında yapılan uygulama sonunda hazırlanan, "Çalışmaları Değerlendirme Raporu"nda da belirtildiği gibi, ilk uygulama pilot proje niteliğini ve metodoloji araştırması özelliğini taşıdığından, her ildeki uygulama farklı olmuştur. Ayrıca pilot illerin DPT'nce bastırılarak tüm illere dağıtılan ilk uygulamaya ait il planlaması danışmanları gruba raporlarının incelenmesi sonucunda; illerin farklı niteliklerde olması ve araştırma yapan il danışmanları ile bu illerde görevli yöneticilerin değişik görüşleri benimsemeleri nedeniyle değişik metodların uygulandığı da ortaya çıkmaktadır. Örneğin;

²⁴ Zonguldak, Van, Elazığ, Samsun, İzmir İl Planlaması Pilot Projesi Uygulaması, İl Danışmanları Raporları, DPT. Yayınları.

- a) İllerde değişik sayılarda çalışma grupları kurulmuştur.
- b) Zonguldak ilinde sadece gelir ve giderler ile ilgili öneriler saptanmıştır.
- c) Samsun İlnde vazgeçilebilir nitelikteki gider maddelerinde yasal ya da az miktarda artışlarla yetinilerek maddeler ve bölümler arasında düzenlemeler ile yatırımlara olanaklar oranında en fazla fonların ayrılabilmesini öngören bütçe rasyonalizasyonu yapılmıştır.
- d) Elazığ İlnde varolan bütçe olanakları ile yapılacak işlerin önceliklerine göre sıralanması anlamında bir rasyonalizasyona gidilmiştir.
- e) Van İlnde hedefler saptanamadığından rasyonalizasyon çalışmalarının yapılamadığı belirtilmektedir.
- f) 1973 - 1977 dönemi için gelir ve gider projeksiyonları yapılırken Van İlnde 1960- 1970 dönemi, Zonguldak ve Elazığ illerinde ise 1965- 1970 yıllarına ait bütçe rakamları esas olarak alınmıştır.

Aynı şekilde 1973 - 1977 projeksiyonlarının yapımında gözönünde bulundurulması gereken gelir trendlerinin hesaplanmasında da çok değişik ölçüler ve metodlar uygulanmıştır.

Bunların yanı sıra, 1971 yılı pilot proje uygulamasında gelir-gider çalışmalarının; genellikle bütçenin içinde rasyonalizasyon tedbirleriyle veya yatırım olanakları bulunabilen bütçelerde, mevcut potansiyeli yerel yönetimlere gelir sağlayıcı ekonomik nitelikli projelere tahsis etme şeklinde yürütülmüş olduğu görülmektedir.

Gelir artırıcı faaliyetlerin, irat ve servet vergileri tahakkuklarındaki tahsilatı arttırma olanakları yanında, yerel yönetimlere ait malları atıl durumdan çıkarma faaliyetleri şeklinde yürütüldüğü izlenmektedir.

Bu arada, 1971 yılı pilot proje çalışmaları, uygulamaya katılan DPT uzmanlarına; ulusal kalkınma atılımı içinde sahip olduğumuz kaynakları, olanakları, bulundukları yerde ve yakından tanıma, il yöneticilerine ve ildeki tüm kuruluşların görevlilerine de, DPT'ni ve çalışmalarını daha yakından tanıma, plan ve program kavramları içinde, daha etkin çalışma olanakları sağlamıştır.²⁵

İllerdeki çalışmalar tamamlanıp bütün danışmanlar merkeze döndükten sonra Müsteşarlık Makamınca, 1971 yılı İl Planlaması uygulama faaliyetlerine ait değerlendirme çalışmaları yapılması öngörülmüştür.

²⁵ İl Planlaması Pilot Projesi İlk Uygulama Değerlendirme Raporu, DPT. Yayını,

Tüm danışmanlar birlikte çalışarak, 1971 yılı İl Planlaması değerlendirilmesini yapmışlar ve çalışmalar sonunda değerlendirme raporlarını hazırlamışlardır.

Bu aşama ile İl Planlaması 1971 yılı çalışmaları sonuçlanmış ve çalışma süresince danışman olarak görevlendirilen Teşkilat uzmanları asıl görevli oldukları sektörlerine dönmüşlerdir.

2) 1972 Yılı Çalışmaları

Pilot proje çalışmalarının kazandırdığı deneyimler ve ortaya çıkardığı olumlu sonuçlar nedeniyle, bu çalışmaların tüm illeri kapsamı 1972 Yılı Programı ile kabul edilmiştir.

1972Yılı Programı, bir önceki yıla oranla İL PLANLAMASI konusuna daha açık ve ayrıntılı biçimde yer vermektedir. Programın 369 - 375 inci sayfaları arasında "Köy ve Köylü Sorunu - Mahalli İdareler - İl Planlaması" başlığı altında yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi çalışmaları ve İl Planlaması hakkında açıklamalar yapılmakta, tedbirler getirilmektedir.

1972Programı önce pilot proje niteliğinde olmak üzere 1971 yılının ikinci yarısında "İl Planlaması" çalışmalarına başlanıldığını belirtmekte, çalışmaların genel amaçlarını, 1971 yılında yapılanları açıklamaktadır.

Tedbirler kısmında ise, il planlaması pilot projesi çalışmalarının 1972 yılında tüm illeri kapsamı, yöneltme eğilimi yapılması, illerde vali yardımcılardan birinin, gerektiğinde il planlaması konusunda görevlendirilmesi, kaymakamlık kurslarında konuya önemi ile orantılı yer verilmesi, 1972 yılı çalışmalarının belirtilen amaçlar, hedefler ve ilkeler gereğince planlanması, yürütülmesi ve değerlendirilmesi amacıyla 1971 yılında yapılan protokolün ve çalışmaların ışığı altında, 1972 uygulama yılının ilk altı ayı içinde Devlet Planlama Teşkilatı ile ilgili bakanlık ve kuruluşlar arasında gerekli yönetim ve örgütlenme tedbirlerinin alınması, düzenlenmesi ve yürürlüğe konması öngörülmüştür.

Bu aşamalardan sonra 1972 yılı İLMİP çalışmalarını sürdürmek üzere, DPT Müsteşarlığınca yayınlanan 8.2.1972 tarih ve 336 sayılı genelgede belirlenen örgütlenmeye gidildiği görülmektedir.

Anılan genelgede 17.9.1971 tarih ve 290 sayılı genelgede öngörülen ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığına bağlı olarak kurulan "İl Planlaması Birimi"nin genişletildiği, "İl Planlaması Bölümü Müdürlüğü" haline getirildiği, 1971 yılı il planlaması çalışmalarına katılan danışman-

lardan altı uzmanın İl Planlaması Bölümünde görevlendirildiği ve Bölüm Müdürlüğünün diğer daire başkanlıkları ve şube müdürlükleri ile ilişkileri izlenmektedir.

İlgili genelgelere dayanılarak alınan onayda bu örgütlenmenin gerekçesi şu şekilde ifade edilmiştir:

“9 yıllık planlı dönem içinde tüm sorunları ve gerçek durumları ile ele alınmamış olduğu bir gerçek olan ve Anayasanın özellikle 41, 112, 115, 116 ve 129 uncu maddeleri gereğince fonksiyonlarına, kuruluşlarına ve işleyişlerine açıklık ve denge kazandırılması zorunlu olan tüzelkişilikli bir kamu kuruluşu bulunan Mahalli İdarelerimizin bugünkü durumlarını ele almanın ve bunları genel gelişme amaçları, hedefleri ve ilkelerine göre yönlendirmenin gereği açısından bugünkü ihtiyaçlar karşısında asgari bir tutumla önerilen örgütlenmenin sağlanmasına gerek duyulmaktadır.”

Yine bu onaydan izlendiği gibi Koordinasyon Dairesi Başkanlığına bağlı olarak kurulan İl Planlaması Bölümü Müdürlüğü, Programlama Birimi, Dengeleme ve Değerlendirme Birimi, Danışmanlıklar Birimi olmak üzere üç birim yöneticiliğinden oluşmaktadır.

Bölüm Müdürlüğü ilk aşamada 1972 yılı çalışma programını hazırlamıştır.

1972 yılında tüm illeri kapsayacak uygulama için hazırlanan çalışma programı üç bölümden meydana gelmektedir. Birinci bölümde merkezde yapılacak çalışmalara, ikinci bölümde illerde yapılacak çalışmalara, üçüncü bölümde 1972 yılı değerlendirme çalışmalarına yer verilmiştir.

İlgili bölümlerde, çalışmaların gerek merkezde ve gerekse illerde ele alınışına ilişkin görüş ve önerilere, özellikle 1972 yılı danışmanları konusuna geniş yer verilmiş, değişik seçenekler altında danışman gruplarının oluşturulması, sayıları, il grupları, illere gitme için değişik seçenekler, illerin gruplara ayrılması, sonbahar ve ilkbahar devreleri olmak üzere iki uygulama yapılması, doğuya giden bir grubun ikinci devrede batıya gitmesi, çalışma süreleri, gibi konular incelenmiştir.

Daha sonra, İçişleri Bakanlığı ile yapılan işbirliği uyarınca, 1972 yılı danışmanlarının Kaymakamlardan ve Vali Yardımcılarından oluşturulması ve seçilecek danışmanlar için bir yönlendirme semineri yapılması hususlarında görüş birliğine varılmıştır.

Bu işbirliği uyarınca, İçişleri Bakanlığı 20 Vali Muavini ile 67 Kaymakamı yönlendirme seminerine çağırılmıştır.

Bir taraftan 1972 yılı İl Mahalli İdareler Planlaması alan uygulaması çalışmalarına katılacaklar saptanırken, diğer taraftan yönlendirme semineri ve ders konuları ile zamanı hakkında İçişleri Bakanlığı ile görüş birliğine varılarak, saptanan program uyarınca ilgililer arasında ortak anlayış ve tek düzen bir davranış sağlamak ve kendilerine gerekli bilgileri kazandırmak amacı ile projenin genel amaç ve fonksiyonlarının, görevin gerekli kıldığı diğer hususların tartışıldığı 1972 yılı yönlendirme semineri 10 Temmuz - 27 Temmuz tarihleri arasında Ankara'da, yapılmıştır.

Seminerde yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri, mali düzeni, yerel yönetimlere yardım fonları, ortak yerel ihtiyaçlar, temel istatistik yöntemler, kaynak araştırması ve saptanması, planlama ve programlama metodolojisi, proje hazırlama ve değerlendirme, 1971 Yılı İl Planlaması Uygulaması gibi konular işlenmiştir.

Yönlendirme seminerinde çalışmaların metodolojisi işlenirken İLMİP'in amacı, kapsamı, ilkeleri ve izlenmesi gereken on aşama hakkındaki Başbakanlık Makamının 11.7.1972 tarih ve 5211 sayılı genelgesi yayınlanmış ve bütün ilgililere iletilmiştir.

Bu genelgeye göre yapılacak çalışmalar şu şekilde belirlenmiştir:

1. Toplantılar Düzenlenmesi

İllerde Vali veya İLMİP çalışmalarını yürütmek üzere görevlendireceği Vali Yardımcısının başkanlığında toplantılar düzenlenecektir.

Bu toplantılara, görüşülecek konulara göre, Kaymakamlar, İl Şube Müdürleri, Belediye Temsilcileri ve ilgililer katılacaklardır.

İlk toplantıda İLMİP çalışmalarının amacı, kapsamı ve çalışmalarda izlenecek yöntem anlatılacaktır.

2. Çalışma Gruplarının Kurulması

İLMİP uygulamasına temel olacak çalışmaların sürdürülebilmesi amacıyla teknik ve destek elemanlardan oluşan çalışma grupları kurulacaktır.

Çalışma gruplarının ve her bir çalışma grubunda görevlendirilecek eleman sayısı illerin farklı ölçek ve niteliklerine göre değişik olabilecektir.

Çalışma gruplarının etken olabilmesi için işbölümü yapılacak ve çalışmaların çeşitli aşamalarında yeni grupların ve alt grupların oluşturulması yoluna gidilecektir.

Çalışma grupları, faaliyetlerini aşağıda belirtilen aşamalara göre hazırlayacakları bir program dahilinde yürüteceklerdir.

3. Envanter Çalışması ve Verilerin Derlenmesi

İLMİP kapsamı çerçevesinde ilin olanakları saptanacaktır. Bu konuda daha önce yapılmış olan araştırma sonuçlarından da yararlanılacaktır.

İl Özel İdaresi, Belediye ve Köy bütçelerinin 1965- 1971 kesin hesap sonuçlarına göre gelir ve gider tabloları her yerel yönetim birimi için ayrı ayrı hazırlanacak ve sonra bunların icmali yapılacaktır.

Bütün yıllara ait kesin hesaplar elde edilememişse mevcutla yetinilecektir.

4. Yerel Yönetimlerin Gelir ve Gider Projeksiyonlarının Yapılması

Tablolara dökülen kesin hesap sonuçlarına göre bulunacak trend hesapları ile 1973- 1977 yılları bütçe gelir-gider tahminleri yapılacaktır.

Mevcut yasalar ve yerel yönetimlere ait yeni tasarılar gözönüne alınarak 1973 - 1977 dönemi projeksiyonlarında meydana gelebilecek gelir farklarının tahmini de ayrıca yapılacaktır.

Her üç yerel yönetim birimine ait gelirler (Öz Kaynak - Devlet Yardımları - Borçlanma) ve giderler (Cari Harcamalar - Yatırım Harcamaları - Transfer Harcamaları) için ayrı ayrı projeksiyon yapılacak ve sonra bunlar bir tabloda icmal edilecektir.

5. Ortak Yerel İhtiyaçların Saptanması

Ortak yerel ihtiyaçlar, yöre halkının karşılanmasında zorunluk duyduğu ve genellikle yerel olanaklarla karşılanabilen gerçek ihtiyaçlardır.

Yerel yönetim gelirleriyle (gerektiğinde merkezden yardım almak suretiyle) kısa ve uzun dönemde karşılanması mümkün olan ve yerel yönetimlerin görevleriyle ilgili konulardaki ortak yerel ihtiyaçlar saptanacaktır.

6. İhtiyaçların Öncelik Sırasına Dizilmesi

Her yerel yönetim biriminin gerçekleştirebileceği ortak yerel ihtiyaçlar saptandıktan sonra yatırım konuları kendi aralarında öncelik ve önem sırasına göre liste haline getirilecektir.

Bu listeden, 1973- 1977 yılları bütçe tahminlerine göre ayrılabilir kaynaklarla karşılanması mümkün yatırımlar saptanacaktır.

7. Yatırım Projelerinin Hazırlanması

Saptanan yatırım konuları projelere bağlanacaktır. Ön araştırma çalışmaları ile başlayacak projeler, teknik yapılabilirlik, mali yapılabilirlik, personel durumu, araç, gereç durumu ve rantabilite gibi ana bölümleri ihtiva edecek ve çalışma gruplarına bu konularda da görevler verilecektir.

Böylece hazırlanan projeler beş yıllık bir uygulama programı haline getirilecektir.

8. Gelir - Gider Dengesinin Kurulması

Geçmiş yılların gelir trendlerine bakarak gelecek beş yıl için gelir tahminlerinde bulunduktan ve ortak yerel ihtiyaçları ve bunların öncelik sıralarına göre gereken harcama toplamı saptandıktan sonra, kaynaklarla ihtiyaçların denkleştirilmesi, eşdeyişle gelir - gider dengesinin sağlanacaktır.

Gelecek beş yıl içinde, yatırım harcamalarına ayrılabilir kaynaklarla gerçekleştirilmesi mümkün olan yatırım projeleri yıllara göre programlanacaktır. Bir yıl içinde gerçekleştirilebilecek işler olabileceği gibi, bir kaç yıla uzanan yatırımlar da olabilecektir. Bu takdirde o yatırım için her yıl harcanabilecek miktar, yıllara ait gider bütçelerinde ayrı ayrı gösterilecektir.

Ortak yerel ihtiyaç niteliğinde ve beş yıl içinde uygulanması zorunlu olan, fakat yerel yönetimlerin öz kaynaklarıyla gerçekleştirilmesi mümkün olmayan yatırımlara ait projeler değerlendirilecek ve uygun görülen merkez kuruluşlarından yardım sağlanabilmesi için, İşçileri Bakanlığınca da benimsendiği takdirde, Devlet Planlama Teşkilâtına gönderilecektir. Bu gibi projelerin yıllara göre harcama miktarları o yılların bütçelerinde gösterilecek ve bütçe açığı belirtilecektir.

9. İLMİP Çatışmalarının Sonuçlandırılması ve 1973 Yılı Bütçe Rasyonalizasyonu

Yapılan açıklamalara uygun olarak yürütülen çalışmalar sonunda, 1973 - 1977 yıllarını kapsayan beş yıllık dönem için, ildeki yerel yönetimlerin gelir - gider ve yatırım durumlarını gösteren konsolide bir program hazırlanmış olacaktır. Programın ilk uygulama dilimi olan 1973 yılı için yerel yönetimlerin gelir ve giderlerinin saptanması, gelir-gi-

der dengesinin kurulması, harcama miktarı belirtilerek 1973 yılı bütçe rasyonalizasyonu yapılacaktır.

İLMİP çalışmaları sırasında olanakların değerlendirilmesi, dernek, birlik ve kooperatifler gibi yerel kuruluşların harekete getirilmesi, yerel yönetim gelir kaynaklarının artırılması, harcamalarda tasarruf sağlanması olanakları araştırılacaktır. Böylece elde edilecek kaynakların ortak yerel ihtiyaçlara dönük yatırımlara yöneltilmesi sağlanacaktır.

10. İLMİP Raporunun Hazırlanması

İl Mahalli İdareler Planlamasına ilişkin çalışmalar 1972 yılı sonuna kadar bitirilecek ve bir rapor haline getirilecektir.

Rapor Valiye sunulacak ve değerlendirilmek üzere iki nüshası Devlet Planlama Teşkilâtına gönderilecektir.

İçişleri Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilâtı arasında düzenlenen protokolda belirtildiği gibi Valiler, ilde İLMİP danışmanlarının ve diğer ilgililerin, işlevsel bir çalışma düzeni içinde görevlerini yürütebilmeleri için, elverişli bir çalışma yeri ve ortamını, araç ve gereç gereksinimlerini, kalacakları yeri sağlayacaklar, İLMİP çalışmaları için bir Vali Yardımcısını görevlendirecekler ve çalışma gruplarının kurulmasında, toplantılar düzenlenmesinde, çalışmaların etkinliğinin ve verimliliğin artırılmasında, uygulamanın geliştirilmesinde gerekli tedbirleri alacaklardır.

Başbakanlık Makamının 5211 sayılı genelgesinden sonra yönlendirme seminerinin kapanış günü, bütün illere İçişleri Bakanlığı kanalı ile duyurulan, Başbakanlık Makamının 27.7.1972 tarih ve 346 sayılı ikinci genelgesinde konuya verilen önem bir kez daha vurgulanmıştır.

Seminer sonunda görevli oldukları illere giden idareciler 1972 yılı İLMİP alan çalışmalarını başlatmışlardır.

Öte yandan, İl Planlaması Bölümü Müdürlüğünde bir taraftan 1972 yılı İl Mahalli İdareler Planlaması çalışmalarına ilişkin faaliyetler yürütülürken diğer taraftan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında yer alacak İl Mahalli İdareler Planlaması çalışmalarına ilişkin hazırlıklar yapılmış ve detaylı birinci müsvette hazırlanmıştır.

Daha sonra Üçüncü Planda son şeklini alan bu çalışma, uzun araştırma ve Bölümün bütün elemanlarının tüm katkıları sonucu hazırlanmıştır. Bu konuda DPT'da hazırlanan ilk detaylı doküman oluşu nedeniyle yayınlanması önerilmiş ve bu öneri gerçekleştirilmiştir.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planına ilişkin bu çalışmalar sürdürülürken 1972 yılı İLMİP çalışmalarının tanıtılması amacı ile Valilerle bir toplantı yapılması düşüncesi oluşmuş, ancak bütün Valileri aynı anda bir yere toplamanın güçlükleri ve sakıncaları belirince birkaç toplantı üzerinde durulmuştur.

Bu sırada İçişleri Bakanlığının 21 il Valisi için İstanbul'da düzenlediği toplantı uzatılarak, ilk tanıtma toplantısı yapılmıştır.

Toplantıya Valilerle birlikte İçişleri Bakanlığı ve DPT temsilcileri de katılmış, konunun amacı ve uygulamaya ilişkin alınması gerekli tedbirler, 1972 yılı uygulaması ve bütçe imkânları, 1971 yılı Pilot Proje uygulamasına ilişkin görüşler üzerinde durulmuş, tartışmalar yapılmıştır.

İllerde bir taraftan, İLMİP konusunda saptanan amaçlar ve ilkeler doğrultusunda başlatılan çalışmalar sürdürülürken, diğer taraftan da bu çalışmaların izlenmesi gerçekleştirilmiştir.

İzlemede çeşitli yollar uygulanmıştır. Örneğin, bazen illerdeki yürütücüler Ankara'ya gelerek görüşmeler yapmışlar, bazen telefon gibi haberleşme araçları kullanılmıştır.

Bazı iller DPT'nin öngördüğü teknik insangücü yardımı taahhüdüne dayanarak yazılı talepte bulunmuşlardır.

Yazılı talepte bulunan illere gidilerek yerinde izlemeler yapılmış, çalışmaların çeşitli aşamalarında görülen dar boğazların giderilmesine çalışılmıştır. Yazılı talepte bulunan illere gidilmiş iken, zamanın müsaadesi ölçüsünde komşu illerde de izlemeler yapılmıştır.

Bu amaçla yedi grupta, onsekiz ilde izleme gerçekleştirilmiştir. Bunlar alfabetik sıraya göre ve 31.12.1972 tarihi itibarı ile Amasya, Ankara, Bitlis, Çankırı, Çorum, Diyarbakır, Hakkari, İçel, Kayseri, Kars, Kırşehir, Mardin, Siirt, Tokat, Urfa, Van, Yozgat, Zonguldak illeridir.

1972 yılında illerde sürdürülen İLMİP çalışmalarının aynı yılın sonuna kadar bitirilmesi öngörülmüştür. Ancak çalışmaların tamamlanabilmesi hususunda biraz daha zaman sağlanması ve yerel yönetin karar organlarının görüş ve katkılarının sağlanabilmesi amaçları ile Başbakanlık Makamının 17.12.1972 tarih ve 8719 sayılı genelgesi ile raporların hazırlanma süresi 1973 yılı Şubat ayı sonuna kadar uzatılmıştır.

3) Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973 -1977)

Uzun Dönemli Kalkınmanın ve Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının Temel Hedefleri ve Stratejisinin dördüncü bölümünde İ (Ma-

hali İdareler) Planlaması, uzun dönemli amaçları ve hedefleri gerçekleştirmede yararlanılacak planlama araçlarından biri olarak kabul edilmiş ve merkezden teknik ve mali yardım yapılması zorunlu görüldüğünde, bu yardımların uygun bir örgüt eliyle artan bir etkinlikle ve bir program çerçevesinde yapılması öngörülmüştür.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında konu «İl (Mahalli İdareler) Planlaması» başlığı altında ele alınmış, yeni stratejiye paralel olarak İl (Mahalli İdareler) Planlamasına planlama araçları içinde yer verilmiş, yerel yönetimlerin içinde bulundukları durum ana hatlarıyla belirtilmiş ve perspektif plan döneminde yerel yönetimlerin işleyişlerinde uzun dönemli plan amaç ve hedeflerine uyumu sağlamak için esas tutulacak ilkeler saptanmış, uygulama hakkında bilgi verilmiş, Üçüncü Plan döneminde yerel yönetim bölümlerinde gereken planların yapılması için valiler nezdinde gerekli yetenekte hizmet birimi oluşturulması amaçlanmıştır. Ayrıca 950 ve 951. sayfalarda çalışmaların işleyiş düzeni de gösterilmiştir.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, yerel yönetimlerin uzun dönemli plan amaç ve hedeflerine uyumu sağlamak için aşağıdaki ilkeleri saptamış bulunmaktadır.

a) Anayasanın 112 nci maddesi uyarınca yerel yönetimlerin «idarenin bütünlüğü» ilkesi içinde çalışmaları sağlanacaktır.

b) Yerel yönetimlerin Anayasanın 41 ve 116. maddeleri uyarınca «ulusal ihtiyaç» ve «ortak yerel ihtiyaç» ayırımına uygun olarak çalışmaları gerçekleştirilecektir.

c) Anayasanın 116. maddesinde öngörüldüğü gibi yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanmasında, öz kaynakların geliştirilmesi esas olacak, yerel kaynakların ve zorunlu görüldüğünde merkezden transfer edilecek kaynakların kalkınma hedef ve ilkelerine uygun kullanımı sağlanacaktır.

d) İl (yerel yönetimler) hizmetlerinin bir hedefe, belli bir zaman içinde, belli önceliklere göre ulaşmaya sağlayacak bir plan çerçevesinde gerçekleştirilmesi esas olacaktır. Bu planlar Anayasanın 41, 53 ve 129. maddelerinde öngörülen iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma, planın bütünlüğünü bozmayacak, ayrıca hedefleri gerçekleştirmede destek olacak şekilde düzenlenecek bir program niteliğini taşıyacaklardır.

Uygulamada ise İl (Mahalli İdareler) Planları il özel idareleri, il içindeki belediyeler ve köyler için konsolide edilmiş, ilişkileri kurulmuş ve beş yıla uzatılmış bir bütün olarak hazırlanacaklardır.

Tedbirler kısmında ise;

a) Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yerel hizmetlerin yeterince karşılanmasına yeterince olanak verecek ölçüde artırılması ve bu kaynakların etkinlikle kullanılması,

b) Anayasanın «İdarenin bütünlüğü» ilkesine uyumunun gerçekleştirilmesi,

c) Yerel yönetimlerde planlama anlayışının yerleşmemiş olması sorununun çözümlenmesi konusunda öngörülen tedbirler açıklanmıştır.

Son olarak belirtilen ilkelere uyumu ve öngörülen tedbirlerin alınmasını sağlayacak nitelikteki mevcut yasa tasarılarının öncelikle yasalaştırılmalarına çalışılacağı belirtilmiştir.

4) 1973 Yılı Çalışmaları

1973Yılı Programında konu «İl (Mahalli İdareler) Planlaması» başlığı altında ele alınmış, çalışmalarla ilgili son durum kısaca belirtildikten sonra aşağıdaki tedbirlerin alınması öngörülmüştür.

1 — Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanmasında, öz kaynaklarının geliştirilmesi ve rasyonel kullanımı esas olacaktır. Yerel kaynakların ve zorunlu görüldüğünde merkezden transfer edilecek kaynakların kalkınma hedef ve ilkelerine uygun kullanımı sağlanacaktır.

2 — Hizmet karşılığı yerel nitelikteki gelirlerin tümü, yerel yönetimlere bırakılacak, bu gelir kaynaklarının kullanılmasında yerel yönetimlere yetki tanınacaktır.

3 — Kaynakların merkezi idare ile yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin kendi aralarında görevlere uygun bölümünü sağlayacak bir mali denkleştirme sistemi kurularak, bu sistem içinde, yerel yönetimlerin öz kaynakları ile devlet paylarının cins, oran ve dağıtım şekli belli esaslara bağlanacaktır.

4 — Yasal paylar dışındaki transferlerden oluşan yerel yönetim yardım fonları dağımlıktan kurtarılacak, uzun vadeli projelerin gerçekleşmesine hizmet edecek belli kriterlere bağlanarak tek elden yürütülecektir.

5 — Yerel yönetimlerde hizmetlerin standartları belirlenecek, etkili bir denetim biçimi geliştirilecektir.

6 — Ortak yerel ihtiyaç ve ulusal ihtiyaç ayırımına açıklık getirilecek, her yerel yönetim biriminin görevleri ayrı ayrı saptanacaktır.

7 — Yerel yönetimlerin işletmelerinin ve hizmetlerinin etkinliğini arttıracak bir statüye ve tüzelkişiliğe kavuşturulmaları sağlanacaktır. Ortak hizmetlerin görülmesi amacı ile yerel yönetimlerin ortak kuruluşlar meydana getirmeleri teşvik edilecektir.

8 — Yerel yönetimlerin ve halkı işbirliğine teşvik edici, halk katkısını arttırıcı tedbirler alınacak, yerel gönüllü katkıların üretken, ekonomik kullanılması sağlanacaktır.

9 — Yerel yatırım projelerinin hazırlanmasında, yerel öncelikler, koşullar ve ihtiyaçlar gözönünde tutulacaktır.

10 — Belirtilen ilkelere ulaşılmasını sağlayacak tedbirlerin gerçekleşmesine yardımcı olacak nitelikteki tasarıların kanunlaşmasına çalışılacaktır.

11 — İl (Mahalli İdareler) Planlaması konusunda ilgili Bakanlık ve Kuruluşlar ile birlikte yerel yönetimlere teknik önderlik ve insan- gücü yardımı yapılacaktır.

12 — Yerel yönetimler personeli konu ile ilgili hizmet içi eğitimden geçirilecektir.

13 — İl Mahalli İdareler Planlaması il düzeyindeki programlama ve uygulama çalışmalarının; Üçüncü Beş Yıllık Planda belirtilen İl Planlaması amaçları, hedefleri ve ilkeleri uyarınca yapılabilmesi için, yönlendirme seminerleri düzenlenecektir. Konuya Kaymakamlık kurslarında da önemi ile orantılı yer verilecektir.

14 — Yerel ortak ihtiyaçların plan ve program disiplini içinde karşılanması, yerel olanakların geliştirilmesine de en verimli şekilde kullanılması, merkezi idare ve yerel yönetimler arasında teknik ve mali yardım ilişkilerinin düzenlenmesi, idarenin bütünlüğü ilkesi içerisinde kuruluşlar arası etkin bir işbirliği ve koordinasyonun sağlanması amaçlarına dönük, ulusal plana, hedeflerini gerçekleştirmede destek olucu özellikle, il özel idareleri, belediyeler ve köyler için, konsolide edilmiş, ilişkileri kurulmuş ve beş yıla uzatılmış birer program niteliğindeki İl (Mahalli İdareler) Planlan Üçüncü Beş Yıllık Planda belirtilen İl (Mahalli İdareler) Planlaması amaçları, hedefleri ve ilkeleri uyarınca tamamlanacak ve yıllık program gerçekleştirmelerine göre yeniden gözden geçirilecektir.

Öte yandan raporların geliş tarihlerinden anlaşılacağı gibi, 1973 yılında bir yandan illerdeki çalışmalar sürdürülürken öte yandan il kon-

solide programları üzerinde DPT'nca değerlendirme çalışmalarına başlanılmıştır. Bu değerlendirme çalışmaları sonucunda "1972 yılı İl Mahalli İdareler Planlaması Programlarının Ön Değerlendirme Sonuçları" isimli belge yayınlanmıştır.²⁶

Bu değerlendirme çalışmalarının amaçları:

- 1 — Raporların hacmi
- 2 — Envanter bölümünün kapsamı
- 3 — İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köy İdarelerine ayrılan yer
- 4 — Bu organların, 1965 - 1972 geçmiş beş yıllık döneme ait kesin hesap veya bütçe rakamları ile, 1973 - 1977 gelecek beş yıllık dönem için gelir - gider projeksiyon rakamlarına, ne dereceye kadar yer verildiği veya bunların hangilerinin incelenip, hangilerinin incelenmediği
- 5 — Raporlarda il e ait ortak yerel ihtiyaç listelerinin yer alıp almadığı
- 6 — Bu listelerde belirlenen ihtiyaçlar için, bu ihtiyaç önceliklerinin tespit edilip edilmediği
- 7 — Her ilde yerel yönetim organlarının kendi içinde ve toplu olarak gelir - gider dengesinin kurulup kurulmadığı gibi uygulamanın kalkınma plan ve programlarında belirlenen amaç, hedef ve ilkeleri ile yakın hususlara raporlarda yer verilip verilmediği, yer verilmiş ise ne dereceye kadar amaca yaklaşılmış olduğu hususlarının, her il için ayrı ayrı ve özet olarak belirlenmesidir.

Çalışmanın diğer bir amacı İLMİP'nın tüm iller ölçeğinde yapılan ilk uygulama sonuçlarının, toplu görünümünü saptamaktır.

Çalışmanın kapsamını, illerden DPT'na gönderilen 61 İLMİP raporu oluşturmaktadır.

Bir başka değerlendirme çalışması da İçişleri Bakanlığında yapılmıştır. Bakanlık Tetkik Kurulu Başkanlığı bünyesinde İLMİP'le ilgili çalışmalardan sorumlu olmak üzere kurulmuş olan bir "çekirdek birim" tarafından Bakanlığa gönderilen İLMİP Raporları bir ön incelemeye tabi tutulmuş ve bu inceleme ile önceden saptanan amaçlarla yapılan açıklamalardan uygulamada sapmalar olup olmadığı genel hatları ile saptanmak istenmiştir.

²⁶ 1972 yılı İLMİP Programlarının ön Değerlendirme Sonuçları, DPT. Yayını, No : KD/268, Ankara, Ocak 1974 (Çoğaltma).

Her iki değerlendirme çalışmasının sonuçları ilerde belirtilmiştir.

1973 yılında İLMİP'le ilgili bir diğer çok önemli çalışma DPT tarafından ele alınmış il konsolide programlarındaki yerel ortak ihtiyaçlar incelenerek, saptanan önceliklere ve elde edilen sonuçlara göre yerel yönetimlere proje bazında mali ve teknik yardım yapılmaya başlanmasıdır.

Bu nedenle DPT'nın 1972 ve 1973 yılları bütçelerine 10'ar milyon liralık ödenek konmuştur.

Bu ödenekten yapılan yardımlar il özel idareleri aracılığı ile kullanılmaktadır. Bu fondan 1972 de 7.515.000, 1973 de 1 Eylül tarihine kadar 8.250.000 TL. yardım yapılmıştır.²⁷

5) 1974 -1978 Dönemi Çalışmaları

1974programında ise konu "İl Mahalli İdareler Planlaması" başlığı altında ele alınmış, daha önce "Mahalli İdareler" sözcüğünü içine alan parantezler kaldırılmıştır.

Küçük gibi görünen bu davranışın aslında daha büyük ve gerçekçi anlamı vardır. Daha sonra tartışılacağı gibi bu davranışla "İl Planlaması" kavramı yerine "İl Mahalli İdareler Planlaması" kavramı getirilmiş, çalışmanın adı en gerçekçi ve doğru bir biçimde konmuştur. Çünkü kanımıza göre İl Planlaması Yerel Yönetimler Planlamasından daha geniş bir kapsama sahip bulunmaktadır.

1974 Programında bu başlık altında önce son durum kısaca ele alınmış, hazırlanan il konsolide programlarının Devlet Planlama Teşkilâtınca değerlendirme çalışmalarına başlandığı, bu çalışmalarda il konsolide programlarında yer alan yerel ortak ihtiyaçların incelenmekte olduğu, önceliklerin saptanarak elde edilen sonuçlara göre yerel yönetimlere proje bazında mali ve teknik yardım yapıldığı, bugüne değin İl Mahalli Planlaması çerçevesinde projeye dayalı olarak yirmi milyon liralık mali yardım yapıldığı, il konsolide programlarının ve yardım yapılan projelerin uygulanması konusunda Devlet Planlama Teşkilatı tarafından izleme çalışmalarının sürdürüldüğü belirtilmekte ve aşağıdaki tedbirler öngörülmektedir.

1 — Yerel ortak ihtiyaçların karşılanmasını hedef alacak, ulusal ihtiyaçların karşılanmasını sınırlamayacak ve ulusal planın kaynak

²⁷ Arslan Başarır, İl Mahalli İdareler Planlaması, İller ve Belediyeler Dergisi, 50. Yıl Özel Sayısı. s. 442.

tahsisine yardımcı olacak özellikteki programların yapılmasına devam edilecektir.

Bu programlar; yerel yönetimlerin potansiyellerini, ortak yerel ihtiyaçların önceliklerini ve hangi ilkelerle karşılanacaklarını; araştırma, değerlendirme ve projelendirme çalışmalarını rasyonalize edecek; il özel idareleri, il içindeki belediyeler ve köyler için konsolide edilmiş, ilişkileri kurulmuş ve beş yıla uzatılmış bir bütün olarak hazırlanacaktır.

2 — Yasal paylar dışındaki transferlerden oluşan yerel yönetim yardım fonları dağınkılıktan kurtarılabak uzun vadeli projelerin gerçekleştirilmesine hizmet edecek belli kriterlere bağlanarak tek elden yürütülecektir.

3 — Yerel yönetimlerin merkezi kamu kuruluşlarından yardım talepleri, İl Mahalli Planları çerçevesi içinde değerlendirilecek ve yardım konusu projelerin İl Mahalli İdareler Planlarına uygunluğu Devlet Planlama Teşkilatınca saptanmadıkça merkezi kamu kuruluşlarından yardım şeklindeki transferler yapılmayacaktır.

1974 Yılı Programını yürürlüğe koyan Bakanlar Kurulu Kararında da illerde, İl (Mahalli İdare) Planlaması çalışmaları ve uygulamasına Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Plan Amaç ve İlkeleri çerçevesi içinde Valilerin yetki ve sorumluluğu altında yürütülmesine devam edileceği, ancak Valilerin bu görevi İl Koordinasyon Kurulları çalışmalarını yürütmekle görevlendirecekleri Vali yardımcısına devredebilecekleri belirtilmektedir. Ayrıca bu karara göre İl (Mahalli İdare) Planları çalışmaları, gerekli hallerde il planlarındaki eksikleri tamamlayarak ve planları revize ederek, plan uygulamasına ağırlık verilerek yürütülecek, henüz il planlarını tamamlamamış iller 1974 yılı içinde bu çalışmaları sonuçlandıracaktır.

1974 Yılı Program Kararının en önemli yeniliği il planları içinde öngörülen projelerin desteklenmesi amacıyla il özel idarelerine yapılacak yardımlara ilişkin taleplerin değerlendirilmesinde gözönünde tutulacak koşulların belirtilmesidir.

Buna göre;

- a) Projelerin ulusal plan hedeflerini destekleyici ve gerçekleştirilmesine yardım edici nitelikte olması,
- b) İncelemeye olanak verecek nitelikte proje etütlerinin yapılmış olması,
- c) Projenin il özel idaresi veya il özel idaresinin katıldığı yerel yönetim ortak kuruluşlarınca veya il özel idaresi ortaklık ve öncülüğün-

de halka açık kuruluşlar ve köy kalkınma kooperatiflerince yürütülmesi,

d) Projenin yürütülmesine ve işletilmesine ilişkin hukuki statünün belli olması gerekmektedir.

1975 Yılı Programında ise 1973 yılında 5 yıllık bir süreyi kapsayacak şekilde bütün illerde hazırlanan İl (Mahalli İdareler) Planlarının Devlet Planlama Teşkilatı ve İçişleri Bakanlığınca bir ön değerlendirmeye tabi tutulduğu ve yerel yönetimlerin işlevlerini bir plan disiplini içerisinde yürütmeleri konusunda uygulamaya açıklık getirecek çeşitli çalışmalar yapıldığı, hazırlanan 5 yıllık Mahalli İdare Planlarının Yıllık Programlara dönüştürülmeleri ve uygulamanın yürütülmesi konusunda uygulayıcı ve yol gösterici olarak sorumluluk yüklenen Vali Yardımcısı ve Kaymakam düzeyindeki yöneticilerin Devlet Planlama Teşkilatı, İçişleri Bakanlığı ve Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsünce hazırlanan hizmet içi eğitim seminerlerine tabi tutuldukları, ayrıca kaymakamlık kurslarında genç idareci adaylarına uygulama yöntemleri konusunda yeterli bilgi ve becerinin kazandırılmasına çalışıldığı belirtilmektedir.

1975 Yılı Programının İLMİP çalışmaları açısından önem taşıyan iki düzenlemesi ise, illerde İl (Mahalli İdareler) Planlarının yıllık programlara dönüştürülmesinden ve uygulamanın ulusal plan hedefleri doğrultusunda yürütülmesinden İl Koordinasyon Kurullarının sorumlu olacağı ve bu kurulların yapı ve görevlerinin hizmet gereklerine göre yeniden düzenleneceği, ayrıca Devlet Planlama Teşkilatı 1975 yılı Bütçesine "Kalkınmada Öncelikli Yörelere İlişkin Dengeleme Transferleri", "Araştırma, İnceleme ve Proje Hizmetleri" ve "İl Özel İdarelerine Yardımlar" adı altında konulan fonların üretken yatırım projeleri düzeyinde birbirleri ile uyumlu bir biçimde dağılımının sağlanacağıdır.

Öngörülen tüm bu tedbirlere ve yukarda belirtmeye çalıştığımız çalışmalara karşın İLMİP uygulamasının bazı nedenlerle gereken başarı düzeyine ulaşmadığı 1976 Yılı Programında ifade edilmiştir. Bu programa göre başarısızlık nedenlerinin başında yerel yönetimlere kaynak yaratacak yasa tasarılarının henüz yürürlüğe girememesi gelmektedir. Buna bağlı olarak uygulamanın başarısı illerde yöneticilerin konuya karşı duydukları ilgi ve kişisel çabaları gibi bir ölçüde subjektif nedenlere bağlı kalmaktadır.

Bir yandan bu saptamanın doğal sonucu, diğer yandan da Üçüncü Plan döneminin sonuna gelinmesi nedeniyle 1977 Yılı Programında, İl (Mahalli İdareler) Planlarına dayalı geçmiş yıllık program uygulama-

ların her ilde Valilerce izlenip değerlendirilmesi, uygulamada ortaya çıkan darboğazların ve Dördüncü Beş Yıllık Planda İLMİP konusuna ilişkin olarak alınması gereken tedbirlerin 1977 Yılı Program döneminin başında Devlet Planlama Teşkilatı ve İçişleri Bakanlığına bildirilmesi istenmektedir.

1977 Yılı Programında ayrıca, yerel yönetim gelirlerinin artırılmasına dönük yasa çalışmalarının hızlandırılacağı, bunlar arasında özellikle "Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı"nın günün gereksinmelerine göre yeniden gözden geçirilerek yıl içinde yasalaşmasına çalışılacağı vurgulanmaktadır.

Görüldüğü gibi 1972 - 1973 yıllarında yoğun bir biçimde yürütülmeye çalışılan İLMİP çalışmaları 1974 yılından sonra yavaşlamış ve bu dönem tümüyle incelendiğinde "başlangıçta daha ziyade DURUM SAPTAMA VE OLMASI GEREKENİ ARAYIŞ biçiminde bir görüntü" sunmuş,²⁸ özellikle Yeni Strateji ve Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planıyla konu olgunlaşmaya, gerçek içeriğine kavuşmaya başlamıştır. Ancak ileride değineceğimiz gibi doğasındaki olumluluğa karşın gerekli önlemlerin zamanında alınamaması nedeniyle Üçüncü Plan döneminde İLMİP çalışmalarının başarıya ulaştığı söylenemez.

Bu duruma karşın Dördüncü Plana geçerken ara program niteliği taşıyan 1978 Yılı Programında da İLMİP çalışmalarının sürdürüleceği belirtilmiş, hatta İl (Mahalli İdareler) Planlarının program döneminde gerice yöreler için yapılacak "Bölgesel Planların" hazırlanmasında ve uygulanmasında bir araç olarak kullanılacağı öngörülmüştür.

Ancak bu program dönemi içinde hazırlanan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında İLMİP yaklaşımından söz edilmemekte, bunun yerine yukarda da değinildiği gibi il ölçeğinde konsolide bir plan yerine her yerel yönetim biriminin kendi beş yıllık planlarını ve yıllık uygulama programlarını hazırlaması öngörülmektedir.

Kanımızca, gerek bir yandan yerel yönetimlere ilişkin gelir ve görev sorunları başta olmak üzere yapısal düzenlemelerin gerçekleştirilememesi, gerekse planlama konusundaki örgütlenme ve teknik eleman yetersizlikleri, İLMİP yerine, gelir durumu elverişli ve plan yapıp uygulama istek, bilinç ve olanaklarına sahip yerel yönetim birimlerinin hiç olmazsa birim bazında planlama yapmalarının daha uygun olacağı, varolan ve başarılı bir yerel yönetimler planlamasını engelleyen sorun-

²⁸ Mustafa Gönül, Yeni Bir Kalkınma Aracı Olarak İLMİP, Türk İdare Dergisi, S. 339, s. 42.

ların çözümüne bağımlı olarak bu alandaki bütünleşmenin gerçekleştirilmesinin mümkün olabileceği gibi daha gerçekçi bir düşünceden kaynaklanmış olabilir.

Ancak İLMİP yaklaşımı gerek il düzeyindeki, gerekse yerel yönetimler düzeyindeki planlama gereksinmesi ve buna yönelik arayışlar açısından, bu alanda planlı dönemde yapılmış girişimlerin en önemlisi olma özelliğini, Dördüncü ve Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemlerinde kendisini aşan yeni bir uygulamanın gerçekleştirilememesi nedeniyle bugün de korumaktadır.

İLMİP deneyiminden bundan sonraki yerel yönetimler planlamasına ilişkin çalışmalar için yararlı sonuçlar çıkarılabilmesi öncelikle İl İLMİP Raporlarının topluca değerlendirilmesini, daha sonra da İLMİP çalışmaları sırasında karşılaşılan sorunların gözden geçirilmesini gerekli kılmaktadır.

İL İLMİP RAPORLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

1972 yılında illerde başlatılan İLMİP çalışmaları sonucunda hazırlanan İl Konsolide Programlarının (İLMİP Raporları) DPT ve İçişleri Bakanlığınca değerlendirme çalışmalarına konu yapıldığına daha önce değinilmiştir. Bu değerlendirme çalışmalarının sonuçları şu şekilde özetlenebilir.

Genel olarak 1972 yılında hazırlanan il konsolide programları, oldukça başarılı bir görünüm içindedirler.

İllerin envanteri bakımından taze bilgilerle doludurlar. Geçmiş yıllara ait kesin hesap bütçe rakamları ve gelecek beş yıllık dönem için gelir - gider projeksiyon rakamları büyük önem taşımaktadır. Ortak yerel ihtiyaç olarak belirlenen yatırım konuları, ilde görevli bulunanlarca hazırlanmış olduğundan üzerlerinde önemle durulacak niteliktedir.²⁹

Bununla beraber, büyük bir emek, gayret ve çalışmanın ürünü olduklarından kuşku edilemeyecek il konsolide programlarında bazı önemli noksanlık ve sapmalar göze çarpmaktadır. Bu hususlar ise şu şekilde özetlenebilir.³⁰

1 — Bazı raporlarda merkezi idare tarafından yerine getirilen hizmetler yönünden envanter bilgilerine çok geniş yer verilmiş, yerel yöne

²⁹ Fikret Kutsal, İl Mahalli İdareler Planlaması Uygulamaları ve Mahalli İdarelerin Mali Durumları Konularında Bir İnceleme, s. 4.

³⁰ Arslan Başarır, a.g.m., s. 443; Fikret Kutsal, a.g.e., s. 4-5.

timlerin ortak yerel hizmetleri ikinci planda kalmış ve varolan durumu yansıtmada yeterli olamamıştır.

İllerden gelen programların bazılarında envanter bölümünün; gelir-gider kesin hesap rakamlarına, projeksiyonlara, bütçe rasyonelizasyonlarına yeterince ağırlık veremeyecek kadar geniş tutulduğu, bazılarında ise bunun tamamen tersinin yapıldığı görülmektedir.

Bu oranın iyi dengelendiği programlarda ise, konular içindeki ağırlıkların kaybolduğu gözlenmektedir.

2 — Yerel toplulukların tüm ihtiyaçlarının önce aralarında bir sıralama yapılmadan saptanması, yerel koşullara göre bunların daha sonra yeni bir sınıflamaya tabi tutulması, en sonunda kaynak - ihtiyaç dengesi kurulurken bu ihtiyaçlardan eldeki kaynaklarla karşılanabilecek olanlarının beş yıllık program haline dönüştürülmesi gerekirken, bazı illerde beş yıl için planlanan ve programlanan ihtiyaçlara raporda yer verilmesi nedeniyle, ilde tüm ihtiyaçların neler olduğu, dolayısıyla uygulanan önceliklerin yerindeliği hakkında bir fikir edinmek olanağı bulunmamaktadır.

3 — Yerel yönetimlerin yatırımlar dışında esenlik, sosyal yardım, çevre sağlığı, imar planları uygulaması vb. gibi çeşitli alanlarda hizmetleri bulunmaktadır. Raporlarda sadece yatırımlara değinilmekte, bu hizmetlerin bir plan görüşü ve anlayışı içinde, zamanlamaya tabi tutularak nasıl yürütüleceği hakkında söz edilmemektedir.

4 — İLMİP'in amaçlarından birisi de il içindeki tüm yerel yönetimlerin faaliyetlerini belli esaslar içinde belirli süreler itibarıyla düzenlemek olduğu halde bazı raporlarda köylerin gelir - gider durumları, 1973 - 1977 yılları için projeksiyonları ve yıllık dilimlere bölünmüş yatırımları yer almamış, özel idarelere verilen ağırlık belediyelere veya köylere verilmemiş ya da bunun aksi olmuştur. Bazen, bunlardan birinin, örneğin esas konu olan özel idarenin hiç ele alınmamış olduğu dahi görülebilmektedir.

Bunların yanında, geçmiş yılların kesin hesap rakamlarının veya projeksiyon rakamlarının ele alınmadığı veya bunlara raporda yer verilmediği gibi durumlara da rastlanmaktadır.

5 — Yerel düzeyde kalkınmaya önemli katkılarda bulunabilecek olan yerel küçük tasarrufların değerlendirilmesine, halk katkıları, kooperatif, birlik ve dernek gibi kalkınma amaçlı yerel çabalara yer verilmemektedir.

6 — Yerel ortak ihtiyaçların öncelikle ve mümkün olduğu oranda yerel kaynaklarla karşılanması, bunun için de bu kaynakların bir miktar zorlanması ve geliştirilmesi için önlemler alınması gerekirken çoğu raporlarda kaynak yetersizliği nedeniyle merkezden yapılacak yardımlardan projelerin karşılanması kolay yolu tercih edilmiştir. Oysa kesin olmayan yardımlara dayalı projelerin planın başarı şansını tehlikeye sokacağı doğaldır.

7 — Bazı yerel yönetimlerde ulusal ihtiyaç ile ortak yerel ihtiyaçlar karıştırılmış, merkezi idareye ait hizmetler planda yer almış, bazılarında gelir projeksiyonları yapılmayarak sadece yapılması düşünülen işlerin bir listesi düzenlenmiştir.

8 — Bazı yerel yönetimlerde illere yardımcı olmak üzere önceden gönderilmiş olan formlara uygun olarak 1973 - 1977 yılları için gelir projeksiyonları yapılmışsa da aynı yıllara ait gelir - gider dengesi kurulmamış ve yatırımların cinsi belli olduğu halde bunların yıllara göre ne miktarının ödeneklerle gerçekleştirileceği açıklanmamıştır.

9 — Bir kısım yerel yönetimlerde ihtiyaçların öncelik ve önem sırası yapılmamış, bu nedenle kaynak - ihtiyaç dengesi kurulamamıştır.

10 — İleriki yıllar ihtiyaçlarının nüfus artışının, kentleşmenin, ekonomik ve sosyal gelişmenin olası etkileri ve ortaya çıkaracağı sorunlar gözönünde tutularak nitelik ve nicelik itibarıyla gelişmeye koşut bir biçimde saptanıp saptanmadığı anlaşılamamaktadır. Sadece gelir tahminleri üzerine dayandırıldığı kanısını uyandıran programların yukarıda belirtilen gelişmeler ve hatta paranın satın alma gücünde meydana gelecek farklılıklar nedeniyle ihtiyaçları düşünülen oranda karşılayabilmesi kolay olmayacaktır.

11 — Hazırlanan programların yerel yönetimlerin karar organlarının görüşülüp kabul edildiğine dair raporlarda bir bilgi yoktur. Programlar ne kadar mükemmel hazırlırsa hazırlansın uygulamalarının idari ve mali özerkliğe sahip yerel yönetimlere ait olması nedeniyle, bu birimlerce hazırlık aşamasından itibaren kabul edilip benimsenmedikçe yazılı bir metin olmaktan ileri uygulama alanı bulma olanağı ve şansı olmayacaktır.

Hemen belirtmek yerinde olur ki bu noksanlıkların sebebi daha başlangıçta çalışmalar için bir model verilmemiş olmasında aranmalıdır. Aslında belli bir model verilmemesinin nedenleri vardır. Modelin 1971 yılında beş ilde yapılan metodoloji araştırması niteliğindeki pilot uygulama ile 1972 yılında tüm illerimizde yapılacak uygulamadan sonra

ve bu uygulamalara katılanlar ile birlikte tartışıldıktan ve saptandıktan sonra 1973 yılı çalışmaları ile uygulama alanına konulmasının daha uygun olacağı düşünülmüştür. Ancak tüm illeri kapsayan ve beş yıllık bir süreyi planlamayı amaçlayan bir çalışmanın 1971 yılındaki pilot uygulamalardan sonra edinilen deneyimler ışığında belirlenecek bir ana modele dayandırılması yukarıda belirtilen birçok sorunu önleyebilecekti.

Bu nedenle 1972 uygulaması sonunda yurdumuzda tüm iller ölçeğinde ilk defa hazırlanan il konsolide programlarındaki noksanlık veya fazlalıkların sebeplerinin çoğunu çalışmaların başında belirli bir modelin verilmemiş olmasında aramak gerekmektedir. Aynı zamanda bu nedenler tek model ölçeğinde yapılması gerekli uygulamayı zorunlu kılan nedenler de olmaktadır.

Bunun yanı sıra hazırlık çalışmalarında uygulamaya geçiş için zamanın kısa oluşu nedeniyle biraz acele hareket etmek zorunluğu, seminer gören elemanların görev yerlerinin değişmesi, illerde yeterli personelin bulunmaması gibi diğer nedenlerin de etkisi vardır.

İLMİP ÇALIŞMALARINDA KARŞILAŞILAN SORUNLAR

Gerek 1971, gerekse 1972 İLMİP çalışmaları konunun teknik yönünün ortaya çıkardığı sorunlarla yerel yönetimlerin uzun süredir dile getirilen sorunları arasında çok sıkı bir bağ olduğunu ortaya koymuştur. Bunu kanıtlayacak en güzel örnek, bu dönemde yerel yönetimlerin temel sorunu olan gelir kaynaklarının yetersizliği ile İLMİP'in yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının rasyonel kullanılmasını planlamayı amaçlaması arasındaki ilişkidir. Olmayan şeyin kullanılması planlanamayacağına göre İLMİP'in başarısı herşeyden önce bu temel sorunun çözülmesine bağımlı olmaktadır. Bu yakın ilişki gözönünde tutularak İLMİP'le ilgili olarak karşılaşılan sorunları;

- Yerel yönetimlerin yapısı ile ilgili sorunlar
- İLMİP'le ilgili sorunlar olarak ikiye ayırıp incelemek daha yararlı görülmektedir.

1) Yerel Yönetimlerin Yapısıyla İlgili Sorunlar

- a) Yerel yönetim görevleriyle ilgili yasalar günün koşullarına uygun değildir. Mevzuat yetersiz ve dağınıktır.
- b) Yasal ve yönetsel aksaklıklar Anayasa'nın "İdarenin bütünlüğü" ilkesi ile bağdaşmayan uygulamalara yol açmıştır. Yerel yönetim hizmetleri bu ilkeye bağlı olarak plan ve programa bağlanmamış, planlı

kalkınma döneminde bu tür çalışmalar yapılmamış, yeniden düzenleme çalışmaları yetersiz olmuştur.

c) Merkezi ve yerel yönetimler arasındaki görev çizgileri iyi belirlenmemiş, bu yüzden görev ikilemleri doğmuştur.

d) Yasalarda gösterilen yerel yönetim gelirleri çeşitli kaynaklardan sağlanmış, yasal paylar gösterilen oranda ve zamanda verilememiştir.

e) Yerel yönetimlere sağlanan gelir kaynakları ile bu yönetimlerin görevleri arasında bir denge sağlanamamıştır.

f) Merkezi idarenin yerel yönetimlere yaptıkları transferler dağınık ve düzensiz olup yapılan yardımlar çeşitli kanallardan, belli olmayan zamanlarda ve belirli ölçülere bağlı olmaksızın verilmiştir.

g) Yeni kurulacak yerel yönetim birimlerinin ölçeklerinin günün koşullarına uygun büyüklüklerde saptanamaması yüzünden yetersiz birçok yerel yönetim birimi doğmuştur.

h) Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yeterince artırılmaması yanında kaynaklar iyi kullanılamamakta, başka bir deyişle hizmetler planlanmaksızın karşılanmaya çalışılmakta, bu da hem yerel hem de merkezden transfer edilen kaynakların ussal kullanılamaması sonucunu doğurmaktadır.

ı) Halkın gönüllü katkılarının planlı programlı ve örgütsel olmaması yüzünden gerçek ihtiyaç önceliklerine göre kullanılamamakta, miktarlarının saptanması güç olmakta, bu yüzden halkın bu tür hizmetlere ilgisi azalmakta ve ulusal plan ölçeğinde istekler artmaktadır.

i) Yerel yönetimler ve bunlarla ilgili kuruluşlar plan uygulamasına uyumlu bir biçimde katılamamakta, bunlar arasında etkili bir işbirliği ve koordinasyon sağlanamamaktadır.

k) Yerel yönetim organlarının yapılışı ve çalışma yöntemleri ile hizmet gerekleri arasında denge kurulamamaktadır.

l) Yerel yönetimlerin, merkezi idare ve merkezi idarenin taşra kuruluşları ile etkin işbirliği ve koordinasyonu sağlanamamıştır.

m) Yerel yönetimler üzerindeki denetim, kuruluşların amaçlarına yardım edecek etkili, verimli ve yapıcı nitelikte değildir.

n) Yerel yönetimlerin hizmetlerini yürütebilmek için, özellikle yatırımların gerçekleşmesinde, proje hazırlayacak teknik hizmet personeli gerek nitelik ve gerekse sayı olarak yetersiz kalmıştır.

o) Yerel yönetimler personeli, zaman zaman hizmet içi eğitim yapılmadığından günün koşullarına göre değişen işlevlere ve yasalara uyamamıştır.

2) İLMİP'le İlgili Sorunlar³¹

a) İLMİP çalışmalarının kapsamı konusunda tam bir açıklık yoktur. Bu nedenle illerin çalışmalarında farklı uygulamalar ortaya çıkmış, İLMİP'ten sapmalar olmuştur.

b) İLMİP'in uygulayıcıları yerel yönetimler olduğu halde, konu bu idarelerin karar ve icra organlarında toplantılar ve seminerler yoluyla plan çalışmaları başlamadan yeteri kadar önce aydınlatılamamış, yönlendirilmeleri sağlanamamıştır. İlgisizlik, bazı yerlerde yanlış izlenim sonucu İLMİP, yönetimin bütün sorunlarını dış kaynaklarla bir sıra ve süre içinde çözümleyecek araç olarak yorumlanmıştır.

c) Bazı illerde merkezi idarenin o ildeki icraatı da il planı içinde düşünülerek merkezi hizmetlerde programa dahil edilmiştir.

d) Örgütlenmelerde yerel yönetim temsilcileriyle yakın işbirliği sağlayacak bir sistem uygulanamamıştır.

e) Yönlendirme seminerine katılanlar da dahil olmak üzere İLMİP çalışmalarında görev alanlar zaman darlığı nedeniyle yeterince eğitilememiştir.

f) Çalışmalar sırasında nitelikli personel sıkıntısı çekilmiştir. Devamlı uzmanlık desteğinden yoksunluk yerel yönetimler için de söz konusu olmuştur. Kendi yasal görev ve sorumluluğu olmayan kimselere planla ilgili hizmetlerin ek görev olarak yaptırılması, bu gibi görevlerden sorumlu kadroların olmayışı çalışmaların aksamasına yol açmıştır.

g) Seminere katılan kaymakamların görev yerlerinin değişmesi, gecikme ve aksamalar yaratmıştır.

h) Bu tür bir çalışma için öngörülen süre çok yetersiz olmuş zaman darlığı çalışmaların istenen düzeyde olmasını engellemiştir.

ı) Yeterli doküman ve bilgi yokluğu envanter çalışmalarını güçleştirmiş, çeşitli kuruluşlarca girişilen bu tür çalışmalar arasında tutarlılık ve uyumluluk sağlanmadığı görülmüştür.

³¹ Arslan Başarır, a.g.m., s. 445; M. Emin Taşpınar, İl Mahalli İdareler Planlaması Çalışmalarında Karşılaşılan Güçlükler ve Bunların Giderilme Çareleri, Türk İdare Dergisi, Sayı 342, s. 90; Fikret Kutsal ve diğerleri, Mahalli İdareler, s. 49-53.

i) İllerde derlenecek bilgiler ve yapılacak çalışmalar arasında tek düzen sağlayacak tek tip formların geliştirilip, uygulanması gerçekleştirilememiştir.

k) Hazırlanan bazı formlarda ise eksiklik ve hatalar görülmüştür.

l) Özel idare, belediye ve köylerin kendi yasa, tüzük ve yönetmeliklerine göre yapılan gelir-gider tahminleriyle, planlama tekniklerine göre yapılan gelir - gider tahminleri farklı sonuçlar vermektedir.

m) Ortak yerel ihtiyaç - ulusal ihtiyaç ayırımı açıklıkla yapılmamış, yerel yönetimlerin görev ayrımının saptanmasında güçlüklerle karşılaşmıştır.

n) Yatırım projelerinin hazırlanması çalışmaları konu üzerinde bilgili personel yetersizliği nedeniyle genellikle başarılı olamamıştır.

o) Yerel yönetimlerin kaynak yetersizliği, cari harcamalarını bile karşılayamamaları, yatırım projelerinin dış kaynaklara dayandırılması sonucunu doğurmaktadır. Ayrıca 1973 - 1977 yılları yatırım programları hazırlanırken kaynaklara bakılmaksızın bütün ihtiyaçların bu beş yıllık dönemde karşılanması eğilimi görülmektedir.

p) Bütçe rasyonalizasyonu çalışmaları yukarıda belirtilen nedenlerle genellikle başarılı olamamıştır.

r) Yerel yönetimlere konsolide plan yapmak, yapılan planları karar organlarında görüşerek kesin ve uygulanması gerekir hale getirme konusunda görev ve sorumluluk veren yasal bir hüküm bulunmaması, yerel yönetimlerin ilgisini etkilemiş ve programların çoğu meclislerin onayından geçmemiş, bunun sonucu olarak arşive intikal etme durumuyla karşı karşıya kalmıştır.

s) Programlarda gönüllü halk katılımlarına bazen hiç yer verilmemiş, bazılarında ise verilen bilgiler yeterli olamamıştır.

ş) Raporlara İLMİP'in o il için hedeflerini ve stratejisini saptayan ayrı bir belge eklenmemiştir.

t) Yine raporlarda o il için İLMİP'le ilgili "Uygulama, koordinasyon, izleme ve değerlendirme" düzeni ve bu düzenle ilgili tedbirler belirtilmemiştir.

u) İLMİP çalışmalarında "yerleşme" konusu dikkate alınmamış, merkez köyler, kırsal yerleşimin düzenlenmesi çalışmaları ile ilgilendirilmemiştir.

ü) Metropoliten nitelik gösteren yerlerde bu husus genellikle gözönünde tutulmamıştır.

SONUÇ

Buraya kadar yapılan açıklamalarla Yerel Yönetimler Planlaması açısından bilinmesi zorunlu olan iki temel konu üzerinde durulmuş ve bu alanlardaki gelişmeler belirtilmeye çalışılmıştır.

Bunlardan birincisi Yerel Yönetimlere mevzuatla, kalkınma planları ve yıllık programlarla verilmiş planlama görevleri, İkincisi de planlı kalkınma dönemine geçildikten sonra yerel yönetimler ve planlama ilişkisi açısından en kapsamlı yaklaşım olan “İl Mahalli İdareler Planlaması”dır. Özellikle İLMİP konusu bundan sonra yapılacak çalışmalara gerek içeriği ve yöntemi, gerekse uygulanmasından edinilen deneyimler açısından ışık tutucu niteliktedir.

Bu açıdan İLMİP çalışmalarının genel bir değerlendirmesini şu şekilde özetlemek mümkündür.

Başlangıcındaki heyecana karşın, İLMİP girişimi bir yöntem araştırmasından öteye geçememiş, yürütülen çalışmalar örgütlenme ve personel yetersizliği, olanak yokluğu, ön çalışmaların yetersiz ve konunun önceden ayrıntılı olarak incelenip planlanmamış olması, bütün illerde tek tip bir uygulama için bir model geliştirilmemesi, yerel yönetimlerin karar ve icra organlarının katılımının sağlanamaması ve yerel yönetimlerin kronikleşmiş yapısal sorunları nedeniyle özenilen başarı düzeyine ulaşamamıştır.

1972 yılında tüm illerde yapılan çalışmalar yerel yönetim temsilcilerinin ilgi ve katkılarından çoğunlukla yoksun bulunduğundan, daha çok il düzeyindeki bürokratların bir çalışması niteliğini taşımaktadır. Bu nedenle hazırlanan il konsolide programlarının kullanılma şansı çok düşük olmuş, bilgi vermekten öte kendilerinden beklenen işlevleri yerine getirememişlerdir.

Ancak buna karşılık İLMİP girişimi, planlama anlayış ve uygulamasının özellikle il düzeyindeki gelişmesi açısından belli ölçüde etkili olmuş, gerekli önlemlerin zamanında alınmış olması durumunda gerçekten çağdaş bir yönetim aracı olarak kabul edilebilme niteliğine sahip olduğunu bazı yerlerde kanıtlayabilmiştir. Hepsinden öte, bugün de tek tek her yerel yönetim birimi ölçeğinde planlama çalışmalarına girilmek istendiğinde izlenmesi gereken temel aşamalar İLMİP çalışmalarından

büyük farklılıklar göstermemektedir. Bu nedenle İLMİP'in gerek il, gerekse yerel yönetimler düzeyinde planlama metodolojisi ve uygulaması bakımından çok yararlı deneyimler edinilmesine ve bu alandaki temel ilkelerin oluşmasına katkıda bulunduğu söylenebilir.

Özellikle yerel yönetimler açısından başarılı bir planlamanın alt yapısını oluşturan temel düzenlemeler gerçekleştirilmeden, bu yöntemin başarı ile kullanılabilmesinin mümkün olmadığı İLMİP deneyimi ile de ortaya çıkmış bulunmaktadır.

Tüm bu bilgiler ışığında bugün üzerinde durulması gereken temel sorun, geçerli ve kalıcı bir planlama uygulamasının yerel yönetimlerde gerçekleştirilme koşullarının neler olduğudur.

Kanımızca başarılı bir yerel yönetimler planlamasının dört temel koşulu bulunmaktadır.

Bunlardan birincisi yerel yönetimler planlamasının ulusal planlama içindeki yerinin, onunla ilişkilerinin açıklıkla belirlenmesidir. Özellikle Türk Planlama Sisteminde mekân boyutunun olmaması, merkezi ve sektörel planlamanın önem taşıması nedeniyle planlama sürecinin işleminde gerek merkezi yönetimin taşra bölümlerinin, gerekse yerel yönetimlerin ulusal planlama sürecinde planlama kademelenmesine uygun olarak, belirli planlama araçlarını oluşturarak etkili olmalarını çeşitli arayışlara karşın, bugüne kadar engellemiştir. Bu nedenle yerel yönetimlerde planlamanın ana sistem içindeki yerinin açıklıkla belirlenmesi, bu planlar ile onlara bağlı programların uygulanabilmesi açısından varlığı kaçınılmaz olan bağımlılık ilişkilerinin başarısızlığı önleyecek biçimde önceden değerlendirilerek gerekli önlemlerin alınması zorunlu olmaktadır.

İkinci temel koşul kaynak sorunudur. Bu alanda geçmişe oranla son yıllarda önemli aşamalar sağlanmış, yerel yönetimlerin, özellikle il özel idareleri ve belediyelerin gelirleri artırılmıştır. Böylelikle İLMİP çalışmaları sırasında daha baştan olumsuzluk yaratan bir sorun çözümlenmiş, planlamaya anlam katan temel bir koşulun gerçekleşmesini sağlamıştır. Çünkü bugün artık temel sorun kaynak yetersizliği değil kaynakların akılcı bir biçimde kullanılması, savurganlığın önlenmesidir. Bu nedenle ikinci temel koşulun gerçekleşmiş olduğu kabul edilebilir. Ancak burada gündemde olan sorun yerel yönetimlerin özellikle merkezden gelen kaynaklarının akış düzeninde geleceğe yönelik tahminlerin yapılmasını güçleştirecek belirsizliklerin, gecikmelerin önlenmesidir. Ayrıca yerel yönetimlere ilişkin fonların dağıtımında da plan ve program-

larla ilişki kurulması, hem fonların kullanımında hem de plan ve programların uygulanmasında etkinliği ve özendiriciliği arttıracak, kaynak sağlamadaki belirsizlikleri azaltacaktır.

Yerel yönetimlerde planlama çalışmalarında üçüncü temel koşul, bu alandaki görevlerin yerel yönetimlere ilişkin temel yasalarda Büyük Şehir Belediyelerine ilişkin 3030 sayılı Yasada olduğu gibi açıklıkla belirtilmesi ve söz konusu plan ve programların hazırlanma, uygulanma ve izlenmesine ilişkin ayrıntıların da yönetmelik ya da yönergelerle her yerde bir örnekliliği sağlayacak biçimde düzenlenmesidir.

Dördüncü ve son koşul ise yerel yönetimlerde planlama çalışmalarının yürütülebilmesi için gerekli örgütlenmenin oluşturulması, yeterli nitelik ve nicelikte personelin bu birimlerde çalıştırılabilmesinin sağlanmasıdır. Planlama gibi teknik bir çalışmayı yürütebilmek açısından ayrı bir örgütlenme ve nitelikli personel sorunu hem yerel yönetim birimlerinde hem de onlara yardımcı olması gereken il ve ilçe düzeylerinde çözümlenmek durumundadır.

Yerel yönetimler açısından başarılı bir planlamanın alt yapısını oluşturan temel düzenlemeler gerçekleştirilmeden, bu yöntemin başarı ile kullanılabilmesinin mümkün olmadığı İLMİP deneyimi ile açıkça ortaya çıkmış bulunmaktadır. İLMİP'ten bu yana geçen zaman içinde yerel yönetim gelirlerinde önemli gelişmeler sağlanmış olmakla birlikte, yerel yönetimlerin bazı temel sorunları hâlâ çözümlenememiş durumdadır. Ayrıca planlamaya ilişkin temel yasal düzenlemeler, bu yönetim birimleri açısından —büyük şehir belediyeleri— dışında çok yetersizdir. Planlama gibi teknik bir çalışmayı yürütebilmek açısından gerekli olan ayrı bir örgütlenme ve nitelikli personel sorunu hem yerel yönetim birimlerinde hem de onlara yardımcı olması gereken il ve ilçe düzeylerinde istenildiği biçimde çözümlenebilmiş değildir. Ayrıca metodoloji yönünden de, gereken düzeyde hazırlık çalışması yapıldığını söylemek mümkün görülmemektedir.

Böylelikle, gerek kendi hizmet ve yatırımların gerçekleştirmek, gerekse ulusal planın bütünlüğü açısından onunla uyum sağlamak zorunluluğunun sonucu olarak yerel yönetimlerin de beş yıllık plan ve yıllık program uygulamalarını içerecek planlama çalışmalarına yöneltilmesi, gerekli ön hazırlıkların sağlıklı bir biçimde yapılmasına bağlı olarak başlatılmalı ve yaygınlaştırılmalıdır. Yoksa Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarda yer alan tedbirler ya kağıt üzerinde kalacak ya da İLMİP'te olduğu gibi, özünde doğru ve yararlı olan yaklaşımlar yetersiz hazırlıklar yüzünden uygulamada başarısız olabileceklerdir.

3091 SAYILI KANUNUN UYGULANMASINDA ORTAYA ÇIKAN SORUNLAR

Taner KOÇYILDIRIM
Sivil Savunma Genel Müdürlüğü
Daire Başkan V. (*)

I — GİRİŞ

4 Aralık 1984 tarihinde kabul edilerek 15 Aralık 1984 tarihinde yürürlüğe giren 3091 sayılı "Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanun" bu konuda çıkarılmış bulunan üçüncü kanun olmaktadır.

Taşınmazlarda zilyetliğin idare tarafından korunması amacıyla ilk yasal düzenleme, 12 Haziran 1933 tarih ve 2311 sayılı "Gayrimenkule Tecavüzün Define Dair Kanun" ile yapılmıştır. İki maddeden ibaret olan bu kanunun 19 yıllık uygulaması sonunda görülen eksikliklerin giderilmesi ve aksaklıkların düzeltilmesi bakımından 16 Nisan 1952 tarih ve 5917 sayılı "Gayrimenkule Tecavüzün Defi Hakkında Kanun" çıkarılmıştır.

35 yıl süreyle yürürlükte kalan 5917 sayılı Yasanın da çeşitli yönleriyle aksaklıkları bulunduğu görülmüş ve 1970 li yıllardan itibaren Bakanlığımızca yeni bir düzenlemeye gidilmesi yolunda çalışmalara başlanmıştır.

Bakanlığımızca 1962 yılında başlatılan İÇ - DÜZEN (İçişleri Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme Projesi) araştırmaları kapsamına. 5917 sayılı Yasa da alınmış ve uygulamada ortaya çıkan boşluklar ve aksaklıklar ayrıntılı bir biçimde belirlenmiştir. Araştırma sonuçlarına göre bu konuda yeni bir kanun çıkarılması gerektiği görüşüne varılmış ve hazırlanan bir kanun taslağı ile uygulama yönetmeliği taslağı rapora eklenmiştir.

Bu raporlar doğrultusunda olgunlaştırılan kanun tasarısı çeşitli nedenlerle ancak 1984 yılında yasalaştırılabilmektedir. Kanunun uygula-

* Taner KOÇYILDIRIM, 3091 sayılı Kanun ve uygulama Yönetmeliğinin hazırlandığı ve yürürlüğe girdiği tarihlerde, İller İdaresi Genel Müdür Yardımcılığı görevinde bulunuyordu.

ma esaslarına ait Yönetmelik ise 31 Temmuz 1985 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş bulunmaktadır.

II — UYGULAMA YÖNETMELİĞİ

3091 sayılı Kanunun 19 uncu maddesi; "Bu Kanunun uygulama şekli ve esasları İçişleri Bakanlığınca altı ay içinde çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir" hükmünü getirmiştir.

Gerçekten bu konuda bir uygulama yönetmeliğinin bulunmayışı büyük bir eksiklik olarak öteden beri hissedilmiştir. Nitekim, İÇ - DÜZEN araştırma raporunda bu husus vurgulanmış ve bir yönetmelik taslağı da hazırlanmıştır. Gerçi, Bakanlık olarak her zaman böyle bir yönetmelik hazırlanarak yürürlüğe konabilirdi. Ancak, sanıyorum ki Bakanlık, 5917 sayılı Yasanın nasıl olsa değişeceği düşüncesiyle daha önce böyle bir düzenlemeye gitmemiştir.

Kanunun öngördüğü yönetmeliğin hazırlanmasında sırasıyla aşağıdaki yöntem izlenmiştir.

1. Kanunun yürürlüğe girmesinden hemen sonra Valiliklere bir genelge gönderilerek; uygulamada karşılaştıkları güçlükler, Kanunun açıklanmasına ihtiyaç duydukları hükümleri ve Yönetmelikte yer almasını gerekli gördükleri hususlar hakkında görüşlerinin bildirilmesi istenmiştir.

2. Valiliklerden gelen görüşler tek tek incelenerek değerlendirilmiş, bu konuda Bakanlıktaki bilgilerden, yerleşmiş Danıştay ve Yargıtay kararlarından yararlanılarak ilk taslak hazırlanmıştır.

3. Taslak daha sonra, Kanunun Danışma Meclisi ve TBMM komisyonlarında görüşmelerine katılmış olan Adalet Bakanlığı sayın yetkililerine gönderilerek görüşleri alınmıştır.

4. Zilyetlik konusunda uzman bir Sayın Yargıtay Üyesi ile özel olarak görüşülerek taslak hakkında düşünceleri alınmıştır.

5. Bu görüşler ışığında yeniden düzenlenen taslak, 1984 yılı Nisan ayında Zonguldak'ta yapılan Valiler Bölge Toplantısına katılacak olan Sayın Valilerimize önceden gönderilmiş ve toplantıda konu tartışılarak valilerimizin görüşleri alınmıştır.

6. Son olarak Bakanlık bağlı kuruluşlarının ve birimlerinin görüşleri alınmış ve değerlendirilmiş; Bakanlık Planlama ve Koordinasyon Kurulunda görüşülerek son şekli verilmiştir.

7. Bu şekilde hazırlanan ve 6 bölüm ve 64 maddeden ibaret olan "Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanunun Uygulama Şekli ve Esaslarına Dair Yönetmelik" 31 Temmuz 1985 tarih ve 18828 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yönetmelik hükümlerinin incelenmesinde de görüleceği üzere birçok konuda ayrıntılara girilmiş, çoğu kez Kanunda yer alan hükümler —yararlı fazlalık— görüşünden hareketle Yönetmelikte de aynen ya da değişik ifadelerle tekrarlanmıştır. Bu şekilde, uygulayıcıların ihtiyaç duyduklarında hem Kanuna, hem de Yönetmeliğe bakmak yerine tek bir metinde aradıklarını bulabilmeleri amaçlanmıştır.

Yönetmeliğin tam ve mükemmel olduğunu ileri sürmek oldukça iddialı bir görüştür. Ancak, yukarıda sıraladığımız prosedür ve yöntemle çok titiz bir çalışma yapıldığını ve uygulamada karşılaşılan ve karşılaşılabilecek bütün sorunlara ayrıntılarıyla cevap verilmeye çalışıldığını söyleyebiliriz. Zaman içinde, uygulamada ortaya çıkan tereddütlü konular, Bakanlıkça yayımlanan genelgelerle açıklığa kavuşturulmaktadır. Zaten bu yazının konusu da Bakanlık genelgelerinin toplu olarak kısa bir özetini vermektedir. III

III — UYGULAMADA ORTAYA ÇIKAN SORUNLAR

A — Kamu Mallarına Yapılan Tecavüzler

1 — Süre

3091 sayılı Kanunun "Amaç ve Kapsam", başlıklı birinci maddesinde; "...kamu idareleri, kamu kurumları ve kuruluşları veya bunlar tarafından idare olunan veya Devlete ait veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan sahipsiz yerlere veya menfaati umuma ait olan taşınmaz mallara yapılan tecavüz veya müdahalelerin, idari makamlar tarafından önlenmesi..." denilmek suretiyle yukarıda sayılan taşınmazlar da kanun kapsamına alınmıştır.

Kanunun, "Başvuruda Bulunma Süresi" ile ilgili dördüncü maddesinin ikinci fıkrasında ise; "Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerle menfaati umuma ait olan taşınmaz mallara yapılan tecavüz veya müdahalelerde süre aranmaz." hükmü getirilmiştir.

Bu hüküm karşısında, birçok kamu kuruluşu idari makamlara başvurarak, geçmiş yıllarda bu tür taşınmazlara yapılan tecavüzlerin önlenmesi talebinde bulunmuşlar, idari makamlar ise yasa hükmünün ne

zamandan itibaren geçerli olduğu konusunda tereddüte düşerek, konuyu Bakanlığa intikâl ettirmişlerdir.

Bakanlığımız, Valiliklere gönderdiği 14 Mart 1985 gün ve İller İdaresi Genel Müdürlüğü 430.318.1/1375 sayılı genelgesinde; anılan hükmün, Kanunun yürürlüğe girdiği 15.12.1984 tarihinden sonraki tecavüzler için geçerli olacağını belirterek konuya pratik bir çözüm getirmiştir. Genelge ekinde gönderilen Bakanlık Hukuk Müşavirliğinin yazılarında özetle şöyle denilmektedir.

"Kanunların makabline şamil olmasının arzu edilmesi halinde kanun koyucu bu hususa, ilgili kanun metninde açıkça yer vermektedir. Nitekim; 1806 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu 578 inci maddesinde, 864 sayılı Kanunu Medeninın Sureti Mer'iyet ve Şekli Tatbiki Hakkında Kanun 2 nci ve 765 sayılı Türk Ceza Kanunu 2 nci maddelerinde adı geçen kanunların makable şamil olacakları açıkça hükme bağlanmıştır.

3091 sayılı Kanunun 21 inci maddesi gereğince adı geçen kanun Resmi Gazetede yayım tarihi olan 15.12.1984 günü yürürlüğe girmiştir.

Bu nedenle; aynı Kanunun 4 üncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerle, menfaati umuma ait olan taşınmaz mallara yapılan tecavüz ve müdahalelerde süre aranmaz." hükmünün Kanunun yürürlüğe girdiği 15.12.1984 tarihinden sonraki tecavüz ve müdahaleler için geçerli olduğu düşünülmektedir."

2— Vali veya Kaymakam Tarafından Doğrudan Soruşturma Yapılması Halinde Soruşturma ve İnfaz Giderlerinin Ödenmesi

Kanunun "Başvuru" başlıklı 3 üncü maddesinde, tecavüz veya müdahalenin önlenmesi için idari makamlara başvurmaya kimlerin yetkili olduğu açıklanmış, kamu idareleri, kamu kurumları ve kamu kuruluşlarına ait taşınmazlara yapılan tecavüzlerde, ilgili idare, kurum veya kuruluş yetkilisinin başvuracağı ilke olarak kabul edilmiştir.

Diğer taraftan aynı maddenin son fıkrası ile, bize göre son derecede gerekli yeni bir hüküm getirilmiştir. Bu hükme göre vali ve kaymakamlar, görev alanları içinde bulunan kamu idarelerine, kamu kurumlarına ve kuruluşlarına ait veya bunlar tarafından idare olunan veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan sahipsiz yerlere veya menfaati umuma ait olan taşınmaz mallara tecavüz veya müdahalede bulunduğu öğrendiklerinde, soruşturmayı doğrudan doğruya yaptırarak ve sonucu karara bağlayacaklardır.

“Soruşturma ve İnfaz Giderleri” başlıklı 17 nci maddede de yukarıda sözü edilen 3 üncü maddenin son fıkrasına atıfta bulunulmakta ve vali veya kaymakam tarafından doğrudan soruşturma yapılması halinde, soruşturma ve infaz memurları ile infaz memurlarına teknik yönden yardımcı olarak görevlendirilecek memurların yevmiye giderlerinin, taşınmaz malın ait olduğu kamu idareleri, kurumlar ve kuruluşlarınca karşılanacağı öngörülmektedir.

Ülkemizde, çeşitli nedenlerle kamu mallarına karşı tecavüz ve müdahalelerin çok fazla olduğu ve bunların korunmasında da bazı güçlükler bulunduğu bir gerçektir. Bu nedenle, Kanunun yürürlüğe girmesiyle, vali ve kaymakamlar, bu tür taşınmazlara yapılan tecavüzlerin önlenmesi konusunda yoğun bir ihbar ve taleple karşılaşmışlardır.

Yukarıda sözü edilen Kanun maddeleri yeterince açık gibi görünmekle birlikte, uygulamada bazı tereddütler ortaya çıkmıştır. Doğrudan soruşturma yaptırılıp karar verilmesi halinde soruşturma ve infaz giderlerinin kamu idarelerince nereden ve nasıl ödeneceği, Devlete ait veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan sahipsiz yerlere veya menfaati umuma ait olan taşınmaz mallara yapılan tecavüz veya müdahalelerin önlenmesi halinde, giderlerin hangi kuruluş tarafından ödeneceği gibi hususlar sorun olarak Bakanlığa intikâl ettirilmiştir.

Bunun üzerine Maliye ve Gümrük Bakanlığı (Milli Emlak Genel Müdürlüğü) yetkilileri ile bir ön görüşme yapılmış ve daha sonra bir yazı ile konu hakkında görüşleri istenmiştir. Maliye ve Gümrük Bakanlığı yaptıkları inceleme sonucunda tereddüt edilen hususları tüm ayrıntıları ile açıklığa kavuşturan bir genelgeyi valiliklere (Bilgi için de Bakanlığımıza) göndermişlerdir.

Maliye ve Gümrük Bakanlığının 29 Mart 1985 tarih ve Milli Emlak Genel Müdürlüğü, Mile 1/2 Şb. Md. 3130 - 53/85 - 12668 sayılı genelgesinde özetle şu görüşlere yer verilmektedir.

“Burada tereddüt edilen hususun Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan sahipsiz yerler (bu tanım içinde deniz, göl ve nehir kıyıları da girmektedir) ile menfaati umuma ait olan taşınmaz mallara (bu tanım içine de mer’a, yayla, kışlak, harman yeri vb. gibi tapulamaca tespiti yapıлып, tescil harici bırakılan yerler girmektedir) yapılacak tecavüzlerin önlenmesi için, vali ve kaymakamlarca resen yaptırılan soruşturmalara, masraflarının hangi idare tarafından karşılanacağı noktasında toplandığı anlaşılmakta olup, bu konuda aşağıda belirtildiği şekilde işlem yapılmalıdır.

1. Bilindiği gibi Medeni Kanunun 641 inci maddesinde belirtilen sahipsiz yerler, yani ziraata elverişli olmayan dağlar, tepeler, taşlık ve kayalık yerler ile, deniz, göl ve nehir kıyıları yine aynı madde ve 3086 sayılı Kıyı Kanununda ifade edildiği gibi Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Diğer bir ifadeyle de bu gibi yerler Devletin denetim ve gözetimi altında bulunmaktadır.

Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan bu gibi taşınmaz malların tecavüzlerden korunması mahalli maliye teşkilatının görevleri arasında bulunduğundan, yukarıda belirtilen yerlere vaki olacak tecavüzlerin önlenmesi için vali ve kaymakamlarca resen yapılacak soruşturmaların giderlerinin mahalli maliye teşkilatınca bütçenin 114-01-1-002-200 tertibinde bulunan ödenekten karşılanması gerekmektedir.

2. Menfaati umuma ait olan mer'a, yaylak, kışlak, harman yeri vb. taşınmaz mallara gelince:

Bilindiği üzere bu gibi taşınmaz malların çıplak mülkiyeti Devlete, intifa hakkı ise sınırları içinde bulunduğu köy veya belediyelere ait bulunmaktadır.

Bundan dolayı bu gibi yerlere vaki olacak tecavüzlerin önlenmesi için yapılacak soruşturma masraflarının, intifa sahibi köy veya belediyelerce kendi bütçelerinden karşılanması icap etmektedir.

3. Devlet Ormanlarının durumuna gelince;

Devlet Ormanları tapuda "Maliye Hâzinesi" adına kayıtlı olmakla birlikte, 6831 sayılı Orman Kanununun 6 ncı maddesi ile intifaları Orman Genel Müdürlüğüne bırakılmıştır.

Bu nedenle Devlet Ormanlarına vaki olacak tecavüzlerin önlenmesi için yapılacak soruşturma masraflarının Orman Genel Müdürlüğüne karşılanması gerekmektedir.

4. Mülkiyeti üçüncü şahıslara ait olupta, 1062 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanan tasarrufu Devlete geçen taşınmaz mallara vaki olacak tecavüzlerin önlenmesi için yapılacak soruşturma masraflarının taşınmaz mal malikinin, varsa emanet hesabında bulunan parasından ödenmesi, şayet emanet hesabında parası yoksa, 1 inci fıkra da belirtilen şekilde mahalli maliye teşkilatınca karşılanması icap etmektedir.

Diğer taraftan, bahse konu Yasanın 17 nci maddesinin son fıkrasında;

"Soruşturma sonunda tecavüz veya müdahalenin önlenmesine karar verilirse, masrafların mütecavizden tahsili de kararda belirtilir. Bu

masrafların tahsiline ait karar fıkrası icra dairesince yerine getirilir” denilmektedir.

Bu bakımdan tecavüz önlendikten sonra ilgili idarece yapılan masrafların mütevacizden icra dairesi marifetiyle tahsilinin sağlanarak, ilgili idarenin bütçesine gelir kaydedilmesi, eğer masraflar 4 üncü fıkra uyarınca malikinin emanet hesabında bulunan parasından karşılanmışsa, o takdirde yine aynı hesaba yatırılması gerekmektedir”.

Maliye ve Gümrük Bakanlığının bu genelgesinden sonra, Çorum Valiliğince sorulan hususların açıklandığı, ilgili valiliğe yazılan 22 Nisan 1986 gün ve iller İd. Gn. Md.'lülü 430.318.1/2484 sayılı yazının ikinci maddesinde ise şu görüşlere yer verilmektedir.

"Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan sahihsiz yerler ile menfaati umuma ait olan taşınmaz mallara yapılan tecavüzlerle ilgili olarak, vatandaşların başvurusu üzerine re'sen yapılacak soruşturmalarda, soruşturma ve infaz giderlerinin hangi idarece yapılacağı Maliye ve Gümrük Bakanlığının yukarıda tarih ve sayısı belirtilen genelgesinde açıklanmış bulunmaktadır.

Bu yoldaki başvurular üzerine soruşturmaya başlamadan önce, ilgisine göre durumun mahalli maliye teşkilatına, köy veya belediye idaresine intikal ettirilerek bir ön incelemeye tabi tutulması ve gerek görüldüğünde soruşturma giderlerinin bu idarelere yatırılarak soruşturmaya başlanmasında yarar görülmektedir.

Soruşturma sonucunda tecavüz veya müdahalenin olmadığının anlaşılması halinde, masrafların suç duyurusunda bulunan şahıstan tahsiline karar verilmesi hukuka uygun düşmemektedir. Masraflar ilgili idarenin üzerinde bırakılmalı, idare isterse kanunî yollardan ihbarcı kişiye rücu etmelidir.”

B — Mahkemelerce İhtiyati Tedbir Kararı Verilememesi

Kanımızca, 3091 sayılı Kanunla getirilen en önemli yeniliklerden birisi de ihtiyati tedbirle ilgili 14 üncü madde hükmüdür.

5917 sayılı Kanun yürürlükte iken, bu kanuna göre idarece verilmiş bir karar varken mahkemelerce ihtiyati tedbir kararı verilmesi ya da tam tersine, anlaşmazlık konusu taşınmazla ilgili adli mahkemelerde bir dava görülmekte iken, idarece 5917 sayılı Kanuna göre karar verilmesi hem asayiş yönünden sakıncalar doğurmakta, hem de idari ve adli merciler arasında gereksiz yetki anlaşmazlıkları çıkmasına neden olmakta idi.

14 üncü madde ile konuya kesin bir çözüm getirilmiş olmaktadır. Buna göre:

a — Başvuru sırasında, taraflar arasındaki taşınmaz mal anlaşmazlığı hakkında mahkemece ihtiyati tedbir kararı verilmiş veya anlaşmazlık dava konusu yapılmış ise 3091 sayılı Kanun hükümleri uygulanmayacaktır.

b — Diğer taraftan, idari makamlarca bu Kanuna göre verilmiş bir önleme kararı varken, taraflarca taşınmaz mal anlaşmazlığına ilişkin dava açılmadan, adli mercilerce ihtiyati tedbir kararı verilmeyecektir.

Yönetmeliğin 34 üncü maddesi ile konuya daha da açıklık getirilmiştir. Buna göre:

1 — Soruşturma memuru; soruşturma öncesinde, soruşturma sırasında ve soruşturma sonrasında taşınmaz malla ilgili anlaşmazlığın, taraflar arasında dava konusu olup olmadığını, anlaşmazlık hakkında mahkemelerce verilmiş bir ihtiyati tedbir kararı bulunup bulunmadığını araştıracaktır. Burada önemli olan husus, anlaşmazlığın taraflar arasında dava konusu olmasıdır. Taşınmazla ilgili, taraflardan birisi ile üçüncü şahıslar arasında bir davanın olması, idarenin karar vermemesini gerektirmez.

2 — Taşınmazla ilgili anlaşmazlığın mülkiyet hakkına dayalı bir “müdahalenin men’i” veya zilyetliğin ihlâli nedeniyle açılmış bir “tecavüzün def’i” davasına konu olması gerekir. Taşınmazla ilgili mahkemelerde başka tür bir davanın bulunması (tapu tescil davası, izale-i şüyu davası vb.) idarenin soruşturma yapmasına ve karar vermesine engel değildir.

Konu ile ilgili olarak Afyon Valiliğine yazılan 10 Ocak 1985 gün ve tiler İd. Gn. Md.’lüğü 430.318.1/143 sayılı yazıda şu görüşlere yer verilmektedir.

“Valiliğinizce verilen red kararının gerekçesi nizalı yerin davası ile Mütecavizler arasında dava konusu olmasına dayandırılmıştır. Sözü geçen kararı iptal eden Eskişehir İdare Mahkemesinin 11.7.1984 tarih ve E : 1983/467, K : 1984/298 sayılı kararında belirtildiği üzere, Afyon 2 nci Asliye Hukuk Mahkemesinde görülmekte olan davanın mütecavizlerle kardeşleri arasında olduğu, davacı ile mütecavizler arasında herhangi bir hukuk davası bulunmadığı anlaşılmaktadır.

Bilindiği üzere 5917 sayılı Kanun, kamu düzenini korumak amacıyla Vali ve Kaymakamlara geçici bir tedbir niteliğinde karar almalarını öngören bir kanundur.

Valilikçe verilen karar tarihi üzerinden bir yılı aşkın bir süre geçmiştir. Geçen bu süre içinde çeşitli değişiklikler olmuş olabilir. (Tarafların mahkemeye başvurmaları, mütecevizle anlaşmaları, mütecevizin kendiliğinden tecavüzünden vazgeçmesi vb.) Bu durumda idarenin öncelikle davacının talebinde halen ısrarlı olup olmadığını tespit etmesi gerekmektedir. Davacı aynı iddialarla talebinde ısrarlı ise, bu takdirde 3091 sayılı Yasaya göre yeni bir soruşturma yaptırmak ve bu soruşturma sonucuna göre karar vermek gerekir."

Aynı konuda İstanbul Valiliğine yazılan 15 Ocak 1985 gün ve İller İdaresi Gn. Md. lüğü 430.318.1/255 sayılı yazıda ise özetle;

"6570 sayılı Gayrimenkul Kiraları Hakkında Kanunun 12 nci maddesine göre fuzuli şağiller hakkında 5917 sayılı Kanunun uygulanması sırasında Kaymakamlarca verilen men'i müdahale kararları infaz edilmeden önce Hukuk Mahkemelerince bu kararlar aksine, ihtiyati tedbir kararı verilip verilemeyeceğine ilişkin ilgi yazınız incelenmiştir.

5917 sayılı Kanuna göre Vali ve Kaymakamlar tarafından verilen men kararları tedbir niteliğinde olup, ihtilafın adli mahkemelere intikalinde hadisenin nihai olarak çözümlenmesinden önce ihtilaf konusu taşınmaz hakkında bu mahkemelerce tedbir kararları verilmesinde hukuka ve kanuna aykırı bir cihet bulunmamaktadır. 5917 sayılı Kanuna göre verilen men'i müdahale kararları, mahkemelerden aksine herhangi bir karar çıkıncaya kadar infazı gereken kararlardır. Taraflardan birinin yetkili mahkemeye başvurarak ihtiyati tedbir kararı alması halinde, daha önce idarece verilmiş bulunan kararın uygulanamayacağı mütalaa edilmektedir."

Denilmektedir.

İzmir Valiliğince intikal ettirilen konu ise daha değişik bir mahiyette olup, idari makamlarca 3091 sayılı Kanuna göre verilmiş bir karar var iken, mahkemece ihtiyati tedbir kararı verilmiş olması söz konusudur. Bakanlığımızca İzmir Valiliğine yazılan 19 Kasım 1986 gün ve İller İd. Gn. Md.lüğü 430.318.1/6895 sayılı yazıda konuya açıklık getirilmektedir.

"3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkındaki Kanunun 14 üncü maddesinin 2 nci fıkrasına göre Valiliğinizce verilen karardan sonra (infaz yapılmamış olsa dahi) taşınmaz mal anlaşmazlığına ilişkin dava ilgili hukuk mahkemesinde açılarak tedbir kararı verilmişse, tedbir kararı geçerli olacaktır. Asıl dava açılmadan, yalnızca taraflarca tedbir isteği üzerine ihtiyati tedbir ka-

rarı alındı ise, bu husus 3091 sayılı Kanunun 14 üncü maddesinin 2 nci fıkrasına aykırılık arz edecektir.

Bilgi edinilmesini, kanuna aykırı karar verilmiş ise, Adalet Bakanlığına intikal ettirilmesini, idarece başkaca yapılacak bir işlemin bulunmadığını rica ederim.”

C — Kararların İnfazı

Tecavüz veya müdahalenin önlenmesi hakkındaki kararların nasıl yerine getirileceği, Kanunun 9 uncu maddesinde düzenlenmiştir. Maddenin birinci fıkrasında; “Tecavüz veya müdahalenin önlenmesi hakkındaki kararlar, karar vermeye yetkili amirce görevlendirilecek infaz memuru tarafından, taşınmaz malın yerinde ve o andaki durumu ile zilyedine, tüzelkişiliğe veya kamu idareleri, kamu kurumları ve kuruluşlarına teslim edilmesi suretiyle yerine getirilir.” denilmektedir.

Yönetmeliğin “İnfaz” başlıklı 42 nci maddesi ile konuya daha da açıklık getirilmeye çalışılmıştır. Maddenin ikinci, üçüncü ve dördüncü fıkralarında şöyle denilmektedir:

“Bu amaçla, infaz memuru önceden tespit ve taraflara tebliğ edilen gün ve saatte, görevlendirilmiş ise teknik elemanlar ve güvenlik görevlileri ile birlikte taşınmaz malın bulunduğu yerde hazır bulunur. Tarafların gelip gelmediğini kontrol eder. Mütecavizin gelmemesi halinde durumu tutanağa geçirerek infaz sırasında hazır bulunmak üzere yöre halkından iki kişi seçer, infazı güçleştirecek veya engelleyecek bir durum olması halinde güvenlik kuvvetlerinin gerekli önlemleri alarak güvenliğin sağlanmasından sonra infaz işlemine başlar.

Yetkili makamca verilen kararı okur ve kararın birer örneğini taraflara vererek gerekirse kararın mahiyeti hakkında açıklamalarda bulunur.

Mütecavizin tecavüzü veya müdahalesi defedilerek taşınmaz mal mahallinde zilyed veya zilyedlere teslim edilir.”

Bu hükümler karşısında infazın, zilyedin taşınması fiilen tasarruf etmesine imkan verecek şekilde yapılması gerektiği açıkça görülmektedir. Nitekim maddede, “tecavüz veya müdahalenin defedilmesi” ifadesi kullanılmaktadır. Örneğin, tecavüz bir evin işgali suretiyle yapılmışsa, infaz memuru, gerektiğinde güvenlik kuvvetlerinin yardımı ile mütecavizi evden çıkaracak, varsa eşyalarını boşalttıracaktır. İnfaz memurunun yanma güvenlik görevlisi verilmesinin bir amacı da budur.

Bakanlığımızın Valiliklere gönderdiği 29.7.1986 gün ve İller İd. Gn. Md.lüğü 430.318.1/4810 sayılı genelgesi ile konu kesin bir çözüme kavuşturulmuş bulunmaktadır. Genelge ekindeki Hukuk Müşavirliğinin yazılarının son bölümünde şöyle denilmektedir:

“3091 sayılı Kanunun lâfzı ve ruhu ile birlikte mütalâa edildiğinde, kanunun tedvin gayesi de gözönünde tutularak bir gayrimenkul üzerinde zilyedliği kanuna ve usulüne uygun olarak tespit edilip lehine men ve teslim kararı verilen bir kimsenin teslim almak durumunda olduğu gayrimenkulleri kullanmasını ve başka bir ifade ile tasarrufunu sağlamak gerektiği, men kararının infazı sırasında teslimin de bu hususu sağlayacak şekilde ve kanuni gayeye uygun olarak yapılması, yani adli icra yolu ile teslimine benzer şekilde gerekli tedbirler alınarak gayrimenkulün zilyedine olduğu gibi teslimi gerektiği düşünülmektedir.”

D — Köy Boşluklarının Durumu

Çorum Valiliğine yazılan 22 Nisan 1986 gün ve İller İd. Gn. Md. lüğü 430.318.1/2484 sayılı yazıda, köy boşluklarının köy orta malı sayılmayacağı, bu yerlerin hazineye ait olduğu ve hazine adına tescilinin gerekeceği konusundaki çeşitli Yargıtay kararlarına değinilmekte ve özetle şöyle denilmektedir.

“Bu duruma göre, köy boşluklarına tecavüz edildiği yolundaki başvuruların mahalli maliye teşkilatına intikal ettirilmesi, bu idarelerce konunun değerlendirilerek, gerek görüldüğünde başvurunun bunlar tarafından yapılması, bu takdirde soruşturma ve infaz giderlerinin de Maliye ve Gümrük Bakanlığının 29 Mart 1985 gün ve Mile 1/2 Şb. Md. 3130-53/85-12668 sayılı 127 sıra no'lu genelgesi uyarınca bu teşkilat tarafından karşılanması gerekmektedir.

Köy boşlukları köy orta malı sayılmadığına göre, bu gibi yerlere yapılan tecavüz veya müdahalelerin TCK. nun 513 üncü maddesi kapsamı dışında kaldığı da açıktır.”

E —Men Kararlarının İdare Mahkemelerince Bozulması Halinde Yapılacak İşlem

3091 sayılı Kanun uyarınca verilen men'i müdahale kararlarının idare mahkemelerince bozulması durumunda izlenecek prosedürün neler olabileceği, bu kararların infazının idarece yapılıp yapılmayacağı, keza ikinci bir soruşturma gerektiğinde soruşturma ve infaz memurlarının yollukları ile taşıt ücretinin hangi tarafça karşılanacağı konularını açık-

lğa kavuşturan 30 Temmuz 1987 gün ve İller İd. Gn. Md. lüğü 430.318.1/ 4712 sayılı Bakanlık genelgesinde şu görüşlere yer verilmektedir :

"1. 3091 sayılı Kanuna göre verilmiş bir kararın idare mahkemesince iptal edilmesi halinde, bu kararı vermiş olan valilik veya kaymakamlıkça, mahkeme kararının yürütülmesinin durdurulmasına dair altmış gün içinde temyiz merciinden (Danıştay'dan) bir karar istihsal edilmedikçe, iptal kararının kesinleşip kesinleşmediğine bakılmaksızın karar doğrultusunda işlem tesis edilmesi,

2. İptal edilen idari kararın cinsi (men - red) ve süresi, mahkemenin iptal gerekçesi gibi hususlar gözönüne alınarak, gerekiyorsa mahallinde yeni bir soruşturma da yapılması suretiyle yargı kararı doğrultusunda yeni bir karar verilmesi ve önceki infazın da bu karara uygun şekilde düzeltilmesi,

3. İptal kararı üzerine mahallinde yeniden soruşturma veya infaz yapılması gerekli görülüyorsa buna ilişkin masraf avansının idare mahkemesince lehinde karar verilen kişiden alınması, tebligat yapıp süre verilmesine rağmen avans yatırılmadığı takdirde "Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanunun Uygulama Şekli ve Esaslarına Dair Yönetmelik" in 26 ncı maddesinin ikinci fıkrası uygulanarak müracaatın işlemden kaldırılması; şayet mahkemenin iptal kararı mutlaka mahallinde soruşturma yapılmasını gerekli kılmakta ise, bu takdirde ilerde haksız çıkan taraf uhdesinde bırakılmak üzere masraflar için gerekli avansın diğer taraftan alınması, bu şekilde de avans temini mümkün olmazsa Yönetmeliğin yukarda işaret edilen hükmünün uygulanması gerekmektedir."

IV — YARGI KARARLARI

3091 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden hemen sonra Valiliklere bir genelge gönderilerek, vali ve kaymakamlara bu kanuna göre verilen kararlar üzerine, bu mercilerce verilecek kararların bir örneğinin Bakanlığa gönderilmesi istenmiştir. Karar örneklerinin istenmesi ile iki husus amaçlanmıştır.

Birincisi, Kanunun ve Yönetmeliğin öngörmediği durumlarda, idareye ışık tutacak nitelikte görülen kararların, diğer il ve ilçelere de gönderilmek suretiyle uygulamada birlik ve beraberlik sağlamak, İkincisi ise, mahkemelerce verilecek iptal kararlarından mevzuata aykırı olduğu kanaatine varılanlar hakkında, kararın Danıştay nezdinde temyiz edilmesi için ilgili valilik veya kaymakamlığı uyarmaktır.

Bakanlığa gönderilen kararların incelenmesinde, bazı Valiliklerce bu kararların düzenli bir şekilde gönderilmediği anlaşılmaktadır. İki yıl kadar önce bir kaymakam arkadaşla görüşmemizde, karar örneklerini istemekle, vali ve kaymakamları denetlemeyi amaçladığımız ileri sürülmüştür. Karar örneklerinin gönderilmeyişinde böyle bir düşünce etken olmuşsa, bunun kesinlikle doğru olmadığını, amacımızın yukarıda değinildiği şekilde olduğunu belirtmek isterim. Kaldı ki, vali ve kaymakamlarımızın bu konudaki işlemlerinin mülkiye müfettişlerince denetlenip, değerlendirildiği de bilinmektedir.

İdare mahkemelerince verilen ve Bakanlığımıza gönderilen kararlardan, uygulayıcılara ışık tutabilecek nitelikte görülen bazı kararların özetlerinin aktarılmasında yarar görülmüştür.

1 — 3091 sayılı Kanunun 13 üncü maddesinde, "Bu Kanuna göre verilmiş kararlar üzerine idari yargıya başvurularda yürütmenin durdurulması kararı verilmez." denilmektedir. Kanunun bu açık hükmüne rağmen yine de yürütmenin durdurulması istemi ile davalar açıldığı görülmektedir. Tabii ki bu tür davalar idare mahkemelerince Kanunun 13 üncü maddesi gerekçe gösterilmek suretiyle reddedilmektedir. Nitekim Konya İdare Mahkemesinin Esas No : 1987/359, Y. D. Kararı : 1987/ 199 sayılı kararında özetle;

"3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkındaki Kanunun 13 üncü maddesinde, "Bu kanuna göre verilmiş kararlar üzerine İdari Yargıya başvurularda yürütmenin durdurulması kararı verilmez." hükmü uyarınca bu konuda yürütmenin durdurulması hakkındaki karar verilemeyeceğinden, yürütmenin durdurulması isteğinin incelenmeksizin REDDİNE, 12.5.1987 gününde oybirliği ile karar verildi." Denilmektedir.

2 — Trabzon İdare Mahkemesinin Esas No : 1986/386, Karar No : 1987/322 sayılı kararı ise, anlaşmazlık konusu taşınmaz hakkında adli mahkemede dava açılmış olması hali ile ilgilidir :

"3091 sayılı Yasa'nın amacı, taşınmaz mallar üzerindeki tecavüz ve müdahale olaylarında yerel güvenlik ve düzeni sağlamak ve devam ettirmek amacıyla idari önlem alınmasından ibarettir.

Bu Yasa'nın idari amirlere tanıdığı yetki sadece zilyedliğin korunmasına ilişkin olup bu konuda verilebilecek olan karar-

lar uyuşmazlığın Adli Yargı yerlerine intikalinden önce alınmış bir idari önlem niteliğindedir.

Nitekim istem üzerine, idari mercilerce tecavüz ve müdahalenin def'i ve taşınmazın zilyedine teslimi halinde üstün hakkı olduğunu iddia eden kişilere ait olduğu Mahkemeye başvurabilecekleri, 3091 sayılı Yasa'nın 7 nci maddesinde belirtilmektedir. Bu nedenle anılan yasa taşınmazın mülkiyeti yönünden haklılığın saptanmasını öngörmemektedir.

Dava dosyası ile uyuşmazlık konusu olayla ilgili soruşturma belgelerini de içeren işlem dosyasının incelenmesinden; yerinde yapılan soruşturma sonucu uyuşmazlık konusu taşınmazın dört parçadan ibaret olup, 24 hisseli taşınmazın belli yerlerini davacılar müşteki adına yarıcı olarak çay ziraatı yaptıkları dava konusu yerin ise davacılar tarafından çay dikmek suretiyle, müştekinin oturduğu evle araziye sahip olma amacıyla tecavüz ve müdahalede bulundukları anlaşılmıştır. Davacı vekilinin dava dilekçesinde iddia ettiği Adliye Mahkemesindeki davanın hissedarları arasında bir onalım davası olduğundan 3091 sayılı Yasa gereği karar verilmesine engel teşkil etmediğinden haksız ve mesnetsiz müdahalenin men'inde mevzuata aykırılık bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle; yasal dayanaktan yoksun davanın REDDİNE, peşin alınan yargılama giderlerinin davacı üzerinde bırakılmasına kararın kesinleşmesinden sonra getirtilen işlem dosyasının yerine iadesine, Danıştay yolu açık olmak üzere 15.4.1987 gününde oybirliği ile karar verildi."

3 — Trabzon İdare Mahkemesince verilen Esas No : 1985/483, Karar No : 1986/585 sayılı Karar ise yine aynı konu hakkındadır.

"Anılan Yasa'nın 14 üncü maddesinde "Başvuru sırasında, taraflar arasındaki taşınmaz mal anlaşmazlığı hakkında mahkemece ihtiyati tedbir kararı verilmiş veya anlaşmazlık dava konusu yapılmış ise bu kanun hükümleri uygulanmaz." hükmü yer almıştır.

Dava dosyası ile uyuşmazlık konusu olayla ilgili soruşturma belgelerini de içeren işlem dosyasının incelenmesinde; davacının Keşap Kaymakamlığına 2.5.1985 gün ve 9-13 sayılı aleyhine verilmiş men kararı üzerine Keşap Sulh Hukuk Mahkemesine men'i müdahale davası açtığı, Hukuk Mahkemesin-

de devam eden bu dava sonuçlanmadan aynı yer ile ilgili olarak davacı aleyhine Keşap Kaymakamlığınca 27.6.1985 gün ve 9-26 sayılı ikinci bir men kararı verildiği anlaşılmıştır.

Yukarda yazılı Yasa hükmü gereğince taşınmaz mal anlaşmazlığı dava konusu yapılmış iken idarece 3091 sayılı Yasa hükümleri uyarınca karar verilmesine olanak bulunmadığından dava konusu işlemden hukuka uyarlık görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle; Yasal dayanağı bulunmayan dava konusu işlemin İPTALİNE oybirliği ile karar verildi.”

4 — Diyarbakır İdare Mahkemesinin Esas No : 1986/342, Karar No : 1987/655 sayılı kararında ise 3091 sayılı Kanunun amacının zilyedi korumak olduğu, taşınmaz malın mülkiyeti yönünden haklılığın saptanmasını öngörmediği vurgulanmaktadır.

"Dosyaların incelenmesinden 114 parsel nolu dava konusu yerin sahibi Azize ARAT'ın Diyarbakır Valiliğine verdiği 3.10.1986 günlü şikâyet dilekçesi üzerine 8.10.1986 gününde mahallinde iki muhakkik ve bir fen elemanınca yapılan tahkikatta müşteki Azize Arat ve beş kardeşinin bu taşınmaza veraseten sahip oldukları, ancak davacıların, taraf tanığı ve köy muhtarının ifadelerinden bu yeri 1984 yılının son ayında davacılar (mütecavizlere) satın teslim ettikleri, davacıların da o tarihten bu yana anılan taşınmazı fiilen kullandıkları yani zilyet oldukları, hatta bir miktar paranın da satınalma karşılığında müştekiye ödendiğinin tanık köy muhtarı tarafından ifade edildiği, bu kez de yine 413 dönüm olan taşınmazın 216 dönümlük kısmını çift sürmek suretiyle tasarruf ederlerken bu şikâyetin yapıldığı, fezlekenin netice ve kanaat bölümünde de muhakkiklerce nizalı yere iki yıldan beri davacıların (mütecavizlerin) zilyet bulundukları ve bu yeri fiilen tasarruf ettikleri nedeniyle şikâyetin reddi gerekeceği yolunda görüş ve kanaat bildirildiği halde, vali tarafından mülkiyetin özü esas alınarak müştekinin anılan yere veraseten malik olduğu gerekçesiyle ve davacıların mülkiyete ve icara ilişkin belge bulunmadığı nedeniyle 20.10.1986 gün ve 1986/64 sayılı kararla davacıların vaki tecavüzlerinin önlenmesine karar verildiği, 30.10.1986 gününde de kararın davacıların gıyabında infaz olunduğu ve davanın da bu kararın iptali istemiyle açıldığı anlaşılmaktadır.

3091 sayılı Kanunun amacı, gerçek veya tüzelkişilerin zilyet bulunduğu taşınmazlara yapılan tecavüz veya müdahalelerin önlenmesi ve taşınmazların zilyedine teslimi suretiyle emniyeti ve asayişini sağlamak olup, kanun taşınmaz malın mülkiyeti yönünden haklılığın saptanmasını öngörmemekte olduğu cihetle taşınmazın 1984 yılından bu yana davacılar tarafından, kullanıldığı konusunda mahkememizce kanaat olduğundan davacıların vaki tecavüzünün önlenmesine ilişkin kararda mahkememizce yasaya uygunluk görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle, Valiliğin 20.10.1986 gün ve 64 sayılı işleminin iptaline oybirliğiyle karar verildi.”

5 — Trabzon İdare Mahkemesinin Esas No : 1985/356, Karar No : 1985/679 sayılı kararı, taşınmaz mal üzerindeki anlaşmazlığın ortaklık veya kira sözleşmesinden kaynaklanması hali ile ilgilidir.

"Soruşturma dosyasının ve şahit ifadelerinin incelenmesinden uyuşmazlık konusu verip davacı tarafından ortak olarak ekildiği anlaşılmaktadır.

3091 sayılı Kanunun uygulanmasını gösterir yönetmeliğin 14 üncü maddesinde "Taşınmaz mal üzerindeki anlaşmazlığın ortaklıktan veya kira sözleşmesinden kaynaklanmış olması idarenin taşınmaza eylemli olarak kimin veya kimlerin zilyed olduklarını araştırarak karar vermesine engel değildir. Ortaklığın veya kira sözleşmesinin sona erip ermediği bulunduğu aşamada geçerliliği olup olmadığı adli yargının çözümleyeceği üstün hak iddiası niteliğindedir.” kuralı yer almaktadır.

Şahit ifadeleri ile uyuşmazlık konusu taşınmazı ortakçı olarak 1984 ve 1985 yılında ektiği ve araziyi fiili zilyedliğinde bulundurduğu tespit edilen davacı aleyhine men kararı verilmesinde yasaya uyarlık görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle, davanın kabulüne Akkaş Kaymakamlığının 10.4.1985 gün ve 5 sayılı kararının iptaline,oybirliği ile karar verildi.”

6 — Diyarbakır İdare Mahkemesinin Esas No : 1986/157, Karar No : 1987/63 sayılı kararı, Kanunun 4 üncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlere yapılan tecavüz ve müdahalelerde süre aranmaz hükmü ile ilgilidir.

"Dava ve işlem dosyalarının incelenmesinden; Diyarbakır merkez Tezgeçer Köyü muhtarı ve ihtiyar kurulu üyelerinin, 1.4.1986 tarihli dilekçeleriyle Diyarbakır Valiliğine başvurarak, davacı ile birlikte Mehmet Çağlar, Enver Alabalık, Ekrem Alabalık adındaki şahısları köy merasını ve okul arsasını yağmaladıklarından bahisle şikâyet etmeleri üzerine yapılan tahkikatta; davacının tapunun 162 parsel numarasında kayıtlı olan köy merasının 1140 m² yüzölçümündeki kısmına 1985 yılında iki bina yaptığı, tahkikatın yapıldığı 10.4.1986 tarihinden yaklaşık 20 gün evvel de üçüncü evin inşaatına başladığının gerek tarafsız tanıkların, gerek mahalli bilirkişi olarak dinlenen şahsın ve gerekse bizzat davacının bu hususu doğrulayan ifadelerinden tespiti sonucunda muhakkiklerce davacının köy merasına 1985 yılında iki ev inşa etmek ve 1986 yılında da üçüncü evin inşaatına başlamak suretiyle yapmış olduğu tecavüzünün men'i gerektiği yolunda kanaat bildirildiği. Bu durumda Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan köy merasına 1985 yılında iki ev yapmak ve 1986 yılında da üçüncü evin inşaatına başlamak suretiyle tecavüz ettiği tahkikat sırasında bizzat davacının ikrarı ile de sübut bulunduğu ve bu gibi taşınmazlara 15.12.1984 tarihinden sonra yapılan tecavüzlerde başvuru için süre aranmadığından iptali istenen kararın davacı ile ilgili kısmında herhangi bir hukuki isabetsizlik bulunmamaktadır.

Ayrıca dava dilekçesinde ileri sürdüğü uyumsuzluk konusu evleri 1984 yılında yaptığı yolundaki davacı iddiası ciddi ve yerinde bulunmadığı gibi, bu evleri köy muhtarı ve üyelerinin onaylarını alarak yapmış olmasının da tecavüzünü haklı gösterecek bir neden olarak kabulü mümkün değildir.

Açıklanan nedenlerle yasal dayanaktan yoksun olan davanın reddine,oybirliğiyle karar verildi."

V — SONUÇ

Taşınmaz mal zilyetliğine yapılan tecavüz veya müdahalelerin idari makamlarca önlenmesi konusu idarenin önemli görevlerinden biri olarak, daha uzun yıllar gündemde kalacaktır. Bu kısa incelememizde, uygulamada ortaya çıkan tereddütlere ışık tutan Bakanlık genelgelerinin bir özetini ve Bakanlığımıza gönderilen idare mahkemelerinin ka-

rarlarından ilginç bulduklarımızdan bazılarının örneklerini vermek istedik. Tabii ki sorunlar bitmeyecek ve toplumdaki gelişmelerin sonucu olarak zaman içinde yeni durumlar, yeni uygulamalar ortaya çıkacaktır.

Biz bu yazımızla, bugünkü durum itibarıyla değerli uygulayıcılara yardımcı olmayı ve uygulamada birliği sağlamayı amaçladık. Amacımıza ulaştığımız ölçüde mutluluk duyacağız.

FESTİVAL OLGUSU VE BELEDİYELER *

Kutluay ÖKTEM
Mülkiye Başmüfettişi

Refik Ali UÇARCI
Mülkiye Başmüfettişi

I — KONU

Belediyeler tarafından tatbikatta değişik yöntem ve sistemlerle festival düzenlenmesi ve büyük miktarlarda festival harcaması yapılmasına karşılık, bu konuda yasal düzenlemelerin yetersiz oluşu nedeniyle zaman zaman istenmeyerek de olsa çeşitli usulsüzlüklerin meydana geldiği dikkate alınarak, uygulamada birlik ve beraberliği sağlamak Mer'i Yasal düzenlemelerin bu konuya ne ölçüde imkân verip, açıklık getirdiğini belirlemek, harcamaların usulünce yapılmasını sağlamak amacı ile düzenlenen yazımızın konusunu, Belediyelerin,

Festival düzenleyip, düzenlemeyecekleri,

Festival düzenleme yetkileri var ise bu amaçla fon ya da döner sermaye oluşturup, oluşturamayacakları,

Festival hesaplarının nasıl yürütülmesi gerektiği,

Belediye yetkililerinin katıldığı festival komisyonlarının hukuki geçerliliği,

Belediyelerin bu komisyonlara aynî ya da nakdî yardım yapıp, yapamayacakları hususları oluşturmaktadır.

II — KONU İLE İLGİLİ MEVZUAT HÜKÜMLERİ

Konumuzu gerek doğrudan doğruya, gerekse dolaylı olarak ilgilendiren yasa, tüzük ve yönetmeliklere ait madde hükümleri aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır.

KANUNLAR

Anayasa

1 inci maddesi; 123 üncü maddenin 1 inci ve 3 üncü bendleri; 127 nci maddenin 2 üci ve 5 inci bendleri hükümleri. *

* Yazı, bir inceleme raporu niteliğinde kaleme alınmıştır.

1580 Sayılı Belediye Kanunu

1 inci madde; 15 inci madde; 15 inci maddenin 43, 55, 59, 63, 68 inci fıkraları; 16 ncı madde; 17 nci madde; 19 uncu maddenin 1, 6 ve 9 uncu fıkraları; 70 inci maddenin 12 nci fıkrası; 100 üncü maddenin (C) ve (E) bendleri; 117 nci maddenin 15 inci fıkrası; 125 inci madde; 129 uncu madde; 133 üncü madde; 148 inci madde.

3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun

6 ncı maddenin 8 inci fıkrası, son fıkrası; 8 inci maddenin 1 inci fıkrası.

3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun

10 uncu madde.

3152 Sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun

39 uncu madde, Geçici 4 üncü madde.

1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu

49 uncu madde, 115 inci madde, 118 inci madde.

2908 Sayılı Dernekler Kanunu

61 inci madde.

903 Sayılı Türk Kanunu Medenisinin 1 inci Kitabının 2 nci Babı 3 üncü Faslının Değiştirilmesi, Bu Konuda Bazı Madde ve Fıkralar Eklenmesi, Bazı Vakıfların Vergi Muafiyetinden Faydalandırılması Hakkında Kanun

73 üncü madde.

2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu

1 inci madde, 13 üncü madde, 51 inci maddenin (i) ve (son) fıkraları.

3346 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri İle Fonların T.B.M.M. Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

2 nci madde.

TÜZÜKLER

Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğü

14 üncü madde, 15 inci madde, 25 inci madde, 26 ncı madde, 29 uncu madde, 47 nci madde.

Türk Medeni Kanununa Göre Kurulan Vakıflar Hakkında Tüzük

2 nci madde, 6 ncı madde.

YÖNETMELİKLER

Belediyelerin Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği

14 üncü madde.

Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında 3030 Sayılı Kanunun Uygulanması İle İlgili Yönetmelik

6 ncı madde, 25 inci madde, 28 inci madde.

Kültür ve Turizm Bakanlığı Mahalli, Milli ve Milletlerarası Kültür ve Turizm Faaliyetlerine Yardım Yönetmeliği

1 inci madde, 2 nci madde, 7 nci madde, 14 üncü madde, 15 inci madde.

Mahalli Kurtuluş Günleri, Atatürk Günleri ve Tarihi Günlerde Yapılacak Törenler Yönetmeliği

1 inci madde, 3 üncü madde, 5 inci madde, 6 ncı madde.

YÖNERGELER

Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi

1 inci madde, 3 üncü madde, 9 uncu madde.

III — KONU İLE İLGİLİ YARGI KARARLARI

Konu ile ilgili olarak bir tanesi festival düzenlemeleri, üç tanesi Belediyelerin hibe yapıp, yapamayacakları konusuna açıklık getiren hususlardaki kararlar aşağıda özet olarak gösterilmiştir.

Danıştay 2 nci Dairesinin E. 1983/1546 K. 1985/3555 Sayılı Kararı

"Festival gelirleri arasında Belediyeye ait bir para olmaması nedeniyle mali kurul harcamalarının ilgili Yasalara aykırılığının söz konu-

su olmadığı ve bu nedenle mali kurul üyeleri hakkında kovuşturmayaya yer olmadığı hakkında.”

Danıştay 2 nci Dairesinin 19.9.1950 gün ve E. 3268 K. 4355 Sayılı Kararını Onaylayan Danıştay Genel Kurulunun 9.10.1950 gün ve E. 1950/262 K. 1950/201 Sayılı Kararı

"...Bu fıkra da teberruat kabulü salahiyeti verildiği açıklandığı halde teberruat icrası hususu meskût bırakılmakla Belediyelere bu konuda bir yetki tanınmadığına işaret olunmuştur.

Diğer taraftan Belediyelerin kendilerine Kanunlarla tahmil olunan hizmetlerini yapmalarını teminen Kanunlarla yeni yeni varidat, membalarının düşünüldüğü bir sırada Belediyenin böyle bir teberruda bulunmasının Belediye Kanununun ruh ve esasına da uygun düşmeyeceği aşikârdır."

Danıştay 3 üncü Dairesinin 5.7.1967 gün ve E : 1967/320 K : 1967/316 Sayılı Kararı

"1580 sayılı Kanunun Belediyelerin hak ve salahiyetlerini gösteren 19 uncu maddesi, Meclisin karara bağlayacağı işler hakkındaki 70 inci maddesinde Belediyelerin teberruda bulunacaklarına dair herhangi bir hüküm bulunmaması karşısında Belediyeye ait arsaların derneğe verilmesi yolunda müttihaz kararın Kanuna aykırılığı açık olduğundan, vaki itiraz üzerine Belediye Meclis kararının kaldırılmasına."

Danıştay 3 üncü Dairesinin 20.10.1967 gün ve E : 1967/334 K : 1967/401 Sayılı Kararı

1580 sayılı Kanunun 19 uncu maddesinin 6 ncı bendinde Belediyelerin kendilerine ait hizmetlerin ifası için ne gibi tasarruflarda bulunmaya yetkili oldukları birer birer sayılmış ve bunlar arasında hibede bulunabileceklerine dair bir hükme yer verilmemiş olduğundan Belediye Meclisinin Denizlispor kulübüne hibede bulunulması hususundaki kararın iptaline."

IV — KONU İLE İLGİLİ OLARAK YETKİLİLERDEN ALINAN GÖRÜŞLER

Sayın Fethi AYTAÇ (Merkezde Vali)

"Belediyeler, beldenin ve belde halkının hertürlü medeni ihtiyacını karşılayacak faaliyet ve girişimlerde bulunabildiklerine göre Belediyeler bu yetki çerçevesinde festivaller düzenleyebilirler. Dayanak olarak 1580 Sayılı Kanunun 1 inci maddesi ve 19 uncu maddesinin 1 inci fık-

rası dikkate alınmıştır. Kaldı ki siyasi iktidarın 6 Kasım seçimlerinden sonra benimsediği ve uygulamaya koyduğu mahalli idareler politikası bu idareleri görev, yetki ve parasal kaynak açısından güçlendirmeye yönelik açık bir gelişme göstermiştir. Bu anlayış 1580 s. K.'un benimsediği karma sistem yerine batı ülkelerinde benimsenen genellik sistemine yaklaşıldığına bir işarettir.

Belediye Kanununun festival kelimesini kullanmamış olmasına karşılık 1580 Sayılı Kanunun 15 inci maddesindeki görevleri genel bir sınıflandırma içinde sağlıklı imar ve fen işleriyle, kısmen eğitim, kültür ve turizmle ve bu arada ekonomik ve ticari faaliyetlerle ilgili görevler diye sınıflandırabiliriz.

1930 yılları içinde düşünülmeyp zaman içinde ortaya çıkan festivalleri, bu açıdan kısmen ekonomik ve kısmen de turizm faaliyetleri içinde yeralan nitelikleri bakımından genel sınıflandırmaya dahil bir hizmet telakki etmek mümkündür.

Her ne kadar Belediye Kanununda fonların hangi hizmetler için ihdas edilebileceği belirtilmiş ise de tamamen kişisel kanaatim olarak Belediyelere tanzim satışlarında, konut yapımında olduğu gibi geriye dönüşlü harcamalara elverişli alanlarda döner sermaye ve fon ihdasları yetkisi tanınması caizdir. Festival ise giderlerin belli karşılıkları olmadığı için nitelikleri bakımından fon veya döner sermayeye elverişli görülmemektedirler. Ayrıca bu konuda hukuki bir dayanak da hatırlamıyorum.

Festival hesaplarını 1580 Sayılı Kanun ve Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğü'nün öngördüğü usuller içinden ve Belediye bütçesinden yapılmasının mümkün ve uygun olduğu kanaatindeyim.

Mahalli günlere ilişkin Yönetmeliğe göre yapılan festivallerde, ekonomik yönünden çok belde halkının hatıralarına saygı niteliği taşıyan sosyal psikolojiyi tatmin ağırlığı var; festivalde ise amaç eğlence, turizm ve ekonomiktir. Mahiyet farkı vardır. Bu uygulamada fon veya komite eliyle dağıtılması yerine Belediye Encümeni karar ve inisiyatifli altında harcama yapılması uygun olur, kanaatindeyim.

Belediyenin festival için kendi bütçesinden yaptığı harcamalar için genel uygulama esastır. Bakanlık yardımının harcanmasının ilgili Yönetmelikle getirilen usuller içerisinde yapılması ve belgelendirilmesi yeterlidir.

Bu konuda düzenleyici makam olan İçişleri Bakanlığı düzenleme hususunda Belediye idarelerine geniş takdir yetkisi bırakmış görünüyor.

Bu çerçevede mahalli günlerle ilgili ve Kültür ve Turizm Bakanlığına ait yönetmeliklerde komisyonla sorumlulukları getirilmiştir. Bu husustaki boşluk bu yönetmelikler dışında Belediyelerce ister kendi çıkarttıkları festival yönetmeliklerine göre isterse yönetmelik olmadan yürütülen festivallerde Belediye Başkanlığının, Belediye Encümeni görüşünü alarak bir harcama düzenlemesinde bulunması mümkündür. Ancak yapılacak harcamaların kurulacak komisyonlar emrine taksimat ya da ödenek verilerek yapılması mümkün değildir. Bu konudaki fikrimi yukarıda da açıklamıştım.

Bakanlık Yönergesinin ilgili maddesi ile getirilen hükmün yeterli açıklıkta olmaması karşısında Belediye İdarelerinin suç isnadı altında bırakmak imkânının mevcut olduğu, Belediye İdaresinin tören, temsil ve ağırlama giderlerini tören komitesi dışında kendi usullerine göre yapmasının uygun olmadığı görüşündeyim. Bakanlık bu hususu çok açık olarak düzenlemeli idi.

Danıştay 3 üncü Dairesince de benimsenen görüş içersinde ben de Belediyelerin hibe, yardım gibi bütçelerinden harcama yapamıyacakları kanaatindeyim."

Sayın Selami KARAİBRAHİMGİL

(Kültür ve Turizm Bakanlığı Tanıtma ve Pazarlama Genel Müdürlüğü, Yurt İçi ve Yurt Dışı Gösteriler Daire Başkanı)

"Festival düzenlemeleri giderek geniş bir boyut kazanmasına rağmen bu konuda halen yasal hiçbir düzenleme yoktur. Bakanlığımızca yapılan festival yardımları mevcut harcamalara göre çok cüz'idir. Bu şekilde yardım yapmamızın amacı festivali ve harcamalarını kontrol altında tutmamıza yöneliktir. Zira Bakanlığımıza doğrudan festivalleri kontrol görevi hiçbir mevzuat ile verilmemiştir. Bakanlıkça her festivale yardım yapılmamakta, tanıtma ve propaganda ağırlığı fazla olanlara yardım gönderilmektedir."

Sayın Dinçer GÖNEN

(Sayıştay Uzman Denetçisi)

"Belediyelerin fon ya da döner sermaye kurabilmeleri ancak yasal bir düzenleme ile açıkça konu belirtilerek verilen yetki çerçevesinde mümkündür, yani 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 49 uncu maddesi ile döner sermaye teşekkül ettirmek mümkün olamayacaktır. Zira bu imkân bulunsa idi 1580 Sayılı Kanunun 15 inci maddesi 43 üncü fıkrası ile özel bir konuya ilişkin olarak düzenleme yapılmasına gerek

duyulmaz, 5656 sayılı Kanun ile de konut konusunda düzenleme getirilmez idi.

Belediyelerin kendi bütçelerinden usulünce harcama yaparak festival düzenlemeleri mümkündür.”

Şeklinde görüş ve kanaatlerini belirtmişlerdir.

V — DEĞERLENDİRME

Festival lügat anlamı ile; dönemleri, yapıldığı çevre, katılanların sayısı veya niteliği programda yeralan eserler bakımından özel önemi olan konser dizisi veya sanat gösterisi, belli bir sanata veya sanatçıya ayrılmış gösteri serisi olarak tarif edilmektedir. Bu tarif çerçevesinde de genel olarak bu faaliyetler senfonik konser, opera, org müziği, bale, folklor, dans, sinema ağırlıklı etkinlikler şeklinde düzenlenmektedir. Ülkemizde gerek ulusal gerekse uluslararası kapasitede düzenlenen festivallerin, gerçekte sergi ve panayır özelliklerini de taşıyan bölgeyi tanıtmaya ve bu yol ile de ekonomik girdilerin artması amacına yönelik faaliyetler olduğu görülmektedir. Yapılan araştırmada festival konusunda ilmi nitelik taşıyan gerek konuları, gerekse amaç ve maksatlarının açıklandığı herhangi bir esere rastlanılmamış, sadece Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından yardım edilen festivallerin düzenlenme yer ve tarihleri ile düzenlenme konusunun kayıtlandığı festivaller listesinin bulunduğu, ayrıca kısa açıklamalar şeklinde yazıların yer aldığı, yurt dışına gönderilen turizm amaçlı broşürlerin mevcut olduğu, anlaşılmıştır.

1580 sayılı Kanun ile Belediyelerin görevlerine ait hususlardaki düzenlemede; Belediye görevleri için 1580 sayılı Kanunun 15 inci maddesi ile görevler liste halinde sayılarak liste ilkesi benimsenirken, 19 uncu maddenin 1 inci fıkrası ile de görevlerde genellik ilkesinin benimsendiği, bu suretle de karma bir usulün benimsendiği görülmektedir. Bir yandan bu düzenleme ile genel sistematik belirlenirken, diğer taraftan da görevlerin mecburi ve isteğe bağlı görev ayırımına tabi tutulduğu ve 16 ncı madde ile de Belediye gelirinin miktarına bağlı olarak Belediyelerin görevlerinin mecburi ya da isteğe bağlı olma durumu belirlenmiş, ancak geçen süre içerisinde mevcut gelir kalemlerine ait miktarların Belediyelerin gelir oranlarının çok altında bulunması sebebiyle bu maddenin uygulanmasına imkân kalmamıştır. Yasanın 17 nci maddesinde ise 15 inci maddenin 59 ve 73 üncü fıkraları arasında sayılan görevlerin ihtiyari görev olduğu belirtilmiştir.

Konumuz olan festival uygulamalarını bu genel anlamdaki açıklamalar çerçevesinde değerlendirecek;

1 — Belediyelerin Festival Düzenleyip Düzenleyemeyecekleri

Bütün Belediyeler için zorunlu olan görevler içinde, festival düzenlemeye ilişkin olarak herhangi bir hüküm yer almamıştır. Festivalin lügat anlamındaki fonksiyonu dikkate alındığında da Yasada bu konuda açık bir hükmün yer almamış olması da doğaldır. Ancak Ülkemizde İstanbul ve Antalya film festivalleri dışında sanatsal yönü ağırlıklı festival düzenlenmemekte genel olarak uygulamalarda da görüleceği gibi bazan fuar, panayır ile birleşmiş, bazen de kendi başına tanıtma unsurunu da içererek tamamen ekonomik hareketlere yönelik ve eğlenme amaçlı bir biçimde düzenlenmektedir. Bu yönü ile değerlendirildiğinde, yani uygulama biçimi açısından 15 inci maddede sayılan fıkralar içinde festival düzenlenmesine ait açık bir hüküm yer almamakla birlikte 55 inci fıkradaki mecburi görev olan eğlence yerleri tesis etmek ve işletmek görevi kapsamında eğlenmeye yönelik olarak festival düzenlenmesinin mümkün olabileceğini belirtmek, abartılmış bir değerlendirme olmayacaktır, zira bu genel görev haricinde diğer eğlence ve sosyal amaçlı tesislerin kurulması hususu 59 uncu fıkarda ihtiyarî görev olarak tiyatro, sinema gibi isim tasrih edilmek suretiyle sayılmıştır. Buradan da 55 inci fıkranın geniş anlamda yorumlanmaya ne kadar açık olduğu anlaşılmaktadır.

Bütün bu değerlendirmelere karşı yorum ile aksi sonuca varılabileceğini kabul etsek dahi Belediyelerin hak, salahiyet ve imtiyazların düzenleyen 19 uncu maddenin 1 inci fıkrasındaki "Belediye İdareleri Kanunun kendilerine tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tesviye edecek her türlü teşebbüsâtı icra ederler" hükmü ile çok geniş bir kullanım sahası açılmıştır. Günümüzde gelişen sosyal yapı ve belde ihtiyaçlarına vaki taleplerdeki yere ve zamana göre değişiklikler, Belediyelerin hangi görevlere öncelik vereceği konusunu da Yasada belirlenen liste uygulaması dışında ister istemez belde sakinlerinin talepleri doğrultusunda etkilemektedir. Bu sebeplerle 19 uncu maddenin verdiği yetki de dikkate alındığında kanaatimizce Belediyelerin festival düzenlemesini engelleyen herhangi bir husus bulunmamaktadır.

Belediyelerin festival düzenlemelerinin hukuken mümkün olduğu genel esas olarak kabul edildikten sonra tatbikatta, fiilen yürütülen konuma göre festival düzenlemelerini;

A — Belediyelerin müstakilen festival düzenlemeleri,

a — Belediyelerin usulüne göre çıkardıkları yönetmelik vesair mevzuat çerçevesinde festival düzenlemeleri,

b — Belediyelerin herhangi bir mevzuat düzenlemesi yapmadan, mevcut mevzuata göre festival düzenlemeleri,

B — Belediyelerin düzenlenen festivallere katılması,

a — Mahalli kurtuluş günleri, Atatürk günleri ve tarihi günlerde yapılacak törenler ile festivallerin birleştirilerek yapılması ve bu konudaki Yönetmeliğe göre oluşan tören komitesine üye vermek suretiyle katılması,

b — Kültür ve Turizm Bakanlığı Mahalli, Milli ve Milletlerarası Kültür ve Turizm Faaliyetlerine Yardım Yönetmeliği hükümlerine göre işlemlerin yürütülmesi suretiyle festival düzenlenmesi,

Şeklinde, iki ayrı ana başlık altında ve tali bölümlere ayırarak gruplandırmanın ve bu suretle incelemenin uygun olduğu düşüncesi ile bundan sonraki bölümlerdeki konular bu başlıklardaki ayırıma göre ele alınıp açıklanmaya çalışılmıştır.

2 — Belediyelerin Festival Düzenlemeleri İçin Fon Ya Da Döner Sermaye Oluşturup, Oluşturamayacakları

Belediyelerin görev ve fonksiyonlarını ifa etmek, imtiyazlarını kullanmak için kurabilecekleri işletmeler, Yerel Yönetimler kitabında ¹özetle;

Piyasa düzeninin sağlanmasına ilişkin olanlar, tesis kurma ve işletme alt yapı ile ilgili tesisler şeklinde bir ayırıma tabi tutulurken, diğer bir yönden de Belediye işletmelerini gerçek anlamda kamu hizmeti gören işletmeler ve ekonomik işletmeler olarak ikiye ayırıldığı; ekonomik işletmeleri de Belediye tekelinde bulunanlar ve serbest rekabet rejimi içinde iş görenler olmak üzere iki alt gruba ayırıldığı, başka bir yönden de işletmeleri, birlikler ve ortaklıklar, Belediye bütçesi içinde veya aynı bütçe ile yönetilen işletmeler, Fonlar ve Döner Sermayeler şeklinde ayırıldığı belirtilmektedir. Bu genel açıklamayı takiben lügat anlamıyla,

Fon : Belirli bir iş için gerektiğçe harcanmak üzere ayrılan, işletilen para,

Döner Sermaye : Bir ticaret işini çevirmek ve yaşatmak üzere bütçeden ayrılan ana mal şeklinde tarif edilmektedir.

Döner sermayeli işletmelerin kurulması ile ilgili hükümler 1050 sayılı Kanunun 49 uncu maddesinde “Genel bütçe içinde idare edilen sı-

¹ Prof. Dr. Ruşen KELEŞ ve Prof. Fehmi YAVUZ, Yerel Yönetimler 1983 Ankara. s. 248-252.

nai ve ticari kurum ve idarelerin ilk madde ve malzeme alım bedelleri ile uzman ve işçi ücretleri döner sermaye adıyla bütçelere konulan ödenekten karşılanır ve ödenir. Bu kurum ve idarelerin döner sermaye ödeneklerinden kullanılmayan miktarı yıl sonunda iptal edilir, kullanılan sermayeden doğan gelir fazlaları da bütçeye gelir yazılır” şeklinde yer almaktadır. Maddenin amacı genel bütçe dahilinde idare edilen sınai ve ticari müessese ve idarelerin, çeşitli ekonomik faaliyetlerde bulunmasını sağlamak ve bu faaliyetlerin yürütülmesinde ihtiyaç duyulan ödeneği, döner sermayeyi vermektir. Ancak Yasanın çıktığı 1927 yılından günümüze kadar geçen sürede Devlet hizmet ve faaliyetlerinin artması ve hizmet çeşitliliği sebebi ile Yasanın bu maddesi artık yetersiz kalmıştır. Nitekim 27.9.1984 gün ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanunun 40 nci maddesinde “Bakanlıklar ve bağlı kuruluşlar ihtiyaç halinde döner sermaye işletmesi kurabilirler. Döner sermaye işletmelerinin kurulması, sermayesi, gelirleri, işleyiş ve denetimi ile ilgili esas ve usuller Kanunla düzenlenir” hükmü getirilmiştir. Bu hükme göre yasal düzenlemeler henüz yapılmamış ise de aynı Kanunun geçici 2 nci maddesi ile genel hükümlere göre düzenleme yapılmaya kadar döner sermayeyle ilgili düzenlemeler ilgili bakanlığın teklifi, Maliye Bakanlığının ve Sayıştay’ın olumlu görüşü alındıktan sonra teklif yapan bakanlıkça çıkarılacak bir yönetmelikle düzenleme yapma imkânı ilgili kurum ve kuruluşlara sağlanmıştır.

Döner sermaye işletmelerinin genel amacı temel hizmet birimlerine destek hizmeti sağlamak, kapasite fazlasını değerlendirmek, mal ve hizmet üreterek piyasada oluşan talebi karşılamak suretiyle ilgili kuruluşa ek gelir yaratmaktır. Özel amaç ise kamu hukuku kuralları dışına çıkarak işletmeye daha fazla idari ve mali özerklik sağlamak, giderlerde serbestlik yaratarak özel imkân ve ayrıcalıklar temin etmektir. Bu amaçlar çerçevesinde döner sermayeler;

Ana kuruluş olan genel bütçeli, katma bütçeli veya özel bütçeli idare ve kurumlara bağlı olarak Kanunla kurulan, genel olarak tüzelkişiliği bulunmayan, sermayeleri bağlı olduğu idarenin verdiği ödenekler, işletme kârları, sabit değerler, bağış ve yardımlardan oluşan, yıllık bütçe uygulaması yapan, 1050 sayılı Kanunun genellikle uygulanmadığı, Türk Ticaret Kanunu, Borçlar Kanunu ve Kamu Hukukuna giren kanun hükümlerine tabi işletmelerdir.

1050 sayılı Kanunun 115 inci maddesi mahalli gelir ve gideri ihtiva eden bütçeleri hususi bütçe olarak tarif etmiş, 118 inci maddesi de mülhak ve hususi bütçelerin hesapları ile muamelâtının hususi kanunlarında yazılı hususları saklı kalmak üzere 1050 sayılı Kanun hükümlerine-

rine tabi olduğunu hükme bağlamıştır. Belediye Yasasında ve diğer kanunlarda genel anlamda Belediyelerin döner sermaye kurmasına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak 1050 sayılı Kanunun 49 uncu maddesi; 118 inci madde delaletiyle Belediyeler için de tatbik edilebilecek bir hükümdür ve Belediyeler buna göre döner sermaye işletmesi kurabileceklerdir. Ancak döner sermaye işletmeleri kanunların vereceği yetki ile kurulabileceğinden Belediyeler de özel kanunlarla veya diğer kanunların bu konuda vereceği açık yetki ile döner sermaye kurabileceklerdir. Nitekim 1580 sayılı Kanuna 5656 sayılı Kanunla eklenen 1 inci ek madde böyle bir hüküm içermektedir. Buna göre Belediye Meclisleri lüzum ve ihtiyaç gördükleri takdirde belediye meskenleri yapmak ve bu meskenleri belde sakinlerine kiraya vermek ve satma işlerini mecburi hizmetleri arasına alabilirler. Belediyeler bu maksadı sağlamak üzere bütçelerine gerekli paraları ayırmak suretiyle döner sermaye tesisine ve kurulmuş ve kurulacak yapı ortaklıklarına katılmaya yetkilidirler.

Aynı şekilde 1580 sayılı Kanunun 15 inci maddesi 43 üncü fıkrası ile de Belediyeler et, ekmek, yaş sebze ve meyva, odun, mangal kömürü gibi zorunlu ihtiyaç maddelerini satın almak, stok etmek, belirli bir kâr haddi dahilinde satmak, sattırmak ve ihtiyacı olanlara dağıtmak üzere bir fon tesis ederek tanzim ve satış mağazalarını kurmak yetkisine sahiptirler. Bu hüküm ile fon kurulmasına imkân sağlanmıştır. Ayrıca bazı Belediyelerin bu maddeye göre ayırdıkları parayı fon kabul edip, döner sermaye işletmesi şeklinde işlemleri yürütmesi durumu teftişlerde karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca 775 sayılı Kanunla gecekondü fonu, 150 sayılı Kanunla da fırın ve un fabrikaları için fon, Büyük Şehir Belediyeleri koordinasyon merkezleri fonu, garanti fonu (Karayolları Trafik Kanunu ile ilgili), otopark fonu gibi doğrudan ya da dolaylı olarak teşekkül ettirilen fonlar mevcuttur.

Belediyelerin fon ve döner sermaye kurup, kuramayacakları hususu 1979 yılında düzenlenen "Mahalli İdarelerde Mülhak Bütçe, Döner Sermaye ve Fon Kurulması İle Bu Kuruluşların Muhasebe Yöntemleri" konulu inceleme - araştırma raporunda² incelenmiş, sonuç olarak Belediyelerin 1580 sayılı Kanuna ek 5656 sayılı Kanun hükümlerine göre döner sermaye tesisine yetkili oldukları, Belediyelerin gıda ve zaruri ihtiyaç maddeleri satınalma, stok etme veya satın aldıkları, sattırmak ve ihtiyacı olanlara dağıtırmak üzere fon tesis edebilecekleri belirtilmiş, ayrıca aynı husus 1986 yılında düzenlenen "Belediyelere bağlı iş-

² İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Bşk. 13 nolu yayınındaki Mülkiye Müfettişleri N. Kemal Güçhan ve Adil Kerimoğlu'na ait yazı.

letmelerin, fonların, 1580 sayılı ve 442 sayılı Kanunlara göre kurulan birliklerin uygulayacakları muhasebe sistemleri, bu kuruluşların personeli hakkında kişi borcu çıkarılıp - çıkarılamayacağı, çıkarılacak ise tahsili için nasıl bir yol izleneceği" konulu inceleme araştırma raporunda ³ incelenmiş sonuç olarak; Belediye bünyesi ve bütçesi içerisinde yürütülen Belediye iktisadi faaliyetlerinin tamamen Belediye muhasebe usullerine tabi olacağı, Birliklerin muhasebe işlerinde Belediye muhasebe usullerinin uygulanacağı, Belediyelerce oluşturulan fonların bir esasa kavuşturulmamış olduğu, Belediyelerin döner sermayeli fon oluşturmaları belli esaslara, tip statülere kavuşturulmadığından, fonların kuruluş ve yönetimleri ile muhasebe usullerinde mevzuata aykırı hususlara rastlanıldığı, Bakanlık Teşkilatınca da bu konuda mevzuat düzenlemesi açısından çalışma yapılmadığı belirtilmiştir.

Bu sonuç ve değerlendirmeler de dikkate alındığında, Belediyelerin yasa ile verilmiş bir yetki olmadığı müddetçe fon ya da döner sermaye kurmalarının mümkün olamayacağı kanaatine varılmış olup, dolayısıyla festival düzenlenmesi amacıyla bir fon ya da döner sermaye oluşturulması bugünkü yasal yetkilere göre mümkün olamayacaktır.

3 — Festival Hesaplarının Nasıl Yürütülmesi Gerektiği

Bir önceki bölümde yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere Belediyeler sadece festival konusunda değil diğer konularda da Kanunla verilen açık bir yetki bulunmadığı müddetçe fon ya da döner sermaye oluşturamazlar.

Belediyelerin yapacağı masraf türleri ve hangi işlere sarf yapılabileceğinin 1580 sayılı Kanunun 117 nci maddesinde 16 bend halinde sayıldığını görmekteyiz. Konumuz itibari ile bunlardan 10 uncu bendde hükme bağlanan "Kanunlarla muayyen vazifelerin ifası için icap eden masarifi" ile 15 inci bendde hükme bağlanan "işbu Kanunun 16 ncı maddesinde muharrer mecburi vazifelerin icrasının temini için muktazi masraflar" hususları konumuzu doğrudan ilgilendirmektedir. Önceki bölümlerde de gördüğümüz gibi 16 ncı madde görevlerinden hangilerinin gelirlerine göre hangi Belediyelere mecburi görev olarak tevdi edileceğine ilişkin olup, geçen zaman içerisinde 16 ncı maddede 4 bend halinde sayılan 50, 200 ve 500 bin liralık sınırların günümüzde çok küçük rakamlar olarak kalması karşısında bu maddede belirtilen görevlerin tümü bütün Belediyeler açısından mecburi göreve dönüşmüştür.

³ İçişleri Bakanlığı APK Başkanlığı 1985 - 1986 Kış Dönemi, Genel 417 APK 17 sayılı İnceleme Araştırma Raporları Kitabı s. 294-296.

Belediyelerin festival düzenlemesine ilişkin açık bir hüküm Kanunda mevcut olmadığı, ancak 15 inci maddenin 55 inci fıkrası ve 19 uncu maddenin 1 inci fıkrası hükümlerine göre festival düzenlemesinin mümkün olduğu, birinci bölümde açıklanmış idi. Bu açıklamalar ışığında festival giderlerinin 1580 sayılı Kanunun 117 nci maddenin 10 uncu fıkrasına göre yapılacak mecburi masraflar niteliğinde görülmesi ve Belediye masrafı olarak kabul edilmesi gereklidir.

Belediyece yapılacak masraflarda 1580 sayılı Kanunun 129 uncu maddesine göre "Belediyelerin muhasebelerine müteallik usulün tüzük ile düzenleneceği" hükme bağlanmıştır. Ayrıca 125 inci madde ile de Belediye harcamalarının bütçe ile yapılabileceği, bütçe harici yapılacak sarfiyatın, tazmini gerektirdiği gibi ilgilileri hakkında da ayrıca kanuni takibat yapılacağı hükme bağlanmıştır. Muhasebe işlemlerine ilişkin olarak 1931 yılında çıkarılan Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğü diğer konularla birlikte Belediye sarfiyatına ilişkin düzenlemeleri de içermektedir. Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğü'nün 14 üncü maddesinde "Masrafın tahakkuku, yapılan hizmetlerden ve kazanılan haklardan dolayı Belediyenin zimmetine terettüp eden miktarın tayinidir" ve "masrafın tahakkukunda ita amiri olan Belediye Reisi veya yetkili kıldığı zatların tastiki ile tamam olur." hükmü ile 15 inci maddedeki "her tahakkuk muamelesinin müsbet evraka müstenit olması lazımdır. Bunların şekil ve nev'ileri talimatname ile tayin olunur." hükmü ve 16 ncı maddesindeki "ita ve tediye emirlerinde bütçenin tertibiyle fasıl ve maddeleri gösterilir ve bu evrak ita amiri ile Belediye Muhasebecisi tarafından imza edilir" hükmü, 26 ncı maddedeki "Bütçe harici taahhütler ita amirleri ile belediye encümen azalan tarafından tazmin edilir. Bu gibi tediye icra etmiş olan muhasip dahi ita amiri ve encümen azalan ile birlikte zamin olarak haklarında takibat yapılır" hükmü, Belediyelerin Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliğinin 14 üncü maddesindeki "Belediyenin belde kullanımı sıhhat ve selamet ve refahını temin maksadıyla yapacağı hizmetler Belediye Kanununun 15 inci maddesinde gösterilmiş olduğundan buna dayanmayan konularda Belediye masraf bütçesine tahsisat konulması caiz olmayacağı gibi, belediye bütçesine konulan tahsisat dahi Belediye Muhasebe Nizamnamesinin tayin ve irde ettiği ahkâm ve kavaide aykırı bir surette sarf ve tediye olunamaz" hükümleri birlikte değerlendirildiğinde;

A — Belediyelerin müstakilen festival düzenlemeleri;

a — Belediyeler, müstakilen ve bizzat kendileri bir festival düzenleyebilir ve harcamalarını bütçedeki bu işe ait mevcut ödenegi Belediye

Muhasebe Usulü Tüzüğü hükümleri çerçevesinde ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunundaki belirli usul ve esaslar dahilinde sarfedebilirler.

Belediyeler festival yapılması işinin tümünü veya bir kısmını 2886 sayılı Kanunun 51 inci maddesinin (i) fıkrasına göre ihale edebilirler ve bu suretle yaptırabilirler. Nitekim 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 1 inci maddesine göre hazırlanan ve bu kanundaki esaslara dayalı olarak hazırlanmış olan ve aynı Kanunun 51 inci maddesinin bir yorumu olarak kabul edilmesi gereken "Fon İhale Yönetmeliği" ile "Döner Sermayeli Kuruluşlar İhale Yönetmeliği'nin, Pazarlık Usulüyle Yapılacak İşler başlığını taşıyan 44 üncü maddelerinin (e, g) fıkralarında "Festival, şenlik, gösteri, kongre, sergi ve benzeri kültür ve sanat faaliyetleri düzenleme ve düzenletme" işleri yer almıştır. Bu nedenle 2886 sayılı Kanunun 51 inci maddesinin (i) fıkrasındaki "...fikri ve güzel sanatlarla ilgili çalışmayı gerektiren diğer işler" ifadesinin içeriğinde festival ve şenlik işlerinin de varlığını kabul etmek yanlış olmaz.

Bu durumda; Belediyelerin 2886 sayılı Kanunun 51 inci maddesinin (i) fıkrasına göre yapacakları ihale ile festival yaptırımları halinde yine genel esaslar çerçevesinde hesaplar yürütülecektir.

b — Belediyeler festival ve şenlik düzenlemek amacıyla bir "Yönetmelik" çıkarabilirler ve bu yönetmelik çerçevesinde festival ve şenlik düzenleyebilirler. Bu takdirde festival hesapları yönetmelikte yer alan esaslar çerçevesinde yürütülür. Ancak bu yönetmelikte yer alan harcama usul ve esaslarının Belediyenin harcamalarına ait meri mevzuata aykırı olmaması gerekir.

B — Belediyelerin düzenlenen festivallere katılması;

Bu tür festivaller Belediyeler dışındaki kurum ve kuruluşlarca ya da komitelerce düzenlenir ancak belediyeler de buna gerek eleman gerekse mali açıdan katılabilirler. Bu takdirde;

Belediyeleri temsilen görevlendirilen kişiler festival komitelerinde yer alırlar. Festival ile ilgili kararlar ve yapılacak harcamalar için bu komitelerce karar verilir. Ancak bu tür kararlar Belediye bütçesinden hibe niteliğinde bir sarfiyatı mümkün kılmaz. Nitekim ilgili tüzük ve yönetmeliklerde bu tür uygulamaların doğuracağı sonuçlarla ilgili cezai nitelikte hükümler yer almıştır. Aynı Belediyelerin 19 uncu madde 6 ncı fıkrasına göre hibe kabul etmeleri mümkün ise de başka kişi ya da kuruluşlara hibede bulunabileceğine dair yasalarda hüküm mevcut olmadığından, kanunların tanıdığı açık yetkiler dışında yardım ve hibe yapmaları mümkün değildir. Bu konuda Danıştay Genel Kurulunun

1.10.1950 gün ve E : 1950/262 K : 1950/201 sayılı kararı ile onanan 2 nci Dairenin 15.9.1950 gün ve E : 3268 K : 4355 sayılı kararı ve 3 üncü Dairenin 5.7.1967 gün ve E : 1967/320 K : 1967/316 sayılı kararı belediyelerin hibe niteliğinde yardım yapamayacaklarını belirtmiş bu suretle konuya açıklık getirmiştir. Geçen süre içinde bunun aksi bir karara da rastlanılmamıştır.

Bu sebeplerle Belediyelerin festival komiteleri kurup ayrı bütçe ile festival düzenlemelerine parasal yönden katılması istisnalar dışında kanaatimizce mümkün olamayacaktır. Ancak uygulamada festival komitesince karar alınıp, belirtilen masrafların Belediyece yapılmasına karar verilirse, o zaman Belediye kendi muhasebe usulleri çerçevesinde ve kendi karar organlarının da uygun bulması halinde bu tür masrafları yapabileceklerdir. Mahalli günlerde ve bazı resmi bayram günlerinde bayram komitelerince Belediyelere bazı görevler yüklenmesi ve bu görevlerin yerine getirilme şekli ile harcamalara Belediye organlarınca karar verilmesi bu durumun en güzel örnekleridir.

Bu uygulamaya izin veren diğer bir yasal düzenleme de İçişleri Bakanlığınca çıkarılan "Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırılama ve Tören Giderleri Yönergesi" dir. Nitekim anılan Yönergenin 9 uncu maddesinde;

"Aşağıda belirtilen törenlerin gerektirdiği giderlerin tümü veya bir kısmı tören komitesinin kararı ile ödenebilir:

.....

c — Festival ve fuarlar,

....."

hükmü yer almıştır. Buna göre tören veya festival komitelerince Belediyeye yüklenilen görevlerin yerine getirilmesine ve bunun için gerekli harcamaların yapılmasına Belediye Encümenince karar alınacak ve bu suretle Belediyelerin tabi olduğu normal mali prosedür çerçevesinde görev gerçekleştirilecektir. Ancak ilgili karar organından aksine bir karar çıktığı takdirde böyle bir görevin yerine getirilmesi ve harcama yapılması mümkün olamayacaktır.

Belediyelerin doğrudan düzenlemeyip ancak katılabildikleri festivaller şu şekillerde gerçekleştirilmektedir.

a — Mahalli kurtuluş günleri, Atatürk günleri ve tarihi günlerde yapılacak törenler ile festivallerin birleştirilerek yapılması ve bu ko-

nudaki yönetmeliğe göre oluşan tören komitesine üye vermek suretiyle katılması,

b — Kültür Turizm ve Tanıtma Bakanlığı'nca yayınlanan "Kültür ve Turizm Bakanlığı Mahalli, Milli ve Milletlerarası Kültür ve Turizm Faaliyetlerine Yardım Yönetmeliği" ile kurulan komiteye üye vermek suretiyle katılması; bu şekilde gerçekleştirilen festivallere Bakanlıkça gönderilen ödenekler anılan yönetmelik hükümlerine göre kurulan komitelerce sarf edilecektir. Belediyenin kendi bütçesinden yapacağı harcamalar ise geçen bölümlerde belirtilen ve belediyelerin tabi olduğu genel esaslar çerçevesinde gerçekleştirilecektir.

Nitekim Danıştay 2 nci Dairesinin 29.11.1985 gün ve E : 1983/1546 K : 1985/3565 sayılı kararında "festivalin mali kaynağının festivalin kendi gelirleri ile Turizm ve Tanıtma Bakanlığı tarafından festivale yardım amacıyla Belediyeye gönderilen ve Belediyece festivale devredilen yardımlardan oluştuğu, festival gelirleri içerisinde Belediyeye ait bir para olmaması sebebiyle mali kurul harcamalarının 1050 sayılı Kanuna, Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğü ve Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliğine aykırı olmasının söz konusu olmadığı nitekim hizmetin niteliğinin de bunu gerektirdiği anlaşıldığından yöntem ve Yasaya aykırı bulunan İl Yönetim Kurulu kararının bozulurak, kovuşturmaya yer olmadığına" karar verilmesi bu hususu doğrulamaktadır.

Konu hakkında yegâne istisna 2908 sayılı Dernekler Kanununun 61 inci maddesinde yer almıştır. Bu maddenin 2 nci fıkrasında "genel ve katma bütçeli dairelerle mahalli idareler ancak kamu yararına çalışan derneklere... yardım yapabilirler" şeklinde düzenleme getirilmiştir. Bu tür kamuya yararlı bir dernek vasıtasıyla festival düzenlenmiş ise bu takdirde belediyeler yardım niteliğinde para vererek festival için bu tür derneklere mali kaynak sağlayabilecekler, ancak festival harcamaları derneğin kendi tabi olduğu esas ve usullere göre yürütülecektir. Benzer uygulamayı Kültür ve Turizm Bakanlığından festival için verilecek yardımlar için de kabul etmek mümkündür. Ancak burada Belediye tarafından kendi bütçesinden festival komitesine yardım yapılmayacak, ancak komite Bakanlık yardımının harcanması yolunda tasarrufta bulunabilecek, Belediye harcamaları ise komitenin kararı ile belirlenen hizmetlerin yerine getirilmesinde belediyenin kendi usul ve esasları ile ve belediyenin kendi karar organlarının kararları doğrultusunda yapılabilecektir.

4 — Belediye Yetkililerinin Katıldığı Festival Komisyonlarının Hukuki Geçerliliği

Komisyonların hukuki geçerliliği konusu görev nitelikleri ile mali ve cezai sorumlulukları da bünyesinde taşıdığından, konu geniş anlamda ele alınıp açıklanmaya çalışılmıştır.

Önceki bölümlerde de belirtildiği gibi festival düzenlemeleri;

a — Belediyelerin doğrudan kendilerince veya çıkarttıkları yönetmeliklere göre yapılması,

b — Mahalli kurtuluş günleri, Atatürk günleri ve tarihi günlerde yapılacak törenler yönetmeliğine göre yapılması,

c — Kültür ve Turizm Bakanlığı Mahalli Milli ve Milletlerarası Kültür ve Turizm Faaliyetlerine Yardım Yönetmeliğine göre yapılması şeklinde tasnife tabi tutulmuştu; bu tasnif çerçevesinde kurulan komisyonlar yasal düzenlemelere uygun olarak kurulduklarından, hukuken geçerli komisyonlardır. Bu sebeple konunun bu yönde tartışılması gereksizdir. Ancak komisyonların yapacakları harcamalar yönünden konu incelendiğinde;

Belediyelerin festival giderlerine katılmak amacıyla komiteler adına bütçelerinden ödenek ya da tahsisat aktarmaları halinde, fon, döner sermaye teşekkül ettirmeleri ya da hibe de bulunmaları söz konusu olacaktır. Bu konularda ise yasa ile verilmiş açık bir yetki bulunmadığından aktarılan ödeneklerin sarfından dolayı, Belediye saymanı ve tahakkuk memuru sorumlu olacaklardır.

Bu sarfi yapan komisyon üyelerinin ise : Harcamaları usulünce yani belgeye ve evraka dayalı olarak yapmaları halinde bundan dolayı herhangi bir sorumluluklarının bulunmayacağı ancak sarf konusunda açık bir suistimal niteliğinde, ödeme yapılmışsa komisyon tarafından ödemeyi yapmak üzere görevlendirilen üyenin şahsi sorumluluğu doğacaktır. Ayrıca harcama sebebiyle komisyonun bir sorumluluğu olmayacak ise de harcama konusundaki denetim ve kontrol görevini yerine getirmekten sorumlu tutulabilecekleri, bu şekilde Belediye temsilcisinin de komisyon üyesi olarak sorumluluğunun doğacağı kanaatindeyiz. Ancak bu ihtimal dışında festival harcamaları genel olarak belediye bütçesinden yapılacağından, festival komitelerinin alacakları masraflara ait kararlardan dolayı sorumlu olabileceklerini kabul etmek mümkün değildir. Zira komisyon kararı ile belirlenen masrafın yapılıp yapılmaması konusunda harcama kararı almak Belediye Encümeninin görevidir. Sarfin mevzuata uygun yapılmasından da sayman ve tahakkuk me-

murunun sorumlu olduğundan komisyon kararının uygulanmasından dolayı festival komitesinin sorumluluğu söz konusu değildir.

Bu genel değerlendirmenin bir istisnası Kültür ve Turizm Bakanlığınca festivale yardım yapılmış ise bu yardıma ait miktarda ödeneğin sarfından festival komitelerinin doğrudan sorumlu olacaklarına ait yönetmeliğin 15 inci maddesinin 4 üncü fıkrasındaki “Düzenleme komitesi kültürel ve turistik faaliyetlerin düzenleme ve uygulanmasından, ödeneklerin usulü ve uygun olarak sarfından sorumludur” hükmü olacaktır. Komisyona ait harcamaların usulünce yapılmasına ve suistimale meydan verilmemesine ilişkin konuda diğer komisyon üyeleri ile birlikte Belediye temsilcisi de sorumlu tutulabilecektir.

Bu konuda diğer bir istisna da belediyeden hiçbir ödenek tahsis edilmeden, düzenlenen festivalin kendi imkânları ile bilet satışı, hibe, teberru, piyango gelirleri gibi çeşitli gelirler elde edilerek yapılması halinde, festival gelirlerinin toplanması ve harcanmalarında suistimal olmadan yapılması gereklidir. Ancak gelirlerin toplanmasının ve giderlerin yapılmasının bu konuda çıkarılan yönetmeliklerde hüküm yok ise herhangi bir şekle tabi olduğunu söylemek mümkün değildir. Nitekim bu konuda Danıştay 2 nci Dairesinin 1983/1546 sayılı Esas, 1985/3555 sayılı kararında “..... 5 inci Akdeniz Tekstil ve Moda Festivali ve Fuarı mali kurul başkanı ve üyeleri olan sanıkların hiçbir özgeliri bulunmayan festivalin belediye bütçesinden transfer edilen paralarını Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğü ve Devlet Harcama Yönetmeliği ile 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu hükümlerine uymaksızın usulsüz olarak harcadıkları iddia edilmekte ise de, soruşturma dosyası içinde bulunan 5 inci Akdeniz Tekstil ve Moda Festivalinin 1979 yılı bilançosunun incelenmesinden festivalin mali kaynağının festivalin kendi gelirleri ile Turizm ve Tanıtma Bakanlığı tarafından festivale yardım amacıyla belediyeye gönderilen ve belediyece festivale devredilen yardımlardan oluştuğu, festival gelirleri içerisinde belediyeye ait bir para olmaması nedeniyle Mali Kurul Harcamalarının 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğü ve Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliğine aykırı olmasının söz konusu olmadığı ve nitekim hizmetin niteliğinin de bunu gerektirdiği anlaşıldığından sanıklar vehaklarında kamu davası açılması yolunda verilen ve yöntem ve yasaya aykırı bulunan İl Yönetim Kurulu kararının bozularak kovuşturmaya yer olmadığına 29.11.1985 gününde oyçokluğuyla karar verildi.” denilmek suretiyle bu husus açıkça belirtilmektedir. Her ne kadar karara ait ayrışık oyda “Soruşturma dosyasının incelenmesinden 1979 yılında Fuar ve Festival Kurulunun hiçbir özgeliri bulunmadığı

bu paraların belediye bütçesinden transfer edildiği ve harcanmayan paraların da belediyeye iade edildiği, bu itibarla harcamalarda Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğü ve Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliği ile 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu hükümlerine uyulması gerektiği, gelirin fuar komitesine ait olduğu düşünülse bile hiçbir mevzuata tabi olmadan sarfiyat yapılmasının mümkün olmadığı anlaşıldığından sanıklar hakkında kamu davasının açılması yolunda verilen ve yöntem ve yasaya uygun bulunan il yönetim kararının onanması gerektiği görüşü ile aksine verilen çoğunluk kararına katılmıyoruz.” şeklinde açıklama mevcut ise de bu husustaki aykırı görüş, festival kurulunun özgeliri bulunmamasına yönelik olduğundan dikkate alınmamıştır.

Bu konuda açıkça yapılmış gelir ve giderle ilgili suistimal mevcut ise ve tespit edilmişse, bundan doğacak sorumluluk halinde komisyon üyeleri, Danıştay'ın yukarıda belirtilen kararındaki gerekçeye uyularak Memurun Muhakematı Kanununa göre yargılanmaya tabi olacaklardır.

Ancak 1609 sayılı Kanun kapsamına giren suçlarda genel hükümlere tabi olacaklardır.

Belediye bütçesinden yapılacak temsil - ağırlama ve tören giderleri yönergesinin 9 uncu maddesinde yapılacak giderlerin tören komitesi kararı ile ödeneceği hükme bağlanmış ise de yönergede tören komitesi teşekkülü ile bu konudaki görev ve sorumluluklarına ait bir hüküm yer almamış olduğundan konu yönerge çerçevesinde incelenmemiştir.

Ayrıca Belediyeler 1580 sayılı Yasanın 133 üncü maddesindeki "Belde ve Köyler, Vilayet İdarei Hususiyeleri kendilerine kanunlarla verilen mecburi veya ihtiyari vazifelerin bir veya birkaçını müşterek tesisat ve idare ile ifa için birlik tesis edebilirler" hükmüne göre birlik kurmak suretiyle birleşirler ve 134- 135 inci maddelere göre düzenlenecek tüzük ile de harcama düzeni getirmek suretiyle ve birlik amacı olarak doğrudan festival yapma yoluna gidebilirler. Bu takdirde de birliklerin tüzüklerinin 1580 sayılı Kanuna aykırı hüküm getiremeyeceği ve harcama usulleri olarakta Belediye harcama usulü dışına çıkmaları mümkün olamayacağından, festivalin Belediyelerce kurulan birlik tarafından yapılmasında da üst bölümlerde belirtildiği gibi birlik yönetim kurulu kararı ile birlik bütçesinden festival gideri olarak harcama yapabilecekler ve 1580 sayılı Kanunun, Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğü ve Birlik Tüzüğü çerçevesinde işlemlerden sorumlu olacaklardır. Aynı konuda 3030 sayılı Kanunun 25 inci maddesi birlik kurulmasını Bakanlar Kurulu kararına bağlamış, yönetmeliğin 31 inci maddesi ile de hangi hiz-

metler için birlik kurulamayacağı belirtilmiştir. Festival düzenleme amacına ait herhangi bir açıklama ve kısıtlama yasa ve yönetmelikte getirilmediğinden festival düzenlenmesi de 1580 sayılı Kanuna tabi Belediyelerle aynı statüde olacaktır.

5— Belediyelerin Festival Komisyonlarına Aynı Ya Da Nakdî Yardım Yapıp Yapamayacakları

Bu konuda Belediyeler öncelikle hangi konularda aynı ya da nakdî yardım yapacaklardır sorusunu cevaplandırmak gerekir.

1580 sayılı Belediye Yasası ile 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi hakkındaki Yasada Belediyelerce aynı ya da nakdî yardım yapılmasına ilişkin herhangi bir hüküm yer almamıştır. Ancak Belediyelere yapılacak teberru, bağış ya da yardım konusunda değişik maddeler ile hüküm getirilmiştir. Buna göre Belediyelerin hak, salahiyet ve imtiyazlarını düzenleyen 19 uncu maddenin 6 ncı bendinde “Belediyece ait hizmetlerin ifası zımında teberruatın kabulünde davaya ve sulh ve ibraya ehil olmak” hükmü ile bağışların kabulü hükme bağlanmış ise de Belediyece bağış yapılmasını içeren hükme yer verilmemiş,

Aynı husus Meclis görevlerini sıralayan 70 inci maddenin 12 nci bendinde “ivaz mukabilinde vukuu bulacak teberruatın kabulü” meclis görevleri içerisinde sayılırken, Belediyece yapılacak bağış konusunda bir düzenleme getirilmemiş,

Aynı husus Belediye mümessili sıfatıyla Belediye Başkanının görevlerini düzenleyen 100 üncü maddenin (C) bendinde “Salahiyettar makamla teberruatı kabule” ilişkin hüküm getirilirken Belediyece bağış yapılmasına ait bir düzenleme getirilmemiş,

Aynı hususda Belediye masraflarını düzenleyen 117 nci maddenin 9 uncu bendinde “.....Bir daire veya müessese ve hayır sahipleri tarafından belediye vazifelerine dair işler için yapılacak teberruat ve muayyen hizmetler karşılığı.....” hükmü ile Belediyece yapılacak bağışlar için gerekli harcamayı Belediye masrafı olarak kabul ederken Belediyece bağış yapılmasına ait bir düzenleme getirilmiş,

Olduğu görülmektedir.

Ayrıca Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğü’nün 25 inci maddesinde ivaz mukabili yapılacak teberruaların Belediye Meclisince kabulü halinde yapılacak masraflara ait düzenleme getirilirken, Belediyece bağış yapıl-

masını içeren bir hüküm Tüzükte yer almamakta diğer bir yönden de Tüzüğün 29 uncu maddesindeki "Belediye geliri, Belediye Kanununun 15 inci maddesinde gösterilen hizmetlerden başka bir yönde sarfedilemez hükmü ile masrafları kısıtlamaktadır.

Aynı şekilde 303 sayılı Kanunun Belediye gelirlerini sayan 18 inci maddesi (i) bendine göre şartlı ve şartsız bağışlar gelir olarak kabul edilirken, Belediyece bağış yapılmasına ilişkin bir düzenleme giderlere ait 19 uncu maddede belirtilmemiş ve konunun diğer maddelerinde de bu konuda herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

Yukarıda belirtilen Kanunlar ile Tüzük hükümlerine göre Belediyelerin bağış ve yardım yapmaları mümkün değildir. Nitekim Danıştay

2 nci Dairesinin 19.9.1950 gün ve E : 3268 K : 4355 sayılı kararını onaylayan Genel Kurulun 9.10.1950 gün ve E : 1950/262 K : 1950/201 sayılı⁴

3 üncü Dairenin 5.7.1967 gün ve E : 1967/320 K : 1967/316 sayılı,⁵ 3 üncü Dairenin 20.10.1967 gün ve E : 1967/334 K : 1967/401 sayılı,⁶ kararları ile de Belediyelerin bağış ve yardım yapamayacakları tasdik edilmiş-

Belediyelerin yardım ve bağış yapmasına ait bir istisna 2908 sayılı Dernekler Kanununun 61 inci maddesi ile getirilmiştir. Buna göre de Mahalli İdareler kamu yararına çalışan derneklere yardım yapabileceklerdir. Bu sebeple de Belediyelerin kamuya yararlı derneklere yardım yapması mümkündür.

Yukarıda yapılan açıklamalar ışığında Belediyelerin festival düzenleme komitelerine veya festival düzenleme faaliyetlerine aynı ya da nakdi bağış ya da yardım yapmaları mümkün değilken, festivalin kamuya yararlı bir dernek tarafından düzenlenmesi halinde doğrudan festival için yardım yapmasa dahi derneğe yardım yapmak suretiyle festival masraflarını bağış veya yardım olarak karşılamaları 2908 sayılı Kanunun 61 inci maddesi hükmüne göre mümkün olabilecektir.

Diğer yönden Belediyelerin festival düzenleme amacına yönelik olarak birlik kurmaları mümkün olduğundan veya başka amaçla olsa dahi kurulan bir birlik tarafından festival düzenlenmesinde, birliğe üye aidatı ödemek suretiyle yapacakları katılımlarla Belediyeler festivalin finansmanını gerçekleştirebileceklerdir.

⁴ ⁵ ⁶ Seyfettin NALİŞ, Belediyecilik Derneği Yayınları, No : 35, 1978, Ankara, Sayfa : 26, 27.

VI — SONUÇ

Bundan önceki değerlendirmeye ilişkin açıklamalar ışığında;

1— Belediyelerin Festival Düzenleyip Düzenleyemeyecekleri

1580 Sayılı Kanunun 1 inci maddesi, 15 inci maddenin 55 inci fıkrası, 19 uncu maddesinin 1 inci fıkrası hükümleri karşısında ve bunlara ek olarak Belediye bütçesinden yapılacak Temsil, Ağırılama ve Tören Giderleri Yönergesinin 9 uncu maddesi ışığında Belediyeler festival düzenleyebilecekler,

Bunu da;

A — Belediyelerin müstakilen festival düzenlemeleri,

a — Belediyelerin herhangi bir mevzuat düzenlemesi yapmadan mevcut mevzuata göre festival düzenlemesi,

b — Belediyelerin usulüne göre çıkarttıkları yönetmelikler çerçevesinde festival düzenlemeleri.

B — Belediyelerin düzenlenen festivallere katılması,

a — Mahalli Kurtuluş Günleri, Atatürk Günleri, Tarihi Günlerde Yapılacak Törenler ile festivallerin birleştirilerek yapılması ve bu konudaki yönetmeliğe göre oluşan tören komitelerine üye vermek suretiyle katılması,

b — Kültür ve Turizm Bakanlığı'ndan festival için yardım alınarak ve bu konuda düzenlenmiş Kültür ve Turizm Bakanlığı Mahalli, Milli ve Milletlerarası Kültür ve Turizm Faaliyetlerine Yardım Yönetmeliği hükümlerine göre işlemlerin yürütülmesi suretiyle festival düzenlenmesi,

Şeklinde gerçekleştirilebileceklerdir.

2 — Festival Düzenleme Konusunda Belediyeler Yetkili İşeler Fon Ya Da Döner Sermaye Oluşturup Oluşturamayacakları

1050 sayılı Kanunun 49, 3046 sayılı Kanunun 40 ncı maddesi ve 2886 sayılı Kanunun 1 inci maddesinin 2 nci fıkrası karşısında kanunen verilmiş açık yetkiler olmadığı sürece fon ya da döner sermaye kurulamayacaktır. Bunun sonucu olarakta belediyelerin festival düzenlenmesi konusunda fon ya da döner sermaye kurmaları için kanunen verilmiş açık bir yetki olması gerekmekte, bu şekilde kanun hükmü bulun-

madığı müddetçe de Belediyelerce döner sermaye ya da fon oluşturulamayacaktır.

3 — Festival Hesaplarının Nasıl Yürütülmesi Gerektiği

a — Belediyeler bir yönetmelik çıkartmak suretiyle veya böyle bir düzenleme yapma durumu olmadan festival düzenlemeleri halinde;

Hesapların Belediyelerin tabi olduğu genel esaslar çerçevesinde 1050 ve 2886 sayılı Kanunlar ile Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğü hükümlerine uygun olarak yürütülmesi gerekmekte olup, ayrıca festival düzenleme işini tamamen veya kısmen 2886 sayılı Kanunun 51 inci maddesi (i) bendi hükmüne uygun olarakta yapabileceklerdir.

b — Başka kurum, kuruluş veya komitelerce düzenlenen festivallere Belediyelerin üye vererek katılması durumunda;

Mahalli Kurtuluş Günleri, Atatürk Günleri ve Tarihi Günlerde yapılacak törenler ile festivallerin birleştirilerek yapılması ve bu konudaki yönetmeliğe göre oluşan tören komitesine üye vermek suretiyle katılması,

Kültür ve Turizm Bakanlığından "Kültür ve Turizm Bakanlığı Mahalli, Milli ve Milletlerarası Kültür ve Turizm Faaliyetlerine Yardım Yönetmeliği" çerçevesinde yardım alınarak yine bu yönetmeliğe göre kurulan komiteye üye vermek suretiyle katılması,

Şeklinde yapılacak düzenlemelerde,

Komitelerce Belediye mali bir yükümlülük verilmesi halinde, bunun Belediye karar organlarına sunulması ve olumlu karar alınması halinde yine Belediyelerin tabi olduğu normal mali prosedür içinde yapabileceklerdir.

4 — Belediye Yetkililerinin Katıldığı Festival Komitelerinin Hukuki Geçerliliği ve Üyelerinin Hukuki, Cezai ve Mali Sorumlulukları

a — Belediyelerce festivallerin doğrudan veya bir yönetmelik çıkarılarak düzenlenmesi halinde yapılacak masraflar, Belediyenin tabi olduğu mevzuata göre gerçekleştirileceğinden bu konuda gelir ve gider yönünden mali sorumluluk Belediye Saymanı ve Tahakkuk Memuruna ait olacaktır.

b — Festivalin başka kurum, kuruluş veya komitelerce düzenlenerek Belediyelerin üye vermesi suretiyle bu festivallere katılması halinde; Danıştay 2 nci Dairesinin 29.11.1985 gün ve K: 1985/3555 sayılı

kararında belirtildiği şekilde festival düzenleme işinin kamu hizmeti amacı taşıdığı, bu sebeple de festival komitelerinde görevli olan memurların cezai açıdan Memurin Muhakematı Kanununa göre yargılanmaları gerektiğine ait kararı dikkate alınacak, 1609 sayılı Kanuna tabi suçlarda ise genel hükümlere göre yargılanacaklardır. Mali açıdan, komiteler emrine ödenek tahsis edilmesi hukuken mümkün olmamakla birlikte böyle bir ödenek festival komitesi emrine tahsis edilmiş ise, bu tahsis işleminden dolayı Belediye Saymanı ve Tahakkuk Memurunun birlikte mali ve gerektiğinde cezai sorumlulukları doğacaktır.

Bu ödenğin festival komitesi tarafından sarf edilmesi halinde de 1580 ve 1050 sayılı Kanunlar ile Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğü ve Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliğine göre harcama yapmaları gerekmeyecek, açıkça bir suistimal mevcut değil ise cezai sorumlulukları da bulunmayacak, bu uygulama Kültür ve Turizm Bakanlığı yardımı olarak komiteler emrine gönderilen ödenek için de geçerli olacaktır.

5 — Belediyelerin Festival Komitelerine Aynî ya da Nakdî Yardım Yapıp Yapamayacakları

1580 sayılı Belediye Kanununda Belediyelerce hibe ve yardım yapılmasına ilişkin bir hüküm bulunmamış ve Danıştay 2 nci Dairesinin Genel Kurulca tasdik edilen 19.9.1950 gün ve E : 3268 K : 4355 sayılı kararı karşısında Belediyeler festival komitelerine aynî ya da nakdî yardım yapamayacaklardır. Bunun istisnası 2908 sayılı Dernekler Kanununun 61 inci maddesine göre kamuya yararlı derneklere Belediyece yardım yapılması mümkün olduğundan, bunlar tarafından festival düzenlenmesi halinde doğrudan festivale yardım yapmasalar bile derneğe aynî ya da nakdî yardım yapabilecekler, bu şekilde de festivalin finansmanını sağlayabileceklerdir.

YARGITAY KARARI KARŞISINDA YASAĞA AYKIRI AD KOYMA SORUNU

Kerem AL
Gürin Kaymakamı

Bilindiği üzere Medeni Kanunun 264 üncü maddesi çocuğun adını ana ve babasının koyacağını hükme bağlamıştır. 1587 sayılı Nüfus Kanunuyla da buna benzer bir düzenlemeye gidilmiş, fakat aynı yasanın 16 ncı maddesinin 4 üncü fıkrasıyla bu hakka "Milli kültürümüz, âhlak kurallarına, örf ve adetlere uygun düşmeyen ve kamuoyunu inciten adlar konulamaz" sınırlaması getirilmiştir. Nüfus Hizmetlerine Ait Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinin 77 nci maddesiyle de ad koymaya ait hükümlerin nasıl uygulanacağı ve sınırlamalar hakkında açıklamalar getirilmiştir. Buna göre nüfus memuru çocuğa konulmak istenen adın kanunda belirtilen kurallara uymadığını görürse çocuğun adının değiştirilmesini beyan edene bildirecek, ilgililer aynı adı vermekte direnirlerse nüfus memuru çocuğun adını aynen yazarak usulüne göre tutanak düzenleyecek ve aile kütüğüne geçirerek, müteakiben adın değiştirilmesi için dava açılmak üzere durumu Cumhuriyet Savcılığına intikal ettirecektir.

Konunun yasal düzenlemesi ve uygulaması böyle iken Yargıtay Üçüncü Hukuk Dairesinin 7.4.1987 tarih ve E. 1987/1768, K. 1987/3765 sayılı kararı ad koymayla ilgili bir sorunu gündeme getirmiştir.

Yargıtay Üçüncü Hukuk Dairesi mezkûr kararında C. Savcısının 1587 sayılı Nüfus Kanununun 16 ncı maddesi 4 üncü fıkrasındaki sınırlamalara uyulmadan konan isimler için dava açma yetkisinin bulunmadığını, Nüfus Kanununun 46 ncı maddesinde C. Savcısına verilen yetkinin yanlış ve gerçek olmayan kayıtların düzeltilmesini mahkemeden talep etmekten ibaret olduğunu, C. Savcısına ve mahkemeye mevcut kayıtların iptalini dava etme yetkisinin verilmediğini belirtmektedir. Aynı kararla Nüfus Kanununun 16 ncı maddesinin 4 üncü fıkrasındaki yasaklara rağmen uygun olmayan bir adın konulması istendiğinde ve bunda ısrar edildiğinde nüfus idaresinin yapacağı işlemin çocuğun adının nüfus kütüğüne tescil edilmemesi ve idarenin yasağa aykırı bir işlemi yapmaktan yasaklı olduğu vurgulanmaktadır.

Yargıtay kararında idarenin yasağa aykırı olan bir işlemi yapmaya mecbur olmadığını, bunu yapmaktan memnu olduğuna hüküm verirken, Nüfus Hizmetlerine Ait Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinin 77 nci maddesinde de ... “Memur çocuğa konulmak istenen adın 1 inci fıkrada belirtilen kurallara uymadığını görürse çocuğun adının değiştirilmesini bildirir, ilgililer çocuğa aynı adı vermekte direnirlerse çocuğun adını aynen yazarak usulüne göre tutanağı düzenler ve aile kütüğüne geçirilmesini sağlar. Öte yandan adın değiştirilmesi için dava açılmak üzere durumu bir yazı ile C. Savcılığına bildirir” denilmektedir. İçişleri Bakanlığının da konu ile ilgili genelgeleri bu doğrultudadır.

Öte yandan mezkûr kararda “İsim kişiye sıkı sıkıya bağlı bir haktır. Hiçbir kişi veya kurum kişinin rıza ve muvafakati olsa dahi bu hakka dayanarak taşınan bir ismi iptal edemez, kişiyi isimsiz bırakamaz ... mahkemece verilecek iptal kararı kişiyi bu yaşamsal hakkından yoksun bırakmıştır... Anayasamızın ikinci maddesinde belirtilmiş olduğu üzere insan haklarına saygılı bir hukuk devleti olan ülkemizde böyle bir davanın açılması söz konusu olmayacağından kanunda bu tür bir davaya yer verilmemiştir.” Savıyla soruna insan hakları boyutu verilerek 1587 sayılı Yasanın 16 ncı maddesinin 4 üncü fıkrasındaki sınırlamaların da insan hakları açısından tartışılabilirliğini üstü kapalı belirtmiştir. Soruna insan hakları açısından bakılsa bile, korumasız çocuğa karşı anne babanın ad verme haklarını kötüye kullanmaları halinde istikbâlde hakları hâleldar olabilecek çocuğu kim koruyacaktır? Kanaatimizce 1587 sayılı Yasanın getirdiği sınırlamaların espirisi de sadece devlet - toplum düzeninin korunması değil, aynı zamanda çocuğun korunmasıdır.

Yargıtayın bu kararı karşısında mevzuata uygun olmayan adların konulma talepleri nasıl değerlendirilecektir? C. Savcısının adın iptalini mahkemeden isteme yetkisi bulunmadığına göre durumu C. Savcılığına bilmektedirler. Yargıtay görüşünün aksine C. Savcılarına açacakları da- “Mahkemeler çare arama yerleri olmayıp, yasalardan doğan hakları yasal kurallar içinde ve yasanın açıkça verdiği yetkiye dayanarak yargılama yoluyla saptanan yerlerdir” diyerek çözümün mahkemelerde olmadığını özellikle belirtmiştir.

Ayrıca mezkûr kararda C. Savcılarının kişiye bağlı hakları hukuk davalarına konu yapamayacakları gibi bir izlenim verilmektedir. Halbuki C. Savcıları evlenmenin men’i (MK 101, 103) evlenmenin iptali (MK 113), nesebin reddi (MK 245), tanımaya itiraz (MK 294) gibi davaları açabilmektedirler. Yargıtay görüşünün aksine C. Savcılarına açacakları davalarla yasalara riayeti sağlamak görevinin verildiği görülmektedir.

Netice olarak soruna çözüm nasıl bulunacaktır? Yargıtay kararında belirtilen şekilde hareket edilirse “idare kanuna aykırı bir işlemi yapmaktan memnudur” ilkesinden hareketle kanuna aykırı isimlerin kütüğe tescili önlenerek, direnme halinde çocuğun isimsiz kalma sorunu gündemde olacaktır. Bu çözüm olmayacağına göre yasal düzenlemeye ihtiyaç bulunmaktadır. Yapılacak yasal düzenlemeyle ya mahkemelerin konuyu çözümlemekle açıkça yetkili oldukları belirtilmeli, ya da nüfus idaresine kanuna aykırı isimlerin tescili talepleri red ederek resen ad koyma yetkisi tanınmalıdır.

Böylece hem mevzuat - yargı kararları arasındaki uyumsuzluklara neden olan sebepler ortadan kalkacak, hem de önemli bir toplumsal soruna çözüm getirilmiş olacaktır.

KAMU VE ÖZEL TEŞKİLATLARDA OTORİTE

Dr. Aziz AKGÜL
Kara Harp Okulu Yönetim
Bilimleri Öğretim Üyesi

Abdülkadir VAROĞLU
Kara Harp Okulu Yönetim
Bilimleri Öğretim Görevlisi

Resmi teşkilat yapılarında, otorite "emir - komuta zinciri" üzerinde akarak kendisini gösterir. Yöneticiler, emirler sayesinde teşkilatın yönünü ve koordinasyonunu sağlarlar.¹ Ancak, teşkilatlardaki bütün faaliyetler bu zincir sayesinde yönetilmezler. Çünkü, teşkilatlarda çalışan personel aynı direktiflere farklı davranışlar gösterirler. Önemli olan, klasik teşkilat yapısında mümkün olduğu kadar fazla faaliyetin bu resmi yapı içerisinde gerçekleştirilmesidir.

OTORİTENİN YAPISI VE KULLANIMI

Otorite, üstün resmi mevki gücünü kullanarak astlarını ve faaliyetlerini etkileyecek karar alma kapasitesidir.² Otorite, toplumun her faaliyetinde açık bir şekilde farkedilir. Aile içerisinde babanın aile fertleri üzerinde otoritesi sözkonusudur. Kalabalık bir kavşakta trafik polisinin motorlu araçlar üzerinde otoritesi vardır. Futbol takımında antrenörün otoritesi bahis konusudur. İl ve ilçelerde mülki idare amirlerinin ve nihayet genel manada yöneticinin teşkilatta otoritesi vardır.

Otoriteyi, diğer güç çeşitlerinden ayırt edebilmek için, "kurumlaşmış" güç olarak belirtebiliriz. Otoritenin geçerlilik kazanabilmesi için bir takım zorlayıcı - yönlendirici özelliklerin olması gerekir. Aksi takdirde, manasız ve kağıt üstünde geçerli bir güç alanı olarak kalır.

Otoritenin aksine, güç resmi bir mevki niteliğine sahip değildir. Güç, bazı işlemlerin yapılması ve sonuçların alınması için gerekli kabiliyet olarak belirtilebilir. Aslında, gücün ancak bir kısmı resmiyet kazanmıştır. Resmiyet kazanan güç, otoritenin ancak bir kısmını teşkil eder. Bu sebeple, teşkilatlarda gayri resmi gruplar da bir kısım güç kaynaklarını kullanarak personel üzerinde etkili olurlar.

¹ Strauss, George ve Leonard Saylas, *Personnel: The Human Problems of Management*, 2 nd Ed., Prentice Hall, 1967, s. 189.

² Montona, Patrick ve Deborah Nash, "Delegation The Art of Managing," *Personnel Journal*, 60, no. 10 (October 1981), s. 784-87.

OTORİTENİN KABULÜNÜ ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Astların gösterdiği davranışlar, üstlerin otorite kullanımını kabul ettiklerini gösterir. Otoriteye gösterilen bu saygının birkaç sebebi vardır.³

Birincisi, emir alma ve verme kültürü ile ilgilidir. Hayatımız boyunca çeşitli teşkilatların üyesi olarak çalışırız ve teşkilatlara girişimizle beraber bir takım emir - komuta ilişkilerini kabulleniriz. Aslında, genel yönetim otoritesine karşı koyan şahıslar, teşkilatta çalışanların tepkisi ile karşılaşılır.

İkincisi, teşkilattaki ceza - mükafat sistemidir. Amirinin işle ilgili olarak verdiği emri yerine getirmeyen ast ceza alacağını bilir. Diğer taraftan, emirleri yerine gerektiği gibi getiren ast, işinde terfi edeceğini bilir ve bekler.

Üçüncüsü, çalışan şahsın kendisini teşkilatın amacı ile özdeşleştirmesi ve benimsemesidir. Böylece, amirin verdiği emrin teşkilat amacını gerçekleştirmeye yönelik olduğunu kabul eder. Otorite, işin yerine getirilmesi için kullanılan bir araç olarak görülür.

Dördüncüsü, otoritenin kabulünü sağlayan faktör, üstünlük ve amirin sahip olduğu bilgi ve uzmanlıktır. Teknik kabiliyet ve profesyonel yeterlilik astların üzerinde otorite kurmayı sağlayıcı önemli faktörlerdir.

Beşincisi, yöneticilerin sahip oldukları liderlik özellikleri de otoritenin kolayca kabulünü sağlayan bir faktördür. Resmi otorite ile birleştirilebilen liderlik özellikleri en etkili yöneticiliği meydana getirir.

Son olarak, otoriteyi kabullenmeyi sağlayan bir diğer davranış biçimi sorumluluktan kaçmadır. İnsanların bir kısmı kendilerinin karar almaları yerine, başkalarının aldıkları kararları yerine getirmeyi tercih ederler. Bu durum, yaptıkları işten memnun değillerse veya karar almaları gereken konuda yeterli bilgiye sahip değillerse ortaya çıkar.

Bütün bu faktörler biraraya geldiğinde, otorite resmi bir şekilde ortaya çıkar. Fakat, her teşkilatta söz konusu faktörlerin aynı anda birarada bulunması beklenemez.

RESMİ OTORİTE KULLANIMINI ENGELLEYEN FAKTÖRLER

Bütün kanuni düzenlemelere rağmen, zaman zaman suç işlenmesi, otoritenin her zaman geçerliliğini koruyamadığını ortaya çıkarmıştır.

³ Perrow, Charles, "The Bureaucratic Paradox : The Efficient Organization Centralizes in Order to Decentralize," Organizational Dynamics, 5 (Spring 1977), s. 3-14.

Meselâ, trafik içerisinde 60 km. hız tahdidi sık sık ihlal edilerek suç işlenir. Benzer şekilde, bir teşkilatta yönetim otoritesi her zaman gerektiği gibi işletilemeyebilir. Bu sebeple, emir verme faaliyetinde otorite kullanımı ilk önemli adım olarak ortaya çıkmaktadır. Herşeye rağmen, otoriteye karşı çıkma teşkilatlarda istisnai olarak karşılaşılan bir durumdur.⁴ Birçok emir mütalaasız olarak kabul edilir.

Barnard, otoritenin kabul edilme şansını "kayıtsızlık alanı" kavramı ile açıklamaya çalışmıştır.⁵ Bütün emir - komuta ilişkilerinde ast açısından üç değişik özellikte emir vardır. Bunlardan birinci grup ast tarafından tamamen kabul edilmeyecek nitelikte emirlerdir. İkinci grup, durumun gerektirdiği şartlar çerçevesinde kabul görebilir veya görmeyebilir. Üçüncü grup ise, kayıtsız şartsız kabul gören emirlerdir. Son grupta yeralan emirler astın "kayıtsızlık alanı" içerisinde yer alır. Yönetici verdiği emirler itibarıyla bu alan içerisinde kalmak zorundadır.

Simon, otorite kullanımını bir örnekle açıklamaya çalışmıştır.⁶ "Bir teşkilatta çalışan kişiler, otobüs yolcuları; yönetici ise otobüs şoförü gibidir. Eğer, teşkilattaki kişileri istedikleri noktaya götürebilirseniz sizi terk etmezler. Aksi takdirde, çeşitli duraklarda otobüsten inilir."

Astların bazı konularda güç sahibi olmaları, otoritenin bir "yönetim hakkı" olmasını değiştirmez. Bu özellik, yöneticileri güçsüz hale getirmekten ziyade, daha doğru ve etkili karar almalarını sağlayacak bir teşvik mekanizması olarak çalışmalıdır.⁷

EMİR KOMUTA ZİNCİRİ

Emir - komuta zinciri, ast ile üst arasındaki ilişkiyi sağlayan araçtır. En tepedeki üstten başlamak şartıyla teşkilattaki bütün kademeleri, bağlantıları koparmadan en aşağıdaki kademeye kadar bağlayan bir teşkilat ilişkisidir. Bir teşkilat şeması, aşağıya doğru artarak devam eden bu ilişkileri gösterir.

Emir - komuta zinciri aslında teşkilattaki otorite irtibatlarını gösterir. Fakat, genellikle, otorite - sorumluluk ve haberleşme bağlantılarını

⁴ Van Fleet, David ve Arthur Bedeian, "A History of the Span of Management," Academy of Management Review, 2 (July 1977), s. 356-72.

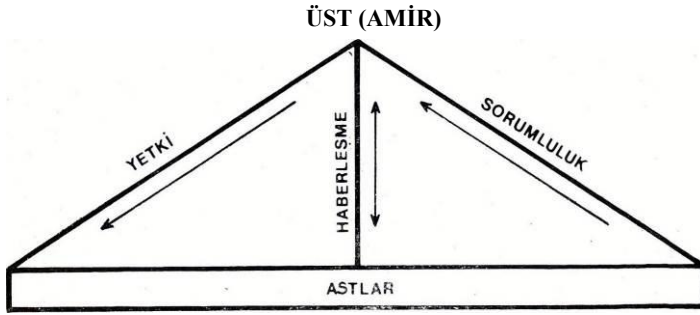
⁵ Bernard, Chester, The Functions of the Executive, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1938.

⁶ Simon, Herbert, Administrative Behavior, 3rd Ed., New York : The Free Press, 1976, s. 134.

⁷ Worthy, James, "Organizational Structure and Employee Morale," American Sociological Review, 15 (April 1950), s. 169-179.

göstermek maksadıyla kullanılır. Bu zincir çerçevesinde her yöneticinin statüsü emir verici olarak tespit edilmiştir.⁸

Emir - komuta zinciri, diğer taraftan, astları yaptıkları işlerle ilgili sorumlu tutan "sorumluluk bağlantıları" olarak da düşünülebilir. Bu hatlar sayesinde tespit edilen sorumluluk yükleri astların başarı seviyelerini değerlendirmek için kullanılır.



Klasik yönetim teorisinde, otoritenin sorumluluk ile doğru orantılı olması gerektiği ileri sürülmüştür. Eğer bir kişiye yeteri kadar otorite sağlanmazsa yapacağı işlerden sorumlu tutulması beklenemez. Miktar olarak otoritenin sağlanması yanında otorite kullanma sınırlarının açık bir şekilde belirlenmesi gerekir.

EMİR KOMUTA ZİNCİRİNİ KULLANMA ZORLUKLARI

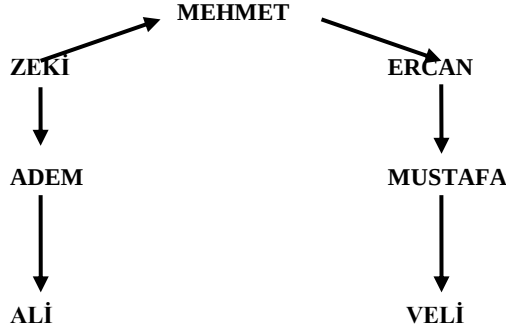
Uygulamada emir - komuta zincirine tamamen bağlı kalarak faaliyetleri devam ettirmek mümkün değildir. Her yönetici kendisine yakın, birden fazla yönetici tarafından değerlendirmeye tabi olur. Bu tür ilişkiler yalnızca yapılan toplantılar veya konferanslarla sınırlı değildir.

Emir - komuta zincirindeki bu esnekliğe bazı faktörler etki eder.⁹ Bunlardan birincisi, hızlı haberleşmeye duyulan ihtiyaçtır. Haberleşmenin mutlaka emir komuta zinciri üzerinde yürütülmesi durumunda bazı aksaklıklar ve gecikmeler ortaya çıkabilir. Bunun da sebebi, emir-komuta zinciri üzerindeki bilgi akışının yönetim kademelerinin fazlalığı sebebiyle haberleşme kanallarının tıkanmasıdır. Aşağıdaki örnekte, her-

⁸ Kotler, John, "Power, Dependence and Effective Management," Harvard Business Review, 55 (July-August 1977), s. 125-136.

⁹ Shetty, Y. K., "Managerial Power and Organizational Effectiveness: A Contingency Analysis," Journal of Management Studies, 15 (May 1978), s. 176-86.

hangi bir teşkilattaki Ali ile Veli'nin haberleşmesinin zincir üzerinden yapıldığı durum gösterilmiştir.



İkincisi, yöneticilerin alt kademe unsurları ve teşkilatı daha fazla anlayıp, değerlendirmesini sağlamaktır. Aksi takdirde, yönetici, sadece kendisinin bir astı durumundaki kişilerin başarı derecelerini görebilecektir.

Son olarak, esnekliği sağlayan bir diğer faktör, yönetimde meydana gelebilecek hataları üst yönetici ile direk temas sağlayarak kısa zamanda ortadan kaldırmaktır. Bu anlayış, teşkilatlarda "açık kapı" yönetim politikasının uygulamasıyla mümkün olmuştur. Bir başka ifadeyle, bir mesele ile karşılaşan alt kademe unsurları, üst yöneticilerle doğrudan irtibat kurabildikleri takdirde, faaliyetlerin daha rahat yürütülmesini sağlayacak teklifleri kolayca iletebileceklerdir.

EMİR KOMUTA ZİNCİRİNİN ESNEK KULLANILMASININ MAHZURLARI

Emir - komuta zincirindeki şahısların üst ve alt kademe ile irtibatlarında esnek davranışları bazı yönetim kademelerinde atlamalara sebep olur. Bu durumda, atlanan yönetici ise ast arasında liderlik açısından bazı problemler ortaya çıkabilir.¹⁰ Bu meseleler iki yönlü olabilir. Birincisi, diğer astlarda, atlanan yöneticiyi dikkate almama durumunda olabilir. İkincisi, atlanan yönetici üst yöneticiye iletilen konuda bilgi sahibi olmadığı için karar almada meseleler ortaya çıkar. Bu uygulamanın aşırı şekilde yapılması halinde, emir komuta birliği prensibi (bir astın sadece bir üstten emir alması) de ihlal edilmiş olur.

¹⁰ Vancil, Richard, "Managing the Decentralized Firm," Financial Executive, 48, no. 3, (March 1980), s. 34-43.

Emir - komuta zincirini kısa şekilde kullanma durumu, uygulanacak ortamda geçerli şartlar ışığında değerlendirilmelidir. Acil durumlarda, emir - komuta zincirindeki esneklik atlanan yönetici tarafından mazur görülebilir. Çünkü, kimse "yangın" alarmının verilmesinin emir - komuta zinciri içerisinde olması gerektiğini ileri süremez. Diğer durumlarda atlanan yöneticinin bu esnekliği hoş görmesi, görüşülen konunun önemine, konunun niteliğine (karar veya teklif) ve kendisine de bilgi sağlamasına bağlı olarak değişebilir.

Emir - komuta zinciri dışında gerçekleşen faaliyetlerin emir - komuta zinciri içindeki asıl faaliyetlere destek olacak şekilde kullanılması önemlidir.

EMİR KOMUTA BİRLİĞİ

Emir - komuta birliği, bir astın teşkilatını ilgilendiren konularda, hiçbir zaman birden fazla üstten emir almaması olarak belirtilebilir.¹¹ Teşkilat şemasını oluşturan emir - komuta zincirinin varlığı da böyle bir uygulamayı gerektirmektedir. Ancak, uygulamada aynı kişinin aynı statüye sahip birden fazla yöneticiye rapor verdiği durumlar sözkonusu olabilir. Bu durumlarda, yöneticilerden birisi "idari kontrolü" yaparken, diğeri "teknik kontrolü" yapabilir.

Emir - komuta birliği uygulamasına duyulan ihtiyaç, farklı kişilerin aynı asta çeşitli konularda aynı nitelikte emirler veremeyeceği faraziyesinden ortaya çıkmıştır. Diğer taraftan, birden fazla kişi ile emir - komuta ilişkisi "rol çatışmasına" da sebep olabilecek niteliktedir.¹² Bu çatışmada astın işi ile ilgili tatminsizliğe sebep olur. Ayrıca, iki amirden emir alan ast, amirlerini kendi düşüncesi doğrultusunda çatışmaya itebilir.

KONTROL ALANI

Bir teşkilatta yöneticinin otoritesini kullandığı alanın genişliği ve yatay özellikleri dikkate alınmalıdır. Başka bir ifadeyle, bir yöneticinin etkili bir şekilde yönetebileceği astlarının sayısından bahsedilebilir.

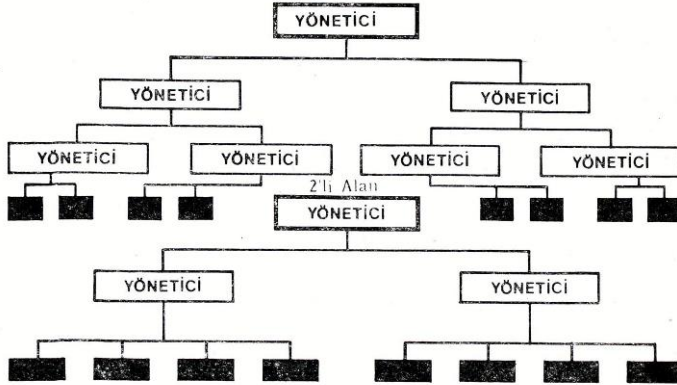
Bir yöneticiye doğrudan rapor veren astların sayısı "kontrol alanını" oluşturur.¹³ Eğer bir valiye sadece bir vali yardımcısı rapor veriyorsa kontrol alanı bir kişi demektir.

¹¹ Simon, Herbert, a.g.e., s. 134.

¹² Temir, Adem, "Role Conflict and Role Ambiguity in Public Organizations," Ankara, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, (Yayınlanmamış MBA tezi), 1985, s. 25-40.

¹³ Laurent, Andre, "Managerial Subordinacy : A Neglected Aspect of Organizational Hierarchies," Academy of management Review, 3 (April 1978), s. 220-30.

Alan sayısı, teşkilatlarda kademe sayısına ters oranda ilişkili olarak bağlıdır. Alan genişledikçe, teşkilat yüksekliği azalma eğilimi gösterir. Aşağıdaki şekilde görüldüğü gibi, 2 kişilik alan 4 kademe gerektirirken, 4 kişilik alan ise 3 kademeyi gerektirir.



KONTROL ALANININ GENİŞLEME VE DARALMASI

Kontrol alanının sınırlı olmasının sebebi, yöneticinin zaman ve gücünün sınırlı olmasından kaynaklanır. Meselâ, bir yöneticinin 1000 astını yönetmesi yerine 12 astını yönlendirmesi daha akılcı bir davranış olabilir. Sayı azaldıkça müessiriyetin artması daha kuvvetle muhtemeldir. Diğer taraftan, dar kontrol alanları yöneticiye ödenen para ve yakından nezaret sebebiyle motivasyonu azaltan nitelikte olabilir.

Kontrol alanının genişletilmesi teşkilatın yüksekliğini azaltırken, dikey haberleşmede kolaylıklar ortaya çıkar. Alanın genişletilmesi, moralin yükselmesi üzerinde de müspet etkiler yapar.

Sear'ın yaptığı araştırma geniş kontrol alanının yüksek seviyede başarıya ilaveten, daha tatmin edici moral ve nezaret sonuçlarına sebep olduğunu ortaya koymuştur.¹⁴ Diğer taraftan, Lawler ve Porter'in yaptığı araştırma, teşkilat yüksekliğinin kısa olması ile moral arasında doğrudan bir ilişki olmadığını ortaya koymuşlardır. Kontrol alanının değişik şartlar altında farklı sayılarda belirlenebileceği ileri sürülmüş

¹⁴ Strauss, George ve Leonard Sayles, a.g.e., s. 189.

tür.¹⁵ Mesela, Amerikan Ford Otomobil Firmasında yaklaşık olarak 20 yönetim kademesi vardır.¹⁶ Buna karşılık Japon Toyota Otomobil Firmasında ise bu sayı 7 civarındadır¹⁷. Ford'da çalışan bir ustabaşı, fabrika müdürüne 3 kademede ulaşabilirken, Toyota'da ustabaşı doğrudan fabrika müdürüne bağlıdır.

OPTİMUM KONTROL ALANI GENİŞLİĞİNİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Kontrol alanlarının değişik teşkilatlarda farklı özellikler göstermesinin sebebi, en azından farklı yönetim görevleri ile açıklanabilir. Bu farklılığı açıklamaya çalışan bazı değişkenler tespit edilse bile, bir hipotez olmaktan ileri gidemez.¹⁸

İşin Niteliği

Yapılan işin gerektirdiği faaliyetler ve özellikleri, uygun kontrol alanının tesbitini etkilerler. Yöneticinin yerine getirdiği fonksiyonların benzerlikleri yöneticinin dikkatini toplaması bakımından farklı özellikler gerektirir. Diğer taraftan yerine getirilen görevin önem derecesi de kontrol alanını etkiler. Meselâ, araştırma ve geliştirme faaliyetlerinin gerektirdiği karmaşık işlemler kontrol alanını daraltır. Coğrafik dağılma da bu alanın sayı olarak daralmasına sebep olur.

Yöneticinin Nitelikleri

Bütün yöneticiler, aynı fiziki, zihni ve davranış kabiliyetlerine sahip değildir. Bazı yöneticiler geniş kontrol alanlarını etkili bir şekilde destekleyebilirken, bazıları dar sayıdaki astlarını dahi kontrolde zorluk çekerler. Yönetici ne kadar kolay ve iyi karar alabiliyorsa, kontrol alanı o kadar geniş tutulabilir. Yöneticilikte kişilik farklılığı, öğrencilerin gösterdiği başarı durumuna benzer. Herhangi bir öğrenci kısa bir çalışma sonunda iyi bir not alırken, bir başkası ancak uzun bir çalışma saatleri sonunda geçer not alabilir.

Yönetim Metodu

Yönetim uygulamasındaki farklı metodlar, yöneticiye değişik kontrol alanları gerektirir. Yetkinin devri konusunda esnek olan yönetici-

¹⁵ Porter, Lyman W. ve Edward Lawler III, "The Effects of 'Tali' vs. 'Fiat' Organization Structures on Managerial Job Satisfaction," *Personnal Psychology*, 17, 1964, s. 135-48.

¹⁶ "Ford's Financial Hurdle", *Business Week*, 2 February 1981, s. 62.

¹⁷ "Japan's Edge in Aulo Costs," *Business Week*, 14 September 1981, s. 97.

¹⁸ Van Fleet, David ve Arthur Bedeian, a.g.m., s. 356-72.

ler, geniş kontrol alanını yönetebilirken, yetkiyi devredemeyenler dar kontrol alanında sınırlı kalırlar.

Mesela, bütçeleme - kontrol tekniğini kullanabilen yönetici, dönem başında bütçeyi onayladıktan sonra sadece kontrol faaliyetini yürütür. Diğer taraftan, bazı yöneticiler bu bütçeyi her seferinde yeniden hazırlar gibi faaliyet gösterip zaman kaybına sebep olurlar. Bir başka ifadeyle, tespit edilen strateji ve politikalar daimi olarak uygulanabilirse, kontrol alanını genişletme imkânı ortaya çıkar. Ayrıca, danışman unsurlardan etkili bir şekilde faydalanabilme önemli bir konudur.

Astların Eğitim Seviyesi ve Kapasitesi

İyi eğitim görmüş astların yönetimi kolaylaşacağı için kontrol alanı geniş tutulabilir. Böylece, nezaret için ayrılan zaman azalır.

Üst seviyelerde, yöneticilerin idari konularda kabiliyetli astlara; alt seviyelerde, teknik konularda kabiliyetli astlara ihtiyaçları vardır. Diğer taraftan, astların yaptıkları iş konusundaki tecrübeleri de kontrol alanını etkileyen bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır.

YETKİ DEVRİ

Belirli bir “emir - komuta zinciri” oluşturulduktan sonra, yönetici dikey teşkilatlanmada hangi noktalarda, hangi tip kararların alınacağını tespit etmek durumundadır. Karar verme yetkisinin üst kademeden alt kademeye kaydırıldığı oranda “yetki devri” bahis konusu olur.¹⁹

Yetki devri, sorumluluk ve yetkinin üstten asta devrinin aynı zamanda yapılmasını gerektirir. Devir sayesinde, alt kademe yöneticiye bir birimin faaliyetlerinin planlanması, ast personelin yönlendirilmesi ve diğer konularda karar verme yetkisi kaydırılır. Yetkinin alt kademedeki çalışana devri, o kişinin yaptığı iş ve kapasitesi çerçevesinde olur.

Yetkinin verilmesi, devredilebilecek “açık çek” imzalanması anlamına gelmez. Aynı nitelikte ve kademedeki farklı yöneticiler değişik derecelerde yetki devri yapabilirler. Yetki devri, az veya çok yetki devrinden ziyade, yetkinin devri ya da devredilmemesi manasında kullanılmaktadır. Birçok yönetici, yetki devrinde belirli sınırlarda kalmak isterken, yetkiyi hiç devretmemek durumuyla karşılaşmaktadırlar.

Yetki devredildiğinde, astın omuzlarına bu yetkiyi teşkilat amaçlarına uygun şekilde kullanmak yönünde sorumluluk yükler. Diğer taraf-

¹⁹ Montona, Patrick ve Deborah Nash, a.g.m., s. 784-87.

tan, yetki devrini yapan yönetici, işin yapılması görevini alt yöneticiye kaydırmakta, fakat üst kademelere karşı kendi sorumluluğunu azaltamamaktadır.

Bir vali ilin milli eğitim konularının halledilmesini bir yardımcısına bırakabilir. Ancak, belli bir süre sonunda bu konulardaki başarısızlık durumunda suç yardımcısına bırakamaz.

YETKİ DEVRİNİ ÖNLEYEN FAKTÖRLER

Yetki devrini önleyen unsurları üç grupta toplamak mümkündür.²⁰

Teşkilattaki Engeller

Bazı teşkilatlar yetki devri konusunda diğerlerine göre daha esnektir. Bazılarında karar verme faaliyeti en üst seviyede merkezi bir nitelik kazanmıştır. Meselâ, eğitim kurumları işleri itibariyle adem-i merkeziyetçi bir yapıyla karar verme yetkisini alt kademelere verirler. Askeri bir teşkilatta ise, karar verme işlemlerinin çoğunluğu üst seviyede merkezi bir yapı içinde gerçekleştirilir. Yönetim felsefesi itibariyle yetki devrinin derecesi farklılıklar gösterir.

Belirli bir kültürel çevre içerisinde yetki devrinin derecesini kişilerin belirledikleri faktörler ortaya koyar. Yapılan iş veya görev yapılan birimin özelliği, bunlardan biridir. Eğer görev değişik derecelerde tecrübe ve bilgi gerektiriyorsa bütün karar verme yetkisini tepedeki yöneticide toplamak mümkün değildir. Yapılan iş çok değişiklik göstermiyorsa ve az bilgi ile gerçekleştirilebiliyorsa, nezaretin derecesi gerektiriyorsa ve aslar bu nitelikte ise yetki devretmek mümkün olabilir.

Psikolojik Engeller

Yetki devrini zorlaştıran en büyük faktör psikolojik niteliklerdir. Birçok yönetici "yetki devrini" gerektiren yaklaşımı benimsemekte zorluk çekerler. Çoğunlukla, yöneticiler yetkiyi devretmeden görevin her safhasında aktif olarak bulunmak isterler.

Diğer taraftan, yöneticinin yetkiyi kullandığı esnada mevcut gücünün sağladığı önem derecesidir. Yönetici egosu, asları kendisine karar alma ihtiyacı duyarak müracaat ettiğinde daha fazla tatmin olduğu için, bu müracaatların sayısını artırmak ister. Bu önem, yetki devri esnasında azalmıyormuş gibi bir his verir.

²⁰ Van Fleet, David ve Arthur Bedeian, a.g.m., s. 356-72.

Yöneticinin kendi mevki ve bilgisine olan güvensizliği de yetki devrini azaltır. Bu duygu ile hareket ederken, bütün karar alma gücünü elinde tutmak ister. Bazı hallerde de bu güvensizlik yetkiyi tamamen astlarına devretmek suretiyle sorumluluktan kaçma şeklinde ortaya çıkabilir.

Yetki Devredilecek Şahıs İle İlgili Engeller

Yetki devrini engelleyen bütün faktörler, devreden yönetici ile ilgili değildir. Çoğunlukla, yetki devri yapılıncaya karşı tarafın hemen kabul edeceği farz edilir. Halbuki, gerçek hayatta astların bazıları yetki almak ve kullanmak istemezler. Bu kişiler başkalarının kararlarını uygulamak isterler.

YETKİ DEVRİNİN FAYDALARI

Yetki devrinin esas faydası, yetkiyi devreden kişinin zaman kaybını önlemesidir.²¹ Diğer bir faydası da karar verme görevini asıl işin yapıldığı noktaya kadar uzatmasıdır. Böylece, daha pratik kararlar alınması mümkün olur.

Yetki devri uygulanabildiği takdirde astların gelişmesine faydalı olur. Kitap okuyarak tenis oyunu öğrenilemeyeceği gibi, yetki kullanmadan yöneticinin ilerdeki görevlere hazırlamak mümkün olmaz. Yöneticiler arasında yapılan yetki devri sayesinde karar verme ve yönetimin nasıl yapılacağı pratik olarak icra edilmiş olur. Ayrıca, astın sorumluluğa alışması da mümkün olur. Yetki devri uygulaması, teşkilatta çalışan kişilerin teşvikini de sağlayacağı için müspet bir faaliyet olarak ortaya çıkar.

ADEM İ MERKEZİYETÇİLİK (YERİNDEN YÖNETİM)

Teşkilatlar büyüdükçe yönetim faaliyeti zorlaşmakta ve yerinden yönetim ihtiyacı artmaktadır.²² Türkiye'de mahalli idarelerin mevcudiyeti bu zorlamanın neticesidir.

Adem-i merkeziyetçi yönetim, esas itibarıyla, büyük bir teşkilatın, yönetilebilecek daha küçük parçalara bölünüp yöneticilere lüzumlu yetkilerin verilmesini ihtiva eder. Söz konusu teşkilat parçaları tamamen başlarındaki yöneticiler tarafından idare edilirler. Bu uygulama bir manada yetki devri gerektiriyormuş gibi görünüyorsa da, yönetici olarak

²¹ Montona, Patrick ve Deborah Nash, a.g.m., s. 784-87.

²² Vancil, Richard, a.g.m., s. 176-86.

atanan şahıslar da yetkilerini devredebilirler. Adem-i merkeziyetçilik yetkinin sistematik bir şekilde devri ile mümkün olur.

Yetkinin ve karar verme yetkisinin merkezdeki birimden alınması sonucu, bu tür teşkilatlar "bölümlemiş" birimler olarak isimlendirilir.

ADEM İ MERKEZİYETÇİ YÖNETİMİN FAYDALARI

Yetki devrinin temin ettiği faydalar aynen adem-i merkeziyetçi bir yapı için de geçerli olur.²³ Meselâ, yönetim kabiliyetini bu sayede alt kademelere indirmek ve artırmak mümkün olur. Bu tip yönetimin sağladığı diğer fayda, "kâr (fayda) merkezleri" anlayışının ortaya çıkmasıdır. Kendi birimi ile ilgili faaliyetlerinde serbest bırakılan yönetici, amaca ulaşabilme başarısından da sorumlu tutulur. Başka bir ifadeyle, ortaya çıkan başarı değerlendirme tablosu her kesim için ayrı ayrı hazırlanacağı için, yöneticileri kendi birimlerinin başarı seviyelerine göre mükâfatlandırmak ve teşvik etmek mümkün olur.

Bazı durumlarda, kararın üst kademeler yerine işin nasıl yapılacağını bilen alt kademeler tarafından alınması daha uygun olabilir. Problemin bulunduğu noktaya yakın yönetici, durum hakkında daha fazla bilgi sahibi olduğu için bulduğu çözümler daha geçerli olabilir.

SONUÇ

Herhangi bir teşkilatta bir düzenin sağlanması ve devamı isteniyorsa, teşkilatın her noktasında (her görev ve şahıs için) otorite, yetki, sorumluluk ve hesap verme arasında bir dengenin kurulması gerekir.

Teşkilatlardaki otorite, yetki, sorumluluk ve hesap vermenin temel problemi, bütün kademelerdeki şahısların kendi yetki ve otoritelerini azami kılma gayretinden doğmaktadır. Aynı zamanda, bu şahıslar, kendi hesap verme ve sorumluluklarını minimum bir seviyeye indirmeye çalışmaktadırlar.

Bu bakımdan, yöneticilerin en önemli görevlerinden birisi de otorite, yetki, sorumluluk ve hesap verme arasında kabul edilebilir bir denge meydana getirme çarelerini araştırmaktır.

²³ Laurant, Andre, a.g.m., s. 220-30.

MÜLKÎ İDAREDE İZ BIRAKANLAR /13 TAHSİN ÜZER

Mehmet ALDAN
Merkez Valisi

Meslek hayatının önemli bir kısmını, Bucak Müdürü, Kaymakam ve Mutasarrıf olarak Makedonya dağlarında, ayrılıkçı Rum ve Bulgar çeteleriyle mücadele ederek geçiren, yine de ortaya birçok kalıcı eserler koyabilen Tahsin Üzer, İttihat ve Terakki döneminin gözde valilerindendir.

O, Atatürk ile ilk gençlik yıllarında başlayan arkadaşlık ve hizmet ilişkilerini sonuna kadar içtenlikle sürdürmüş, O'na her konuda inanmış ve destek olmuştur.

Atatürk de, Tahsin Uzer'e, yakınları arasında özel bir yer ayırmış ve O'na "Üzer" soyadını vermek suretiyle bunu belli etmiştir.

İmparatorluk döneminde Van, Erzurum, Suriye ve Aydın Valiliklerinde bulunan Tahsin Uzer'in son görevi, Üçüncü Genel Müfettişliktir.

HAYATI

Tahsin Uzer'in "Makedonya'da Eşkîyalık Tarihi ve Son Osmanlı Yönetimi" adıyla yayımlanan ve henüz yayımlanmamış olan anılarından, Onun hayatı, hizmetleri ve eserleri hakkında oldukça geniş bir bilgi edinmek mümkün olmaktadır.¹

Hasan Tahsin (Üzer), Kethüda Hacı İbrahim Ağa'nın oğludur. 29 Ağustos 1877 tarihinde, Prizren İlçesi'ne bağlı Rodomir Bucağı'nın Serin Köyü'nde doğdu.

Selânik Hamidiye İptidâî Mektebi'ni 1888'de birincilikle bitirdi. Selânik Rüşdiyesi'nde 2 yıl okuduktan sonra, İstanbul'a giderek So-

¹ Makedonya Eşkîyalık Tarihi ve Son Osmanlı Yönetimi, Tahsin Üzer, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1979.

gükçeşme Askerî Rüşdiyesi'ne devam etti. 1897 yılında Mekteb-i Mülkiye'î Şâhâne'den mezun oldu.

Mülkiye'de iken İttihat ve Terakki Cemiyetine kaydını yaptırdığı gibi, güvendiği arkadaşlarını da Cemiyet'e soktu. Bu arada Cemiyete annesinin kaydını da yaptırdı.

Hasan Tahsin, kendi deyimi ile, "ufak tefek ihtilâlimsi hareketlere öncülük" ediyordu. Bir gün, Kandil dolayısıyla Mâbeyn'den (Saray'dan) Mevlid şekerî gelmişti. Öğrenciler şekerin bayat olduğunu ileri sürerek hepsini yerlere atıp çiğnediler. Bu olaydan bir süre sonra Hasan Tahsin, Cemiyet çalışmaları yüzünden tutuklandı ve Beşiktaş Karakolunda 29 gün alıkonarak sorguya çekildi.

Eylül 1897'de devlet hizmetine girdi. İlk görevi, Selânik Vilâyeti Drama Livası'na bağlı Pürsiçan Bucak Müdürlüğü'dür. Bu göreve, sanki sürgün edilir gibi, güvenlik önlemleri alınarak acele gönderildi. Zaptiye Nezâretinden, Selânik Valiliğine yazılan bir tahriratta "Avrupa'ya fırarı ihtimali"nden söz edilmişti...

Pürsiçan'da 5 ay kadar görev yaptıktan sonra, Mutasarrıfla aralarında çıkan bir anlaşmazlık yüzünden, Çiç Bucağına nakledildi. Buradaki görevi 6 ay kadar sürdürdü; ikinci kez Pürsiçan Bucak Müdürlüğü'ne atandı. Bucak Müdürü olarak son görev yeri, Ağnus (Ağustos) Bucağı'dır. Ağustos Bucak Müdürlüğü sırasında, Yenicevardar Kaymakam Vekilliğinde bulundu.

1902 yılı Mart ayında Kaymakamlık İmtihanı'nda başarı sağlayarak Bucak Müdürlüğünden ayrıldı. Bundan sonraki görevleri aşağıda sıralanmıştır:

Mart 1902'de Razlık, Ekim 1903'de Gevgili, Şubat 1905'de Filorina, Mart 1908'de Kesendire kaymakamlıklarında ve Eylül 1908'de Selânik Merkez Kaymakamlığında işe başladı. Aynı zamanda Selânik Polis Müdürlüğü görevini de vekâleten yürüttü. Bu görevden Mutasarrıf olarak ayrıldı.

Ağustos 1909'da Drama, Kasım 1912'de Beyoğlu Mutasarrıflıklarında göreve başladı. Burada görevi Valiliğe yükseltildi.

Nisan 1913'de Van, Ekim 1914'de Erzurum, Ağustos 1916'da Suriye Valiliklerinde göreve başladı. Haziran 1918'de istifa ederek İstanbul'a gitti. Suriye'de durumun kötüye gitmesi üzerine ikinci kez Suriye Valiliği'ne gönderildi. Kasım 1918'der merkezi İzmir'de bulunan Aydın Valiliği'ne nakledildi. Ancak burada, 3 hafta kadar görev yaptıktan sonra, İttihatçı olduğu gerekçesiyle azledildi.

Aralık 1920'de İzmir Milletvekilliğine seçilerek İstanbul'da toplanan Meclis-i Mebusân'a katıldı. Malta Sürgünlüğünden sonra Türkiye Büyük Millet Meclisine İzmir Milletvekili olarak katıldı. Kasım 1925'de Ardahan, Aralık 1927'de Erzurum, Mayıs 1933'de Konya Milletvekili olarak Parlamento'ya girdi.

6 Eylül 1935 - 3 Kasım 1939 tarihleri arasında 3 üncü Genel Müfettişlik görevinde bulundu. 3 Aralık 1939'da Hakkın rahmetine kavuştu.

Sicilinde Fransızca ve Bulgarca bildiği yazılıdır.

Mediha Hanım'la evliliğinden Nedime, Selâhattin, Sücaettin, Halide, Celâlettin ve Mefkûre adlarında 6 çocukları oldu. Bunlardan Halide, Celâlettin ve Mefkûre sağdır. Celâlettin Üzer, 1960 İhtilâli'nden sonra kurulan İnönü Hükümeti'nde İmar ve iskân Bakanlığı yapmıştır.

HİZMETLERİ

BUCAK MÜDÜRLÜKLERİ

Pürsiçan Bucak Müdürlüğü

Genç Bucak Müdürü, işlere büyük bir istekle sarıldı. İlk olarak bir Hükümet Konağı yapımını ele aldı. Halktan 1000 liralık bir bağış sağladı. Yapım için gerekli taşı da halk taşıdı. Oğlak ve Görecek köyleri Hristiyanları da konağın kerestesini verdiler. İnşaat 5 ayda tamamlandı. Muallim Cudi Bey'in kitabe şiiri, bir mermere yazdırılarak bina cephesine asıldı. Şiir şöyledir :

Bihamdillah kılıp himmet Şehinşah-ı kerem-ferma
Olundu saye-i şâhânesinde hu bina inşa
Müdür Tahsin Bey'in himmetleri şâyânı tahsindir
Ahâli-i samiment-mend ile hizmetleri hakka
Kazada bu binanın belki de emsali nâdirdir
Ne âlâ bir hükümettir kazadan hıfzede Mevlâ
Eder Sultan Abdülhamit Han'ın feyzi enzârı
O mîrin kadr u şânın berter-i bâlâ

1315 (1899)

Anlamı : Lütuf sahibi Sultan'ın himmetine şükredelim. Bu bina O'nun sayesinde inşa olundu. Müdür Tahsin Bey'in himmeti takdire değerdir. Doğrusu, bunda ahalinin de samimî hizmetleri görüldü. Kazada, belki de bu binanın benzeri yoktur. Bu güzel Konağı, Tanrı kaza-

dan korusun. Sultan Abdülhamit Han'ın cömert nazarları O Mîr'in (Tahsin Bey'in) şânını ve değerini daha da yüceltir.

Bucak Müdürü, âsâyişin sağlanması ve devlet alacaklarının toplanması konularında da başarılı çalışmalarda bulundu.

Ağustos Bucak Müdürlüğü

Tahsin Bey Ağustos Bucak Müdürlüğünde de bir Hükümet Konağının yapımını gerçekleştirdi. Çünkü burada Müdürlük, bir Hristiyan'dan kiralanmış olan küçük ve perişan üç odada görev yapıyordu. Bu hizmetinden dolayı kendisine Dördüncü Dereceden Mecidi Nişan verildi.

Genç Bucak Müdürü ayrıca, Belediyeyi harekete getirerek kentin bütün kaldırımlarını yeniden yaptırdı ve hali - hazır haritasını çizdirdi. Kent ile istasyon arasında güzel bir J. Karakol binası inşa ettirdi.

KAYMAKAMLIKLARI

Razlık Kaymakamlığı

Tahsin Bey Razlık Kaymakamlığında, emniyet ve âsâyiş işlerinin yanında, bayındırlık işlerine de önem ve ağırlık veriyordu. Burada da Hükümet Konağı'nın durumu utanç vericiydi. Kendi deyimi ile "Mevcut köhne Hükümet Binası, resmî bir iş yeri değil, bir han bile olamazdı." O günlerde İngiltere'de yayımlanan günlük Daily Graphic adlı gazetenin başyazarı Mister Macdonald Razlık İlçesi'ni gördükten sonra, bir yazısında "Osmanlı Devleti'nin durumu, Razlıktaki Kaymakamlık Dairesi'ne benzer." demişti.

Kaymakam Hükümet Konağı'nın yapımı için merkezin yardımı dışında, halktan da para ve malzeme yardımı sağladı. İlçe memurları da bir buçuk aylık maaşlarını, bu iş için bağışta bulundular. Çalışmalar hızla ilerledi. "Ayaklanma süresinde bile inşaat aksamadı." Bu arada, fennî bir cezaevi ve bir kitaplık ile Jandarma binaları meydana getirildi. Bu çalışmalarından dolayı Tahsin Bey, Selânik Valiliği ve 9 uncu Nizâmiye Fırkası Komutanı Müşir İbrahim tarafından kutlandı.

Kaymakam Tahsin Bey, Müşir İbrahim'in isteği üzerine Yakorit, Preder ve Baçova kışlalarının yapımını da kısa sürede gerçekleştirdiği gibi, İslâm köylerinde de birer ilkokul ile Bayrak köyünde 50 öğrenciyi kapsayan bir Medrese yaptırdı. Amacı, iki bin evli, dağınık ve dağlık bu Pomak köyünde gözlenen "din bilgisi eksikliğini ve moral çöküntüyü gi-

dermekti. Zaten Bulgarca konuşan köyün, Pomak halkının ne dinden, ne imandan haberi yoktu.”

Bayrak Köyü Medresesinden iyi sonuç alınması üzerine Yakorit Köyünde de bir Medrese inşa ettirildi. Bu Medrese'nin tüm giderlerini karşılayan Hacı Aluş Ağaya, Kaymakam'ın önerisi üzerine Beşinci Dereceden Mecidi Nişanı verildi.

Tahsin Bey, Belediye Başkanlığına seçtiği İsmail Ağa ile tam bir işbirliği sağladı. Bu sayede kentte yollar, kaldırımlar, çeşmeler, fenerler ve daha birçok eserler ortaya kondu.

Razlık Kaymakamlığı sırasında Tahsin Bey, önemli komitacılık olaylarıyla karşılaştı. Özellikle Bulgar komitacılarıyla uzun süre uğraşmak orunda kaldı. Komitacı, Kanalızof ve yandaşları tepelendi. Kendisini öldürme girişimleri başarısızlıkla sonuçlandı.

Gevgili Kaymakamlığı

Tahsin Bey'in Razlık'tan sonra atandığı Gevgili İlçesi'nde "Can ve mal emniyeti diye bir şey yoktu." Gevgili bayındır ve zengin bir ilçeydi. Ticaret hayatı canlıydı. Ekonomisinde ipekçiliğin önemli bir yeri vardı. 35.000 nüfusun 15.000'i müslüman, gerisi Bulgar, Rum ve Ulah'tı. Şekavet yönünden önde giden merkezlerden biriydi. O tarihlerde Gevgili'de ve çevresinde 9 çete etkinlik gösteriyordu. Gevgili'de geçen 14 aylık memuriyeti bu çetelerle çarpışmakla geçti. Çeteler birer birer tepelendi.

Ünlülerden Andon Çetesi de, Yüzbaşı Şinasi Bey komutasındaki bir Avcı Bölüğü tarafından ortadan kaldırıldı. Hakedenlere nişanlar, madalyalar ve ödüller verildi. Genel Müfettiş Hüseyin Hilmi Paşa da, Kaymakam Tahsin Bey'e gönderdiği bir telgrafla takdir ve tebriklerini bildirdi. Bu telgraf şöyledir :

“Gevgili Kaymakamlığına

18 Mayıs 1321 günü, Andon çetesinin kahr u perişan edilmesi emrinde meşhud olan muvaffakiyet mucib-i takdirdir. Tutulan evrakın orada lâyıkiyla ve süratle tercüme edilmesi mümkün olmadığından bilâtehîr taraf-ı senaveriye irsâli muktazidir.

Müfettiş-i Umumi

Hüseyin Hilmi ”

Gevgili'de, Nizamiye askerinin iskânı için inşa ettirdiği Kışla-i Hûmayûn'dan dolayı da, Tahsin Bey, 3. Orduyu Hümâyûn Müşirliği'nce takdir olundu.

Kaymakam Tahsin Bey, çete çatışmaları dışında kalan sessizlik dönemlerinden yararlanarak bayındırlık ve kültür işlerine de gereken önemi veriyordu. İlçede yaptırılan ve yapımları sürdürülen okul binalarından dolayı Selânik Valisinden aşağıdaki mektubu aldı:

“Gevgili Kaymakamlığına

İzzetlû Efendim,

14 Şaban 1321 tarih ve 280 sayılı tahriratiniz cevabıdır :

Hamiyetmendan ahali ianatiyle, Selimli ve Boymıçe ve bir de Ebiç karyelerinde, müceddeten mektepler küşad ve merkezi kazada dahi bir Mekteb-i Rüşdi inşasına mübaşeret olunması ve maarifçe ihtiyacat-ı saire-i kazanın dahi temin kılınması mucib-i memnuniyet olmakla beyanı takdire ve teşebbüsâtı mezkûrenin bir an evvel hîz-ı husule isâli lüzumunun tebliğine iptidar kılındı efendim.

15 Şaban 1321

Selânik Valisi

Mehmet Rauf ”

Görüleceği üzere, Vali bu mektubuyla, 3 köyde yeniden ilkokul yaptırılmış, İlçe merkezinde bir Rüşdiye Mektebi yapımına başlanmış ve Millî Eğitim’in diğer ihtiyaçlarının karşılanmış olması nedeniyle Tahsin Bey’in çalışmalarını takdirle karşılamakta ve başlanmış işlerin hızlandırılmasını istemektedir.

Gevgili’nin Tahsin Bey’in meslek hayatında olduğu kadar, özel yaşamında da önemli bir yeri vardır. Çünkü, son görevi Yargıtay Başkanlığı olan Adliye Müfettişi Hulûsi Bey’in kızı Mediha Hanım’la burada evlenmiş ve mutlu bir yuvanın temellerini burada atmıştır.

Florina Kaymakamlığı

Tahsin Bey, Gevgili’den sonra Florina’ya atandı. Burada da, genel güvenlik konuları, çete çatışmaları zamanının büyük bir kısmını alıyordu. İstrebne çarpışması, önemli çatışmalardan biridir : Kaymakam Noska Bucağı’nda bulunduğu bir sırada, 250 kişilik bir Rum çetesinin, İstrebne bakanında örgütlendiği ve Zeleniç Köyü’nü yakmak üzere oldukları haberini almıştı. Durumu gereken makam ve memuriyetlere bildirdi. Ertesi günü yapılan ve 16 saat süren çarpışmada 20 şehit ve 35 yaralı verildi. Buna karşılık çetelerden 75 kişi öldürüldü, 57 kişi esir alındı. Elebaşılardan Yüzbaşı Yorgi Bulani ile Kara Vidas ölenler arasında idi. Sağ kalanları da, intikam hırsıyla gözleri dönen Bulgar köylüleri tarafından temizlendi.

Bu çarpışmalar sırasında Kurmay Yüzbaşı Fethi (Okyar) Bey'in büyük yararlıkları görüldü. Noska çarpışmaları dolayısıyla Genel Müfettiş Hüseyin Hilmi Paşa, Florina Kaymakamı Tahsin Bey'e gönderdiği bir telgrafla elde edilen başarıdan dolayı takdir ve teşekkürlerini bildirdi.

Tahsin Bey, bir yandan Rum ve Bulgar çetelerinin yarattıkları âsâyiş olayları ile uğraşırken öte yandan da kentin imârı, eğitim ve öğretim konularıyla uğraşmaktan da bir an geri kalmıyordu. Halkın da katkılarıyla yılı içinde gerçekleştirdiği ve mimarî değeri olan eserler şunlardır : Hükümet Konağı, J. Tabur Binası, Cezaevi, Postahane ve telgrafhane, 700 metrelik 2 rıhtım, 2 köprü, kız ve erkekler için 3 okul. Ayrıca bir Askerî Hastane.

Tahsin Bey, annesinin isteğine uyarak, O'nun adına bir çeşme yaptırdı ve gideri kendisi tarafından karşılandı. Yaptığı hizmetlere karşılık, rıhtım boyunu takip ederek Varoş Mahallesi'ne uzanan caddeye "Tahsin Bey" adı verildi.

Hükümet Konağı'nın açılışı çok görkemli oldu. Törene Vali Hıfzı Paşa, Mıntika Komutanı Kurmay Miralay Selâhattin, Binbaşı Enver (Enver Paşa) ile çevre il ve ilçeler halkı geniş ölçüde katıldılar. Genel Müfettiş Hüseyin Hilmi Paşa da, Tahsin Bey'e gönderdiği bir yazı ile takdirlerini ifade etti. Florinalı şair Fahri ise, halkın hislerini de yansıtan aşağıdaki şiiri yazmıştır:

HUZURU ÂLİ-İ KAYMAKAMÎYE

Müsterih oldu kudumiyle Florina
 Şahit aranırsa işte a'dâ
 İşitilir beldenin feminden hem
 Tenkil edildi rüüs-u eşkıya
 İnkârı mümkün mü sayinin kim
 Kaymakamın sa'yiyle hükümet oldu inşa
 Yirmi altısında oldu mütemayiz
 Olmasın mı adâleti afitâb gibi nûma
 Hele hastahaneye dair nutkunu
 Tahsin ediyor meşhur üdeba
 Tahsin Bey'in tahsinini Fahri
 Şairâne söyledi hakka

Anlamı : Florina O'nun gelişiyle huzur buldu. Tanık aranırsa işte düşman. Eşkîya başlarının temizlendiği, bütün şehrin ağzındadır. Hü-

kümetin yapılmasında Kaymakamın çabasını inkâr etmek mümkün müdür? Yirmialtı yaşında (yirmialtı yaşında) kendini gösterdi. Adâleti de güneş gibi görünmesin mi? Ünlü edibler, O'nun hastahaneye ait söylevini alkışlıyorlar. Fahri, Tahsin Bey'in beğenildiğini haklı olarak dile getirdi.

Kesendire Kaymakamlığı

Tahsin Bey anılarında, yeni görev yeri için şunları söylüyor:

“Kesendire kazasında devam eden hizmet günlerim, memuriyet hayatımın en ruhsuz ve tatsız geçen bir parçasıdır.... 50 bin nüfusu bulunan bu büyük kaza, esasen mânen çoktan Osmanlı yönetiminden çıkmış ve Rumeli nin işgalinden çok evvel, âdeta Yunanistan olmuştu. Köylerde Yunan bayrakları ve kıratlarının resimleri; kilise, okul ve benzeri binaların duvarlarına açıkça asılır.... Müslüman işareti olan fes ve giysi taşıyanlara tesadüf olunmazdı. Çok köylerde Türkçe tek kelime bilen yoktu.... Rumeli'nin kaybım yalnızca Balkan Savaşma bağlayanlar pek sathî düşünenlerdir.”

Kesendire Mora ayaklanmasında ön planda rol oynamış, bir "eşkiya ve şekavet yuvası" idi. Huzurun sağlanması için halkın elindeki silâhların toplanması gerekiyordu. Kaymakam da bu yola başvurdu. Halkın şikâyetine ve Genel Müfettiş Hüseyin Hilmi Paşa'nın uyarılarına rağmen uygulamayı sürdürdü. 2. Meşrutîyet'in ilanı üzerine şikâyetler tavsadı.

Tahsin Bey, Kesendire'nin Poleros, Lariva, Veraste, Galaça, Rumelia, İzavur, Malta, Panteon ve Hersus Bucak ve Köylerinde J. Karakolları yaptırdı. Selanik'ten, iyi eğitim görmüş J. erleri getirtti. Bu önlemlerin, ilçenin emniyet ve âsâyişinde olumlu sonuçları görüldü.

Selânik Merkez Kaymakamlığı

Tahsin Bey Merkez Kaymakamlığı için şunları yazmıştır:

“Merkez Kaymakamlığı, Umumî Müfettişlik zamanında konulmuş bir makamdır. Vaktiyle, yani II. Abdülhamit saltanatı devrinde Merkez Mutasarrıflıkları vardı. Vilâyet merkezine bağlı bulunan kasabalar bu Mutasarrıflıkça yönetilirdi. Bu, güzel ve isabetli bir teşkilât iken, bazı Valilerin çekememezliği yüzünden kaldırıldı. Sonra yeniden Vilâyet merkezine yakın olan nahiye ve köyleri kapsayan Merkez Kaymakamlıkları kuruldu. Bu teşkilât Rumeli'den sonra imparatorluk sathına yayıldı ve uygulandı.”

Tahsin Bey, Selanik Merkez Kaymakamı olduğu zaman, Selânik Valisi, Priştine eşrafından Abdürrahim Paşazâde Daniş Bey idi. Onun bu göreve atanmasıyla güdülen amaç, kendisinin Arnavutluk üzerindeki nüfuzundan yararlanmak idi. Vâli "âlim, fâzıl, iyi konuşan, yabancı dil bilen bir insan" olmakla birlikte idare yeteneğinden, bilgi ve deneyiminden yoksundu. Bu yüzden Merkez Kaymakamı Tahsin Bey, kendisine her yönden destek oldu ve geniş yetkilerle çalıştı.

Kendisine aynı zamanda, Selânik Polis Müdürlüğü Vekilliği görevi de verilmişti. Tahtından indirilen Abdülhamidi, 15 Nisan 1909 gecesi, Selânik istasyonunda bu sıfatıyla karşıladı. Eski Sultanin, Alâtini Köşkü'ne yerleştirilmesi, güvenliğinin sağlanması ve yeni yaşantısını sürdürmesi için, İstanbul'dan beri kendisine refakat eden Kurmay Binbaşı Fethi (Okyar) Bey ile birlikte çaba gösterdi.

Selanik Merkez Kaymakamı ve Polis Müdür Vekili olarak Tahsin Beyi daha çok siyasî nitelikli işler uğraştırmış ve yormuştur. Kendisi bu görev süresini şöyle özetlemektedir : "Sürekli bir mücadele ve mücahede...."

MUTASARRIFLIKLARI

Drama Mutasarrıflığı

Bu görev, Tahsin Bey'in idare hayatının önemli bir kesitini oluşturur. O, Drama'yı ve Dramalıları çok sevmiş, Müslüman ve Hristiyan halk tarafından çok sevilmiştir.

Tahsin Bey, Drama'da gönlünce çalışma imkânını bulmuş; eğitim ve öğretim işleri başta olmak üzere, Liva'nın her yönden kalkınması için çaba göstermiştir. Drama'da işe başladığı zaman "hemen, hemen hiçbir köyde okul namına bir şey yoktu." Bu yüzden bir okul yapma seferberliğini başlatarak 3 yıl içinde 100'den fazla okul yaptırdı. Kaymakam ve Bucak Müdürleri yarış edercesine çalıştılar.

Kavala'da, halkın gayret ve yardımlarıyla "Taşlık" denen yerde 5 katlı; 34 sınıfı, 6 salonu, 2 yemekhanesi, 1 sergi ve konferans salonu ile 1 camisi olan büyük ve görkemli bir Sanat Okulu yaptırdı. Yine halkın büyük katkısıyla bir Yetim Mektebi ile geliri eğitim ve öğretim işlerinde kullanılmak üzere mağaza ve dükkânlar inşa ettirdi. Drama İdadî Mektebi ile Sanayi Mektebi de Mutasarrıf Tahsin Bey'in çabaları ürünüdür. O, açılan okullara yetenekli öğretmenlerin atanması hususunda özel bir çaba gösterdi.

Drama'nın eğitim ve öğretim alanındaki gelişmesinde Köy Maarif Encümenleri'nin önemli rolleri olmuştur. Tahsin Bey bundan şöyle söz etmektedir:

“Drama'nın tarihi gelişmesinde, Köy Maarif Encümenleri'nin göğüs kabartıcı payı vardır. Bazı köy maarif encümenleri, Maarif Nezâreti'tiden daha olumlu kararlar veriyordu. İslâm köy ve kasaba öğretmenlerinin ara sıra Bulgar ve Rum okullarını ziyaret etmelerini ve Hristiyan öğretmenlerin de iadei ziyaretlerini iyi karşılamalarını, tamim ile okullara tebliğ ettim. Bundan da çok yararlanıldı. Öğretmenlerimiz, bazı Rum okullarında gördükleri yenilikleri, derhal bizim okullarda uyguladılar.

Altı ayda bir köy öğretmenlerinin, öğrencilerinin alarak, merkez livaya, kazaya bir gezi yapmalarını ve o gün âdeta bir bayrammış gibi nutuklar, spor gösterileri ve eğlenceler düzenlemelerini Liva Encümeni benim teklifim üzerine karara bağladı. Bu kararın uygulanması, köyler arasında bir yarışma havası yarattı. Spor hareketlerinde çekişmeler, köylerde bile bir örnek üniforma giyilmesi âdet halini aldı....”

Tahsin Bey Drama'da, yol çalışmalarına da gerekli önemi verdi, ilk olarak 36 Km.lık Kavala - Drama yolunu, sanat yapılarıyla birlikte yaptırdı. Kavala, dünyaca ünlü tütün depolarından -biri sayıldığından bu yolun ticarî bir önemi vardı. Drama Livası'nda yapılan diğer yolların dağılımı şöyledir : Drama Merkez İlçesi'nde 265 Km., Nevrokop - Drama şosesi 114 Km., Previşte - Drama şosesi ve ilçe yolları 160 Km., Sarışaban yolları 140 Km., Kavala yolları 105 Km.'dir. Bu yolların bir kısmında, Mutasarrıfın isteği ve Mahmut Şevket Paşa'nın izniyle, 31 Mart Vak'ası'nda irtica olayına katılan âsi erler çalıştırılmıştır.

Drama Mutasarrıfı olarak Tahsin Bey'in yaptığı Avrupa Gezisi'nden de söz etmek yerinde olacaktır :

Tahsin Bey'in Selânik Merkez Kaymakamı bulunduğu sırada, Avusturya - Macaristan İmparatorluğu, Bosna - Hersek'i topraklarına kattığını ilân etmişti. Bunun üzerine, ülkemizde bu devlete karşı genel bir öfke uyanmış, malları boykot edilmişti. Bu arada Avusturya'dan alınan fes'ler de yurda sokulmamış, onun yerine herkes yerli malı olan kalpak giymeye başlamıştı. Gümrük hamalları bile, Avusturya mallarını taşımaz olmuştu.

Avusturya makamları iki devlet arasındaki gerginliğin giderilmesi için çaba sarfediyor, özellikle Avusturya - Macaristan Genel Konsolosu mösyö Paralı, olağanüstü bir gayret gösteriyordu. Mutasarrıf Tahsin Bey'i ziyaretlerinden birinde, aradaki gerginliğin giderilebilmesi için bir

Türk heyetinin Avusturya - Macaristan'a resmî bir ziyarette bulunmasının yararlarından söz etmişti. Osmanlı makamları böyle bir ziyareti olumlu karşıladıklarından, Tahsin Bey'in başkanlığında bir Komite kurulmuş ve hazırlık çalışmalarına başlanılmıştı. Ne var ki, Tahsin Bey'in Drama Mutasarrıflığına atanması ile çalışmalar yavaşlamıştı.

Mösyö Parah'ın yoğun temasları sonucu Komite çalışmaları yeniden hızlandırıldı ve gezinin 1910 yılının Ekim ayında, özel bir trenle yapılması kararlaştırıldı. Heyette Mutasarrıflar, Kaymakamlar, Subaylar, Savcılar, Belediye temsilcileri, sanayi ve ticaret erbâbı ile çiftlik sahipleri bulunuyordu. Selânikten 159 kişiyle hareket edildi. Niş istasyonunda, Filozof Rıza Tevfik'in başkanlığındaki İstanbul heyetinin katılmasıyla heyetkilerin sayısı 259'a ulaştı. İzmir'den de Belediye Başkanı ve 5 kişilik bir grup bu heyete katılmıştı. Komite, Rıza Tevfik'i birinci ve Tahsin Bey'i ikinci Başkanlığa seçti.

Gezi çok başarılı oldu. Macaristan'da ve Avusturya'da birçok sınaî ve ticarî tesisler, müzeler gezildi. Tiyatro ve opera gösterilerinde hazır bulunuldu. Bu arada iki devletin ticarî ilişkilerinin geliştirilmesi üzerinde de toplantılar yapılarak fikir birliğine varıldı.

Türk Heyeti, Viyana'da Avusturya - Macaristan İmparatoru François Joseph tarafından kabûl edilerek ağırlandı. Kabûl töreni, karşılıklı iyi duyguların, dilek ve övgülerin ifadesine sahne oldu.

Avusturya - Macaristan gezisinin başarılı geçmesinde, Mutasarrıf Tahsin Bey'in çaba ve etkisi büyük oldu. Tahsin Bey yönünden bu gezinin bir yararı da, Drama Liva'sında telefon şebekesinin kurulmasına yol açmış olmasıdır. Nitekim gezi dönüşünde Tahsin Bey, Berlin Ateşemiliteri Kurmay Binbaşı Enver (Enver Paşa) Bey e yazarak gerekli santral, ahize, tel ve diğer araç ve gereçleri getirtip önce Drama telefon şebekesini kurdurdu, sonra da ilçeleri telefon ağma kavuşturdu. İki yıl içinde bütün J. Karakolları ile büyükçe köyler telefona kavuştu. Telefon ağının Drama Liva'sının genel güvenliğinde ve ticaretinin gelişmesinde hissedilir yararları görüldü.

Tahsin Bey'in, Drama'da olumlu sonuç veren bir etkinliği de Donanma Vakfı'na yardım sağlanması konusunda olmuştur. Bunu biraz açıklayalım:

İkinci Meşrutiyet'in ilânından sonra, Donanmanın güçlendirilmesi konusu önemle ele alınmış, Donanma Vakfı kurulmuş, Mebuslar Mec-

lisi tarafından bu iş için ödenek ayrılmıştı. Her tarafta bağışlar toplanmaya başlanmıştı.

Sultan Abdülhamit zamanında, İtalya'da Ansaldo tezgâhlarına Hamidiye modelinde bir kruvazör ısmarlanmış, taksidi ödenemediğinden gemi tezgâhta kalmıştı. Donanma Vakfının çabalarıyla toplanan 250 bin liralık taksit parasının 47 bin lirasının Drama Liva'sı tarafından sağlanması nedeniyle, halkın başvurusu üzerine, Hükümet bu savaş gemisine "Drama" adının verilmesini kabûl etmişti. Bundan memnun kalan halk, ertesi yıl 70 bin liralık bir bağışta daha bulunarak Osmanlı ülkesinde, Donanma Vakfına en fazla bağışta bulunan Liva olmuştu.

Trablusgarp Savaşının çıkması, bunu Balkan ve I. Dünya Savaşlarının izlemesi, Drama adı verilen savaş gemisinin teslimine engel oldu. Savaş gemisinden sonra güzel Drama'yı da kaybettik. İngiltere'ye ısmarlanan ve parası ödenen Sultan Osman ve Reşadiye adları verilen destroyerler de, I. Dünya Savaşı'na Almanlar yanında katılmış olmamız yüzünden teslim edilmedi...

Mutasarrıf Tahsin Bey tütün konusu üzerine de önemle eğilmiştir. Drama'da tütün, gelir kaynaklarının başında gelmektedir. Ancak tütün simsarları, yetiştiricilerin sırtından büyük kârlar sağlamakta, onları ezmekteydi.

Mutasarrıf, bu duruma bir son vermek için tütün tüccarlarının ve ekicilerinin katıldıkları büyük bir kongre topladı. Bütün Rumeli'den, Samsun gibi bazı Anadolu şehirlerinden kongreye katılmalar oldu. Kongrede ekici ve dikicilerin yararına önemli kararlar alındı. Bu arada bir Tütün Bankası kuruldu. Bu banka sonradan Drama Millî Bankası adını aldı. Bankaya hissedar olan her yetiştirici, tütünlerinden sağladığı kârın % 3 ünü 10 yıl süreyle bankaya yatırmak zorundaydı. Banka sermayesi hızla artmakta ve yetiştiricinin yüzünü güldürmekte iken Balkan Savaşı'nın patlak vermesi üzerine, banka çalışmaları zamanla hızını ve önemini kaybetti...

Tahsin Bey, Drama'da, çok yönlü çalışmaları ve ortaya koyduğu eserleriyle, o derece sevildi ve sayıldı ki, halk kendisine "Küçük Mithat Paşa" ünvanını lâyık gördü.

Tahsin Bey, İdarî görevlerinde fırka (parti) düşüncelerine yer vermeyen bir kimse idi. Aşağıya kendi ağzından aktaracağımız bir olay, bu konuda ne derece kararlı ve tutarlı olduğunu göstermektedir:

"Drama ya geldiğimin haftasında, İttihat ve Terakki Kulübü Yönetim Kurulu, topluca benimle görüşmek üzere geldi. Yönetim Kuru-

lu eşraftan Aziz Efendi hariç, hep memur, hükümet adamı ve küçük kâtiplerden müteşekkildi. Heyet gelince hayret ettim. Efendiler, Mutasarrıfa karşı, beşinci dereceden birer memur olduklarını unuttular, derhal sorgusuz, müsaadesiz koltuklara oturmak istediler.

Ben bu vaziyet karşısında üzüldüm ve sinirlendim. Aziz Efendi'den maadâsını odadan kovdum. Ayrıca kendilerine görevleri dışında bir işle meşgul olurlarsa kesinlikle işlerine son vereceğimi ihtar ettim. Bu reziller bunu mesele yaptılar. Zaten kulüp hesapları da meçhûl ve karışıktı. Eşraftan Cemal ve Kemal Beyler aleyhinde rezalet yapıyorlardı. Kulübe akıllı başlı, aydın kişiler gitmiyordu. Selanik'ten Nafiz ve Vaki Beyler tahkikata geldiler. Gençler burada da kafa tuttular. Nihayet bu keşmekeş büyüdü. Bir gün kulübün kapısına koskoca bir kilit vurdurarak kulübü kapattım. Kulübün, memleket yararına kapatılmasını, Genel Merkez de uygun gördü. Böylece kulüp tam 7 ay kapalı kaldı.”

Drama, Tahsin Bey için çalışma ve hizmet etme mutluluğuna erdiği bir görev yeri olduğu kadar, iki evlâdını kaybetmenin derin acısına katlandığı bir yer de olmuştur: Oğlu Sücaettin'i Drama'da toprağa verdikten kısa bir süre sonra, hasta olarak İstanbul'a eşiyle gönderdiği kızı Nedime'si de orada ölmüştür. Artık görev yeri değişikliği, kendisi için kaçınılmaz olmuştur.

Beyoğlu Mutasarrıflığı

Bu görev 1 Kasım 1912'den 14 Mart 1913'e kadar sürdü. Bu kısa dönemin 20 günü de Bursa Vali Vekâleti'nde geçti. Tahsin Bey Beyoğlu Kaymakamlığına ek olarak Beyoğlu Polis Müdürlüğü görevini de yürüttü işleri çok çeşitli, yoğun ve yorucuydu. Yabancı uyruklular, kapitülasyon zırhına bürünerek türlü rezaletler çıkarıyor ve arka buluyorlardı. Balkan Savaşı yenilgisi, yabancıları ve azınlıkları iyice şımartmıştı. Bu yorucu ve üzücü durum Van Valiliğine atanmasına kadar sürdü.

VALİLİKLERİ

Van Valiliği

Tahsin Bey'in, bir buçuk yıla yaklaşan Van Valiliği dönemi azılı eşkıyaları takip ve silâhlı çatışmalarla geçti. İl'deki bütün şekâvet yuvalarını temizledi. Şakir Ağa Çetesini ortadan kaldırdı. Halkın Hükümet'e güvenini sağladı. Ayrıca Devlet alacaklarını sıkı bir şekilde takip

ederek alacak devrini en az bir düzeye indirdi. Her alanda verimli bir çalışma dönemine girilmişken, Erzurum Valiliği'ne atandı.

Erzurum Valiliği

Tahsin Bey anılarında, Van'dan Erzurum'a gelirken yolları üzerinde Pasinler Ovası'na akın eden "Rus Kazakları'na rastladıklarını, "azraille pençeleşe, pençeleşe, güçlkle" Erzurum'a geldiklerini, Erzurum Valiliğinin hep savaş içinde, askerî hizmetlerle geçtiğini anlatır. Bu hizmetlerine karşılık, 3. Ordu Komutanlığı ile 3. Ordu Menzil Müfettişliğinden birer teşekkürname aldığı gibi Sultan Reşad tarafından da, Altın Liyâkat Muharebe Nişanı ile ödüllendirilir.

Tahsin Bey, Erzurum'un düşmesini memuriyet hayatının "en üzücü ve acıklı bir yapığını" oluşturduğunu kaydeder. Bu konuda Sadrazam ve Dahiliye Nâzırı Talât Paşaya gönderdiği yazı şöyledir :

“Dahiliye Nâzırı Talât Bey'e

Dün gece ordu karargâhı ile Erzurum'dan Ilıca Kariyesi'ne geldim. Sevgili Erzurum'u, fedakâr halkın bir kısmını kan ağlayarak bıraktım. Hareketimden evvel, ihtiyarları çağırdım. Erzurum'u bırakmayacağımızı, son acı dakikalarına nasıl iştirak ediyorsam, az zaman sonra, ilk intikam ve sürür (sevinç) dakikalarında da yanlarında bulunacağımı, Hükümet'in ve Fırkanın namusu üzerine söz verdim.

Öpüştük, ağlaştık, ayrıldık. Bizden 3 saat sonra, Rus tayyaresi Hükümet Konağına bomba atarak tahribat yapmış. Aynı saatte cephaneliğe ateş verildiğinden, ateşin şehrin bir kısmına sirayet ettiği, Onbirinci Kolordu Dümdarları ayrılırken devair-i resmiyeyi, telgrafhaneyi, kışlaları, emvali metruke olan kiliseyi, hastahaneyi ve büyücek binaları ateşe vererek sevgili Erzurum Moskoflara volkan halinde teslim olunmuş ve maat-teessür bu yüzden ahaliden bazı mertebe zayıat olduğu iştirilmiştir. En karipte (en yakın zamanda) istirdat edeceğimiz bir memlekete böyle umumi ateş vermek taraftarı değildim ve bu ciheti Kumandan Paşa da tensip etmişti.

Muhacereti men için çok çalıştım. Çünkü bir metre kar ve tahtes sıfır 20 derecede nisvan (kadın) ve etfalın (çocukların) yollarda helâk olacağını, Hasankale muhaceretinde görmüş, kanlı yaşlar dökmüş idim. Fakat Ermeni meselesi dolayısıyla Ermeniler'den son derece tevahhuş eden (ürken) halkın bir kısmı zaptolunamadı. İşte bundan dolayı, yollarda büyük bir izdiham (yığılma) ve sefalet baş gösterdi. Muhacirinin seri ve sehil (kolay) bir surette Erzincan'a şevki için bütün kuvvetimle

çalışıyorum. Bahattin Şakir Bey, Tercan'da sevkîyâta bakacak. Yol güzergâhında, ikişer kilometre mesafede memurlar bırakılarak elimden gelen muavenet yapılacaktır. İnşallah ahaliyi az zayıyla Erzincan'a sevkedeceğiz.

Erzurum'un acı sukutu ile Bitlis ve Trabzon Vilâyetleri de tehlikeye düştü. Yani, Anadolu'yu Şarkide, 4 Vilâyette 3 milyon İslâm, Moskof ayakları tarafından telvis olundu.... Üçüncü Ordu Vecibe-i nâmusu (namus borcunu) karış karış kan dökerek ifa etti. Bugün bile Erzurum ve civarında harp ederek mertçe çekiliyor.

Halil Bey Kolordusu'nun Bağdat'a gitmesinden sonra, ordu kıymeti askeriyesini kaybetmiş idi. Esasen Sarıkamış Muharebesinden sonra teşekkül eden ordu ikmâl efradından ibaretti.... Yine talimsiz bu asker 13 ay harp etti. Eğer Onuncu Fırka yetmişmiş olsaydı, Erzurum kurtulurdu. Bir Kolordu gelseydi, ordu düşmanı toprağımızdan atardı. Erzurum'un fedakâr halkı için şu muavenet diriğ (şu yardımdan mahrum) ve Üçüncü Ordu bu kadar ihmâl edilmemeli idi.... Bu cüzdü vatana (bu vatan parçasına) pek çok yazık oldu.

Şimdi tabii bir kolordu değil, bir ordu lâzımdır. Erzurum, ahd-i karipte (yakın zamanda) istirdat olunmaz ve dökülen bu kadar mâsum ve mazlum kanların intikamı alınmazsa ervah-ı şüheda (şehitlerin ruhları) bize lânet eder. Bahusus ordunun mühim bir kısım zâbitanı, Erzurum ve civarı hal kındandır.... Bu cihet bizim için başkaca şayanı ehemmiyet ve dikkattir.

Ordu Erzurum civarında Ilıca tepelerinde, badehu (sonra), Yeniköy tepelerinde düşmanı tevkife çalışacak ve inşallah muvaffak olacaktır. Meşîyyet ve mukadderat-ı memleketi düş-u hamîyyetine alan (memleketin kaderini fedakârca omuzlayan) bizler, şimdiden selâmet-i âtiyeyi (geleceğin esenliğini) düşünmek mecburiyetindeyiz.

Enver Paşa Hazretlerinin Irak Seferi hiç de zamanında değildi. Müşarünileyh, avdet buyurup şu Ana Toprağını kurtarmalıdır. Memleket ancak O'nun bülent himmetine muntazır ve müftekirdir. (O'nun yüksek gayretini beklemekte ve buna ihtiyaç duymaktadır.)

Büyük vatanperver Talât Bey, Erzurum için benim gözyaşlarıma iştirak ediniz.... Sizden istirhamım intikamdır....

3 Şubat 1331 (1915)

Erzurum Valisi
Tahsin"

Birinci Dünya Savaşı sırasında, Vali Tahsin Bey'in eşi Mediha Hanım da boş durmadı. Cepheden gelen yaralı askerlerin iyileştirilmeleri için bir Hilâli Ahmer (Kızılay) Hastahanesi kurdu. Gönüllü bir hastabakıcı olarak onlara, şefkâtle kollarını açtı.

Hastahaneye gerekli olan maddî imkânı, askerî ve mülkî erkân ile mahallî yönetici ve şehir ileri gelenlerinin eşlerini çevresinde toplamak ve onları beceriyle yönlendirmek suretiyle sağladı. Hizmetlerine karşılık kendisine, Erzurum Kadınlar Hilâli Ahmer Hastahanesi Başhekimi Mehmet Nuri Bey ile 3. Ordu Menzil Müfettişi Fuat Ziya tarafından bir takdir ve teşekkür yazısı sunuldu.

Erzurum Valiliği sırasında Tahsin Bey'e, Padişah tarafından Süvari Üsteğmenliği rütbesi verildi. Sonraki tarihlerde bu rütbe, Binbaşılığa kadar yükseltilmiştir.

Suriye Valiliği

Tahsin Bey, en bunalımlı dönemlerde 2 kez Suriye Valiliğinde bulundu. Suriye'deki hizmeti, kendi deyimi ile "Menzil Müfettişliği etmek, çetin savaşlar içinde didinmekle geçti."

Suriye Valiliği süresince, Bahriye Nâzırı ve 4. Ordu Komutanı Cemal Paşa ile iyi ilişkiler içinde bulundu. Paşanın ayrılıkçı Araplara karşı çok sert ve tepki yaratan karar ve uygulamalarını önlemeye çalıştı ise de bir sonuç alamadı. Yapılan önerileri dinlemeyerek Arap Şeyhleri'ni astırması, bu cesur, dürüst ve vatanperver Paşa'nın başarısızlık nedenlerinden biri oldu.

Tahsin Bey Araplara, onların huylarını ve duygularını yakından bilen bir kimse sıfatıyla daha gerçekçi bir yaklaşımda bulunuyor, inandırma yoluna gidiyordu. Daha o zaman, kendini Arap Ülkeleri Hükümdarı diye tanıtan ve Türkler aleyhinde çalışan geleceğin Irak Kralı Faysal'a yazdığı 10 Ağustos 1917 tarihli mektubu bunun güzel bir kanıtıdır. Mektubun dili sadeleştirilerek aşağıya alınmıştır :

“Huzuru Şerefyabilerine

Faysal Beyefendi,

Geçende zâtîâlinize etraflıca bir mektup sunmuştum. Bu defa da, o duyguları ve dilekleri tekrar ediyorum. Evvelce Bahriye Nâzırı Cemal Paşa Hazretlerine yazdığınız özel mektubu görmüştüm. O mektuptaki duygularınızı aynen koruyorsanız, biz de İslâm âlemi adına aynı duygulara bağlı ve dökülen Müslüman kanından üzgün ve acılı olduğumuz-

dan dolayı Cenab-ı Hak'ın hoşgörüsüne sığınarak, aramızdaki kırıngınlığı, İslâm halkının yararına hizmet etmek amacıyla, geçen kötü olayları unutabiliriz.

Faysal Beyefendi,

Zâtâliniz, muhterem pederiniz ve biraderiniz, önceleri İslâm ve Osmanlı âleminin yüce hakkını, Türklüğün, Araplığın durumunu pek âlâ takdir buyuruyordunuz. Geleceği görmek ve saptamak için ne dürbüne, ne de zeki olmaya ihtiyaç yoktur.... Filistin Yahudilere vadedildi. Hattâ kesinlikle karara bağlandı. Bu yönde bazı delilleri ve kararları zâtâlinize açıkça sunuyorum.

Fransa'nın Yahudilere olan tarihî ilişkisini, isteklerini Halep'ten, Şam'dan, Beyrut'tan ve hattâ tüm Suriye'den nasıl yok edeceksiniz? Yüksek adalet adına soruyorum: Türklüğün, Araplığın, Kürtlüğün, Çerkezliğin, yani kısacası tüm İslâm halkının Hilâfetten, İstanbul'dan kopup hayat ve mukadderatını, bağımsızlık nameleriyle sırtarak bu düşmanlar mı yürütecek?

Faysal Beyim,

Bu gerçekleri hepimizden daha iyi siz takdir buyurursunuz. Bir kaç acı ve istenmeden yapılan olay yüzünden; kişisel duygular, kinler ve üzüntüler, varlığımızla, hayatımızla, vatanımızla ilgisizliğe sebep olmamalıdır. Amaç, İslâm için nurlu, adaletli, düzenli yönetim ise, bunu başbaşa verip düşünebilir ve yapabiliriz.... Benim kişisel ve resmî inancım, bütün varlığım ve imanım bu noktaya yöneliktir. Adaletten başka bir şey düşünmüyorum ve yapamam.

iki senede Suriye'yi ve çevresini, en ufak ayrıntısına varıncaya kadar inceledim, işte bu inançla zâtâlılerine hitap ediyorum. Faysal Beyfendi, bu işi uzatmayalım. Ben Hükümetimin gaye ve görüşünü biliyorum. Arzulanmadan ve yanlışlıkla yapılan bir kaç olay yüzünden, birbirimizi öldürmekle, zayıf düşürmekle hem varlığımızı ve hem de vatanımızı tehlikeye sokuyoruz.

Düşmanlarımızın yalan vaadlerine kanarak tüm Suriye'yi ve Kuzeyde kalan İslâm kardeşlerinizi, müşterek imân ve vicdanınızdan çıkarmak istemezsiniz. Çünkü bunun aksi, İslâmlık için Hak yolu olamaz. Tek Hak yolu birlik ve beraberlik yoludur....

10 Ağustos 1917

Suriye Valisi

Tahsin ”

Bu mektup Faysal üzerinde olumlu bir etki yaptı. Çektiği telgrafta, buluşup görüşmeyi öneriyordu. Fakat Cemal Paşa'nın tutum ve davranışları bu girişimi de sonuçsuz bıraktı.

Suriye Valisi Tahsin Bey'in, Ordu Komutanı Mustafa Kemal Paşa ile ilişkileri daima içten ve verimli olmuştur. Mustafa Kemal Paşa, Başkomutan vekili ve Harbiye Nâzırı Enver Paşa'nın tutumundan, Alman Mareşali Falkenhayn'ın Türk menfaatlerine aykırı karar ve uygulamalarından ve bu arada Arap Aşiret Reisleri ile Alman Subayları aracılığıyla ilişkiler kurma girişimlerinden şikâyetçidir.

Sadrâzam'a ve Başkomutan Vekili Enver Paşaya 20 Eylül 1917 tarihli bir rapor göndermiş ve istifa etmiştir. Tahsin Beyin:

— Paşam, siz giderseniz, durum çok feci olur. Kalınız, belki de felaketleri önleriz, sözüne karşılık şu cevabı vermiştir:

— Tahsin Bey, durumu sen de biliyorsun. İş sadece bana kalsa, kesinlikle başaracağımdan eminim. Ama bu şartlar altında vazife yapmam imkânsızdır. Zaten seninle de uğraşıp duruyorlar. Gideceğim Tahsin Bey, gideceğim....

Mustafa Kemal Paşa İstanbul'a gitti ve bir süre sonra da İmparator Wilhelm'in ziyaretini iade etmek üzere Almanya'ya giden Vahdettin'in gezisine Veliâht Yaveri olarak katıldı.

Bu arada cephe komutanları arasında bazı değişiklikler oldu: Mareşal Falkenhayn Almanya'ya döndü ve yerine yine bir Alman generali olan Lyman Von Sanders atandı. Ayrılan Mareşal'in, daima iyi ilişkiler içinde bulunduğu Vali Tahsin Bey'e gönderdiği veda telgrafı şöyledir:

Şam Valisi Tahsin Bey Hazretlerine

Alman İmparatoru Hazretleri tarafından başka bir vazife için geri çağrıldığımı, Dördüncü ve Yedinci Ordulardan mürekkep olacak Yıldırım Ordular Grubu emir ve kumandasını Mareşal Lyman Von Sanders Paşa hazretlerine devretmek üzere Başkumandanlık Vekâleti Celilesi'nden emir aldığımı zâtî devletlerine arz eder, kesbi şeref eylerim. Bu fırsatla azim davamızın hizmetinde mesâi-i müstereke-i Devletlilerinden ve bendenize karşı ibzal buyrulan samimiyet vechinden dolayı arz-ı teşekkürlerimi takdim eylerim.

1.3.1334 (1918)

Müşir
Von Falkenhayn

Tahsin Bey, Suriye Valisi iken, Alman İmparatoru Kaiser Wilhelm Şam'a gelmiş, bir süre Valinin konuğu olmuş, savaş cephesini birlikte gezmişlerdi. Bu geziler yakın bir dostluğa neden olmuş, Suriye'den güzel izlenimlerle ayrılan İmparator'a, Şam Kadınlar Hayır Kurumu'nun dokuttuğu ve Çanakkale Zaferi'ni simgeleyen ipek bir halı seccade armağan edilmişti. Buna karşılık İmparator, Tahsin Bey'e bir teşekkür mektubu göndermiştir. Mektup şöyledir:

Ekselans Tahsin Bey

Tarafı âlilerinizden alınmış olan güzel ipek halı için kalbî teşekkürlerimi beyan ederim. Bana karşı göstermiş olduğunuz yakın alâkayı ve tatlı anılarını henüz unutamadığım güzel Şam şehrinin vermiş olduğu “Çanakkale Zaferi Armağanı”, bu şehrin bana karşı olan sevgilerinin açık bir nişânesidir.

Çanakkale Zaferi, Türk ve Alman kan kardeşliğinin en güzel gurur sayfalarından birini teşkil eder. Zatiâlinizden, büyük bir sanat ve çalışma sonucu olarak işlenmiş bulunan söz konusu armağandan dolayı, özellikle teşekkürlerimin Şamı Şerif Hanımlar Hayır Cemiyetine iletilmesine delâlet buyrulmasını istirham ederim.

Wilhelm

İmparator ve Kiral

Alman İmparatoru, Tahsin Bey'e, ayrıca, Alman Altın Savaş Nişanı'nı vermiştir.

Tahsin Bey, Bâbîâlî'nin tutumundan, özellikle Maliye Nâzırı Cavit Bey'den şikâyetçidir. Cavit Bey, âşâr vergisinin “Emanet Usulü” ile tahsiline karar vermişti. Tahsin Bey ise, bu yöntemin halkı sıkıntıya sokacağı, orduyu güç durumda bırakacağı görüşünde idi. Maliye Nezâreti'ne çektiği telgrafta durumu açıklamış, kendi görüşü doğrultusunda hareket edeceğini bildirmişti. Ancak konuya Sadrazamlığın da karışması üzerine istifa etti. Bu istifa komutanlarda ve halkta büyük üzüntü yarattı. Tahsin Bey'in, Dahiliye Nezâreti'ne gönderdiği 22 Temmuz 1918 tarihli istifa mektubu şöyledir:

Dahiliye Nâzırı

Talât Beyefendi Hazretlerine

Şam'a geldiğim gündenberi yaptığım inceleme ve araştırmalara göre, bu yöre genellikle Hükümetten tamamen uzaklaşmıştır. Özellikle Araplar, dış ve iç etkilere ayaklanma noktasına gelmişlerdir.

Zahire alışımda Mutasarrıfların iş görememesi üzerine, ordu ve büyük şehirler ihtiyacının karşılanması için aşâr görevi Jandarmaya kalmış, bunların yaptıkları mezalim sonucu çiftçi de elimizden çıkmıştır.

Havran havalisinde başlayan gösteriler, kanımca, genişleyerek bir ihtilâl şeklini alacaktır.... Başlayan genel hoşnutsuzluk, memleketin mukadderatı ile ilgili bir durumadır. Mülkî Amirlik boşta kalmış gibi bir şeydir, yahutta hiç bir şey değildir. Benim namuslu ve şerefli bir geçmişim var. Zahire konusu, o derece karışmıştır ki, düzeltmek için geçirilecek her an, Ordu ile şehirler halkının iâşesini büsbütün yok eder. Bu sebeble ve bu şartlar altında, görevimde yararlı olamayacağımdan istifamın kabulünü dilerim.

Suriye Valisi
Tahsin

İstifa suretiyle görevinden ayrılan Tahsin Bey, çetin bir yolculuktan sonra İstanbul'a geldi. Ziyaretine gittiği Talât Paşa kendisine : "Tahsin sen dönmeliydin. Amma bunda suç senin değil, bizim, biliyorum." diye dert yandı. Bahriye Nâzırı Cemal Paşa ise, şöyle konuştu : "Senin Suriye'yi terketmen çok kötü oldu. Şimdi işler büsbütün sarpa saracak. Arapların halinden sen anlıyordun. Tek tesellim senin orada bulunman idi. Artık sonu ne olacak bilmem.... Günah sende değil, o dik kafalı lâf anlamaz Cavit'te. Şimdi otursun, kına yakсын!.."

Tahsin Bey, eşi ve çocukları ile birlikte kayınpederi Hulûsi Bey'in Divanyolu'ndaki geniş evine yerleşmişlerdi. Büyükdere'deki yalıları onanma muhtaç durumdaydı. Hulûsi Bey, daha yakın bir yerde ev almalarını öneriyor, gerekli yardımda bulunabileceğini söylüyordu. Bunun üzerine Tahsin Bey, arkadaşlarının da aracılığıyla Şişli'de Madam Kasapyan'a ait olan evi satın aldı. Ancak eve yerleşmeye vakit bulamadan, Doğu'da Vilâyâtı Mustahlasa (kurtarılmış iller) Müfettişliği'ne tayini çıktı. Yolculuk için hazırlıklara başladığı bir sırada, Sadrâzam Talât Paşa, kendisini makamına çağırarak Mithat Şükrü Bey'in yanında: "Tahsin Bey, dedi, Suriye'de durum çok karışık ve kritik bir safhaya girdi. Senin derhal oraya gitmene karar verdik. En kısa zamanda yola koyulmanı hasseten rica ederim. Göreyim seni Tahsin...."

Böylece ikinci kez Suriye Valisi olan Tahsin Bey, umut kırıcı koşullar içinde işe başladı. Cepheelerde durum ağırlaşmış, Suriye bütünüyle tehlikeye girmişti. Bu durum karşısında Tahsin Bey şöyle yakınmıştır:

"Eğer Bâbîâlî Hükümeti, yaptığım âcil talepleri zamanında karşılamış olsa idi, ben Suriye'den ayrılmayacak, belki de Arap ileri gelen-

lerini, İngilizlerin satın almalarını önleyecek ve yararlı olabilecektim. Yazık, hem de çok yazık oldu...”

Bu durumda Tahsin Bey’in tek tesellisi, Mustafa Kemal Paşayı 7. Ordu Komutanı olarak tekrar Suriye’de bulması olmuştur. Bu buluşma, Tahsin Bey’i seven ve değerine inanan Paşayı da mutlu etmiştir. Suriye’ye ikinci kez geldiği zaman Tahsin Bey’i bulamayan Paşanın, Yaveri Cevat Abbas (Gürer) Bey’e söyledikleri, O’na verdiği değerin açık ve güzel bir ifadesi olmuştur:

“Cevat, bu ne iştir? Derdimizi anlayan tek insan Tahsin Bey’dir. Şimdi O’nu da çok gördüler. Maliye Nâzırı Cavit Efendi, nihayet muradına erdi. Bu herifler, hepten gaflet içinde yüzerlermiş meğer. Değerli, vatana hizmet için gecesini gündüz eden, çevresinde herkes tarafından sevilen, sayılan tüm üstün idare yeteneklerine fazlasıyla sahip olan Tahsin Bey gibi bir insanı, böyle bir kritik bir dönemde istifaya mecbur kılmaları düpedüz gaflettir. Bunlar ne halt ettiklerini bilmiyorlar. Bir gün başlarını taşa vuracaklar ama.... Ne yazık ki, olan millete olacak....”

Olağanüstü günler yaşanıyor, Mustafa Kemal Paşa ile Tahsin Bey sık sık bir araya geliyorlardı. Tahsin Bey, içinde bulunulan güç durumu Dahiliye Nezâretine şöyle bildiriyordu :

“Dahiliye Nezâret-i Celilesi’ne

Durumun ehemmiyetine binaen, Lyman Paşa ile görüşmek üzere Haleb’e geldim. Bu akşam Hama’ya avdet edeceğim. Lazkiye, Trablusşam ilân-ı istiklâl ettiler. İngiliz Kumandanıyla Faysal Trablusşam a hareket etmişler. Oradan da Hama’ya geleceklerini, Beyrut Hükümet-i Muvakkate Reisi, Trablusşam Hükümeti’ne yazıyor.

Hama’da bir kere daha Faysal ile konuşmaya çalışacağım. Maksadım O’nun tekrar Tevhid-i İslâm ve böylece Hilâfet gayesine dikkatini celp etmektir. Belki de bu noktada yeniden anlaşma ümidi sağlayabilirim. Bu konuda ayrıca merkeze bilgi sunulacaktır.

Halep çevresinde mevzileri görmek üzere dün Mustafa Kemal Paşa ile gittik. Elde top olmadığından ve askerinin kuvve-i mânevîyesi bozuk bulunduğundan, imkân-ı müdafaa göremedi. Mafih gelecek düşman süvarisine mukavemet ile sulha kadar, Haleb’i elde tutmaya çalışacaktır. Müdafaa yeterli değildir.... Şehir halkı taşkınlık göstermedi. Emir Faysal bir beyanname yayınlarak sözde geride kalacak Türklere hürmet edilmesini istemiş ve ilân etmiş.

Şam'ın methaline kadar muntazam ve kuvvetli fırkalarla gelen Cemal Paşa (Mersinli) komutasındaki 4. Ordu Rabua Boğazını tutan bir düşman bölüğünün ateşiyle büyük zayıat vermiştir.. Askerin bir kısmı dağınık olarak kurtulmaya muvaffak olmuştur. İşte bu sebeble asıl ordu felâketi cepheden ziyade Rabua Boğazında olmuş ve tepeleri tutmadan boğaza girilmesi affedilmez bir hata teşkil etmiştir.

Humus'da Cemal Paşa emrinde 5000 ve Haleb civarında Mustafa Kemal Paşa komutasında da 5000 kişilik kuvvet toplanmıştır. Topları yoktur. Fuat (Cebesoy) Paşa, İsmet (İnönü), Galata'lı Şevket ve Kâzım (Dirik) hastalar. Tayyare keşiflerine göre bir süvari birliği ve bir piyade fırkası vardır. Keşif kolları Baalbek civarındadır. Bugünkü keşiflere göre Humus'un tahliyesi veyahut bir debarkman ihtimali ile Adana, Mersin sahilinin tahliyesi tahakkuk edecektir.

Bir piyade livası Şam'dan Hayfaya avdet halindedir. Bu vaziyet dahi debarkman ihtimalini doğruluyor. Şam'dan, Beyrut'tan, Halep'ten pek az memur ve aile çıkmıştır. Adliye heyetleri kâmilten kalmıştır. Şimendüfer ve otomobiller Almanların elinde kaldığından, belki de kendileri için çalışmışlar. Aileler ve umumiyetle eşya bırakılmıştır.

Bütün Suriye'de zahire ve erzak fiatları şöyledir: Halep'te buğdayın kilosu 7 ve Şam'da 4 kuruştur. Mamafih Almanların yüzünden bu fiatlar artabilir. Altın ise, halâ düşüş göstermektedir. Hama da, Halep'te sükûnet vardır. Arap Efkâr-ı İslâmiyesi, İngilizlere muhalif, Şerif Nâsır'a mütemayildir. Beyrut, Halep Hristiyanları Fransız'lardan başkasına itimat etmeyeceklerini söylüyorlar....

Nuri Şallan Aşiretleri ile Dürziler çarpışmaktadır. Dürziler ve Havran Aşiretleri son dakikaya kadar Osmanlı Hükûmeti'ne bağlılık göstermişlerdir. Yalnız Havrandan bazı kişiler, Şerif tarafına geçmişlerdir. Vaktinde Suriye'ye yetmişmiş olsaydım, bu durumdan çok yararlanabilirdim. Pek sefil kalan Suriye, Beyrut ve Cebel memurlarına, ailelerine tahsisattan yardımda bulunmaktayım. Bunlara iki maaş nisbetinde avans verilmesi halinde, sıkıntının kısmen de olsa önlenmesi mümkündür. Bu sebeble Halep Defterdarlığına emir verilmesi çok uygun olur. Durumdan Peyderpey arzı mâlûmat ederim.

Suriye Valisi

Tahsin"

Tahsin Bey, Mustafa Kemal Paşaya yaptığı bir ziyareti de şöyle anlatır :

“Mustafa Kemal, Halep’te duruma, geçici de olsa, hâkim olmuştu. Bir gün O’nun Karargâh yaptığı Halep’teki Baron Oteli’nde idik. Kendisi, henüz hasta yatağından kalkmıştı. O sırada Halep’in doğusunda karışıklık olduğu haberi geldi. Tehlikeyi derhal sezen Mustafa Kemal Bana: “Tahsin Bey, kalk hemen olay mevkiini görmeye gidiyoruz” dedi. O, ben ve yaveri Cevat Abbas Bey benim arabamla Yeryüz mevkiine hareket ettik. Üstümde askerî üniforma, elimde altın saplı kırbacımla strapentenli Benz otomobilin gerisinde ikimiz, önde de Cevat Abbas Bey oturuyordu. Birden kalabalığın içine daldık. Çevremiz asker kılığına girmiş Bedevilerle sarıldı. Heriflerin niyetlerinin bozuk olduğu takındıkları tavırlardan belli oluyordu. Sanki bizi esir almışlardı.

Şöföre ‘Dur’ emrini veren Mustafa Kemal, elimdeki kırbacı alarak ayağa fırladı. Bu ânî ve kesin hareket Fellahları şaşırtmıştı. Gür bir sesle onlara sordu:

- Reisiniz nerede?
- Hepimiz de reisiz.

Buna kızan Paşa, elindeki kamçıyı ileriye uzatarak ‘Çekilin diye bağırdı. Şaşkına dönen kalabalık içinden bir adam öne çıkarak ‘Buyrun Reis benim’ diyebildi. Mustafa Kemal, sert bir tonla şöyle konuştu : ‘Efendiler, ben sizin yardıma yeltendiğiniz düşmanları tepeledim. Onları galip sanarak yanlarında yer almanızı hoşgörüyle karşılıyor ve affediyorum. Bu akşam Baron Oteline gelin. Size söyleyeceklerim var.’ Bunun cevabı: 1Emredersiniz’ şeklinde oldu. Hepsî süt dökmüş kedilere dönmüştü.

Mustafa Kemal, akşam otele gelen Şeyhi, güler yüzle karşıladı, beraberinde gelenlerin hepsine yer gösterdi ve gereken misafirperverliği yaptı. Bu izzeti ikramdan sonra Şeyh’e sordu :

- Benden ne istiyorsunuz?
- Altın, mermi ve silâh....

Ertesi günü, istediklerinin bir kısmı kendilerine verildi.”

Aynı gün, Talât Paşa’nın istifa haberi gelmiş ve Tevfik Paşa’nın Sadrâzam olacağı söylentileri Mustafa Kemal Paşayı üzmüştür. Mustafa Kemal Paşa ve Onun gibi düşünenler, Ahmet İzzet Paşayı, Hükümet’in başında görme arzusunda idiler. Padişah, şaşkın ve kararsızdı. Mustafa Kemal Paşa, 10 Ekim 1918 günü, Padişâh’a sunulmak üzere Yaveri Naci (Eldeniz)’e şu şifreyi çekti:

“Seryaver-i Hazret-i Şehriyârî

Naci Beyefendiye

Talât Paşa Kabinesinin meflûç halde, Tevfik Paşa Hazretlerinin, muayyen bir Kabine teşkilinde müşkilâta mâruz bulunmakta olduğunu haber alıyorum. Ordular muharebe kudretinden mahrum ve zaten kuvve-i mevcude müdafaadan âciz bir hale gelmiştir. Düşman her gün, daha müsait ve ezici sûrat ihraz etmektedir.

Müttefikân olmadığı takdirde, münferiden ve behemahal sulhu tahakkuk ettirmek lâzımdır. Bunun için kaçırılacak bir an dahi kalmamıştır. Aksi takdirde, memleketin kâmilten elden çıkması ve devletimizin, telâfisi mümkün olmayan durumlara düşmesi ihtimâl dışı değildir.

Muhterem Pâdişahımıza, vatanın selâmeti için arz ederim ki, Tevfik Paşa, filhakika müşkilâta tesadûf etmişler ise, Sedaret’in derhal İzzet Paşa Hazretlerine tevcihi ve kendisinin esas: Fethi (Okyar), Tahsin (Üzer), Hüseyin Rauf (Orbay), Azmi, Şeyhülislâm Hayri ve âcizlerinden mürekkep bir Kabine teşkil etmesi zaruridir. Sayılan bu zevâtın kuracağı Kabinenin, vaziyete hâkim olabileceği zan ve itikadındayım. Mûnasip ise, bu zevâtın Şevketmeap Efendimize arzını rica ederim.

Fahrî Yaveri Hazret-i Şehriyârî

Mustafa Kemal ”

Padişah isteksiz de olsa, Ahmet İzzet Paşayı Sadrazamlığa atamak zorunda kaldı. Fakat Kabineye, önerilen kimselerden yalnız Fethi ve Rauf Beyler alındı. İttihatçı oldukları gerekçesiyle diğerlerine Hükümette yer verilmedi.

Vatansever ve dürüst bir asker olan Ahmet İzzet Paşa, ancak 28 gün Sadrazamlık yapabildi ve tarafsızlıktan ayrılmadı. 31 Ekim 1918 günü istifa etmek zorunda kalan Mareşal Lyman Von Sanders’in yerine Yıldırım Orduları Grup Komutanlığına Mustafa Kemal Paşayı atadı.

Tahsin Bey ile Mustafa Kemal Paşa’nın son görüşmesi 2 Kasım 1918 günü Halep’in Baron Otelinde olmuştur. O akşam Paşa, Kendisinden boşalan 7. Ordu Komutan Vekilliği’ne Ali Fuat (Cebesoy’u) atamış ve Mondros Anlaşması’nın verdiği derin üzüntüyle şunları söylemiştir :

“Tahsin Bey, bu Wilson ve L. George bizi ne sanıyorlar? Ellerinden gelse Türk Milletini kökünden kazıyacaklar. Ama göreceksin, bütün bu bâdirelerin son bulacağı bir gün de olacaktır. Bu Millet, er-geç şahlanacaktır.” O sırada mavi gözleri salonun bir noktasına takılıp kal-

miştir. Baktığı yer, Padişah Vahdettin'in duvarda asılı resmidir. Konuşmasını şöyle sürdürür: "Tahsin Bey, hu pısırik herifle bu gemi batar. Âciz ve daha fenası şahsiyetsiz ve korkak.... Zavallı milletin talihsizliği işte burada.

Neyse, bırakalım bu konuyu. Yarın Lyman Von Sanders'ten görevi devir almaya gidiyorum. Belki de bu, seninle son konuşmamız olabilir. Hiç bilinmez, bu şartlar altında bakarsın İstanbul'a gitmek zorunda kalabilirim. Kayınpederin Hulûsi Beyefendiye, Mediha Hanımefendi'ye veya başkasına iletilecek bir emrin varsa söyle...."

Bu sözlerle karşılık Tahsin Bey şu cevabı verir:

"Paşam, dileğim önce sağlığındır. Aldığınız görev çok ağırdır, hayırlısı.... İstanbul'dan haberler pek iç açıcı değil. Şayet gidecek olursanız, Muhterem Zübeyde Hanımefendi'nin, benim için ellerini öpmenizi hasseten rica ederim. Bizimkilere de, sıhhatimin yerinde olduğunu, fırsat bulursanız lütfen söyleyin, minnettar kalırım. Akaretlerde kalmayacağına göre, ev bulmada belki güçlük çekebilirsiniz. Şişlide bir ev aldım. Möblesi içinde, muhiti sâkin, rahat edersiniz. Misbah ve Doktor Rasim Ferit Beyler durumu biliyorlar. Onlara lütfen selâmımı söyleyin, gerisini ikisi hâlleder. Bu zavallı çilekeş milletin sizden çok beklediği var. Allah yardımcınız olsun...."

Konuşmalar uzun sürmüş ve saat bir hayli ilerlemiş bulunduğundan, vedalaşıp odalarına çekildiler. Tahsin Bey sabahleyin kalktığı zaman Mösyö Baron'dan, Mustafa Kemal Paşa'nın Adana'ya gittiğini öğrendi.

Mustafa Kemal Paşa, çok ağır bir görevi, çok güç şartlarda devir alacaktı. Bir süre önce, Yıldırım Orduları Grup Komutanı Lyman Von Sanders, bir İngiliz Süvari Birliğinin, ordumuzun gerisine sarkması sonucu esir olmaktan zor kurtulmuş; Yıldırım Orduları Karargâhı'nı Adana yakınında bir otele nakletmiş, sonra da istifa etmek zorunda kalmıştı.

Tahsin Bey de artık, kendisi bakımından Suriye'de yapılacak bir iş kalmadığına kanaat getirmişti. Bu nedenle, Dahiliye Nezâretine aşağıdaki şifreyi çekti:

"Dahiliye Nezâreti Celilesine,

Bugünkü salı günü akşamı Haleb'e dahil oldum. Şam'ın dün öğleden sonra Türk ve gece Şerif Hüseyin'in adamları ve bugün de, İngilizler tarafından işgâl edildiğini, Ordu Karargâhının Haleb'e alındığını anladım.

Lyman Paşa, Mustafa Kemal Paşa Reyak'da, Mersinli Cemal Paşa Reyak ile Şam arasında, İsmet (İnönü) ve Refet (Bele) Beylerin sıhhatta olduklarını ve ordunun peyderpey Reyak'a gelmekte bulunduğunu, Dürzilerin son dakikaya kadar Hükümetimize bağlılıklarını muhafaza eylediklerini, pek çok memurun ve hemen umumiyetle Türk ailelerinin Şam'da ve Reyak'da kaldıklarını tahkik ettim.

Refet Bey dün Halep'ten ayrılmış, görüşemedim. Lyman Paşa ile muhabere ettik. Hattı hareketimi tayin edeceğim. Şam'a girmek ve arzu edilen hizmeti görmek kabil olmadı.

Ordu, düşmanın takibi karşısında geri çekilme kararındadır. Bu durumda benim Suriye'de hizmet imkânım kalmadı. Emirlerinize muntazırım.

Suriye Valisi

Tahsin ”

Aydın Valiliği

Fethi (Okyar) Bey'in içinde bulunduğu Ahmet İzzet Paşa Hükümeti'nin ilk yaptığı işlerden biri, Aydın Valisi Rahmi Bey'i görevden alarak yerine Tahsin Bey'i tayin etmek oldu. 9 Kasım 1918 günü Dahiliye Nezâreti Müsteşarı Hamit imzasıyla alınan bir şifre ile Tahsin Bey'in Aydın Valiliği'ne atandığı bildiriliyor, görev yerine acele hareket etmesi isteniyordu.

Bu tayin üzerine İttihat ve Terakki düşmanları, hemen harekete geçtiler. İstanbul'da yayımlanan “Atı” gazetesi başyazarı, Müsteşar Hâmit Bey'e soruyordu : “Tahsin Bey, İttihatçı olduğu halde, nasıl Aydın Valiliği'ne atandı?” Buna karşılık Hâmit Bey: Nezâretin atadığı Vali ve diğer memurlardan bağlı oldukları parti değil, yöneticilik yeteneği arandığını, Tahsin Bey'in Suriye'de, Van ve Erzurum'da daima ahali tarafından aranıldığını, kendini her yerde sevdirmiş olan bu Valinin, gerçekten yöneticilik meziyeti ve kabiliyeti taşıdığını söylemiştir.

Vali Tahsin Bey zamanında geçen önemli bir olay, İzmir Müdafaa-i Hukuku Osmaniye Cemiyeti'nin kurulmuş olmasıdır. Bu dernek, Rumların yaptıkları taşkınlıklar karşısında, İzmir'in genç aydınları tarafından kurulmuştur. Derneğin amacı, “Memleketin maddeten ve mânen gelişme ve yükselme sebeplerini sağlamaya çalışmak, memleketin düşünce ve duygularını uygarlık dünyasına iletmek, bu amacın elde edilmesini engelleyecek her türlü girişimlere karşı, meşru ve bilimsel savunmada bulunmak ve bu memlekette çoğunluk olan unsurların haklarını bilim-

sel ve inandırıcı kanıtlarla dünyaya karşı ispat etmektir.” şeklinde belirlenmiştir. İleride, Ege Bölgesi Büyük Kongresini (17 -19 Mart 1919) ve Maşatlık Mitingini (14 Mayıs 1919) düzenleyecek olan 'bu derneğin resmen kuruluşu ve tüzüğünün Vilâyet Makamına sunulması Vali Tahsin Bey zamanında olmuştur.

Vali Tahsin Bey, İzmir'e geldiği gün, kendini atayan Kabine görevden çekildi. Yeni Hükümeti kuran Tevfik Paşa, Hükümetin İttihatçıları koruduğu yolundaki ağır eleştirileri kesebilmek için İttihatçı olarak tanınmış olan memurları görevlerinden uzaklaştırmaya başladı. Bu arada, Tahsin Bey de, 20 gün kadar Valilik makamında oturduktan sonra, görevinden alındı ve yerine Hürriyet ve İtilâfçı olarak bilinen Ethem Bey atandı.

30 Ekim 1918'de imzalanan Mondros Ateşkes Anlaşmasından sonra, Suriye Cephesinde de, yeni gelişmeler oldu. İngiliz Generali Allenby, İskenderun'un kendilerine teslimini istiyor, Mustafa Kemal Paşa, bu isteğe kesinlikle karşı çıkıyordu. Bu konuda Harbiye Nezâreti'ni de uyarmıştı. Kısa bir süre sonra, 7 Kasım 1918'de Yıldırım Orduları Grup Komutanlığı kaldırıldı.

Görevi sona eren Mustafa Kemal Paşa, 13 Kasım 1918'de İstanbul'a döndü. Haydarpaşa'dan vapurla karşı yakaya geçerken, yanındakilere Boğaz'daki düşman gemilerini göstererek, "Bunlar, geldikleri gibi giderler" dedi.

Mustafa Kemal Paşa, bir kaç gece Perapalas'ta ve yakın arkadaşı Salih Fansa'nın evinde kaldıktan sonra, Tahsin Bey'in, sonradan Müze yapılan Şişli'deki evine yerleşti.²

O tarihte annesi Zübeyde Hanım ve kız kardeşi Makbule Hanım Beşiktaş - Akaretlerdeki 78 numaralı evde oturuyorlardı. Kendilerine, Mustafa Kemal Paşa'nın, Çanakkale Savaşları sırasında emirerliğini yapan Erzurumlu Şakir Çavuş, canla başla hizmet ediyordu. Paşa, annesini ve kız kardeşini Şişli'deki eve getirdi. Zübeyde Hanım ve kızı bu evde, 17 Mayıs 1918 tarihine kadar 5 aya yakın kaldılar.

Mustafa Kemal Paşa, Hükümetin yeniden oluşturulması çabalarını İstanbul'da da sürdürmüşse de sonuç alamamış, yardım vadedenler söz-

² Bu bina müze yapılmak üzere 1928 yılında İstanbul Belediyesi tarafından satın alındı. Bina cephesine önce "Gazi Mustafa Kemal vatanın kurtuluşunu bu evde hazırladı" levhası kondu, 1943 yılında Dr. Lütfi Kırdar'ın İstanbul Vali ve Belediye Başkanlığı döneminde "İnkılâp Müzesi" olarak düzenlendi. 1981 yılında da "Şişli Atatürk Müzesi" adıyla halka açıldı.

lerini çabuk unutmuşlardır. Bu yüzden O, Şişli'deki evde, vatani kurtarmak için güvendiği arkadaşlarıyla toplantılar yapmaya, planlar hazırlamaya başlamıştır. Tahsin Bey Aydın Vilâyetine giderken ailesini görmek üzere İstanbul'a uğradığı zaman, Mustafa Kemal Paşayı Şişli'deki evde Fethi (Okyar), Ruşen Eşref (Ünaydın) İsmail Müştak ve Cevat Abbas Beylerle toplantı halinde bulmuştur. Konuşmaların sonunda Paşa, Tahsin Bey'e şunları söylemişti:

“Tahsin Bey, dinlediğin olaylardan da anlayacağın veçhile vaziyet çok kötü. Kanaatımca, bu şartlar altında, senin burada fazla kalınan oldukça mahzurlu. Gecikmeden Aydına dönsen iyi olur. Basın sürekli sizinle uğraşiyor. Mendebur herifi Hükümetten düşürmek için çok uğraştık. Padişah olacak beyinsiz de İngilizlerin oyuna geçti. Bütün konuşmalarım Zâti Şahane de en ufak bir etki yapmadı, yani başarılı olamadık. Son uyarımızı “Minber Gazetesinde Fethi Bey yapacak. Ama sonuçtan hiç ümitvar değilim. Mamafih denemekte yarar var. Anlayacağın çok huzursuzum. Bu şartlar altında İstanbul'da bir şeyler yapma imkânım da kalmadı. Sana gelince, hemen Aydına dönmeni tavsiye ederim.”

Gerçekten İstanbul basını, büyük çoğunluğuyla İttihatçılara ateş püskürüyordu. Bunda Sadrâzam Tefik Paşa'nın da rolü vardı. Bu sırada İttihatçıları yok etme amacını güden yeni yeni fırkalar ve dernekler arka arkaya kuruluyordu. Hürriyet ve İtilâf Fırkası ise, canlanıyor, gücünü giderek artırıyordu. İstanbul'un belli başlı gazetelerinde Refik Halit, Ali Kemal, Rıza Tefik ve Refii Cevat (Ulunay) gibi ünlü kalemler, hiç bir ayırım gözetmeden bütün İttihat ve Terakki mensuplarına saldırıyorlardı. Her şey, İttihatçı avının vakm olduğunu haber veriyordu. Sultan ve Hükümet, işgalci güçleri memnun ederek durumu kurtarmak için her şeyi yapmaya hazırıldılar. Bu kez Hükümetin başında Damat Ferit bulunuyordu.

Aydın Valiliği'nde görevine son verilen Tahsin Bey, İstanbul'a geldiği zaman, Divân-ı Harp kurulmuş, İttihatçıları yargılama hazırlıklarına başlanmıştı. Bu yüzden Tahsin Bey, yakınlarının önerilerine de uyarak bir süre saklanmaya çalıştı. Fakat kısa zamanda yakalanarak, 5 Mart 1919'da, Bekirağa Bölüğü'ne götürüldü. Burada, eski Hükümet mensupları, İttihat ve Terakki Fırkası ileri gelenleri, gazeteciler ve Ermeni tehcirinde suçlu görülen Mutasarrıflar, Kaymakamlar toplanmıştı. Boğazlayan Kaymakamı Mehmet Kemal Bey ilk tutuklananlar arasındaydı. Ermeniler, Rumlar, Türklük düşmanları ve yerli işbirlikçileri bayram ediyorlardı.

Nemrut Mustafa Paşa Başkanlığındaki Harp Divânı yargılamalara başlamıştı. Ön yargıyla hareket eden Askerî Mahkeme, adalet adına bir yüz karasıydı. Boğazlayan Kaymakamı Mehmet Kemal Beyin idam edilmesi, aylardır çile çeken Bekirağa Bölüğü'nde bulunanları derin bir yasa boğdu.

14 Mayıs 1919 günü, Bekirağa Bölüğü, olağanüstü bir olaya sahne oluyordu: Mustafa Kemal Paşa, Bekirağa Bölüğüne arkadaşlarını ziyaret için geliyordu. Paşa, Tahsin (Üzer), Fethi (Okyar), İsmail Canpulat ile küçük bir odada buluşup konuştu. Şöyle diyordu:

“Arkadaşlar, vaktim sınırlı ve söyleyeceğim çok. Şimdi beni dinleyin. Emin olduğum bir kaynaktan, benim ve birçok arkadaşımın da Yüzbaşı Hoyland'ın kara listesinde olduğumuzu öğrendim. Bu yazının Londra'ya varışı, daha en azından 5-6 gün almış, İsmail Fazıl Paşanın himmetiyle, yalnız canını ve tahtını düşünen Zâtışâhâne ve İngiliz uşağı Damat Ferit Efendinin güvenini sağladım. Yarın bir aksaklık olmazsa 9. Ordu Müfettişliği görevi ile Samsun a hareket ediyorum. Bunu başarırısam sonrasının hayırlı olacağına inancım tamdır....”

Mustafa Kemal Paşa, konuşmasını sürdürmedi. Çünkü görevli bir başçavuş, ziyaret saatinin bittiğini haber veriyordu. Paşa : "Üzülmeyin arkadaşlar, sabırlı olun." diyerek bir umut gibi, bir ışık gibi çıkıp gitti....

19 Mayıs 1919 tarihinde Samsun'a çıkan Mustafa Kemal Paşa, Erzurum ve Sivas Kongrelerinden sonra, imzalanan Amasya Protokolü ile İstanbul Hükümeti'ne, millet gücünü ve Temsil Heyetinin varlığını kabul ettirdi. Bu protokol ile genel seçimlerin yapılması, Mebuslar Meclisi'nin toplantıya çağırılması da kararlaştırılmıştı. Bu arada Bekirağa Bölüğü tutukluları da serbest bırakıldı. 7 Kasım 1919'da yapılan genel seçimler sonunda Mustafa Kemal Paşa Erzurum'dan, Tahsin Üzer de İzmir'den Milletvekili seçildiler. Mustafa Kemal Paşayı Meclis'de Rauf Orbay temsil edecekti.

Mebuslar Meclisi'nin yaptığı en hayırlı iş, şüphesiz, Misâk-ı Millîyi kabul etmiş olmasıdır. Alınan karardan memnun olmayan İtilâf Devletleri, İşgâlcî İngiliz kuvvetleri eliyle Mebuslar Meclisi'ni dağıttı ve bir kısım mebusları Malta Adası'na sürdü. Bunlar arasında Tahsin Bey de bulunuyordu. O'na yüklenen suç; İttihatçı olması, sözde Ermeni kırımına karışması ve Mustafa Kemal Paşayı desteklemiş bulunmasıydı.

Tahsin Bey ve arkadaşları, Malta'da "Polerista Cezaevi"nde sürgün hayatı yaşıyorlardı. Ankara Hükümetinin girişimleri sonucu, bunlardan kırk kişi 2 Mayıs 1921'de serbest bırakıldı. İçlerinde Tahsin

Bey'in de bulunduğu 16 kişi ise, 6 Eylül 1921 günü, Tricotti adındaki küçük bir gemiyle Malta'dan kaçmayı başardılar. Önce Sicilya'ya çıktılar, oradan İtihatçıların yardımıyla Napoli ve Roma'ya geçerek Berlin ve Odesa üzerinden yurda döndüler. Diğer Malta tutuklularının salıverilmesi Sakarya Zaferi sonrasına rastlar.

İstanbul Mebuslar Meclisinden kaçıp Ankara'ya gelen Mebuslar gibi, Tahsin Bey de Malta dönüşü, Türkiye Büyük Millet Meclisinde İzmir Mebusu olarak görevini sürdürmeye başladı. Daha sonra sırasıyla 1925- 1927 yıllarında Ardahan, 1927- 1931 yıllarında Erzurum, 1933 - 1935 yıllarında Konya mebusluğu yaptı.

Tahsin Üzer, Atatürk'ün isteği üzerine, Ağustos 1930'da Fethi Bey tarafından kurulan Serbest Cumhuriyet Fırkasına girdi. Bilindiği gibi bu fırkanın ömrü kısa oldu.

Onun, T.B.M.M. Birinci Devre Milletvekili olarak gördüğü hizmetlerden dolayı aldığı İstiklâl Madalyası Beratı şöyledir:

“Türkiye Büyük Millet Meclisi birinci devre-i intihabiyesi azasından olup dava-i muhik ve meşrûamızı ihzar ve bunu müdafaa eylediğinden dolayı Türkiye Büyük Millet Meclisinin 24 Teşrinievvel 1339 (1923) tarihinde vukubulan birinci sene-i içtimaiyesi kırkbirinci içtimainin birinci celsesinde Birinci Devre İzmir Mebusu Tahsin Bey'e bir kıt'a yeşil şeritli İstiklâl Madalyası verilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Riyaseti

Gazi Mustafa Kemal ”

Genel Müfettişliği

Tahsin Üzer, 6.9.1935-3.11.1939 tarihleri arasında Üçüncü Genel Müfettiş olarak görev yaptı.

Genel Müfettiş Trabzon'da oturuyor, yılların deneyimleriyle Müfettişlik alanına giren illerin, her yönden uyum içinde kalkınmaları için çaba sarf ediyordu. Bir yandan da Atatürk'ü Trabzon'a davet ediyor, O'na kalkınma hamlelerini göstermek istiyordu.

Atatürk bu daveti kabûl ederek 10 Haziran 1937 günü Trabzon'a gitti. Bölge illerinin Valileri, Komutanlar, Belediye Başkanları ve onbinlerce halk karşılamada hazır bulundu. Şehir bayram yapıyordu. Denizin yüzü motor, taka ve sandaldan görünmüyordu. Kaleden atılan top sesleriyle selâmlanan büyük konuk, kendisine ayrılan motöre Genel Müfettiş Tahsin Üzer ve Orgeneral Kâzım Orbay'la binerek 14.50'de Taşiskelesi'nde karaya çıktı. İstiklâl Marşı'nın dinlenmesinden ve Genel

Müfettişin karşılama törenine katılanları takdim etmesinden sonra Atatürk Köşkü'ne geldiler. Trabzonluların Atatürk'e armağan ettikleri bu köşk, o tarihte, kendilerinin tensibiyle Genel Müfettiş ikametgâhı olarak kullanılıyordu.

11 Haziran günü Atatürk, Genel Müfettişlik Merkezi'ni, Vilâyet Makamını, Belediyeyi, Mevki Komutanlığı'nı ziyarette bulundu. Buralarda yapılan açıklamalar için memnunluğunu belirterek ilgililere teşekkür etti.

Aynı günün akşamı, Genel Müfettiş Tahsin Üzer, köşkte şereflerine bir yemek verdi. Saatler neşe içinde geçiyor, köşkün bahçesinde millî oyunlar oynanıyor, halk da bunlara coşkuyla katılıyordu. Atatürk gösterilen bu içten ilgi ve sevgiden çok duygulandı ve hislerini Tahsin Üzer e şöyle ifade etti:

“Siz Doğu da güzel şeyler yaptınız ve bundan sonra da yapacaksınız. Fakat bunların en güzeli, beni pek sevdiğim bu şehre, memleketimizin en güzel parçalarından biri olan Trabzon'a davetinizdir. Bundan dolayı size en içten teşekkürlerimi sunarım.”

Bundan sonra Atatürk, tarihî bir kararını da burada açıkladı: Bütün mallarını, çiftliklerini millete armağan ediyordu. Bu kararını T.B.M.M.'ne duyurulmak üzere Başbakan ismet İnönü'ye aşağıdaki telgrafla bildirdi:

“Sayın İsmet İnönü

Başbakan

Hatırlarsınız, ‘Türk Milletinin efendisi köylüdür’ dediğim zurnan, ben o efendinin arzu ve iradesi altında yıllardan beri çalışmış bir hadimim, demiştim. Şimdi beni çok heyecana getiren hâdise, Türk köylüsüne naçizane de olsa, ufak bir vazife yapmış olduğumdur. Milletin mümessiller heyeti, bunu iyi görmüş ve kabul etmişlerse, benim için de unutulmaz bir saadet hâtırasını bana vermişlerdir. Bundan dolayı çok yüksek zevkle millet ve memleket ve Cumhuriyet Hükümeti'ne yapmaya mecbur olduğum vazifelerden en basiti karşısında gösterilmiş olan teveccühden, takdirden ne kadar mütehasşıs olduğumu ifadeye muktedir değilim. Ben, icap ettiği zaman en büyük hediyem olmak üzere millete canımı vereceğim. Mevzubahs olan hediye, düşündüğüm hediye karşısında hiç bir kıymeti haiz değildir.

11 Haziran 1937

Kemal ATATÜRK

Atatürk, T.B.M.M.'nin bilgisine sunulmak üzere, Başbakan İsmet İnönü'ye 12 Haziran günü ayrı bir yazı göndermiş; bunda, askerî ve mülkî heyetlerle karşılaşmış olmaktan, kendilerinden alınan bilgilerden, yaptırılan askerî tatbikattan ve halktan gördüğü içten sevgi ve saygıdan duyduğu mutluluğu dile getirmiştir.

Atatürk'ün, Trabzon'dan ayrılmadan Genel Müfettiş Tahsin Uzer'e yazdığı 12 Haziran 1937 tarihli mektup şöyledir:

“Sayın Tahsin Uzer

Üçüncü Umumi Müfettiş

Ekselans,

Sizin mıntikanızı görmek ve orada bulunmak için düşündüğüm plana göre, çok günlerin geçmesi tahmin olunabilirdi. Ancak benim müfettişlik mıntikanızın içine girmeme mevsimin müsait olmadığı ve bunu ispatlayan sizin çok geniş ve yüksek tedbir ve zekânıza tetabuk eden vaziyetleri, Trabzon'da gördükten sonra artık bir dakika dahi seyahat ve ikametimi uzatmakta mana görmedim.

Sizi takdir ederek ve sizinle iftihar ederek Trabzon'dan şimdi ayrılıyorum. Ben ayrılırken siz Trabzon'dan bütün şark Vilâyetlerine, benim derin muhabbetlerimi ve Türk Şark'ın, 18 sene evvel bana gösterdiği itimadını daha feyizli kuvvet ve kudret menbâi olarak tanıdığımı lütfen bildiriniz.

12 Haziran 1937

Kemal ATATÜRK "

Tahsin Üzer, görülmüş olacağı gibi, Rum ve Ermeni çetelerinin cirit attıkları Makedonya'da başlayan ve Genel Müfettişliğe kadar uzanan meslek hayatının her aşamasında üstün başarı sağlamış; hizmet ve eserleriyle Devletin takdirini, halkın güven ve sevgisini kazanmış; ömür boyu, kişiliğine ve meslek onuruna en ufak gölge düşürmemiş, örnek yöneticilerimizdendir.

Kendisini şükran duygularıyla anarken Malta sonrası anılarının da, oğlu Celâlettin Üzer tarafından bir an önce yayımlanarak gün ışığına çıkarılmasını ve geniş kuşakların yararlandırılmasını dileriz.

KAYNAKÇA

Meşhur Valiler, **İçişleri Bakanlığı**, Ankara 1969.

Millî Mücadelede Vilâyetler ve Valiler, **Kâmil Erdaha**, İstanbul 1975.

Makedonya'da Eşkîyalık Tarihi ve Son Osmanlı Yönetimi, **Tahsin Üzer**, Türk Tarih Kurumu Basımevi 1979.

İçişleri Bakanlığı Arşivi, Sicil No. 1222.

Celâlettin Uzer'in verdiği notlar, belgeler.

MEVZUAT BÖLÜMÜ

1 EYLÜL 1987 30 KASIM 1987 TARİHLERİ ARASINDA RESMİ GAZETE DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT (KRONOLOJİK FİHRİST)

Haydar OZTÜRKÇÜ
APK Uzanan Yardımcısı

I. KANUNLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin:	
			Tarihi	Sayısı
10. 9.1987	3403	Seçimlerle İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin XVIII inci Dönem Milletvekili Genel Seçimi Hakkında Kanun	11. 9.1987	19571 Mükerrer
17.10.1987	3404	10.6.1983 Tarih ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu ile 10.9.1987 tarih ve 3403 sayılı Seçimlerle İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin XVIII inci Dönem Milletvekili Genel Seçimi Hakkında Kanunda Değişiklik Hakkında Kanun	19.10.1987	19609

II. KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
9. 9.1987	KHK/289	Devlet Memurları İle Diğer Kamu Görevlilerinin Aylıklarının Ödeme Zamanının Değiştirilmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname	10.9.1987	19570
11. 9.1987	KHK/276	Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	29.9.1987	19589

17. 9.1987	KHK/293	2992, 2461 ve 2247 sayılı Kanunların Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	23.10.1987	19613
11. 9.1987	KHK/290	298 Sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname	26.10.1987	19616
23.11.1987	KHK/300	3392 Sayılı 103 İlçe Kurulması Hakkında Kanun'un Geçici Birinci Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname	23.11.1987	19643

III. T.B.M.M. KARARLARI

:

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmî Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
10. 9.1987	42	Türkiye Büyük Millet Meclisinin Tatile Girmesine Dair Karar	16. 9.1987	19576
17.10.1987	43	20.5.1987 Tarihinde 5 İlde Uzatılan 4 İlde İlan Edilen Sıkıyönetimin 9 İlde 4 Ay Süre ile Uzatılmasına Dair Karar	21.10.1987	19611
17.10.1987	44	Türkiye Büyük Millet Meclisinin Tatile Girmesine Dair Karar	21.10.1987	19611

IV. TÜZÜKLER

Yürürlüğe Koyan Bakanlar Kurulu Kararının :

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmî Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
14. 8.1987	87/12028	Tekel Dışı Bırakılan Patlayıcı Maddelerle Av Malzemesi ve Benzerlerinin Üretimi, İthalı, Taşınması, Saklanması, Depolanması, Satışı, Kullanılması, Yok Edilmesi, Denetlenmesi Usul ve Esaslarına İlişkin Tüzük	29. 9.1987	19589
9. 9.1987	87/12085	Belediye Muhasebe Usulü Hakkında Tüzükte Değişiklik Yapılmasına Dair Tüzük	18.10.1987	19608

V. BAKANLAR KURULU KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmî Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
9.10.1987	87/12190	1988 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar	14.10.1987	19588
11. 9.1987	87/12141	İl Özel İdarelerine Ait Gelirlerin T.C. Merkez Bankasına, Bu Bankanın Bulunmadığı Yerlerde T.C. Ziraat Bankasına Yatırılması Hakkında Karar	22.10.1987	19612
17. 9.1987	87/11900	Silah Taşımaya İzin Verilen Kamu Personelinin Belirlenmesi Hakkında Karar	23.10.1987	19613
19. 9.1987	87/12181	Bazı Kurumlara Ait Kadroların Serbest Bırakılması, Sınıf, Unvan ve Derecelerinin Değiştirilmesi Hakkında Karar	25.10.1987	19615
21.10.1987	87/12253	Bir Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınması Hakkında Karar	28.10.1987	19618
9. 9.1987	87/12100	74 Göçmenin Türk Vatandaşlığına Alınmalarına Dair Karar	3.11.1987	19623
19.10.1987	87/12224	Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere Verilen Paylar Hakkında Karar	4.11.1987	19624
21.10.1987	87/12268	Ekli Listelerde Kimlikleri Yazılı Kişilerin Türk Vatandaşlığına Alınmaları Kararı	6.11.1987	19626
19.10.1987	87/12227	320 Kişiye Türk Vatandaşlığından Çıkma İzni Verilmesine Dair Karar	10.11.1987	19670
13. 8.1987	87/12019	Seçim Kurulu Başkan ve Üyeleri İle Diğer Görevlilere Verilecek Gündeliklere Dair Karar	4. 9.1987	19654
29. 7.1987	87/12015	İl Genel Meclisi Başkan ve Üyelerinin Ödenekleri Hakkında Karar	17. 9.1987	19577
13. 8.1987	87/12016	1987 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Kararda Değişiklik Yapılması Hakkında Karar	18. 9.1987	19578

11. 8.1987	87/12002	Emniyet Genel Müdürlüğüne Bağlı Öğretim Kurumlarında Ücretle Okutulacak Ders Saatleri ve Sayısına Dair Karar	19. 9.1987	19579
1. 9.1987	87/12065	Ekli Listelerde Yer Alan Kişilerin Türk Vatandaşlığına Alınmalarına Dair Karar	19. 9.1987	19579
1.9.1987	87/12126	Ekli Listelerde Yer Alan Kişilerin Türk Vatandaşlığına Alınmalarına Dair Karar	19. 9.1987	19579
11. 9.1987	87/12140	Ekli Listelerde Kimlikleri Yazılı Kişilerin Türk Vatandaşlığına Alınmalarına Dair Karar	19. 9.1987	19579
14. 8.1987	87/12031	322 Kişiye Türk Vatandaşlığının Kaybettirilmesine Dair Karar	23. 9.1987	19583
17. 8.1987	87/12041	1987 Yılı Programında Düzeltmeler Yapılması Hakkında Karar	28. 9.1987	19588
12.10.1987	87/12150	Türkiye'ye Sokulması ve Dağıtılması Yasaklanan Kitaplar Hakkında Karar	28.11.1987	19648
21.10.1987	87/12278	Otuzdört Kişiye Türk Vatandaşlığının Kaybettirilmesine Dair 85/9492 Sayılı Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Karar	30.11.1987	19657

VI. YÖNETMELİKLER

A. BAKANLAR KURULU KARARI İLE YÜRÜRLÜĞE KONULAN YÖNETMELİKLER

Yürürlüğe Koyan Bakanlar Kurulu Kararının:			Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
11. 9.1987	87/12144	Kamu Konutları Yönetmeliğinin Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi ve Yönetmeliğe Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Yönetmelik	24.10.1987	19614
5.10.1987	87/12167	Milli Güvenlik Bilgisi Öğretimi Yönetmeliği Değişikliği	26.10.1987	19616

**B. BAKANLIKLARCA YÜRÜRLÜĞE KONULAN
YÖNETMELİKLER**

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin:	
	Tarihi	Sayısı
Karayoluyla Uluslararası Yolcu ve Eşya Taşımaları Hakkında Yönetmeliğin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bir Ek Geçici Madde Eklenmesine Dair Yönetmelik	1.9.1987	19561
Asayişe Müessir Bazı Fiillerin Faillerinin Yakalanmasına Yardımcı Olanlara Verilecek Ödül Hakkında Yönetmelik	2.9.1987	19562
Polis Akademisine Giriş Yönetmeliğinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	14.10.1987	19604
Kaçakçılık İstihbarat Koordinasyon Kurulunun Toplanma, Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik	4.11.1987	19624
Polis Akademisine Giriş Yönetmeliğinin 6 ncı Maddesinin (b) Bendinin Yürürlükten Kaldırılması ve 7 nci Maddesinin (1) inci Fıkrasının Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik	19.11.1987	19639
İl Genel Meclisinin Çalışma Esası ve Usulleri Hakkında Yönetmelik	28.11.1987	19648

VII. TEBLİĞLER VE GENELGELER

Seri Numarası	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin:	
		Tarihi	Sayısı
100	Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği	1.9.1987	19561

MEVZUAT METİNLERİ

İL GENEL MECLİSİNİN ÇALIŞMA ESAS VE USULLERİ HAKKINDA YÖNETMELİK

BİRİNCİ BÖLÜM GENEL HÜKÜMLER

Amaç ve Kapsam

Madde 1 — Bu yönetmelik, il genel meclisinin çalışma esas ve usullerini belirlemek amacıyla düzenlenmiştir.

Kanuni Dayanak

Madde 2 — Bu yönetmelik İl Özel İdaresi Kanununun 3360 Sayılı Kanunla değişik 119 uncu maddesine dayanılarak hazırlanmıştır.

Tanımlar

Madde 3 — Bu yönetmelikte geçen deyimlerden;

Meclis	: İl Genel Meclisini,
Encümen	: İl Daimi Encümenini,
Dönem	: İl Genel Meclisinin bir yıllık çalışma süresini
Birleşim	: İl Genel Meclisinin belli bir gününde açılan toplantısını
Oturum	: Bir birleşimin ara ile bölünen kısımlardan her birini,
Mutlak çoğunluk	: İl Genel Meclisi üye tam sayısının yarısından fazlasını,

ifade eder.

İKİNCİ BÖLÜM

İL GENEL MECLİSİNİN TOPLANTI ESAS VE USULLERİ

Seçimden Sonra İlk Toplantı

Madde 4 — Seçim sonuçlarının alınmasından itibaren 15 gün içinde il genel meclisi vali tarafından toplantıya çağrılır.

Başkanlıkça yoklama yapılarak çoğunluğun olduğu tespit edildikten sonra başkan tarafından meclisin en genç iki üyesi geçici kâtip olarak davet olunur. Vali toplantıyı bir konuşmayla açar. Konuşmayı müteakip ikisi yedek olmak üzere dört kâtip üye gizli oyla seçilir. Geçici kâtipler yerlerini seçilen asıl kâtip üyelere terkederler.

Kâtipler göreve başladıktan sonra birinci ve ikinci başkan vekilleri ile il daimi encümen üyeleri seçimi gizli oyla yapılır.

Seçilen kâtip üyeler ile birinci ve ikinci başkan vekilleri ve seçilen il daimi encümen asıl ve yedek üyelerinin görevleri dönem başı toplantısına kadar devam eder.

Olağan Toplantılar

Madde 5 — İl genel meclisi her yıl mayıs ve kasım aylarının ilk haftasında olağan olarak toplanır. Bu toplantıların süresi en çok 30'ar gündür.

Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısıdır.

Toplantı süresi sona erdiği halde konuların incelenmesi ve görüşülmesi neticelenmemiş ise il genel meclisi 10 günü geçmemek üzere toplantıyı uzatabilir ve valilikçe sebepleri İçişleri Bakanlığına bildirilir.

Toplantı, incelenecek ve görüşülecek konu kalmadığı takdirde meclis kararı ile süresinden önce de sona erdirilebilir.

Olağanüstü Toplantılar

Madde 6 — İçişleri Bakanlığı veya valilikçe lüzum görüldüğü takdirde zaman ve süresi belirtilerek il genel meclisi olağanüstü toplantıya çağrılabilir.

Ayrıca, il genel meclisi üyelerinin üçte ikisi gerekçeli olarak vali'den il genel meclisinin olağanüstü olarak toplanmasını isterlerse vali bu isteği görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığına bildirir. Uygun görülmesi halinde il genel meclisi olağanüstü toplanır.

Bu toplantıda, çağrıda belirtilen konulardan başka bir şey görüşülemez.

Toplantı Gündemi ve Çağrı Usulü

Madde 7 — Toplantıların günü ve gündemi vali tarafından tespit edilir.

Toplantının gün, yer, saat ve gündemi toplantının yapılacağı günden en az 10 gün önce üyelere tebliğ edilir. Acele hallerde bu süre üç

güne kadar indirilebilir. Üyelerin talebi üzerine yapılacak olağanüstü toplantının, İçişleri Bakanlığının uygun görüş yazısının valiliğe intikalinden itibaren 10 gün içinde yapılması zorunludur.

Olağanüstü toplantı çağrılarında, olağanüstü toplantının süresi de belirtilir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İL GENEL MECLİSİ ÇALIŞMALARI

Toplantı Yeri

Madde 8 — Meclis, toplantısını daha önceden tespit edilen il genel meclisi salonunda yapar.

Toplantı yeri değişikliği yapılırsa bu husus mutad vasıtalarla ilan edilir ve üyelere duyurulur.

Başkanlık Divanı

Madde 9 — Meclise vali başkanlık eder. Başkanlık divanı bir başkan iki kâtipten oluşur.

İlin, vali vekili tarafından yönetilmesi halinde il genel meclisi başkanlığı vali vekili tarafından yerine getirilir.

İl genel meclisine vali veya vali vekilinin başkanlık etmesi esastır. Vali veya vali vekilinin zorunlu nedenlerle toplantılara başkanlık edememesi halinde, meclise birinci başkan vekili, bulunmadığı takdirde ikinci başkan vekili başkanlık eder.

Başkanlık Divanının çalışmalarına yardımcı olmak üzere, görevli bulundurulabilir.

Toplantı Yeter Sayısı

Madde 10 — İl genel meclisi üye tam sayısının yarısından bir fazlası hazır bulunmadıkça görüşmelere başlayamaz. Üye tam sayısına vali dahildir.

Yarısından bir fazlasının hesabında üye tam sayısının yarısı kesirli ise bu kesirli sayıya bir ilave etmek suretiyle bulunacak kesirli sayı tama yükseltilir.

Toplantı yeter sayısının sağlanamaması üzerine vali tarafından toplantı ertesi güne ertelenir. Ertesi günde toplantı yeter sayısı sağlanamadığı takdirde tekrar üç gün sonraya tehir edilir ve üç gün sonraki toplantının günü ve saati üyelere tebliğ edilir ve mutad vasıtalarla ilan edilir.

Bu toplantıda da çoğunluk sağlanamazsa İl Özel İdaresi Kanunu'nun 125 inci maddesine göre işlem yapılır.

Görüşmeler ve Yönetim

Madde 11 — Başkanlık divanı yerini aldıktan sonra başkan tarafından yoklama yaptırılır. Toplantı yeter sayısının olduğu anlaşıldığı takdirde, meclisin birleşimi başkan tarafından açılır. Gündeme geçilmeden önce başkan tarafından görevlendirilen kâtip; bir önceki birleşimde mecliste görüşmelere katılan üyelerin adları ile konuşmaların, okunan belgelerin ve alınan kararların özetlerini kapsayan tutanağı okur. Tutanak meclisçe kabul edildikten sonra, başkanlık divanınca imzalanır. Tutanakta meclisçe değişiklik yapılırsa sözkonusu tutanağa eklenerek aynı şekilde imza edilir.

Gündeme geçilmeden önce meclise sunulacak konular varsa, başkan tarafından meclise bildirilir.

Vali tarafından havale edilmeyen konular mecliste görüşülemez.

Meclis üyelerinden herbiri il özel idaresini ilgilendiren konularda öneride bulunmaya yetkilidir. Bu öneri mutlak çoğunlukla kabul edilirse gündeme alınır.

Gündemin sırasında değişiklik yapılması veya gündeme ilave yapılması vali'nin veya meclisin mutlak çoğunluğunun kararıyla mümkündür.

Üyelerin gündem dışı konuşma isteği yazılı olarak başkana bildirilir. Söz verip vermemek ve söz verildiğinde süresini belirlemek yetkisi başkana aittir.

Gündem konusunda ve usul hakkında yapılacak konuşmalar en fazla 10 dakika ile sınırlıdır. Leh ve aleyhte olmak üzere birer üyeye söz verilir.

Gündeme geçilerek konular sırasıyla okunur ve görüşmeye başlanır.

Görüşmelerde konuşmak için önceden başkanlıktan söz istenmesi gerekir.

Görüşmelerde vali veya görevlendirdiği yetkiliye, ihtisas komisyonuna, siyasi parti gruplarına ve üyelere sırasıyla söz almada öncelik tanınır.

Siyasi parti gruplarına üye sayısı en çok olandan başlanmak suretiyle söz verilir.

Görüşme bütçeye ilişkin ise bütçe komisyonunca düzenlenen rapor okunduktan sonra üye tarafından konuşma yapılabilir.

İhtisas komisyonu ve siyasi parti grupları adına yapılacak konuşmalar en çok 20'şer dakikadır. Üyelerin konuşmaları ise 10 dakika ile sınırlıdır.

Bütçe ve program görüşmelerinde bu süreler iki kat olarak uygulanır.

Meclis, sürelerin uzatılmasına karar verebilir.

Başkan veya üyelerin teklifi üzerine görüşmelerin yeterli olduğu meclisçe kabul edildiği takdirde başka üyeye söz verilemez.

Görüşülen konular hakkında üyeler her zaman tekliflerde bulunabilirler. Üyelerin çoğunluğu kabul ettiği takdirde teklif görüşmeye alınır.

Meclisteki konuşmalar başkana hitaben yapılır. Başkan her zaman söz hakkına sahiptir.

Programlar meclisin Mayıs toplantısında görüşülür ve karara bağlanır.

Görüşmeler halka açıktır.

İl genel meclisi gizli oturum yapılmasına mutlak çoğunlukla karar verebilir. Gizli oturumda yalnız başkan ve üyeler bulunur. Gizli oturumda yapılan görüşmeler ve alınan kararlar İçişleri Bakanlığına bildirilir.

Mecliste Düzen Sağlanması

Madde 12 — İl genel meclisi görüşmeleri sırasında söz alan üyelerin konu dışına çıkmaları, kişiliğe dokunur söz söylemeleri, konuşan kişilerin sözünü kesmeleri ve meclisin düzenini bozacak davranışta bulunmaları yasaktır.

Yukarıda belirtilen hallere, aykırı davranışta bulunan üyeler, başkanlıkça uyarılır. İki defa uyarılan üye yine davranışlarında ısrar eder

se başkan tarafından meclisten çıkarılır ve üç güne kadar meclise devamı yasaklanabilir. Yasaklandığı günler için ödenek verilmez.

Meclis görüşmeleri sırasında, görüşmelerin devamının mümkün olmadığının başkanlıkça tespiti halinde, başkan tarafından ilgililere ihtarda bulunulur. Buna rağmen görüşmelerin devamının sağlanamayacağı anlaşılsa, başkan oturuma ara verebileceği gibi, görüşmeleri bir gün sonraya da erteleyebilir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

OYLAMA USULLERİ VE KARAR YETER SAYISI

Oylama Usulleri

Madde 13 — İl genel meclisinde oylama usulleri gizli, iş'ari ve ad okunarak (açık) olmak üzere üç türdür :

a) Gizli Oylama: İl genel meclisinde seçimler ve üzerinde tereddüt bulunan seçim tutanakları hakkında gizli oylama yapılır.

Gizli oy il genel meclisi üyelerinin oy pusulasına seçeceği kişi veya kişilerin adlarını veya kabul, red veya çekimser kelimelerini yazıp, tanıtıcı hiç bir işaret koymadan sandığa atmasıdır.

Gizli oylamalarda kullanılacak oy pusulaları zarfla birlikte başkanlıkça mühürlü şekilde düzenlenir. Üyeler; seçimlerde oy pusulasına isim yazmak, tutanaklar hakkında ise kabul, red veya çekimser kelimesini yazmak suretiyle oylarını kullanırlar.

Bundan sonra kâtipler tarafından başkanın gözetimi altında sandıktaki oy pusulaları sayılır ve üye adedince olduğu tespit edildikten sonra zarflar açılır. Bunlarda yazılı isimler veya kabul, red veya çekimser kelimeleri sayı olarak tespit edilir. Sonuç başkan tarafından meclise bildirilir.

Gizli oylamalarda, oylarda eşitlik halinde oylama bir defa daha tekrarlanır, yine eşitlik olursa kuraya başvurulur. Kura birbirinin aynı olan ve üzerinde adlar veya kabul veya red kelimeleri yazılı bulunan kâğıtlar bir torbaya konularak kâtiplerden biri tarafından çekilir. Torbadan çekilen isim veya görüş kazanmış olur.

b) İş'ari Oylama : İl genel meclisi üyesinin elini yukarı kaldırarak veya ayağa kalkarak oyunun alınmasıdır.

İş'ari oylamada alınan oyları tespit etmek başkanlık divanına aittir. Çoğunluk olup olmadığından şüphe ve tereddüt edilirse, bir defa daha oya başvurulur. Şu kadar ki şüphe giderilemediği takdirde ad okunmak suretiyle açık oya başvurulur.

c) Açık Oylama: Üzerinde üyelerin ad ve soyadları yazılı oy pusulalarının sandığa atılması veya varsa elektronik oylama mekanizmasının çalıştırılması veya üyelerin adlarının okunması üzerine; adı okunan üyenin ayağa kalkarak "Kabul", "Çekimser" veya "Red" demesi suretiyle yapılan oylamadır.

Sandığa atılmak suretiyle yapılan oylamalarda sandık, başkanın gözetiminde ve meclis önünde kâtipler tarafından açılır. Oy pusulaları sayılır ve çeşitleri ayrı ayrı tutanaklara geçirildikten sonra başkan sonucu meclise bildirir.

İş'ari ve açık oylamalarda eşitlik halinde başkanın bulunduğu taraf tercih olunur.

Karar Yeter Sayısı

Madde 14 — İl genel meclisi kararları aksine hüküm bulunmadıkça toplantıda hazır bulunan üyelerin çoğunluğuyla alınır.

Bir konu hakkında hazır bulunan üyelerin çoğunluğunun oyu sağlanamazsa, o konunun görüşülmesi ertesi güne bırakılır. Yine çoğunluk sağlanamazsa, hazır bulunan üyelerin kabul veya red oylarından fazlasına (nisbi çoğunluğa) itibar edilir.

Oyların eşitliği halinde başkanın bulunduğu taraf tercih olunur.

Birleşime Son Verilmesi

Madde 15 — Birleşime son verme yetkisi başkana aittir.

Birleşime son verilirken gelecek birleşimin günü ve saati, başkan tarafından üyelere duyurulur ve meclis salonunun uygun bir yerine asılır.

Tutanak Düzenlenmesi ve Karar Yazılması

Madde 16 — İl genel meclisi görüşmeleri açılıştan bitinceye kadar kâtipler veya divanın sorumluluğunda görevliler tarafından tutanağa geçilir. Tutanak düzenlenmesinde teknik araçlardan da faydalanmak mümkündür.

Tutanaklar görüşmelerin sonunda başkan ve kâtiplerce imzalanır.

Tutanaklara göre karar özetleri kâtipler tarafından yazılır. Başkan ve kâtiplerden en az biri imzalar.

BEŞİNCİ BÖLÜM SEÇİMLER

Başkan Vekillikleri ve Kâtiplerin Seçimi

Madde 17 — İl genel meclisinin her dönem başı toplantısının ilk birleşiminde meclis üyeleri arasından birinci ve ikinci başkan vekili ile ikisi asıl, ikisi yedek olmak üzere dört kâtip üye gizli oyla seçilir. Bunların görevi, yeni seçim sonuçlarının alınmasına kadar devam eder.

Önce birinci başkan vekili, sonra ikinci başkan vekili daha sonra asıl kâtipler, sonra da yedek kâtip üyeler için ayrı ayrı seçim yapılır.

Başkan vekillikleri seçiminde birden fazla, kâtip seçiminde ise ikiden fazla isim yazılmış olması halinde oy pusulası geçersiz sayılır.

İl Daimi Encümeninin Kuruluşu ve Seçimleri

Madde 18 — İl daimi encümeni valinin başkanlığında, beş seçilmiş ve üç tabii üyeden teşekkül eder.

İl genel meclisi her yıl dönem başı toplantısının ilk birleşiminde, üyeleri arasından gizli oyla önce beş asıl, daha sonra beş yedek üyeyi ayrı ayrı seçer.

Beşten fazla isim yazılı oy pusulası geçersizdir.

Oy pusulasına beşten az üye yazılması durumunda oy pusulası geçerli sayılır.

Oylama sonucunda en çok oy alan beş üye asıl üyeliğe seçilmiş sayılır.

Beş yedek üyenin aldıkları oy adetine göre kendi aralarında sıralaması yapılır.

İki veya daha çok sayıda yedek üyenin eşit oy alması halinde kur'a usulü ile yedek üyelik sıraları belirlenir.

Yedek üyelerin kendi aralarında sıralama işlemi seçim sonuçlarının alınmasını müteakip hemen yapılır ve seçim tutanaklarına geçirilir.

İl daimi encümenine seçilecek asıl ve yedek üyelerin ayrı ayrı ilçelerden olması zorunludur. Bir oy pusulasına aynı ilçeden birden çok üyenin adı yazılamaz, yazılması halinde oy pusulası geçersiz sayılır.

Ancak, merkez ilçe dahil ilçe sayısı beşten az olan illerde il daimi encümenine nüfusu en çok olan ilçe'den iki üyenin adı yazılabilir.

Asıl üyeliklerin seçimi sırasında iki veya daha çok sayıda üyenin eşit oy alması veya aynı ilçeden birden çok üyenin eşit oy alması (ilçe sayısı beşten az olup, nüfusu en çok ilçeden iki üye seçilmesi hali hariç) hallerinde ad çekmeye başvurulur.

Encümenin seçilmiş üyelerinin görev süresi bir yıldır. Süreleri dolan üyelerin yeniden seçilmeleri mümkündür.

Encümenin seçilmiş üyeliklerinin herhangi bir nedenle boşalması halinde, yedek üyeler yukarıda açıklanan sıralamaya göre ve en üst sıradan başlanmak suretiyle vali tarafından göreve davet olunur.

Sıralamaya göre asıl üyeliğe davet edilecek yedek üyenin mensup olduğu ilçenin il daimi encümeninde temsil edilmesi (o ilçeden seçilen asıl üyenin encümende var olması) halinde bir alt sıradaki yedek üye davet edilir.

Bu şekilde sıra atlama uygulaması, il daimi encümeninde temsil edilmeyen ilçeden seçilmiş yedek üyeye sıra gelinceye kadar sürdürülür.

Yedek üyelerin tamamının asıl üyeliğe getirilmesinden sonra seçilmiş üyeliklerin boşalması halinde, meclis olağanüstü toplantıya çağrılarak noksan, asıl ve yedek üyeler için seçim yapılır.

Yeni seçilen asıl ve yedek üyelerin görevi meclisin dönem başı toplantısına kadar devam eder.

İhtisas Komisyonları Teşkili

Madde 19 — İl genel meclisince kanunların il özel idaresine görev olarak verdiği konularda ön incelemeye ihtiyaç duyulan hallerde ihtisas komisyonları kurulabilir.

Komisyonların üye sayısı 3'den az, 7'den çok olamaz. Komisyonların adı, sayısı, çalışma konusu ve süresi, üye sayısı her komisyon için ayrı ayrı olmak üzere meclisçe iş'ari oyla tespit edilir. Bir üye birden çok komisyonda görev alabilir.

İhtisas komisyonları, her siyasi parti grubunun il genel meclisindeki üye sayısının, meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle teşkil olunur.

Siyasi parti gruplarının komisyonlarda temsil edilecekleri üye sayısı, vali tarafından oranlama esasına göre belirlenerek, grup başkanlıklarına önceden yazılı olarak bildirilir.

Siyasi parti grup başkanlıklarınca, vali tarafından bildirilen sayıda gösterilecek adaylar meclisçe iş'ari oyla belirlenir.

Komisyon kendi arasından bir başkan, başkan vekili ve bir sözcü seçer. Komisyonlar meslek kuruluşlarından ihtisas sahibi kişilerden yararlanabilirler. Komisyona diğer üreler katılabilir. Fakat oy kullanamazlar. Görüşlerini başkanın izniyle belirtebilirler. Komisyonlar çoğunlukla toplanır ve katılanların çoğunluğu ile karar alırlar.

Komisyon başkanı çalışmaları sonunda düzenleyeceği raporu il genel meclisi başkanlığına sunar.

Komisyonlar, valilikçe temin edilecek yerlerde çalışırlar. Komisyon başkanınca üyelerine, toplantıların zamanı ve yeri duyurulur.

Komisyonun çalışmaları il genel meclisinin toplantı dönemleriyle sınırlıdır. Komisyona havale edilen işlerin hangi tarihte bitirileceği meclisçe belirlenir.

Gerektiğinde bir konu başkanca birden çok komisyona havale edilebilir. Bütçe ve mali konularda bütçe komisyonunun görüşünün de alınması zorunludur.

Yürürlük

Madde 20 — Bu yönetmelik İçişleri Bakanı'nın onayı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

Madde 21 — Bu yönetmelik hükümlerini İçişleri Bakanı yürütür.

30 Ekim 1987 tarihinde Bakan onayı ile yürürlüğe girmiştir.

İL ÖZEL İDARESİ BÜTÇESİNİN HAZIRLANMASI, KABULÜ VE ONAYLANMASI HAKKINDA YÖNETMELİK

BİRİNCİ BÖLÜM **GENEL HÜKÜMLER**

Amaç ve Kapsam

Madde 1 — Bu yönetmelik, il özel idaresi gider ve gelir bütçesinin hazırlanmasına, il daimi encümeni ve il genel meclisinde görüşülmesine, kabulüne, onaylanmasına, ödenek aktarılması ve ek bütçe yapılmasına dair esas ve usulleri belirler.

Hukuki Dayanak

Madde 2 — Bu yönetmelik, İl Özel İdaresi Kanununun 3360 Sayılı Kanunla değişik 84 üncü maddesine dayanılarak hazırlanmıştır.

Tanımlar

Madde 3 — Bu yönetmelikte geçen deyimlerden;

Bakan	İçişleri Bakanını,
Bakanlık	İçişleri Bakanlığı'nı,
Bütçe	İl özel idaresi bütçesini,
Hazırlık Bütçesi	İl Özel İdaresinin gelecek yıl bütçesine ait bütçe taslağını,
Meclis	İl genel meclisini,
Encümen	İl daimi encümenini,

ifade eder.

Bütçe

Madde 4 — İl özel idaresi bütçesi; il özel idaresinin, her yılın ocak ayı başından o yılın aralık ayı sonuna kadar bir yıla ait gelir ve gider tahminlerini gösteren, il özel idaresi gelirlerinin toplanmasına, hizmetlerin yapılmasına ve harcamalara izin veren bir meclis kararıdır.

Bütçe; yıllık programların gerekleri ile fayda ve maliyet unsurları gözönünde tutularak, verimlilik ve tutumluluk ilkelerine göre hazırlanır ve uygulanır.

İKİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE ÇAĞRISI, HAZIRLIK BÜTÇESİ VE BÜTÇENİN KABULÜ

Bütçe Çağrısı

Madde 5 — Vali, her yıl haziran ayının ilk haftasında il özel idare birimleri ve il özel idare hizmetlerini de gören merkezi idarenin taşra kurum ve kuruluşlarına kendi dairelerinin il özel idare ile ilgili gider bütçelerini hazırlamak üzere bütçe çağrısı yapar. Bu çağrıda, bütçenin hazırlanmasında uyulacak ilke ve hedefler gösterilir.

İl özel idare birimleri ve ilgili kurum ve kuruluşlar, kendilerine ait gider bütçesi ile ilgili cetvelleri hazırlayarak, gerekçesiyle birlikte 15 temmuz tarihine kadar valiliğe vermek zorundadırlar.

Gider Bütçe Tekliflerinin İlk İncelemesi

Madde 6 — İl özel idare müdürü; dairelerin gider bütçe tekliflerini mevzuat ve bütçe tekniğiyle bütçe çağrısında gösterilen ilke ve hedefler yönünden incelemek suretiyle, gerekli düzeltmeleri yapar, uygun olmayan ödenek taleplerini çıkartır ve aşırı ödenek taleplerini uygun hale getirir.

İlk inceleme sırasında ilgili daire yetkilisi de hazır bulundurulabilir.

Gelir Tahmini

Madde 7 — Bütçenin uygulanacağı yıl için, kanunlarla vergi, resim ve harç oranlarında değişiklik meydana gelmiş veya mahalli şartlarda değişimler olmuşsa, gelirlerin tahmininde bu değişiklikler de gözönünde tutularak bütçeye, kesin sonucu alınmış son üç yılın tahsilat artış oranlarına göre gelir tahmini yapılır.

Kesin sonucu alınmış son üç yılın tahsilat mukayese cetveli bütçeye eklenir.

Hazırlık Bütçesi

Madde 8 — İl özel idare müdürü, ilk incelemeleri tamamlanan diğer dairelerin ödenek teklifleri ile kendi dairesine ait teklifleri birleştire-

rerek "gider bütçesi"ni meydana getirir. "Gelir bütçesi" ise il özel idare müdürü tarafından hazırlanarak, gider bütçesi ile denkleştirilmek suretiyle "hazırlık bütçesi" oluşturulur.

Bütçe Dengliğinin Sağlanması

Madde 9 — Bütçe dengliğinin sağlanmasında, bütçe gelirleri esas alınır. Gider bütçesi toplamı, gelir bütçesinden fazla olduğu takdirde; zaruri giderlere öncelik tanınmak suretiyle, diğer ödeneklerden indirim yapılarak gelir bütçesiyle denklik sağlanır.

Hazırlık Bütçesinin Valiye Sunulması

Madde 10 — Hazırlık bütçesi; gerekçesi, dayandığı kanuni hükümler ve ayrıntılı cetveller ile birlikte il özel idare müdürü tarafından 1 eylül tarihine kadar valilik makamına sunulur.

Hazırlık bütçesi vali tarafından uygun görüldükten sonra, incelenmek üzere eylül ayının ilk haftası içinde il daimi encümenine havale edilir.

Hazırlık Bütçesinin İl Daimi Encümeninde Görüşülmesi

Madde 11 — İl daimi encümeni, hazırlık bütçesini kendisine havale edildiği tarihten itibaren 30 gün içinde inceleyerek, raporu ile birlikte valilik makamına sunar. Vali, hazırlık bütçesini en geç 1 kasım tarihine kadar il genel meclisine havale eder.

Bütçe Komisyonu

Madde 12 — Bütçe komisyonu, il genel meclisinin dönem başı toplantısında üyeleri arasından, bir yıllık süre için seçeceği, en az 5 en çok 11 üyeden meydana gelir. Komisyonun üye sayısı, en az ve en çok rakamlar arasında meclisçe iş'ari oyla tespit edilir.

Bütçe komisyonu üyeleri, her siyasi parti grubunun il genel meclisindeki üye sayısının, meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle belirlenir.

Siyasi parti gruplarının bütçe komisyonunda temsil edilecekleri üye sayısı, vali tarafından oranlama esasına göre belirlenerek, grup başkanlıklarına önceden yazılı olarak bildirilir.

Bütçe komisyonu, siyasi parti gruplarının vali tarafından bildirilen sayıda gösterecekleri adaylardan oluşan listenin meclisçe iş'ari oyla kabulü suretiyle teşkil olunur.

Bütçe Komisyonunun Çalışma Usulü

Madde 13 — Bütçe komisyonu, ilk toplantısında üyeleri arasından bir başkan, bir başkan vekili ve bir sözcü seçer.

Başkanın bulunmadığı zamanlarda komisyona başkan vekili başkanlık eder.

Komisyon üye tam sayısının çoğunluğu ile toplanır ve kararlarını mevcudun çoğunluğu ile alır; oyların eşitliği halinde, başkanın bulunduğu taraf tercih edilir.

İzinsiz ve mazeretsiz üç oturum komisyon çalışmalarına katılmayan üyenin durumu, bir tutanakla il genel meclisi başkanlığına bildirilir. Bu üye hakkında meclisçe komisyon üyeliğinden düşürülme kararı verilebilir.

Bu şekilde düşürülen üye sayısı toplantı nisabını sağlayamayacak sayıya ulaşınca, meclisçe boş komisyon üyelikleri için yeniden seçim yapılır.

Komisyon çalışmalarına meclisin diğer üyeleri de katılabilir, söz alıp konuşabilir ancak oylamaya katılamazlar.

Hazırlık Bütçesinin Bütçe Komisyonunda İncelenmesi

Madde 14 — İl genel meclisi, bütçe komisyonunun teşkilinden sonra hazırlık bütçesini, incelenmek üzere komisyona gönderir.

Bütçe komisyonu hazırlık bütçesi üzerindeki çalışmalarını kendisine şevkinden itibaren en çok 15 günü geçmemek üzere, il genel meclisinin belirleyeceği süre içinde tamamlayarak, düzenleyeceği raporlarla birlikte geri vermek zorundadır.

Bütçe komisyonu, bütçe çalışmalarında hizmet birimlerinin bütçelerinin görüşülmesinde, ilgili kurum ve kuruluş yetkililerinin hazır bulundurularak gerekli açıklama ve bilgiler vermesini validen isteyebilir. Vali uygun gördüğü yetkilileri ve diğer kamu görevlilerini komisyon çalışmalarında görevlendirebilir.

Komisyon üyeleri, il genel meclisince daha önce kabul edilen program dışı ödenek konulmasını ve programlı işlere ait ödenegin başka işlere aktarılmasını teklif edemezler.

Hazırlık Bütçesinin İl Genel Meclisinde Görüşülmesi

Madde 15 — İl genel meclisi bütçe kararnamesini madde madde, bütçeye bağlı cetvelleri ise bölüm bölüm inceler ve gerekli gördüğü hu-

susları değiştirerek kabul eder. Ayrıca bütçenin tümü üzerinde herhangi bir oylama yapılmaz.

İl idare şube başkanları ve diğer birim amirleri, il özel idare hizmetlerinde kendi dairelerine ait işlerin ve daireleriyle ilgili bütçe kısımlarının görüşülmesi sırasında, il genel meclisinde bulunarak gerekli açıklamayı yaparlar.

İl genel meclisi üyeleri, meclisçe daha önce kabul edilen program dışı ödenek konulmasını ve programlı işlere ait ödenegin başka işlere aktarılmasını teklif edemezler.

Bütçe görüşmelerinde ad okunmak suretiyle oy kullanılır. Adı okunan üye yerinden kalkarak, “kabul”, “red” veya “çekimser” demek suretiyle oyunu açıklar. Açıklanan oylar kâtiplerce tutanağa geçirilir. Sonuç başkan tarafından meclise duyurulur.

Bütçe Kararnamesi

Madde 16 — Bütçe kararnamesinde, gider ve gelir toplamı, il daimi encümenine verilen yetkiler, kanunlara göre toplanacak vergi ve harçların taksit süreleri ve tahsil tarihleri ve bütçe uygulaması ile ilgili diğer hususlar, maddeler halinde açıklanır. Kararnameye kanun, tüzük ve bu yönetmelik hükümlerine aykırı madde konulamaz.

Bütçe Şerhi

Madde 17 — İl genel meclisince kabul edilen gider miktarları, bölümler ve maddeler itibariyle (A) cetveline, kabul edilen gelir miktarları ise bütçenin (B) cetveline aynen kaydedilir.

İl Özel idaresi bütçesi (5) örnek olarak düzenlenir. Bütçe formunun sonuna; (..... il genel meclisinin yılı kasım ayı olağan toplantısında kabul edilen yılı bütçesinin toplantı tutanaklarına uygun olduğu tastik olunur.) ibaresi yazılarak, meclis başkanı ve kâtip üyeler tarafından imza edilir.

Bütçenin Onaylanması

Madde 18 — İl genel meclisinde görüşölüp, kabul edilen bütçenin (3) örneği o yıla ait program da eklenerek toplantının sona ermesinden itibaren en geç 15 gün içinde vali tarafından İçişleri Bakanlığına gönderilir.

Bütçe, İçişleri Bakanlığına geldiği tarihten itibaren (30) gün içinde onaylanır. Bu süre içinde onaylanmayan bütçe kendiliğinden onaylanmış sayılır.

Bakanlıkça onaylanan bütçenin bir örneği il'ine, bir örneği Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığına gönderilir ve bir örneği de Bakanlıkta kalır.

Onay Makamının Yetkileri

Madde 19 — Bütçenin onaylanması safhasında yapılan inceleme sırasında İçişleri Bakanlığı;

- 1 — Bütçedeki mevzuata aykırı madde ve deyimleri düzeltmeye,
- 2 — İl özel idaresinin tahsile yetkili olduğu halde bütçeye konmamış gelirlerini koymaya ve noksan konulanları kanuni hadde çıkarmaya,
- 3 — İl özel idaresinin tahsile yetkili olmadığı gelirleri, tahakkuk etmemiş taşınır ve taşınmaz malların satış gelirleriyle gerçekleşmemiş borçlanma gelirlerini çıkarmaya, kanuni yetki ve tarife üstündeki gelir tahminlerini kanuni hadde indirmeye,
- 4 — Yapılması il özel idaresi görevlerinden olmayan hizmetler için konulmuş ödenekleri çıkarmaya,
- 5 — Bütçeye konulması kanunen zorunlu iken konulmamış ödenekleri koymaya veya kanuni hadde indirmeye,
- 6 — Kesinleşmiş ilam, istikraz, tahvil, kredi, anlaşma ve sözleşme hükümlerine göre ana para ve faiz ödemelerini karşılamaya yetecek kadar ödenek koymaya, mevcutları bu amaçla yeteri kadar artırmaya, yetkilidir.

Bu sebepler dışında İçişleri Bakanlığı'nca bütçede değişiklik yapılamaz.

Geçen Yıl Bütçesinin Uygulanacağı Haller

Madde 20 — a) İl genel meclisi, bütçeyi kabul etmeden önce fesh-olunmuşsa, il genel meclisinin toplanıp yeni bütçeyi kabul etmesine ve bu bütçenin usulünce onaylanmasına kadar,

b) İl genel meclisi tarafından kabul olunan ve onay için İçişleri Bakanlığına gönderilen bütçe, 18 inci maddede belirtilen süreler içinde onaylanmakla beraber, onay yeni mali yıl içerisinde yapıldığı takdirde, Bakanlıkça, il'ine bildirim yapılmaya kadar,

c) Herhangi bir sebeple mali yıl girdiği halde bütçe kesinleşmemiş olursa kesinleşinceye kadar,

geçen yıl bütçesinin yeni yılda da uygulanmasına devam olunur.

Bütçe kesinleştikten sonra, geçen yıl bütçesine dayanılarak toplanan gelirler ve yapılan harcamalar yeni yıl bütçesinin ilgili bölüm ve maddelerine kaydedilir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÜTÇEDE YAPILACAK DEĞİŞİKLİKLER

Aktarma

Madde 21 — Bütçenin herhangi bir bölüm veya maddesindeki mevcut ödenek o hizmetin yapılması için yeterli değilse, ödeneği fazla olan diğer bölüm veya maddelerden alınarak bu bölüm veya maddeye ödenek eklenmesine aktarma denilir.

Bölümden bölüme aktarmalar il genel meclisi kararı ve bakanlık onayı ile, bir bölüm içindeki maddeler arasındaki aktarmalar ise il daimi encümeni kararı ile yapılır.

Ancak;

- a) Aylık ve ücret ödeneklerinden diğer gider bölümlerine,
 - b) Programa bağlı yatırım ödeneklerinden diğer bölüm ve maddelere,
 - c) Daha Önce aktarma yapılan bölüm ve maddelerden diğer bölüm ve maddelere,
- aktarma yapılamaz.

Ek Bütçe

Madde 22 — Ek bütçe; yeni gelir kaynakları elde edildiği takdirde, gider bütçesinde mevcut olup ihtiyaç duyulan bölüm ve maddelere "ek ödenek", bütçenin hazırlanması ve kabulü sırasında hiç tertip açılmamış bölüm ve maddelere "olağanüstü ödenek" verilmek suretiyle yapılır.

Bütçede mevcut olup da ödeneği yeterli olmayan bölüm ve maddelere, bütçenin diğer bölüm ve maddelerindeki ödeneklere dokunulmadan, eksiği tamamlamak için ilave olarak verilen ödeneye "ek ödenek" büt-

çenin hazırlanması sırasında düşünölmeyen ve ortaya çıkmayan bazı yeni ve zorunlu ihtiyacın karşılanması için verilen ödeneye de "olağanüstü ödenek" denilir.

Ek ve olağanüstü ödenek vermek suretiyle ek bütçe ancak bütçe yılı içinde yapılabilir. Mali yıl sona erdikten sonra, geçmiş yıl bütçesi hesabına ek ve olağanüstü ödenek verilemez.

Ek bütçe, bütçede gösterilmeyen yeni gelir kaynakları veya bir önceki yıldan devreden ve kesin hesapla ortaya çıkan safi nakit artışı ile yapılabilir.

Mevcut nakit ve yıl içerisinde herhangi bir gelir maddesinde görölen gelir fazlalığı karşılık gösterilerek ek bütçe yapılamaz.

Ek bütçe, bu Yönetmelikte bütçe yapılmasındaki esas ve usullere uyulmak suretiyle il genel meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile yapılır.

Yürürlükten Kaldırılan Hükümler

Madde 23 — İdarei Hususiyei Vilâyet Usulü Muhasebe Talimatnamesi'nin Birinci Faslı (Bölümü) yürürlükten kaldırılmıştır.

Yürürlük

Madde 24 — Bu yönetmelik İçişleri Bakanının onayı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

Madde 25 — Bu yönetmelik hükümlerini İçişleri Bakanı yürütür.

6 Kasım 1987 tarihinde Bakan onayı ile yürürlüğe girmiştir.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI YAYIN YÖNETMELİĞİ

BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL HÜKÜMLER

Amaç

Madde 1 — Bu Yönetmeliğin amacı, Bakanlığın yayın hizmetlerinde etkinliği ve koordinasyonu sağlamak ve bu hizmetlerin yürütülmesine ilişkin esasları belirlemektir.

Kapsam

Madde 2 — Bu Yönetmelik, Bakanlıkça yayımlanacak telif ve işlenme eserler ile satın alınacak yayınların Bakanlığın hizmet konuları bakımından incelenmesi, değerlendirilmesi, basılması, satın alınması ve dağıtılmasına ilişkin esas ve usulleri kapsar.

Hukuki Dayanak

Madde 3 — Bu Yönetmelik 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 16 ncı maddesinin (h) bendi ile 33 üncü maddesi ve Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmeliğin 20 nci maddesine dayanılarak hazırlanmıştır.

Tanımlar

Madde 4 — Bu Yönetmelikte geçen deyimlerden;

- a) "Bakanlık" İçişleri Bakanlığını,
- b) "Kurul Başkanlığı" İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığını,
- c) "Kurul Başkanı" İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanını,
- d) "Yayın" yerli ve yabancı, her türlü yazılı ve basılı eserleri,
- e) "Eser" türü, hacmi ve kapsamı ne olursa olsun kitap halinde ya da dergide yayımlanmaya elverişli, gizlilik derecesi taşımayan fikir ve sanat ürününü,

f) “İşlenme” diğer bir eserden yararlanılmak suretiyle vücuda getirilip de, bu esere nazaran müstakil olmayan fikir ve sanat ürününü, ifade eder.

İKİNCİ BÖLÜM

YAYIN KURULU VE İNCELEME USUL VE ESASLARI

Yayın Kurulu

Madde 5 — Bakanlığın yayın faaliyetlerinin bu Yönetmelik hükümlerine göre yerine getirilmesini sağlamak üzere, Bakanlık Onayı ile, Kurul Başkanının Başkanlığında, Yayın ve Dokümantasyon Dairesi Başkanı, bir Mülkiye Müfettişi, bir Hukuk Müşaviri, Eğitim Dairesi Başkanlığından bir görevli ile Kurul Başkanlığınca belirlenecek bir A.P.K. Uzman veya yardımcısından oluşan bir Yayın Kurulu teşkil olunur.

A.P.K. Uzmanı veya yardımcısı bu kurulun rapörtörüdür.

Yayın Kurulu en az üçte iki çoğunlukla toplanır ve kararlarını üye tam sayısının çoğunluğu ile alır.

Bu kararlar Bakanlık Makamının onayı ile kesinleşir.

Yayın Kurulunun sekreteryası hizmetleri Yayın ve Dokümantasyon Dairesi Başkanlığınca yürütülür.

Yayın Kurulunun Görevleri

Madde 6 — Yayın Kurulunun 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, baskı miktarını ve baskı şartnamesinin esaslarını belirlemek,
- d) Yayın ve Dokümantasyon Dairesi Başkanlığınca hakkında görüş bildirilen yayınları inceleyip Bakanlığın hizmetleri açısından önem ve niteliği dikkate alınarak değerlendirmek,
- e) Telif ve işlenme ücretinin ödenip ödenmeyeceği, telif ücretlerinde artırma yapıp yapılamayacağı, hangi gösterge rakamının uygulanacağı ve ödenecek telif ve işlenme ücreti miktarının tespiti konula-

rmada "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik" hükümlerine göre karar vermek,

f) Bakanlık Kütüphanesi, Merkez Birimleri Kitaplık ve Dokümantasyon Servisleri, Valilik ve Kaymakamlık Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezleri için satın alınması ya da abone olunması yararlı görülecek yerli ve yabancı yayınları tespit etmek.

İnceleme Usûl ve Esasları

Madde 7 — Satın alınması talebiyle Bakanlığa gönderilen yayınlarla yayımlanacak telif ve işlenme eserler, Kurul Başkanının göndermesi üzerine Yayın ve Dokümantasyon Dairesi Başkanlığınca incelemeye tabi tutulur. İnceleme sırasında, eserler, Bakanlığın hizmet konuları itibariyle personele sağlayacağı yarar bakımından değerlendirilir. Bu değerlendirmede:

a) Şekil Yönünden;

(1) Kağıdın 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 aydınlar 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 sosyo - ekonomik konularla doğrudan ilgili bulunup bulunmadığı,

(3) Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatı, 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 getiren nitelik taşıyıp taşımadığı,

(5) Ülke kalkınması, idareciler, merkezi ve mahalli idareler ile ilgili yeni yaklaşımları içerip içermediği,

gözönünde bulundurulur.

İnceleme Sonucu Yapılacak İşlemler

Madde 8 — Yayın ve Dokümantasyon Dairesi Başkanlığınca yapılan inceleme sonunda, bu Yönetmeliğin 7 nci maddesinin (a) bendinin alt bendleri ile (b) bendinin (1), (2) ve (3) numaralı alt bendlerinden herhangi birine göre olumsuz bulunan eserler yayımlanmaz ve satın alınmaz.

Eserlerin, (b) bendinin (4) ve (5) numaralı alt bendlerine göre de olumlu bulunmaları, yayımlanmaları veya satın alınmalarında tercih nedeni olur. Daha önce yayımlanmış eserlerin yayımlanıp yayımlanmamasına, Bakanlığın hizmetleri bakımından önemi ve niteliği dikkate alınarak, yayın kurulunca karar verilir.

Yayımlanacak eserlerdeki belirgin maddi hatalar, Yayın ve Dokümantasyon Dairesi'nce düzeltilebilir.

Diğer hususlarda genel hükümler uygulanır.

Yayın Kurulu Üyelerinin Eserleri

Madde 9 — Yayın Kurulu üyelerine ait eserlerin Kurulda görüşülmesi sırasında, eser sahibi toplantıda bulunamaz.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM ÇEŞİTLİ HÜKÜMLER

Telif Haklarının Belirlenmesi

Madde 10 — Bu Yönetmelik hükümlerince yayımlanacak telif ve işlenme eserlere uygulanacak itibari sayfa tespiti, telif ve işlenme ücreti, Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre hesaplanır ve ödenir.

Yayın Şartları

Madde 11 — Yazar, eserin ilk ve sonraki baskılarına ait haklarını Bakanlığa devrettiğine dair noterlikçe düzenlenecek bir temliknameyi Bakanlığa vermekle yükümlüdür. Ancak Bakanlığın süreli yayınlarında yer alacak yazılarda temliknamenin noterlikçe düzenlenme şartı aranmaz, yazılı bildirim yeterli olur.

Yazar, eserinin daha önce herhangi bir şekilde yayımlanıp yayımlanmadığı hususunu belirtir bir beyannameyi Bakanlığa vermek zorundadır.

İşlenme eserlerde, gerek görüldüğünde asıl eser sahibinden alınacak izin belgesi de eklenir.

Ortak eserlerle ilgili temliknameyi ve gerekli ise izin belgesini eser sahiplerinden birisi, diğerlerinin vekaletini almak suretiyle Bakanlığa verebilir.

Eser içinde ya da ek olarak yer alan harita, grafik, tablo, çizelge ve şekillerin aydınlar kağıda, çini mürekkeple çizilmiş olması gereklidir.

Dergide yayımlanacak eserlerin, gereksiz ayrıntılara girilmeden kağıdın tek yüzüne daktilo ile ve iki satır aralıkla, açık, düzgün, okunaklı bir şekilde yazılmış, yazarınca veya yazarlarınca imzalanmış olması ve en az iki nüsha gönderilmesi gereklidir.

Bakanlıkça müstakilen yayımlanması için gönderilen telif ve işlenme eserler, bir yıl içerisinde basılmadığı takdirde yazarına iade edilir.

Türk İdare Dergisinde yayımlanmak için gönderilen eserler yayımlansın veya yayımlanmasın geri verilmez.

Basım ve Satın Alma İşlemleri

Madde 12 — Yayımlanmasına karar verilen eserlerin basımına ve satın alınmasına ilişkin diğer işlemler, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre Bakanlık İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığınca yerine getirilir.

Dağıtım

Madde 13 — Yayımlanan ya da satın alınan eserlerin dağıtımı, Kurul Başkanının veya gerektiğinde Kurul Başkanının teklifi ve Bakanlığın uygun göreceği dağıtım planına göre Yayın ve Dokümantasyon Dairesince sağlanır.

Genel Yayın Numarası

Madde 14 — Bakanlık bağlı kuruluşları ve merkez birimlerince yayımlanacak süreli yayınlar dışındaki eserlere, Bakanlık genel yayın numarası verilir.

Bağlı kuruluşlar ve merkez birimleri, Kurul Başkanlığından alacakları bu numarayı yayın üzerinde belirtirler.

Hüküm Bulunmayan Haller

Madde 15 — Hakkında bu Yönetmelikte açıkça hüküm bulunmayan hallerde 3 üncü maddede sözü geçen yönetmelik hükümlerine göre işlem yapılır.

Sivil Savunma Konuları

Madde 16 — Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün, giderleri Sivil Savunma Fonundan karşılanmak üzere özel kanunları uyarınca yapacağı sivil savunmayı tanıtıcı ve öğretici çalışmaları ile yayınları kendi özel Yönetmeliği hükümlerine tabidir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM SON HÜKÜMLER

Yürürlükten Kaldırılan Hükümler

Madde 17 — 15 Mart 1984 tarih ve 18342 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "İçişleri Bakanlığı Yayın Yönetmeliği", yürürlükten kaldırılmıştır.

Yürürlük

Madde 18 — Sayıştay'ın görüşü alınarak düzenlenen bu Yönetmelik, Bakanlık Makamınca onaylandığı tarihte yürürlüğe girer.

Yürütme

Madde 19 — Bu Yönetmelik hükümlerini İçişleri Bakanı yürütür.

17 Kasım 1987 tarihinde Bakan onayı ile yürürlüğe girmiştir.

MÜLKİ İDARE AMİRLERİ ATAMA, DEĞERLENDİRME VE YERDEĞİŞTİRME YÖNETMELİĞİNİN EKLİ CETVELLERİNDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA YÖNETMELİK

Hukuki Dayanak

Madde 1 — Bu yönetmelik 86/10782 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kararlaştırılmış ve 16 Temmuz 1986 tarih ve 19166 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yerdeğiştirme Yönetmeliğinin 33 üncü maddesi gereğince hazırlanmıştır.

Madde 2 — Bakanlar Kurulunun 86/10782 Sayılı Kararı ile kabul edilen ve 16 Temmuz 1986 tarih ve 19166 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve

Yerdeğiştirme Yönetmeliğinin ilçelerin sınıflandırılmasını düzenleyen (EK : II) cetveli aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

İlçenin Adı	Eski Sınıfı	Yeni Sınıfı
Akçaabat	3	2
Vakfikebir	4	3
Akkuş	5	6
Mesudiye	5	6
Palu	5	6

Yürürlük

Madde 3 — Bu Yönetmelik 18.6.1987 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe girer.

Yürütme

Madde 4 — Bu Yönetmeliği İçişleri Bakanı yürütür.

18 Haziran 1987 tarihinde Bakan onayı ile yürürlüğe girmiştir.

KAYMAKAM ADAYLARI YÖNETMELİĞİNİN BAZI MADDELERİNİN DEĞİŞTİRİLMESİ VE BU YÖNETMELİĞE BİR EK MADDE EKLENMESİ HAKKINDAKİ YÖNETMELİK

Madde 1 — Kaymakam Adayları Yönetmeliğinin 8. maddesinin üçüncü fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"Sözlü sınav komisyonu bir başkan ile iki üyeden oluşur. Başkan ve üyeler Personel Genel Müdürünün teklifi üzerine Bakanlık onayı ile görevlendirilirler."

Madde 2 — Kaymakam Adayları Yönetmeliğinin 12. maddesinin ikinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"Ancak yukarıda belirtilen staj sıra ve süreleri; o esnada mevcut kaymakam adaylarının adedi, kaymakamsız ilçelerin adedi ve Mülkiye Müfettişlerinin teftiş zamanlarına bağlı olarak makul ölçülerde değişik uygulanabilir. KAYMAKAM ADAYLARININ "BİLGİLERİ ARTTIRMAK VE UYGULAMALARI YERİNDE GÖRMEK" üzere yurt dışına gönderilmeleri halinde; kaymakam adayları EK maddede belirtilen usul ve esaslar dahilinde stajlara tabi tutulurlar."

Madde 3 — Kaymakam Adayları Yönetmeliğine aşağıdaki ek madde eklenmiştir.

EK MADDE — A) Kaymakam Adayları; yıllık izin hakları saklı kalmak üzere normal hallerde aşağıdaki sıra ve ortalama sürelerle üç yıllık bir staj devresine tabi tutulurlar.

İl Merkez stajı	6ay
Kaymakam Refikliği stajı.....	1,5 ay
Mülkiye Müfettişi Refakatinde Teftiş stajı	1,5 ay
Bayanlık Merkez stajı.....	3 ay
Bilgileri artırılmak ve uygulamaları yerinde görmek üzere yurtdışı stajı.....	12 ay
Kaymakam Vekilliği stajı	7 ay
Kaymakamlık Kursu.....	5 ay

Ancak, yukarıda belirtilen staj sıra ve süreleri o esnada mevcut kaymakam adaylarının adedi, kaymakamsız ilçelerin adedi ve Mülkiye Müfettişlerinin Teftiş zamanları ile yurt dışında uygulanacak eğitim programının başlangıç tarihlerine bağlı olarak değişik uygulanabilir.

B) A fıkrasında belirtilen stajlar aşağıdaki şekilde yaptırılır:

a — İl Merkez stajı; bu yönetmeliğin 13. maddesinde belirtilen esas ve usuller dahilinde yaptırılır.

b — Kaymakam Refikliği stajı; bu yönetmeliğin 14. maddesinde belirtilen esas ve usuller dahilinde yaptırılır.

c — Mülkiye Müfettişi Refakatinde Teftiş stajı; bu yönetmeliğin 15. maddesinde belirtilen esas ve usuller dahilinde yaptırılır.

d — Bakanlık Merkez stajı; Mülkiye Müfettişi refakatindeki teftiş stajlarını başarı ile tamamlayan Kaymakam adayları 3 ay süre ile Bakanlıkta Eğitim Dairesi Başkanlığınca hazırlanacak yabancı dil eğitim ağırlıklı bir programa tabi tutulurlar.

Bakanlık Merkez stajı süresindeki çalışmalarla ilgili olarak Eğitim Dairesi Başkanlığınca her aday için ayrı ayrı olmak üzere 3 nüsha çalış-

ma raporu düzenlenerek, bir nüshası Personel Genel Müdürlüğüne bir nüshası da bağlı olduğu İl Valisine gönderilir.

e — Bilgileri arttırılmak ve uygulamaları yerinde görmek üzere Yurt dışı stajı;

Asaletleri tastik edilen Kaymakam adayları 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 78. ve 79. maddeleri ve Bakanlık Kurulu kararı ile verilen kontenjan çerçevesinde bir yıl süre ile bilgileri arttırılmak ve uygulamaları yerinde görmek üzere yurt dışına gönderilirler.

Yurt dışına gönderilen kaymakam adayları; bulundukları ülkede Bakanlık Makamınca belirtilecek esaslar dahilinde lisan bilgileri arttırılmak amacıyla 9 ay süreli bir lisan kursuna devam ederler. 3 ay süre ile de meslekleri ile ilgili konularda incelemelerde bulunup uygulamaları yerinde görürler veya bu amaçla mesleki kurslara devam edebilirler.

Kaymakam adayları devam ettikleri kurslarda alacakları başarı belgeleri ile inceleme sonucu hazırlayacakları raporları, okudukları yabancı dilden ve Türkçe 2 şer nüsha daktilo edilmiş şekilde, yurda döndükleri tarihi takip eden 1 ay içinde Bakanlığa vermek zorundadırlar.

Kaymakam adaylarının yurt dışında bulundukları sürede tutum ve davranışları ile başarı durumları her 3 ayda bir Personel Genel Müdürlüğüne mahallinde gözden geçirilir, her aday için değerlendirme raporu düzenlenir. Lisan eğitimleri süresince yapılan aylık sınavlardan, üst üste iki sınavda başarısız veya 9. ay sonunda yapılacak olan genel sınavda başarısız oldukları tesbit edilenlerle, Devletin itibarını veya görev haysiyetini zedeleyici fiil ve davranışlarda bulundukları tesbit edilenler, disiplin hükümleri saklı kalmak kaydıyla derhal yurda çağrılarak Genel İdare Hizmetleri Sınıfından bir göreve atanırlar.

Madde 4 — Kaymakam adayları yönetmeliğinin EK - 1 Cetveli aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

KAYMAKAM ADAYLARININ İLLERE DAĞILIM CETVELİ

Adana	5	Kars	3
Adıyaman	2	Kastamonu	4
Afyon	4	Kayseri	5
Ağrı	2	Kırklareli	3
Amasya	3	Kırşehir	4
Ankara	6	Kocaeli	3
Antalya	6	Konya	6
Artvin	2	Kütahya	4
Aydın	4	Malatya	3
Balıkesir	6	Manisa	5
Bilecik	3	Kahramanmaraş	4
Bingöl	2	Mardin	2
Bitlis	2	Muğla	4
Bolu	4	Muş	2
Burdur	3	Nevşehir	4
Bursa	5	Niğde	2
Çanakkale	3	Ordu	3
Çankırı	5	Rize	3
Çorum	4	Sakarya	4
Denizli	5	Samsun	4
Diyarbakır	3	Siirt	2
Edirne	3	Sinop	2
Elazığ	4	Sivas	3
Erzincan	4	Tekirdağ	2
Erzurum	4	Tokat	5
Eskişehir	6	Trabzon	2
Gaziantep	4	Tunceli	2
Giresun	3	Şanlıurfa	3
Gümüşhane	2	Uşak	3
Hakkari	2	Van	3
Hatay	5	Yozgat	3
İçel	4	Zonguldak	3
İsparta	3		
İstanbul	6	TOPLAM	240
İzmir	6		

Madde 5 — Bu yönetmelik onay tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe girer.

Madde 6 — Bu yönetmeliği İçişleri Bakanı yürütür.

13 Kasım 1987 tarihinde Bakan onayı ile yürürlüğe girmiştir.

**İÇİŞLERİ BAKANLIĞI MERKEZ VE TAŞRA TEŞKİLATINA İLK
DEFA DEVLET MEMURU OLARAK ATANACAKLAR İÇİN MECBURİ
YETERLİK VE YARIŞMA SINAVLARI ÖZEL YÖNETMELİĞİ**

**BİRİNCİ BÖLÜM
GENEL HÜKÜMLER**

Amaç

Madde 1 — Bu Yönetmelik İçişleri Bakanlığının merkez teşkilatı ile il ve ilçe teşkilatlarına ilk defa Devlet memuru olarak atanacakların seçimi maksadıyla uygulanacak sınavlarla ilgili usul ve esasları,

Sınava tabi tutulmadan girilebilecek hizmetler ile bunların tabi olacakları hükümleri,

Sınavlara gireceklerde aranacak genel ve özel şartları, belirlemek amacıyla düzenlenmiştir.

Kapsam

Madde 2 — Bu Yönetmelik hükümleri Mülki İdare Amirliği ve Emniyet Hizmetleri Sınıfı Personeli hariç, İçişleri Bakanlığının merkez teşkilatı ile il ve ilçe teşkilatlarına ilk defa atanacak bütün Devlet memurlarını kapsar.

Dayanak

Madde 3 — Bu Yönetmelik 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 48/B maddesi ile "İlk Defa Devlet Kamu Hizmeti ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliği"nin 25 inci maddesine dayanılarak hazırlanmıştır.

Tanımlar

Madde 4 — Bu Yönetmelikte geçen;

- a) "Bakanlık" deyimini, İçişleri Bakanlığını,
- b) "Bakan" deyimini, İçişleri Bakanını,

- c) “Yönetmelik” deyimi, bu yönetmeliği,
 - d) “Memur” deyimi, kapsam maddesinde belirtilen memurları,
 - e) “Sınav” deyimi, ilk defa memurluğa atanacaklar için Bakanlıkça, Valiliklerce ve Kaymakamlıklarca düzenlenecek yeterlik ve yarışma sınavlarını,
 - f) “Sözlü Sınav” deyimi, İlk defa Devlet memurluğuna atanacakların bilgilerini ölçmek maksadıyla sözlü olarak yapılan sınavları,
 - g) “Mülakat” deyimi, İlk defa Devlet memurluğuna atanacakların davranışlarını değerlendirmek maksadıyla yapılan karşılıklı konuşmaları,
 - h) “Uygulamalı Sınav” deyimi, İlk defa Devlet memurluğuna atanacakların bilgi ve becerilerinin ölçülmesi maksadıyla yapılan sınavları,
 - ı) “Sınav Kurulu” deyimi, Sınavların yapılması ve yürütülmesi için Bakanlıkta, il ve ilçe teşkilatlarında teşkil edilen kurulları,
- İfade eder.

İKİNCİ BÖLÜM

SINAVLARA DAİR ESASLAR

Temel Esaslar

Madde 5 — a) İlk Defa Devlet Memurluğuna Atanacakların “yeterlik”, “yarışma” veya “yeterlik ve yarışma” sınavı ile seçilmeleri esastır.

b) Sınavlar; 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun değişik 36 ncı maddesinde tesbit edilen sınıflar ve bu sınıflara gireceklerde aranması gerekli öğrenim şartları ile bu Yönetmelikte tesbit edilen genel ve özel nitelikler gözönüne alınarak düzenlenir.

c) Sınavlarda gizlilik esastır.

d) Sınav sonuçları müteakip sınav tarihine kadar ve yalnız sınavı açan teşkilat için geçerlidir.

Ancak İçişleri Bakanlığı Merkez Teşkilatı için açılan sınavı kazananlar; müteakip sınav tarihine kadar, il ve ilçe teşkilatlarının boş bulunan ve sınav açılmayan kadrolarına nitelikleri uymak kaydıyla ve Bakanlığın sınav kazandı belgesi tanzim etmesi üzerine ilgili kurumlarca atanabilirler.

e) Sakatlar için ayrı sınav yapılır.

Yeterlik ve Yarışma Sınavına Tabi Tutulmadan Memuriyete Atanabilecekler

Madde 6 — 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun değişik 48 inci maddesindeki genel şartlar ile bu Yönetmelikte sayılan özel şartları taşımaları kaydıyla, ilk defa Devlet Memurluğuna gireceklerden;

a) 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun değişik 59 uncu maddesinde belirtilen memurluklar ile Bakanlığa mecburi hizmetle yükümlü olanlar yeterlik ve yarışma,

b) Aynı Kanunun değişik 36 ncı maddesinde yer alan Teknik Hizmetler, Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri ile Avukatlık Hizmetleri Sınıflarına dahil görevlere girecekler yarışma,

Sınavına tabi tutulmadan atanabilirler.

Sınav Yapılabilecek Haller

Madde 7 — İlk Defa Devlet Memurluğuna gireceklerin seçimi maksadıyla;

a) Memurluğa girmek için müracaat edenlerin sayısı boş kadro sayısı kadar veya boş kadro sayısından az olması halinde yeterlik,

b) Memurluğa girmek için müracaat edenlerin sayısı boş kadro sayısından fazla ise yeterlik ve yarışma,

c) Teknik Hizmetler, Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri ile Avukatlık Hizmetleri Sınıflarına dahil memurluklar için müracaat edenlerin sayısı boş kadro sayısından fazla olduğu takdirde yarışma,

Sınav yapılması mecburidir.

Bu maddenin (c) fıkrasına göre yapılacak yarışma sınavında, sınava katılacaklar Avukatlık Hizmetleri Sınıfı mensupları hariç mülakat ve uygulamalı sınava tabi tutulmadan memurluğa alınmazlar.

Sınavların Açılma Zamanı

Madde 8 — Bu Yönetmelik kapsamına giren memurluklara ait boş kadro durumu ve personel ihtiyacı nazara alınarak yılda ancak iki defa olmak üzere Bakanlık Merkez Teşkilatı için Bakan'ın, İl Teşkilatı için Valinin, ilçe Teşkilatı için Kaymakamın uygun göreceği zamanlarda sınav açılabilir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DUYURMA, GENEL VE ÖZEL ŞARTLAR

Duyurma

Madde 9 — Duyuruda; Atama yapılacak boş kadroların Unvanı, sınıfı, derecesi ve sayısı bulundukları yer ve aylık tutarları, alınacak personelde aranacak genel ve özel şartlar, müracaat edilecek merci ve en son müracaat tarihi, sınavların yapılacağı yer ve zaman ile sınav konuları gösterilir.

Sınav duyurusu, müracaat süresinin bitiminden en az 15 gün önce merkezde Resmi Gazete veya radyo veya ülke çapında yayınlanan en az bir gazetede; il ve ilçelerde Mahalli gazetelerden birinde ilan edilir.

Bu duyuru, uygun görülecek diğer yerlerde Polis radyosu, Bölge radyoları, Belediye hoparlörü, Bakanlık Merkezi, Hükümet Konağı ve Belediye ilan panosu vb. ayrıca yapılabilir.

Mahalli gazete yayınlanmayan il ve ilçelerde, Hükümet Konağı ve Belediye İlan Panosu ile Belediye hoparlöründen duyuru yapılır.

Sınavsız girilebilecek memuriyetlerde aynı şekilde duyurulur. Bu duyuru sonunda, ihtiyaçtan fazla istekli çıkması durumunda yarışma sınavı yapılacağı ve açılacak sınavın gün, yer ve saati ile sınav konuları ayrıca belirtilir.

Memuriyete Alınacaklarda Aranacak Genel ve Özel Şartlar

Madde 10 — A) Genel Şartlar

- 1 — Türk vatandaşı olmak.
- 2 — 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun değişik 40 ıncı maddesinde belirtilen yaşta bulunmak.
- 3 — 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun değişik 41 inci maddesindeki öğrenim şartlarını taşımak.
- 4 — Kamu haklarından mahrum bulunmamak.
- 5 — "5. Taksirli suçlar hariç olmak üzere ağır hapis veya 6 aydan fazla hapis veya affa uğramış olsalar bile Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyeti kırıcı suçtan veya istimal ve istihlak kaçakçılığı hariç kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştır-

ma, Devlet sırlarını açığa vurma suçlarından dolayı hükümlü bulunmamak."

6 — Askerlik durumu itibariyle,

a) Askerlik çağma gelmemiş bulunmak,

b) Askerlik çağma gelmiş ise muvazzaf askerlik hizmetini yapmış veya ertelenmiş veya yedek sınıfa geçirilmiş olmak,

7 — 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun değişik 53 üncü maddesi hükümleri saklı kalmak kaydıyla, görevini devamlı yapmasına engel olabilecek vücut veya akıl hastalığı veya vücut sakatlığı ile özürlü bulunmamak,

B) Özel Şartlar

1 — Sınav duyurusunda belirtilen son müracaat tarihi itibariyle 30 yaşından gün almamış olmak,

2 — Araştırma, Planlama, Koordinasyon Uzman Yardımcılığı, Planlama Uzman Yardımcılığı, Sivil Savunma Memurluğu ve İkaz - Alarm Memurluğuna atanacaklar için, memleketin her ikliminde iş görmeye ve her vasıta ile gezip dolaşmaya herhangi bir engeli bulunmamak,

3 — APK Uzman Yardımcılığı, Planlama Uzman Yardımcılığı görevine atanacaklar için araştırmacı ve yaratıcı zekâyı, düşündüğünü anlatabilme ve karşısındakini inandırabilme yeteneğine, analiz, sentez ve yorum gücüne sahip bulunmak,

4 — Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmenliği, Tahrirat Kâtipliği, Daktilograf ve Memurluk görevlerine atanacaklar için en az lise veya dengi okul mezunu olmak,

5 — APK Uzman Yardımcılığı ve Planlama Uzman Yardımcılığı için;

İşletme, İstatistik, Siyasal Bilimler, Hukuk, Maliye, İdari Bilimler, İktisat, Kamu Yönetimi ve Ticari İlimler dallarında öğrenim yapan Fakülte, Akademi veya en az 4 yıllık yüksek okulları veya bunlara denkliği Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığınca kabul edilen yabancı okulları bitirmek,

6 — Sivil Savunma Memurluğu ile İkaz - Alarm memurluğu için; Fakülte, Akademi veya en az iki yıllık yüksek okul mezunu olmak,

7 — Çözümleyici ve Programcılık için; Fakülte veya en az iki yıllık yüksek okul mezunu olmak, bir bilgisayar dilini bilmek,

8 — Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmenliği, Tahrirat Kâtipliği görevine atanacaklar için; en az lise veya dengi okul mezunu olmak,

9 — Yardımcı Hizmetler Sınıfı Personeli için; İlkokul veya ortaokul mezunu olmak,

Gerekmektedir.

Şartların Belgelendirilmesi

Madde 11 — Devlet memurluğuna atanacakların;

a) Türk vatandaşı olduklarını ve yaşlarını, nüfus hüviyet cüzdanı veya onaylı örneği (657 Sayılı Kanunun değişik 40 ıncı maddesinin ikinci fıkrası gereğince kazai rüşt kararı veya onaylı örneği),

b) Öğrenim durumları; diploma asılları veya onaylı örnekleri, diplomalarının düzenlenmemiş olması halinde, öğrenim durumlarını belirtmek üzere ilgili kurumlarca usulüne göre verilecek ve daha sonra diploma veya örnekleriyle değiştirilecek belgeler,

Öğrenimini yabancı ülkelerde yapmış olanların diplomaları veya örnekleriyle birlikte denkliğinin kabul edildiğine dair Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığınca verilecek belgeler,

Öğrenimini yabancı ülkelerde yapan sağlık ve yardımcı sağlık personelinin diplomaları 1219 ve 6283 sayılı kanunlar gereğince onanıp tescil edildiğine dair, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca verilecek belge,

2514 Sayılı Kanuna göre Devlet hizmeti yükümlülüğü bulunanların bu yükümlülüğünü yerine getirdiğine dair Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığından alacakları belge,

c) İlgililerin, hükümlü veya kamu haklarından mahrum bulunmadıkları ikametgahlarının veya girecekleri kurumların bulunduğu yer mümkün olmadığı takdirde herhangi bir yer Cumhuriyet Savcılığından alacakları belgeler,

d) Askerlik durumları, gereğine göre nüfus hüviyet cüzdanı, terhis belgesi asılları veya onaylı örnekleri veya askerlik daire veya Şubelerinden alınacak belgeler,

e) Sağlık durumları, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca tesbit edilecek örneğe uygun olarak alınacak resmi tabip raporu, hizmet yönünden özellik arzeden memurluklar için Devlet hastanelerinden alınacak sağlık kurulu raporu,

İle belgelendirilmeleri gerekir

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

SINAVLARIN UYGULANMASINA DAİR ESASLAR

Müracaat

Madde 12 — Müracaatlarda ilgilinin beyanı esas olup başkaca hiçbir belge istenmez.

Sınava girmek isteyenler duyuruyu yapan Bakanlık, İl veya İlçe Teşkilatından temin edecekleri Ek -1 deki örneğe uygun olarak düzenlenmiş iş talep formunu, gerçeğe uygun olarak doldurup, en son müracaat tarihinin mesai saati bitimine kadar son üç ay içerisinde çekilmiş 4,5 x 6 ebadında vesikalık bir adet fotoğrafla birlikte duyuruda belirtilen müracaat birimine vermeleri gereklidir.

Süresi içinde yapılmayan müracaatlar ile posta ile yapılan müracaatlarda postadaki gecikmeler dikkate alınmaz.

İş Talep Formlarının İncelenmesi

Madde 13 — İş talep formları, müracaat süresinin bitiminden itibaren 15 gün içinde Bakanlıkta Personel Genel Müdürlüğüne, il ve ilçelerde sınav açan İçişleri Dairelerince, sınava girebilmek için duyuruda belirtilen şartların mevcut olup olmadığı açısından incelenir. Şartları taşıyanlara EK - 2 deki örneğe uygun düzenlenmiş fotoğraflı sınav giriş belgesi verilir. İş talep formlarındaki soruların bir veya birkaçını cevapsız bırakanlar ile şartları taşımadığı tesbit edilenlere durumları yazı ile bildirilir ve bunlara sınav giriş belgesi verilmez.

Sınava girenlerin sayısının fazla olması halinde, müracaatı kabul eden birimlerce; adayların sadece yaşları ve öğrenim durumlarını belirten belgelerine bakılmak suretiyle ve müracaat anında iş talep formları incelenip sınav giriş belgeleri tanzim edilerek kendilerine verilebilir.

Sınav giriş belgesini ibraz etmeyenler sınavlara kabul edilmezler.

Sınav Kurullarının Kuruluş ve Görevleri

Madde 14 — Sınav Kurulları; Bakanlık merkez teşkilatı ile il ve ilçelerde aşağıda belirtilen usul ve esaslara uygun olarak teşkil edilir.

a) Bakanlık Sınav Kurulu;

Bakanlık Sınav Kurulu, Personel Genel Müdürünün teklifi ve Bakanlık makamının onayı ile en az Genel Müdür Yardımcısı düzeyindeki

bir görevlinin başkanlığında dört üyeden teşekkül eder. Sınav Kurulu üyelerinin ünvanı Şube Müdüründen aşağı olamaz. Sınav Kurulunda Personel Genel Müdürlüğünden en az bir üyenin bulunması şarttır.

b) İl Sınav Kurulları;

İl Sınav Kurulu, Vali tarafından görevlendirilecek bir başkan ve en az iki, en çok dört üyeden teşekkül eder.

c) İlçe Sınav Kurulu;

İlçe Sınav Kurulu, Kaymakam tarafından görevlendirilecek bir başkan ve en az iki en çok dört üyeden teşekkül eder.

Sınav Kurullarında görev alanların öğrenim seviyeleri sınava girecek olanların öğrenim seviyelerinden aşağı olamaz.

Sınav Kurulları soruları hazırlamak, sonuçlarını değerlendirmek, buna göre bir başarı listesi düzenlemek ve gerektiğinde itirazları inceleyip sonucuna bağlamakla görevlidirler.

Sınav Kurullarına yardımcı olmak üzere; Merkezde Bakanlık Makamının, İllerde Valinin, İlçelerde Kaymakamın onayı ile yeteri kadar gözlemci görevlendirilir.

Sınav Şekilleri

Madde 15 — Sınavların yazılı olarak yapılması esastır. Yazılı sınavlar klasik usulde veya test uygulaması şeklinde yapılabilir.

Yazılı sınavı kazananlar sözlü sınava, uygulama veya mülakata alınırlar. Bunların bir veya birkaçı birlikte uygulanabilir.

Sınav Konulan ve Sorular

Madde 16 — Sınav Konuları;

A — a) Atatürk İlkeleri ve Türk İnkılap Tarihi,

b) Temel Yurttaşlık Bilgisi,

c) Türkiye Coğrafyası,

d) Türk Kültür ve Medeniyetleri,

e) Türkçe - Kompozisyon,

f) Matematik,

g) Görevin gerektirdiği mesleki bilgiler,

I — APK Uzman Yardımcılığı ve Planlama Uzman Yardımcılığı için;

Ekonomi, Maliye, Genel Hukuk, Yönetim Bilimi, Türkiye'nin Yönetim Yapısı ve lüzumu halinde Yabancı Dil.

II — Sivil Savunma Memurluğu için;

Milli Güvenlik ve Sivil Savunma.

III — Teknik Hizmetler ve Sağlık Hizmetleri Sınıfı Personeli için;

Branşlarına ait konular.

B — İlk ve ortaokul mezunlarına (a-f), lise ve dengi okul ile yükseköğrenim görmüş olanlara (a - g) fıkralarında yer alan konuları kapsayacak ve müracaat edenlerin girecekleri sınıf ve kadro için aranan bilgi, yetenek ve becerilerini ölçecek şekilde Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığı müfredat programındaki kitaplar ile yüksek öğretim kurumlarında okutulmuş ders kitapları esas alınmak suretiyle hazırlanır.

Sınavların Yürütülmesi

Madde 17 — Sınav giriş belgesi olmayanlar sınava alınmazlar. Sınavlar duyurulan saatte başlar. Yazılı sınavlarda sorular sınav günü sınavı yapacak kurul üyeleri tarafından hazırlanır ve sınavın başlama saatinde adayların önünde açılır. Sınavlarda köşesi kapanabilir ve mühürlenmiş özel kağıtların kullanılması mecburidir.

Sınava giren aday sayısının fazla olması ve test usulü ile yazılı sınavın yapılması halinde sınav soruları, sınavdan en çok iki gün önce kurul üyeleri tarafından hazırlanarak teksir ettirilir. Mühürlü çuvallarda muhafaza edilerek sınav saatinde adayların önünde açılır.

Test sınavlarında isim ve aday numaraları kapanabilir şekilde özel kağıtlar kullanılır.

Sınavlarda kopya yapanlar veya kopya teşebbüsünde bulunanlar hakkında tutanak düzenlenerek ilgilinin sınavı geçersiz sayılır.

Sınavların sorumluluğu, sınavı yapan kurula aittir. Sınavların düzenli bir şekilde yürütülmesinden Kurul Başkanı sorumludur.

Yazılı sınavların yürütülmesine dair esaslar, sınav kurulunca hazırlanacak sınav talimatında tesbit edilerek sınavın başlamasından önce adaylara açıklanır.

Tutanaklar

Madde 18 — Sınav başlarken, soruların sınav başlama saatinde kurul üyelerince açıldığını ve sınavın başlama saatini belirten bir tutanak düzenlenir.

Sınavın bitiminde, bitiş saatini, sınava girenlerin sayısını, kaç kağıt kullandıklarını ve sınavın akışını gösteren bir tutanak daha düzenlenerek sınavı yapan kurul üyelerince imzalanır.

Değerlendirme

Madde 19 — Sınav sonuçlarının değerlendirilmesi, sınav kurulu tarafından ve bu Yönetmeliğin 15 inci maddesinin A/(a-f) fıkralarında sayılan konulara ait sorulara (40) puan, A/(g) fıkrasındaki konuya ait sorulara (60) puan verilmek suretiyle 100 tam puan üzerinden, şayet görevlerin durumuna göre sınavda mesleki sorulara yer verilmesi gerekmiyorsa bu takdirde de 100 tam puan üzerinden yapılır. Sınav yazılı ve sözlü olarak yapılıyorsa; yazılı sınavda 40 üzerinden en az 25 ve 60 üzerinden en az 35 olmak üzere 100 üzerinden 60 ve daha yukarı puan alanlar yazılıyı kazanmış sayılırlar.

Yazılı sınavı kazanamayanlar sözlü, uygulamalı veya mülakat sınavına alınmazlar. Sözlü, uygulamalı veya mülakat sınavında ortalama 60 puan alamayanlar, yazılı sınav notlarına bakılmaksızın sınavı kaybetmiş sayılırlar.

Yukarıdaki esaslara göre sınav kurulu üyelerinin her birinin yazılı, sözlü ve uygulamalı sınavda veya mülakatta ayrı ayrı verdikleri puanların aritmetik ortalaması alınarak sınavın kesin puanı tesbit edilir.

Yalnızca yeterlik sınavı yapılıyorsa en az 60 puan alanlar sınavı kazanmış sayılırlar.

Yazılı sınav test usulü ile yapılıyorsa, hazırlanacak cevap anahtarlarına göre kurulca değerlendirme yapılır.

Başarı Listesi

Madde 20 — Sınav Kurulunca, değerlendirme sonuçları en yüksek puandan başlamak üzere sıraya konularak bir başarı listesi hazırlanır. Bu sıralamada puanların eşit olması halinde uygulama veya mesleki bilgiler puanına öncelik verilir. Duyuruda yer alan boş kadro sayısı kadar aday asıl, başarılı olan diğerleri de yedek olarak sınavı kazanmış sayılır.

Hazırlanan bu liste kurul üyeleri ve başkan tarafından imzalanır ve merkezde Personel Genel Müdürlüğüne, il ve ilçelerde ilgili dairelere havale edilmek üzere Valilik ve Kaymakamlık Makamına teslim edilir.

Gerçeğe Aykırı Beyanda Bulunduğu Anlaşılanlar

Madde 21 — Sınav giriş belgesi verilmek suretiyle sınava alınan ve yapılan sınavlar sonucunda kazananlardan; iş talep formunda gerçeğe aykırı beyanda bulunduğu tesbit edilenlerin sınavları geçersiz sayılarak atamaları yapılmaz. Ataması yapılmış olsa dahi iptal edilir. Bunlar hiçbir hak talebinde bulunamazlar. Ayrıca, gerçeğe aykırı beyanda bulunduğu tesbit edilenler hakkında Türk Ceza Kanununun ilgili hükümleri uygulanmak üzere sınavın açıldığı yer Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunulur.

Sınav Sonuçlarının Duyurulması

Madde 22 — Sınav Sonuçları; Merkezde Personel Genel Müdürlüğü, illerde Vali, ve ilçelerde Kaymakamlarca ilgili daire aracılığı ile sınav bitim tarihinden itibaren en geç 30 gün içinde ilan edilir, kendilerine de bir yazı ile bildirilir. Sınavı kazananlardan ataması yapılacakların en geç 15 gün içinde 10 uncu maddede belirtilen belgelerle birlikte kuruma müracaat etmeleri istenir.

Sınav Sonuçlarına İtiraz

Madde 23 — Sınava katılanlar sınav sonuçlarına yazılı olarak itiraz edebilirler. İtirazlar, sınav sonuçlarının ilgiliye bildirilmesinden itibaren 10 gün içinde bir dilekçe ile sınavı yapan kuruma yapılır. Bu itirazlar, sınav kurulu kararından en geç 10 gün içinde incelenir ve sonuç ilgiliye yazılı olarak bildirilir.

Sınavı Kazananların Ataması

Madde 24 — Sınavı kazananlardan bu Yönetmeliğin 21 inci maddesinde belirtilen süre içinde müracaat edenlerin atamaları başarı listesindeki sıralamaya göre yapılır.

Müteakip sınav tarihine kadar emeklilik, ölüm, istifa, kurumlar arası nakil, memuriyetten çıkarma gibi çeşitli sebeplerle sınav duyurusunda belirtilmemekle birlikte aynı sınıf aynı veya benzer ünvanlı kadroların boşalması halinde bu kadrolara başarı listesindeki sıralamaya göre yedek olarak kazanmış olanlardan atama yapılabilir.

Sınav Belgelerinin Saklanması

Madde 25 — Sınavlarda başarı göstererek atananların sınavla ilgili belgeleri özlük dosyalarında, bunun dışında kalan sınavla ilgili diğer belgeler kurumların arşivlerinde müteakip sınav tarihine kadar saklanır.

BEŞİNCİ BÖLÜM

ÇEŞİTLİ HÜKÜMLER

İstisnalar

Madde 26 — İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlerinin nitelikleri ve göreve alınmalarında 11 Nisan 1984 tarih ve 18369 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan "İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörlüğü Yönetmeliği" hükümleri uygulanır. Ancak Mahalli İdareler Kontrolörlüğüne ilk defa alınacaklarla ilgili olarak yapılacak yarışma ve yeterlik sınavlarının duyurulması, düzenlenmesi ve yürütülmesi, sınav kurullarının kuruluş ve çalışma usulleri, sınav sonuçlarının değerlendirilmesi, ilanı ve bu sonuçlara yapılacak itirazlara ait hususlarda bu Yönetmelik hükümleri uygulanır.

Kaldırılan Yönetmelikler

Madde 27 — Bakanlık Makamının 13.9.1984 tarihli onayları ile yürürlüğe konulmuş bulunan "İçişleri Memurlarının Nitelikleri, Sınav ve Atama Yönetmeliğinin" İlk Defa Devlet Memurluğuna Atanma ve Sınavlarla ilgili hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır.

Yürürlük

Madde 28 — Bu Yönetmelik Bakanlık Makamının onayı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

Madde 29 — Bu Yönetmelik hükümlerini İçişleri Bakanı yürütür.

EK — 1 İş Talep Formu.

EK — 2 Sınav Giriş Belgesi.

17 Kasım 1987 tarihinde Bakan onayı ile yürürlüğe girmiştir.

İŞ TALEP FORMU		DİKKAT: Gerçeğe aykırı beyanda bulunduğu tesbit edilenler hakkında Türk Ceza Kanununun ilgili hükümleri uygulanır.			
KURUMU					4,5 X 6 Fotoğraf
Soyadı	Adı	CİNSİYETİ Erkek Kadın			
Doğum Yeri	Doğum tarihi	Medeni Durumu Evli ☐ Bekâr ☐			
Baba Adı	Anne Adı	İli : İlçesi :			
Bucağı Mahalle veya Köyü	Sokağı :	Ev No.	Cilt No.	Sayfa No.	
Verildiği Nüfus İdaresi	Veriliş sebebi	Veriliş tarihi	Cüzdan K. No. :	Seri No.	
Askerlik Hiz. Yapıldı mı? Evet ☐ Hayır ☐	Yapıldıysa şekli Yd. Sb. ☐ Öğ. ☐ Er ☐ ☐ ☐ ☐			Yapılmadıysa sebebi Tecil. ☐ Alınmadı ☐	
Mecburi Hizmet Var mı? Evet ☐ Hayır ☐	Varsa yükümlü bulunan Kurum			Sebebi ve süresi	
Yük. Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kur. Kredi alındı mı Evet ☐ Hayır ☐			Kredi alındıysa süresi		
Sabıka kaydı var mı? Varsa Yargılama veya mahkum olma sebebi Var ☐ Yok ☐			Mahkumiyeti varsa süresi ve sonu Yıl ☐ Ay ☐ Gün ☐ Tecil Af Para Cez. İnfaz ☐ ☐ ☐ ☐		
En son bitirilen öğrenim, tarih ve derecesi					
İstenilen Görev		Göreve ilgili özel eğitim ve nitelikler			
Yazışma adresi :		Bu iş talep formunu gerçeğe uygun olarak doldurdum.			
Formu inceleyen Adı, Soyadı Tarih ve imza		/...../198.... İ m z a			
A Ç I K L A M A L A R					
1 — Cevaplar iş talebinde bulunanın el yazısı ile mürekkepli kalemle doldurulacaktır.					
2 — Bütün sorular tam ve açık olarak cevaplandırılacaktır.					
3 — Cevaplar seçme kutularına ⊗ koymak suretiyle belirtilecektir.					
4 — Soruların bir veya birkaçını cevapsız bırakanların talepleri dikkate alınmayacaktır.					
5 — Gerçeğe aykırı beyanda bulunduğu tesbit edilenler hakkında Türk Ceza Kanununun ilgili hükümleri uygulanacaktır.					
6 — İş talep formuna (4,5 X 6) ebadında bir adet fotoğraf dışında hiçbir belge eklenmeyecektir.					
7 — İş talep formunda gerçeğe aykırı beyanda bulunduğu tesbit edilenlerin, kazanmış dahi olsalar imtihanları geçersiz sayılarak atamaları yapılmayacak, ataması yapılmış olanların atamaları iptal edilecektir.					

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

..... SINAV GİRİŞ BELGESİ

FOTOĞRAF

ADI, SOYADI	
BABA ADI	
DOĞUM YERİ VE YILI	
ADAY SIRA NO	

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI MEMURLARININ NİTELİKLERİ VE ATAMA YÖNETMELİĞİ

BİRİNCİ BÖLÜM GENEL HÜKÜMLER

Amaç

Madde 1 — Bu Yönetmelik İçişleri Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatında görevli Memurlar ile İl Özel İdare Müdürlerinin atanma usullerini, üst görevlere geçişlerinde aranacak şartları ve naklen atanma esaslarını belirlemek amacıyla düzenlenmiştir.

Kapsam

Madde 2 — Bu Yönetmelik hükümleri Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfına dahil personel ve Mahalli İdareler Kontrolörleri hariç, İçişleri Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatında görevli Devlet memurları ile İl Özel İdare Müdürlerini kapsar.

Dayanak

Madde 3 — Bu Yönetmelik 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48 inci maddesinin B bendi ile 3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanunun 33 üncü maddelerine dayanılarak hazırlanmıştır.

Tanımlar

Madde 4 — Bu Yönetmelikte geçen :

- a) "Bakanlık" deyiimi, İçişleri Bakanlığını,
- b) "Bakan" deyiimi, İçişleri Bakanını,
- c) "İçişleri Bakanlığı Memurluğu" deyiimi, İçişleri Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatında görevli, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Personeli, Sivil Savunma Personeli, Araştırma Planlama ve Koordinasyon Personeli ve Diğer İçişleri Personeli ile İl Özel İdare Müdürlerini,

d) “Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Personeli” deyimi, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğünün merkez ve taşra teşkilatında görevli; Genel Müdür Yardımcısı, Daire Başkanı, Şube Müdürü, İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürü, İlçe Nüfus Müdürü, Uzman, Şef, Bilgisayar İşletmeni, Çözümleyici, Programcı ve Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmenlerini,

e) “Sivil Savunma Personeli” deyimi, Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün merkez ve taşra teşkilatında görevli; Genel Müdür Yardımcısı, Daire Başkanı, Şube Müdürü, Sivil Savunma Koleji Müdürü ve Müdür Yardımcıları, İl Sivil Savunma Müdür ve Yardımcıları, Şef, Sivil Savunma Uzmanı, İlçe Sivil Savunma Müdürü, Sivil Savunma Memuru, İkaz - Alarm Memuru, Kamu ve Özel Kurum ve Kuruluşlarındaki Sivil Savunma Uzmanlarını,

f) “Araştırma Planlama ve Koordinasyon Personeli” deyimi, Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı merkez ve taşra teşkilatında görevli; APK Uzmanı, APK Uzman Yardımcısı, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürü, Planlama Uzmanı ve Planlama Uzman Yardımcılarını,

g) “Diğer İçişleri Personeli” deyimi, İçişleri Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatında görevli ve d, e, f fıkraları dışında kalan Şube Müdürü, Eğitim Uzmanı, Uzman, İl ve İlçe Yazı İşleri Müdürü, Özel Kalem Müdürü, Şef, Şifre Memuru, Ayniyat Saymanı, Ambar Memuru, Mutemet, Daktilograf, Tahrirat Kâtibi, Memur ve Şoförler ile; Teknik Hizmetler, Sağlık Hizmetleri, Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı Personelini,

İfade eder.

İKİNCİ BÖLÜM

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI MEMURLARININ NİTELİKLERİ VE ATANMALARINA İLİŞKİN ESASLAR

BİRİNCİ KISIM

NÜFUS VE VATANDAŞLIK İŞLERİ PERSONELİNİN NİTELİKLERİ

VE ATANMA ESASLARI

Nitelikleri

Madde 5 — Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Personelinde aşağıdaki nitelikler aranır.

1) Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni, Bilgisayar İşletmeni olabilmek için;

- A — En az lise ve dengi okul mezunu olmak,
- B — Kaligrafisi düzgün olmak,
- C — Son müracaat tarihi itibarıyla 30 yaşından gün almamış olmak,

2) Çözümleyici ve Programcı olabilmek için;

- A — Fakülte veya en az iki yıllık yüksekokul mezunu olmak,
- B — En az bir bilgisayar dilini bilmek,

3) Şef olabilmek için;

- A — En az lise ve dengi okul mezunu olmak,
- B — Lise ve dengi okul mezunları için en az altı, yükseköğrenim mezunları için en az üç yıldan beri Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğünün merkez ve taşra teşkilatında çalışmakta olmak,

- C — Sicil notu ortalaması iyi olmak,

4) Şube Müdürü ve Uzman olabilmek için;

- A — Fakülte veya en az iki yıllık yüksekokul mezunu olmak,
- B — Dört yılı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğünün merkez ve taşra teşkilatında olmak üzere en az sekiz yıl hizmeti bulunmak,

- C — İki yıldan beri Şef veya daha üst ünvanlı görevlerde bulunmak,

- D — Sicil notu ortalaması iyi olmak,

5 — İlçe Nüfus Müdürü olabilmek için;

- A — Fakülte veya en az iki yıllık yüksekokul mezunu olmak,
- B — Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğünün merkez ve taşra teşkilatında en az altı yıl süre ile çalışmak,

- C — Sicil notu ortalaması iyi olmak,

- D — Yurdun her yerinde ve her türlü iklim şartlarında görev yapabileceği sağlık kurulu raporu ile belgelenmiş olmak,

- E — İlçe Nüfus Müdürlüğü sınavını kazanmış olmak,

Gerekmemektedir.

Ancak, İlçe Nüfus Müdürü olarak atanmak üzere yeter sayıda fakülte ve yüksekokul mezunu bulunmadığı takdirde, en az 9 yıldan beri Nü-

fus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü merkez ve taşra teşkilatında çalışan lise ve dengi okul mezunu personel, yukarıdaki diğer şartları taşımak ve İlçe Nüfus Müdürlüğü sınavını kazanmak kaydıyla İlçe Nüfus Müdürü olarak atanabilirler.

6) İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürü olabilmek için;

A — Fakülte veya en az iki yıllık yüksekokul mezunu olmak,

B — Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğünün merkez ve taşra teşkilatında en az 9 yıl süreyle çalışmak,

C — Şef veya daha üst ünvanlı bir görevde bulunmak,

D — Sicil notu ortalaması iyi olmak,

E — Yurdun her yerinde ve her türlü iklim şartlarında görev yapabileceği sağlık kurulu raporu ile belgelenmiş olmak,

F — İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürlüğü sınavını kazanmış olmak,

Gerekmemektedir.

7) Daire Başkanı olabilmek için;

A — Fakülte veya en az iki yıllık yüksekokul mezunu olmak,

B — Beş yılı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü merkez ve taşra teşkilatında olmak üzere en az on yıl hizmeti bulunmak,

C — En az iki yıldan beri İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürü veya Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü merkez teşkilatında Şube Müdürü olarak çalışmak,

D — Sicil notu ortalaması iyi olmak,

Gerekmemektedir.

8) Genel Müdür Yardımcısı olabilmek için;

A — Fakülte veya en az dört yıllık yüksekokul mezunu olmak,

B — Beş yılı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü merkez ve taşra teşkilatında olmak üzere en az on yıl hizmeti bulunmak,

C — En az iki yıldan beri Daire Başkanı veya en az beş yıldan beri İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürü veya Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğünde Şube Müdürü olarak çalışmak,

D — Sicil notu ortalaması iyi olmak,

Gerekmemektedir.

Atanma Esasları

Madde 6 — Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Personelinden;

1) Taşra Teşkilatı Personeli;

İl ve İlçelerde görevli Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Personeli İl İdaresi Kanununun 8 ve 30 uncu maddelerine göre,

2) Merkez Teşkilatı Personeli;

A — Uzmanlar, Şefler, Bilgisayar İşletmenleri, Çözümleyici ve Programcılar, Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmenleri,

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğünün görüşü, Personel Genel Müdürünün teklifi ve Bakanlık onayı ile,

B — Daire Başkanları, İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürleri, Şube Müdürleri,

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğünün görüşleri alınarak, Personel Genel Müdürünün teklifi ve Bakanlık Encümeni kararı üzerine Bakan onayı ile,

C — Genel Müdür Yardımcıları,

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğünün görüşleri alınarak, Personel Genel Müdürünün teklifi ve Bakanlık Encümeni kararı üzerine Müşterek Kararname ile,

Atanırlar.

İlçe Nüfus Müdürlüğü sınavının Bakanlıkça yapılması halinde, sınavı kazananlar Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğünün görüşü, Personel Genel Müdürünün teklifi ve Bakanlık onayı ile, doğrudan İlçe Nüfus Müdürlüklerine atanırlar.

Diğer Kurum ve Kuruluşlardan Naklen Atanacakların Nitelikleri

Madde 7 — Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Memurluklarına naklen atanabilmek için;

1) En az lise ve dengi okul mezunu olmak,

2) Başvuru tarihinde 35 yaşından gün almamış olmak şarttır.

İçişleri Bakanlığının diğer Birimlerden naklen atanacaklar hakkında sadece birinci bent hükmü uygulanır.

İl İçi veya İller ve Merkez Teşkilatı Arasında Yapılacak Atamalar

Madde 8 — İlçe Nüfus Müdürleri, Şefler ve Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmenlerinin o il içinde yer değiştirmeleri İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürünün teklifi ve valinin onayı ile yapılır.

Bu memurlar istekleri halinde ilgili Valiliklerin muvafakati ve onayı ile iller arasında atanabilirler.

Merkez teşkilatında görevli Şef ve Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmenleri istekleri halinde Bakanlığın muvafakati ve ilgili Valiliğin onayı ile iller emrine,

Taşra teşkilatında görevli Şef ve Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmenleri, ilgili Valiliğin muvafakati, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğünün görüşü, Personel Genel Müdürünün teklifi ve Bakanlık onayı ile merkez teşkilatı emrine,

Atanabilirler.

İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürlüğü Sınavları

Madde 9 — Bakanlıkça açılacak sınavlara İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürü olabilmek, şartlarını taşıyanlar katılabilirler.

Sınavlar Bakanlıkça uygun görülecek tarihlerde ve Bakanlık merkezinde yapılır.

Sınav için müracaat eden adayların dosyaları, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü ve Personel Genel Müdürlüğünce müştereken incelenerek, sınava katılabilecekler yazılı tebligatla sınav günü ve yeri bildirilir.

Sınavlar, yazılı ve mülakat olmak üzere iki bölümde yapılır. Yazılı sınav klasik veya test şeklinde düzenlenebilir.

Yazılı sınav, Genel Kültür, Türk İnkılap Tarihi, Türk Medeni Hukuku, Nüfus ve Vatandaşlık Mevzuatı ve Devlet Personel Hukuku konularından yapılır.

Sınav Komisyonu Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü ile Personel Genel Müdürlüğünde görevli en az Daire Başkanı düzeyinde bir Başkan ve üç üyeden oluşur. Başkan ve üyeler Personel Genel Müdürünün teklifi üzerine Bakanlık onayı ile görevlendirilirler.

Yazılı sınav değerlendirmesi 100 not üzerinden yapılarak, 60 ve daha yukarı puan alanlar mülakat sınavına tabi tutulurlar.

Mülakat sınavında ise adayların temsil kabiliyeti, kavrama ve ifade yetenekleri, davranışları değerlendirilir. Mülakat sınavında başarılı olmak için 60 ve daha yukarı puan almak şarttır.

Yazılı ve mülakat sınavlarının ortalaması alınarak sınav sonuç notu tesbit edilir.

Sınav Komisyonlarının kararları kesindir. Sınavı kazanan adaylar boş bulunan İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürlüklerine atanırlar.

İlan edilen sınav sonuçları müteakip sınav tarihine kadar geçerlidir.

İlçe Nüfus Müdürlüğü Sınavları

Madde 10 — Valiliklerce açılacak sınavlara ilçe Nüfus Müdürü olabilme şartlarını taşıyanlar katılabilirler.

Gerekli görülmesi halinde Bakanlıkça Merkezde sınav açılarak sınavı kazananlar boş kadrolara atanabilirler.

İlçe Nüfus Müdürlüğü sınavlarının yürütülmesi ve sınavla ilgili diğer işlemler hakkında 9 uncu madde hükümleri uygulanır.

Valiliklerce açılacak sınavlarda sınav komisyonu; Valinin görevlendireceği Vali Yardımcısının Başkanlığında, Nüfus ve Vatandaşlık ile iki ilçe Nüfus Müdüründen teşekkül eder.

İlan edilen sınav sonuçları müteakip sınav tarihine kadar geçerlidir.

İKİNCİ KISIM

SİVİL SAVUNMA PERSONELİNİN NİTELİKLERİ VE ATANMA ESASLARI

Nitelikleri

Madde 11 — Sivil Savunma Personelinde aşağıdaki nitelikler aranır.

1) Sivil Savunma Memuru ve İkaz - Alarm Memuru olabilmek için;

A — Fakülte veya en az iki yıllık yüksekokul mezunu olmak,

B — Memleketin her ikliminde iş görmeye ve her vasıta ile gezip dolaşmaya herhangi bir engeli bulunmadığı sağlık kurulu raporu ile belgelenmiş olmak,

C — Son müracaat tarihi itibarıyla 30 yaşından gün almamış olmak,
Gerekmemektedir.

Sivil Savunma ve İkaz - Alarm Memurları Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün Meslek Memurlarıdır.

2) İl Sivil Savunma Müdür Yardımcısı, İlçe Sivil Savunma Müdürü ve Şef olabilmek için;

A — Yüksekokul mezunu Sivil Savunma Memuru olmak ve teşkilatta en az 3 yıl çalışmak,

B — Sicil notu ortalaması iyi olmak,
Gerekmemektedir.

Daha önce Sivil Savunma Memurluğuna atanmış bulunan lise mezunları teşkilatta en az 6 yıl çalışmış olmak kaydıyla bu görevlere atanabilirler.

3) İl Sivil Savunma Müdürü, Şube Müdürü, Sivil Savunma Uzmanı ve diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Sivil Savunma Uzmanı olabilmek için;

A — Fakülte veya en az iki yıllık yüksekokul mezunu olmak,

B — Sivil Savunma Genel Müdürlüğü merkez ve taşra teşkilatında en az 8 yıl çalışmış olmak,

C — Sicil notu ortalaması iyi olmak,
Gerekmemektedir.

Lise mezunu olupta Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün merkez ve taşra teşkilatında en az 10 yıl hizmeti olanlar yukarıdaki şartları taşıyarak Şube Müdürü olarak atanabilirler.

4) Sivil Savunma Koleji Müdürü ve Müdür Yardımcısı olabilmek için;

A — Fakülte veya en az iki yıllık yüksekokul mezunu olmak,

B — Sivil Savunma Genel Müdürlüğü merkez ve taşra teşkilatında en az 8 yıl çalışmak,

C — Sicil notu ortalaması iyi olmak,

5) Daire Başkanı olabilmek için;

A — Fakülte veya en az iki yıllık yüksekokul mezunu olmak,

B — Beş yılı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü merkez ve taşra teşkilatında olmak üzere en az 10 yıl hizmeti bulunmak,

C — En az iki yıldan beri İl Sivil Savunma Müdürlüğü, Sivil Savunma Uzmanlığı, Sivil Savunma Koleji Müdür veya Yardımcılığı görevlerinden birisinde bulunmuş olmak,

D — Sicil notu ortalaması iyi olmak,

6) Genel Müdür Yardımcısı olabilmek için;

A — Fakülte ve en az iki yıllık yüksekokul mezunu olmak,

B — Beş yılı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü merkez ve taşra teşkilatında olmak üzere en az 10 yıl hizmeti bulunmak,

C — En az iki yıldan beri Sivil Savunma Genel Müdürlüğünde Daire Başkanlığı veya en az 5 yıldan beri İl Sivil Savunma Müdürlüğü, Sivil Savunma Koleji Müdürlüğü veya Şube Müdürlüğü görevlerinden birisinde bulunmak,

D — Sicil notu ortalaması iyi olmak,

Gerekmektedir.

Ancak, İl Sivil Savunma Müdürü, Sivil Savunma Uzmanı, Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Sivil Savunma Uzmanı, Sivil Savunma Koleji Müdürü, Müdür Yardımcısı görevleri için ihtiyaç duyulan hallerde; Kamu Kurum ve Kuruluşlarında en az 10 yıl çalışmış ve sicil notu ortalaması iyi olan fakülte ve iki yıllık yüksekokul mezunlarından naklen veya yeniden personel atanabilir.

Atanma Esasları

Madde 12 — Sivil Savunma Personelinden;

1) Sivil Savunma Koleji Müdürü ve Yardımcıları, İl Sivil Savunma Müdür Yardımcıları, İlçe Sivil Savunma Müdürleri, Şefler, Sivil Savunma Uzmanları, Sivil Savunma Memurları ve İkaz - Alarm Memurları, Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Sivil Savunma Uzmanları;

Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün görüşü, Personel Genel Müdürlüğünün teklifi ve Bakan onayı ile,

2) Daire Başkanları, İl Sivil Savunma Müdürleri ve Şube Müdürleri;

Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün görüşü, Personel Genel Müdürünün teklifi ve Bakanlık Encümeni kararı üzerine Bakan onayı ile,

3) Genel Müdür Yardımcıları;

Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün görüşü alınarak, Personel Genel Müdürünün teklifi ve Bakanlık Encümeni kararı üzerine Müşterek Kararname ile,

Atanırlar.

ÜÇÜNCÜ KISIM

ARAŞTIRMA PLANLAMA VE KOORDİNASYON PERSONELİNİN NİTELİKLERİ VE ATANMA ESASLARI

Nitelikleri

Madde 13 — Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Personelinde aşağıdaki nitelikler aranır.

1) APK Uzman Yardımcısı ve Planlama Uzman Yardımcısı olabilmek için;

A — İşletme, İstatistik, Siyasal Bilimler, Hukuk, Maliye, İktisat, İdari Bilimler, Kamu Yönetimi, Ticari İlimler dallarında öğrenim yapan en az Fakülte, Akademi veya en az 4 yıllık yüksekokulları veya bunlara denkliği Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığınca kabul edilen yabancı okulları bitirmek,

B — Araştırmacı ve yaratıcı zekaya, düşündüğünü anlatabilme ve karşısındakini inandırabilme yeteneğine; analiz, sentez ve yorum gücüne sahip olmak,

C — Memleketin her ikliminde iş görmeye ve her vasıta ile gezip dolaşmaya herhangi bir engeli olmadığı sağlık kurulu raporu ile belgelenmiş olmak,

D — Atanma talebinde bulunduğu tarih itibarıyla 30 yaşından gün almamış olmak,

Gerekmektedir.

2) APK ve Planlama Uzman Yardımcılığına atanmada;

A — APK Kurulu Başkanlığı ile İl ve İlçe Planlama Birimlerinin görev alanına giren konularda master yapmış olmak,

B — Geçerli yabancı dillerden birini iyi derecede bilmek,

C — APK Kurul Başkanlığı ile İl ve İlçe Planlama Birimlerinin görev alanına giren konularda seminer, kurs veya bu nitelikteki eğitim programlarından mezun olmak,

Tercih sebebidir.

3) APK Uzmanı ve Planlama Uzmanı Unvanı "İçişleri Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı ile İl ve İlçe Planlama Birimleri Uzmanlık Yönetmeliği" hükümlerine göre kazanılır.

4) İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğüne atanabilmek için;

A — APK Uzmanı veya Planlama Uzmanı olmak,

B — Sicil notu ortalaması iyi olmak,

Gerekmektedir.

Atanma Esasları

Madde 14 — Araştırma Planlama ve Koordinasyon Personeli;

APK Kurulu Başkanlığının görüşü. Personel Genel Müdürünün teklifi ve Bakanlık onayı ile atanır ve aynı usulle naklonulurlar.

DÖRDÜNCÜ KISIM

İL ÖZEL İDARE MÜDÜRLERİNİN NİTELİKLERİ VE ATANMA ESASLARI

Madde 15 — İl Özel İdare Müdürü olabilmek için;

1) Hukuk, Siyasal Bilimler, İdare, Maliye, İktisat ve İşletme dallarında öğrenim yapan fakülte veya en az iki yıllık yüksekokulların birinden mezun olmak,

2) Bakanlıklar, Kamu Kurum ve Kuruluşları ve Mahalli İdarelerin Maliye ve Muhasebe Birimlerinde veya Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünde en az dört yıl süreyle çalışmış olmak,

3) Sicil notu ortalaması iyi olmak,

4) Merkezde Mahalli İdareler Genel Müdürünün, İllerde Valinin, İl Özel İdare Müdürlüğü yapabileceği hususunda olumlu görüşü bulunmak,

5) Yurdun her yerinde ve her türlü iklim şartlarında görev yapabileceği sağlık kurulu raporu ile belgelenmiş olmak,

- 6) İl Özel İdare Müdürlüğü sınavını kazanmak,
Gerekmektedir.

Atanma Esasları

Madde 16 — Yukarıdaki maddelerde yazılı şartları taşıyanlar boş İl Özel İdare Müdürlüklerine, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün görüşü, Personel Genel Müdürünün teklifi ve Bakanlık Encümeninin kararı üzerine Bakan onayı ile, atanırlar.

Bakanlık Mahalli İdareler Kontrolörlerinden istekli bulunanlar İl Özel İdare Müdürlüklerine sınav ve staja tabi tutulmaksızın atanabilirler.

İl Özel İdare Müdürlüğü Sınavı

Madde 17 — Bakanlık, gerekli gördüğü zamanlarda İl Özel İdare Müdürlüğü sınavı açabilir.

Sınavın tarihi, yeri, müracaat usulü ve gerekli bilgiler sınavdan en az 2 ay önce Bakanlık Merkez ve İller Teşkilatında duyurulur.

Sınava katılmak isteyenlerin dosyalarının en az bir ay önce Bakanlığa ulaştırılması zorunludur.

Adayların dosyaları, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ve Personel Genel Müdürlüğünce müştereken incelenerek sınava katılabilecekler yazılı tebligat yapılır.

Sınav Komisyonu; En az Genel Müdür seviyesinde bir görevlinin Başkanlığında Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Personel Genel Müdürlüğü ve Teftiş Kurulu Başkanlığının birer temsilcilerinden oluşur. Başkan ve üyeler Personel Genel Müdürünün teklifi üzerine Bakanlık onayı ile görevlendirilirler.

Sınavlar yazılı ve mülakat olmak üzere iki bölümde yapılır.

Yazılı sınav;

İdare Hukuku, Mahalli İdareler Mevzuatı, Maliye ve Muhasebe, Devlet Personel Hukuku, Yazışma ve Dosyalama Kuralları, Genel Kültür ve Türk İnkılap Tarihi konularından yapılır.

Yazılı sınavda değerlendirmeler 100 tam not üzerinden yapılır ve 60 ve daha yukarı puan alanlar Bakanlıkça tesbit edilecek bir tarihte mülakat sınavına tabi tutulurlar.

Mülakat sınavında adayların temsil kabiliyeti, kavrama ve ifade yetenekleri ve davranışları değerlendirilir. Mülakat sınavında 60 ve daha yukarı puan almak şarttır.

Yazılı ve mülakat sonuçlarının ortalaması sınavın sonuç notudur.

Sınav Komisyonlarının kararları kesindir.

Sınavı kazananlar boş İl Özel İdare Müdürlüklerine atanırlar. İlan edilen sınav sonuçları müteakip sınav tarihine kadar geçerlidir.

Sınav sonucunda başarılı olamayanlar gelecek dönemlerde açılacak, en çok iki sınava katılabilirler.

BEŞİNCİ KISIM

DiĞER İÇİŞLERİ PERSONELİNİN NİTELİKLERİ VE ATANMA ESASLARI

Nitelikleri

Madde 18 — Diğ er İç iş leri Personelinde aşağıdaki nitelikler aranır.

1) Ş ef olabilmek için;

A — En az lise ve dengi okul mezunu olup, 6 yıl ve daha yukarı hizmeti bulunmak,

B — Sicil notu ortalaması iyi olmak,

Gerekmemektedir.

Ancak, fakülte veya iki yıllık yüksekokul mezunu olanlar için Ş efliğ e atanmada 3 yıl hizmeti bulunmak yeterlidir.

2) Özel Kalem Müdürü, İl ve İlçe Yazı İş leri Müdürü olabilmek için;

A — Fakülte veya en az iki yıllık yüksekokul mezunu olmak,

B — Sicil notu ortalaması iyi olmak,

Gerekmemektedir.

Ancak, Özel Kalem Müdürü, İl ve İlçe Yazı İş leri Müdürlüğü görevlerine yukarıda yazılı tahsil şartlarını haiz personel bulunmaması halinde, İç iş leri Bakanlığı merkez ve taş ra teş kilatı ile diğ er Kamu Kurum ve Kuruluş larında en az 10 yıl hizmeti olan lise ve dengi okul mezunları da bu görevlere atanabilirler.

3) Şube Müdürü, Eğitim Uzmanı ve Uzman olabilmek için;

A — Fakülte veya iki yıllık yüksekokul mezunu ve en az 8 yıl hizmeti olmak,

B — En az iki yıldır şef veya daha üst ünvanlı bir görevde çalışmak,

C — Sicil notu ortalaması iyi olmak,

Gerekmetedir.

Lise veya dengi okul mezunu olupta İçişleri Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatında en az 10 yıl hizmeti olanlar yukarıdaki şartları taşımaları halinde Şube Müdürlüğüne atanabilirler.

4) Şifre Memuru, Ayniyat Saymanı, Ambar Memuru, Mutemet, Daktilograf, Tahrirat Kâtibi ve Memur olabilmek için;

A — En az lise veya dengi okul mezunu olmak,

B — İlk defa atananlar için 30, naklen atananlar için 35 yaşından gün almamış olmak,

5) Teknik Hizmetler, Sağlık Hizmetleri ve Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfına dahil bulunan görevlere atanabilmek için;

A — Devlet Memurları Kanunu'nun 36. maddesinde belirtilen hizmet sınıfları ile ilgili öğrenim kurumlarını bitirmiş olmak,

B — İlk defa atananlar için 30 yaşından gün almamış olmak,

Gerekmetedir.

Atanma Esasları

Madde 19 — Diğer İçişleri Personelinden;

1) Merkez Teşkilatında görevli Şube Müdürleri,

İlgili Birim Başkanlığının görüşü, Personel Genel Müdürünün teklifi ve Bakanlık Encümeninin kararı üzerine Bakan onayı ile,

2) İl Teşkilatında görevli Şube Müdürleri,

İlgili Vali Yardımcısının teklifi üzerine Vali onayı ile,

3) İçişleri Bakanlığı merkez teşkilatında görevli Eğitim Uzmanı, Uzman, Şef, Ayniyat Saymanı, Mütercim, Tercüman, Şifre Memuru, Ambar Memuru, Mutemet, Daktilograf, Memur ve Şoförler,

İlgili Birim Başkanlığının görüşü, Personel Genel Müdürünün teklifi ve Bakanlık onayı ile,

4) İçişleri Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatında görevli bulunan Teknik Hizmetler, Sağlık Hizmetleri ve Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı Personeli,

İlgili Birim Başkanlığının görüşü, Personel Genel Müdürünün teklifi ve Bakanlık onayı ile,

5) Özel Kalem Müdürleri, İl ve İlçe Yazı İşleri Müdürleri,

İlgili Vali Yardımcısı veya Kaymakamın teklifi üzerine, Vali onayı ile,

6) İl Teşkilatlarında görevli Şef, Şifre Memuru, Tercüman, Daktilograf, Tahrirat Kâtibi, Ambar Memuru, Memur ve Şoförler,

İlgili Vali Yardımcısının teklifi üzerine, Vali onayı ile,

7) İlçe Teşkilatlarında görevli Tahrirat Kâtibi, Daktilograf, Memur ve Şoförler,

İlçe Yazı İşleri Müdürünün teklifi üzerine Kaymakamın onayı ve Valinin tasdiki ile,

Atanırlar.

Diğer İçişleri Personeli İl içinde Valinin onayı ile yer değiştirebilirler. Bunlardan İllerde görevli olanlar, istekleri halinde ilgili Valiliklerin muvafakati ve onayı ile İller arasında naklen atanabilirler.

Bakanlık Merkez Teşkilatında görevli diğer İçişleri Personeli istekleri halinde Bakanlığın muvafakati ve ilgili Valinin onayı ile İller emrine atanabilirler.

İllerde görevli diğer İçişleri Personeli istekleri halinde, Valiliğin muvafakati ve Personel Genel Müdürünün teklifi üzerine Bakanlık onayı ile merkez teşkilatı emrine atanabilirler.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM MÜŞTEREK HÜKÜMLER

Madde 20 — İçişleri Bakanlığı Memurluklarına ilk defa ve aday olarak atanacaklar hakkında "İçişleri Bakanlığı Merkez ve Taşra Teşkilatına İlk Defa Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlik ve Yarışma Sınavları Özel Yönetmeliği" hükümleri uygulanır.

Madde 21 — Hizmet gerekleri, ihtiyaç, idari zaruretlar, Sıkıyönetim, Olağanüstü Hal ve İdari Yargı Kararları Uygulaması veya Valilikler ile Birim Başkanlıklarının gerekçeli teklifleri üzerine Bakanlık;

Valiliklerde görevli memurları diğer iller emrine veya merkez teşkilatına,

Merkez Teşkilatında görevli memurları iller teşkilatı emrine naklen atayabilir.

Madde 22 — Bakanlıkça atama yapılacağı önceden bildirilen il ve ilçe teşkilatı kadrolarına Valiliklerce, açıktan veya naklen atama yapılamaz ve bu kadrolar Bakanlık tasarrufu için açık tutulur.

Madde 23 — Kaymakamlık sıfatını kazanmış olanlar istekleri halinde boş bulunan İl Nüfus ve Vatandaşlık, İl Sivil Savunma, İl Planlama ve Koordinasyon ve İl Özel İdare Müdürlüklerine atanabilirler.

Mülki İdare Amirleri Atama Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinin 17. maddesinin b fıkrası ile, 1700 Sayılı Dahiliye Memurları Kanunu'nun değişik 3 üncü maddesinin A fıkrası son bendi hükümleri mucibince; İçişleri Bakanlığı Memurluklarına yapılacak atamalarda, bu Yönetmelikte belirtilen nitelik ve şartlar aranmaz.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

ÇEŞİTLİ HÜKÜMLER

Kaldırılan Yönetmelik

Madde 24 — Bakanlık Makamının 13.9.1984 tarihli onayları ile yürürlüğe konulmuş bulunan "İçişleri Memurlarının Nitelikleri, Sınav ve Atama Yönetmeliği'nin İçişleri Memurlarının Nitelikleri ve Atama Esaslarına ait hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır.

Bu Yönetmelikten Önce İçişleri Bakanlığı Memurluklarına Atananlar

Madde 25 — Bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihten önce, İçişleri Bakanlığı Memurluklarına atanan ve bu Yönetmelikte belirtilen şartları taşımayan personelin ünvanları kendileri için müktesep hak sayılır.

Ancak, söz konusu personelin bu Yönetmeliğin yürürlüğe girmesinden sonra atanmak isteyeceği üst ve diğer görevler için, bu Yönetmelikte belirtilen nitelikler aranır.

Yürürlük

Madde 26 — Bu Yönetmelik hükümleri İçişleri Bakanının onayı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

Madde 27 — Bu Yönetmelik hükümlerini İçişleri Bakanı yürütür.

11 Aralık 1987 tarihinde Bakan onayı ile yürürlüğe girmiştir.

POLİS AKADEMİSİ ÖĞRENCİ KIYAFET YÖNETMELİĞİNİN 8 nci MADDESİNE BAZI İLÂVELER YAPILMASINA DAİR YÖNETMELİK

Madde 1 — 28.4.1986 tarihli onayla yürürlüğe konulan “Polis Akademisi Öğrenci Kıyafet Yönetmeliği”nin 8 nci maddesinin (b) fıkrasına aşağıdaki bend eklenmiştir.

“Polis Akademisi öğrencilerinin uygulamalı eğitimleri sırasında giyecekleri yazlık eğitim pantolonu; koyu limon küfü rengine % 45 Polyester, % 55 yün elyaf karışımı iplikten imal edilen yazlık kumaştan yapılır. Paçaları lastikli olup, golf şeklindedir. (Şekil 5 - a)”

Madde 2 — Aynı Yönetmeliğin 8 inci maddesinin (c) fıkrasına aşağıdaki bend eklenmiştir.

“Polis Akademisi öğrencilerinin uygulamalı eğitim sırasında giydikleri yazlık eğitim şapkası; yazlık gömlek renk ve kumaşından, kışlık dahili elbise ile giyilecek eğitim şapkası; kışlık elbise renk ve kumaşından olup, üst kısmı kasnaksızdır. Dört parça kumaş ortadan astar kumaşı ile birlikte dikişlidir. Siperlik naylon üzerine geçirilmiş kumaştan yapılır. Şapkanın ön ortasına bezden yapılmış Polis kokartı takılır. Şapka siperinin, şapka kumaşı ile birleştiği hizadan, yan düğmeleri rapt edilecek şekilde birbuçuk santimetre genişliğinde kumaştan sakındırak takılır. Şapkanın arkasına kumaşla tela arasına gelecek şekilde birbuçuk santimetre genişliğinde büzgünlü lastik dikilir. Ayrıca şapkanın her iki yanına ikişer havalandırma deliği bulunur. (Şekil 3 - c)”

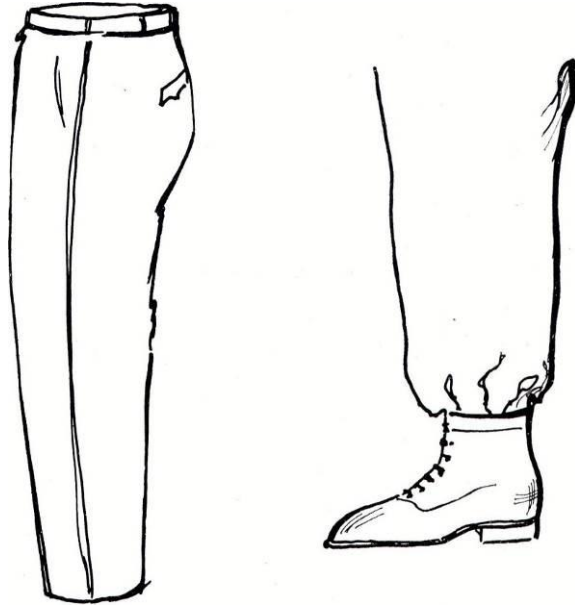
Madde 3 — Aynı Yönetmeliğin 8 inci maddesine aşağıdaki (d) fıkrası eklenmiştir.

“Ayakkabı (Bot) : Akademi öğrencilerinin uygulamalı eğitim sırasında giyecekleri bot'un boyu yirmi üçbuçuk santimetre olup, üstü si-

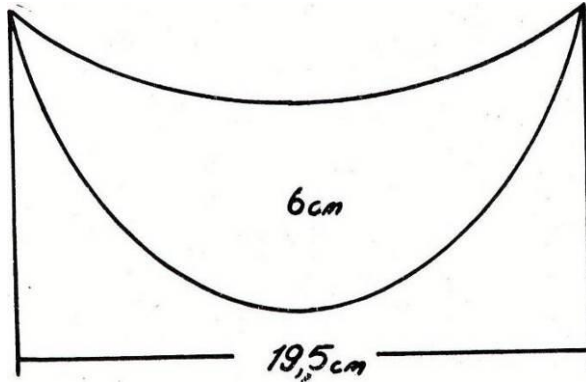
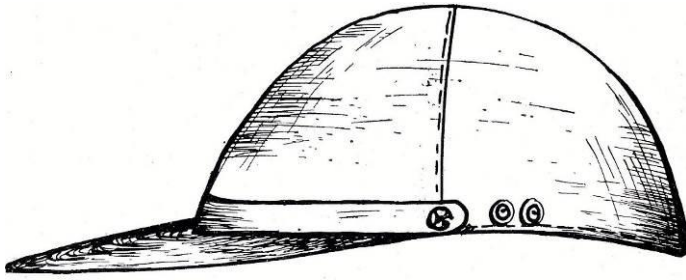
yah ve düz deriden, altı köseleden yapılıır. Tercihen içi miflonsuzdur. Baldırın yarısına gelecek şekilde konçlu ve bağcıklıdır. Uzun konçlu botun temin edilemediği hallerde kısa konçlu bot giyilir. (Şekil 3-g)

Madde 4 — Bu Yönetmelik hükümleri onayı tarihinden itibaren yürürlüğe girer.

Madde 5 — Bu Yönetmelik hükümlerini İçişleri Bakanı yürütür. 30 Ocak 1987 tarihinde Bakan onayı ile yürürlüğe girmiştir.



Şekil — 5/a



Şekil — 3/c



Şekil — 3/g

**POLİS AKADEMİSİ ÖĞRENCİLERİNİN İSTİHKAK
YÖNETMELİĞİ 12 nci MADDESİ EKİ POLİS AKADEMİSİ
ÖĞRENCİLERİ İSTİHKAK CETVELİNİN DEĞİŞTİRİLMESİ
HAKKINDA YÖNETMELİK**

Madde 1 — 31.12.1985 tarihli onayla yürürlüğe giren Polis Akademisi Öğrencilerinin İstihkak Yönetmeliği'nin 12 nci maddesi eki olan Polis Akademisi Öğrencileri İstihkak Cetveli EK-1'deki şekilde değiştirilmiştir.

Madde 2 — Sayıştay'ın görüşü alınan bu yönetmelik onay tarihinde yürürlüğe girer.

Madde 3 — Bu Yönetmeliği İçişleri Bakanı yürütür.

20 Nisan 1987 tarihinde Bakan onayı ile yürürlüğe girmiştir.

**POLİS AKADEMİSİ ÖĞRENCİLERİ İSTİHKAK
CETVELİ**

EK

Sınıflarda Verilecek Malzemeler

Öz.

MALZEMENİN CİNSİ	1. Sın.	2. Sın.	3. Sın.	4. Sın.	Eğt, Sın
Ders Araç - Gereçleri (Takım)	1	1	1	1	1
Ders Kitap (Takım)	1	1	1	1	1
Dahili Elbise	1	1	1	1	1
Harici Elbise (Kışlık)	1	1	1	1	1
Harici Şapka (Kışlık)	1	1	1	1	1
Palto veya Pardesü	1		1		1
Dahili Gömlek	2	2	2	2	2
Harici Gömlek	2	2	2	2	2
Yazlık Harici Gömlek	1	1	1	1	1
Yazlık Dahili Pantolon	1	1	1	1	1
Yazlık Harici Pantolon	1		1		1
Yazlık Harici Şapka	1		1		1
Beyaz Gömlek	1		1		1
Yazlık Eğitim Pantolonu	1		1		
Yazlık Eğitim Şapkası	1		1		
Eğitim Ayakkabısı (Bot)	1		1		
Pijama	1	1	1	1	1
Bornoz	1				
Fanila (Beyaz)	2	2	2	2	2
Kilot (Beyaz)	4	4	4	4	4
Atlet (Beyaz)	2	2	2	2	2
Çorap (Siyah)	4	4	4	4	4
Mendil (Beyaz)	4	4	4	4	4
Kravat (Siyah)	2	2	2	2	2
Eşofman (Takım)	1	1	1	1	1

Kısa Şort	1	1	1	1	1
Spor Ayakkabısı	1	1	1	1	1
Ayakkabı (Yazlık)	1	1	1	1	1
Ayakkabı (Kışlık)	1	1	1	1	1
Tokyo/Terlik	1	1	1	1	1
Yüz Havlusu	2	2	2	2	2
Ayak Havlusu	1	1	1	1	1
Eldiven (Meşin)	1		1		1
Elbise Askısı	6				6
Elbise Fırçası	1				1
Diş Fırçası	2	2	2	2	2
Yüz Aynası (Ufak)	1				1
Kemer	1	1	1	1	1
Plastik Sabunluk	1		1		1
Polis Akademisi Yazılı Sırt Çant,	1				1
Polis Akademisi Yazılı El Çant.	1				1
Tıraş Makinası (Jiletli)	1				1
El/Banyo Sabunu	4	4	4	4	4
Tıraş Sabunu	4	4	4	4	4
Tıraş Kabı	1				1
Diş Macunu	4	4	4	4	4
Dikiş Kutusu	1				1
Atkı (Yün)	1		1		1
Valiz	1				1
Tırnak Makası	1				1
Kordon	1		1		1
Göğüs Amblemi	2				2
Kol Amblemi	3				3

**EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ HİZMETİÇİ EĞİTİM
YÖNETMELİĞİNDE BAZI DEĞİŞİKLİKLER YAPILMASI
HAKKINDA YÖNETMELİK**

Madde 1 — 6.10.1983 günlü onayla yürürlüğe giren Emniyet Genel Müdürlüğü Hizmetiçi Eğitim Yönetmeliğinin 29 ncu maddesinin C fıkrasına "daha çok süreli kurslarda" ibaresinden sonra "(Komiser Yardımcılığı Kursu hariç)" ibaresi eklenmiştir.

Madde 2 — Aynı Yönetmeliğin 34 neti maddesi 2 nci fıkrasına "Kurs müddetinin onda bir" ibaresinden sonra "Ders günü" ibaresi eklenmiştir.

Madde 3 — Aynı Yönetmeliğin 37 nci maddesi 4 ncü fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"Kursiyerlerin doktora sevk işlemleri Birim Müdürlüğünce yürütülür ve tedavi giderleri Birim Müdürlüğünce ödenir."

Madde 4 — Aynı Yönetmeliğin 39 ncu maddesi (a) fıkrası (2) bendi başına "2 yıllık Yüksekokul mezunu ile" ibaresi; (3) bendine "Meslek içinde" ibaresinden sonra "en az 3 yıllık" ibaresi eklenmiştir.

Madde 5 — Aynı Yönetmeliğin 41 nci maddesinin 1 nci fıkrasına "39 ncu maddeye göre uygun görülen" ibaresinden sonra "2 yıllık Yüksekokul mezunu ile" ibaresi, 2 nci fıkrasının başına "En az 3 yıllık" ibaresi eklenmiştir.

Madde 6 — Aynı Yönetmeliğin 46 nci maddesi 4 ncü fıkrası başına "Ara veya bitirme sınavlarında" ibaresi eklenmiş; 6 nci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"Ayrıca ara ve kurs bitirme sınavları sonunda en çok iki dersten başarısız olan adaylara son sınav tarihinden itibaren en az üç gün sonra yapılacak bütünleme sınavı hakkı tanınır. Bütünlemede başarısız olanların kursla ilişkisi kesilir."

Madde 7 — Bu Yönetmelik onay tarihinde yürürlüğe girer.

Madde 8 — Bu Yönetmeliği İçişleri Bakanı yürütür.

30 Nisan 1987 tarihinde Bakan onayı ile yürürlüğe girmiştir.

**POLİS KOLEJİ ÖĞRENCİLERİ KIYAFET VE İSTİHKAK
YÖNETMELİĞİNİN 6 NCI MADDE (b) FIKRASININ
DEĞİŞTİRİLMESİ HAKKINDA YÖNETMELİK**

Madde 1 — 20.12.1984 tarihli onayla yürürlüğe giren Polis Koleji Öğrencileri Kıyafet ve İstihkak Yönetmeliğinin 6 ncı madde (b) fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

b. Pardesü: "Elbiselik veya Trençkotluk kumaştan koyu limon küfü renginde ve Palto görünümündedir. Belinde 6 cm. eninde kemer bulunur."

Madde 2 — Bu Yönetmelik, onay tarihinde yürürlüğe girer.

Madde 3 — Bu Yönetmeliği İçişleri Bakanı yürütür.

30 Haziran 1987 tarihinde Bakan onayı ile yürürlüğe girmiştir.

**POLİS AKADEMİSİ DİSİPLİN YÖNETMELİĞİNDE BAZI
DEĞİŞİKLİKLER YAPILMASI HAKKINDA YÖNETMELİK**

Madde 1 — 30.1.1985 tarihli onayla yürürlüğe giren Polis Akademisi Disiplin Yönetmeliğinin 8 nci maddesinin (b) bendindeki "Sınıflar Amirliğine" ibaresi, "Öğrenci İşleri Şube Müdürlüğüne" olarak değiştirilmiştir.

Madde 2 — Aynı Yönetmeliğin 30 ncu maddesinin 1 nci fıkrası (d) bendindeki ve son fıkrasındaki sınıf komiserlerinin başına "Sınıf Amirleri ve" ibaresi eklenmiştir.

Madde 3 — Aynı Yönetmeliğin 33 neti maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

"Genel Müdür uygun görürse Öğrenci Disiplin Kurulunun kararlarını bir alt cezaya indirerek onaylayabilir."

Madde 4 — Bu Yönetmelik, onay tarihinde yürürlüğe girer.

Madde 5 — Bu Yönetmeliği İçişleri Bakanı yürütür.

30 Haziran 1987 tarihinde Bakan onayı ile yürürlüğe girmiştir.

POLİS AKADEMİSİ EĞİTİM ÖĞRETİM VE SINAV YÖNETMELİĞİNİN BAZI MADDELERİNİN DEĞİŞTİRİLMESİ HAKKINDA YÖNETMELİK

Madde 1 — 25.10.1985 tarihli onayla yürürlüğe giren Polis Akademisi Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliği'nin 12 nci maddesi başlığı ile beraber aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Sınav Esasları

Madde 12 — Sınavlar aşağıdaki esaslara göre yapılır;

Sınavlar, ara sınavları, dönem sonu (yarıyıl sonu veya yıl sonu) sınavları ve bütünleme sınavlarıdır. Ayrıca engel ve ek bütünleme sınavları açılabilir.

Sınavlar, öğretim elemanının ders yükü ve öğrencilerin sayısı dikkate alınarak test usulü, yazılı öğretim elemanının isteği Yönetim Kurulunca uygun bulunması halinde sözlü olarak, Beden eğitimi, Silah, Polis Taktik ve Teknikleri ile ilgili dersler uygulamalı olarak yapılabilir ve ilgili öğretim elemanı tarafından değerlendirilir. Zorunlu hallerde Akademi Başkanı bu görevi başka bir öğretim elemanına verebilir.

Dini ve Milli Bayramlar dışında Cumartesi ve Pazar günleri de sınav yapılabilir.

Sınav programları Akademi Başkanlığınca tesbit edilir ve sınavlardan en az bir hafta önce ilan edilir.

Sınav yeri Akademi Başkanlığınca belirlenir ve yeteri kadar gözlemci görevlendirilir.

Sınavlarda kopya yapanlar, kopyaya teşebbüs edenler veya kopyaya yardım edenler ile sınav kâğıtlarının incelenmesi sırasında kopya yaptığı veya yardım ettiği öğretim elemanlarının beyanı ile anlaşılanlar o sınavdan (0) almış sayılırlar. Bunlar hakkında ayrıca disiplin soruşturması yapılır.

Öğrenciler sınava tekrar devam etmek üzere her ne sebeple olursa olsun sınav yerinden çıkamazlar. Çıkan öğrenciler tekrar sınav yerine alınmazlar.

Her bir sınavda öğrenciler sınav zamanına kadar okutulan ders konularının tamamından sorumludurlar.

Sınavlar 100 tam not üzerinden değerlendirilir. Kesirli notlar en yakın tam nota dönüştürülür.

Sınav sonuçları bir sonraki sınav tarihinden en az bir hafta öncesine kadar ilan edilir.

Madde 2 — Aynı Yönetmeliğin 13 ncü maddesi başlığı ile beraber aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Ara ve Dönem Sonu Sınavları

Madde 13 — a) Ara sınavları aşağıdaki esaslara göre düzenlenir ve değerlendirilir.

Bir ders için her yarıyıl da ayrı tarihlerde, en az iki ara sınavı yapılır.

Ara sınavlarının hangi tarihlerde ve nerede yapılacağı her yarıyılın başladığı günü izleyen ay içinde dersten sorumlu öğretim elemanının görüşü de alınarak Akademi Başkanlığına tespit ve ilân edilir.

İki yarıyıl devam eden derslerin ara sınavlarının yapılacağı tarih ve yerlerin tespit ve ilânı her iki yarıyıl için birlikte yapılabilir.

Bir günde ilgili eğitim - öğretim programının aynı yarıyıl veya yıl için öngördüğü derslerden en çok ikisinin ara sınavı yapılabilir.

Öğrencinin bir dersin dönem sonu sınavına katılabilmesi için, ara sınav notu ortalamasının tam notun en az yüzde kırkı olması gerekir.

Not ortalaması, öğrencinin ara sınavlarda almış olduğu notların toplamının, ara sınav sayısına bölünmesiyle belirlenir. Bu suretle bulunacak sayı buçuklu ise tam sayıya yükseltilir.

Öğrenciler, her yarıyıl da açılan sınavlara katılmak zorundadırlar. Ancak haklı ve geçerli bir sebep olmaksızın ara sınavlara katılmamış olan bir öğrencinin, katıldığı ara sınavlardan almış olduğu notların toplamının, açılmış olan ara sınav sayısına bölünmesiyle bulunacak not ortalaması, tam notun en az yüzde kırkı ise bu öğrenci o dersin dönem sonu sınavına katılabilir.

Ara sınav not ortalaması tam notun yüzde kırkının altında kalmış olan öğrenciler için önceden tespit ve ilân edilmiş olan ara sınavlardan başka telafi sınavı açılmaz.

b) Dönem sonu sınavları aşağıdaki esaslara göre düzenlenir ve değerlendirilir.

Bir dersin dönem sonu sınavı o dersin tamamlandığı yarıyıl veya yıl sonunda yapılır.

Bir dersin dönem sonu sınavına girebilmek için;

- a) Devamsız duruma düşmemiş olmak,
- b) Yarıyıl içinde yapılan ara sınavlarına katılmış olmak, (Mazereti sebebiyle katılamayanlar için engel sınavı yapılır. Geçerli mazereti olmayanlar hakkında 13 ncü maddenin (a) bendinin 8 nci fıkrası hükmü uygulanır.)

c) Uygulamalarda başarılı olmak,

Şarttır.

Ders ve uygulamalar ayrı mütalaa edildiğinde yukarıdaki başarı şartları uygulama için de aynen geçerlidir.

Son sınıf öğrencileri dönem sonu sınavlarına girebilmesi veya mezun olabilmesi için bunlara tez veya mezuniyet çalışması yaptırabilir. Bu çalışmaların nasıl yapılacağı Akademi Başkanlığıınca düzenlenir.

Öğrencinin bir dersin dönem sonu sınavında başarılı olması için 100 tam not üzerinden en az 50 not alması gerekir.

Madde 3 — Aynı Yönetmeliğin 14 ncü maddesi başlığı ile beraber aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Ders Başarı Notu

Madde 14 — Ders başarı notu, ara sınav not ortalaması ile dönem sonu veya bütünleme sınavında alınan notun birlikte değerlendirilmesi ile tespit edilir.

Ders başarı notu ara sınav not ortalamasının yüzde kırkı ile dönem sonu sınav notunun yüzde altmışı toplanarak elde edilir.

Bir dersten başarılı olmak için bu şekilde hesaplanan notun en az 50 olması gerekir.

Madde 4 — Aynı Yönetmeliğin 15 nci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Madde 15 — Dönem sonu sınavına girme hakkını kazanıp ta sınava giremeyen veya girip te dönem sonu sınavında 100 tam not üzerinden

50'nin altında not alan yahut ara sınav not ortalamasının yüzde kırkı ile dönem sonu sınav notunun yüzde altmışı alınarak hesaplanan ders başarı notu 50 nin altına düşen öğrenciler için aynı sınav döneminde bütünleme sınavı açılır.

Donem sonu sınavları ile bütünleme sınavları arasında en az 7 gün ara verilir.

Akademi Başkanlığınca uygun görülmesi halinde bütünleme sınavları uygulamalı eğitim yerinde yapılabilir.

GEÇİCİ MADDE — 1986 - 1987 öğretim yılında bütünlemeye kalan öğrenciler, bütünleme sınavında en az 60 puan almak kaydıyla o dersten başarılı sayılırlar.

Madde 5 — Bu Yönetmelik, onay tarihinde yürürlüğe girer.

Madde 6 — Bu Yönetmeliği İçişleri Bakanı yürütür.

30 Haziran 1987 tarihinde Bakan onayı ile yürürlüğe girmiştir.

T. C.
DANIŞTAY
Birinci Daire

Esas No: 1987/367
Karar No: 1987/352

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 28 inci maddesinde yer alan "Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, en geç altmış gün içinde işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur" hükmünde yer alan süre konusunda uygulamada düşülen duraksamanın giderilmesi amacıyla istişari düşünce istemine ilişkin olan ve Başbakanlığın 2.10.1987 günlü ve Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü K. K. Gn. Md. 03/-174-303/05666 sayılı ve ACELE işaretli yazısında aynen:

"2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 28 inci maddesinin birinci fıkrasında, Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idarenin en geç altmış gün içinde işlem tesis etmeye ya da eylemde bulunmaya zorunlu bulunduğu hükme bağlanmıştır.

Bilindiği gibi, yürütmenin durdurulması kararları iptal davası sonucuna kadar dava konusu işlemin uygulanmasını erteleyen ara kararlardır. İptal davasının sonuçlanması üzerine bu çeşit kararlar hiç bir işleme gerek kalmadan ortadan kalktığına göre yürütmenin durdurulması kararının henüz uygulanmadığı altmış günlük süre içinde esas hakkında kararın tebliğ edilmesi halinde bu kararın uygulanmasında ikinci bir altmış günlük sürenin başlayıp başlamayacağı hususunda tereddüde düşülmüştür.

Bu hususta Danıştay Kanununun 23 üncü maddesine göre ivedilikle görüşünüzün bildirilmesini arzederim." denilmektedir.

Gereği görüşülüp düşünüldü:

Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin iptal kararları, idari işlemten önceki hukuki durumun, idari işlem hiç

yapılmamış gibi bütün unsurlarıyla birlikte yeniden geri gelmesi sonucunu doğuran, yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararları ise, konusu olan idari işlemi değil, idari işlemin yürütülebilirliğini ortadan kaldıran bir nitelik taşır. Ancak, idarelerin gereklerine göre işlem yapmaları zorunlu olan yargı kararları olma bakımından, yürütmenin durdurulması kararıyla iptal kararları arasında hiç bir fark yoktur. Bu kararların, maddi koşulların elverdiği ölçüde, derhal uygulanması idare hukukunun genel ilkelerindendir. Hukukumuzda ise söz konusu kararların “makul süre” içinde uygulanması zorunluluğu yerleşmiş idare hukuku içtihadı olup “makul süre” kararların uygulanması için gerekli idari işlem ve usullerin yerine getirilebilmesi için idarelerin gereksinim duyabilecekleri süredir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun, 28 inci maddesinin 1 inci bendinde yer alan, “Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, engeç altmış gün içinde işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur” hükmü, idari yargı mercilerince verilen esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararların, maddi koşulların elverdiği ölçüde derhal uygulanması zorunluluğunu ortadan kaldırarak, idareye kararın tebliği tarihinden başlayıp altmış günün dolmasına kadar süren bir uygulamama yetkisi tanıyan bir hüküm değildir. Maddede “en geç altmış gün içinde” denilmekle, kararların, derhal uygulanması ilkesi benimsenmiş, her durumda bu sürenin altmış günü aşamayacağı, kararların uygulanması için idarelerin gereksinim duydukları sürenin nihayet altmış günle sınırlı bulunduğu hükme bağlanmıştır.

Anılan hükmü, idareye, altmış günün dolmasına kadar süren bir bekleme yetkisi tanıdığı biçimde yorumlamanın, gerek hükmün sözüne gerekse idari yargı yerlerince yürütmenin durdurulmasına ve esasa ilişkin olarak verilen kararların hukuksal sonuçlarına aykırı düşeceği açıktır.

Duraksamaya düşülen konuya bu açıdan yaklaşıldığında şu sonuca varılacaktır.

Yürütmenin durdurulması kararları, kararın ilişkin bulunduğu olayın konusuna, durumuna, başka bir anlatımla maddi koşullarına göre her hangi bir süreye gereksinme duyulmadan yerine getirilebilecek bir durum göstermekte ise kararın uygulanmasının geciktirilmesi ve altmış günün dolmasının beklenmesi iyi niyet kurallarıyla bağdaşmaz.

Yürütmenin durdurulması kararıyla davaya konu işlemin yürütülebilme niteliği ortadan kalkar, İdare yazısındaki deyimle yürütülmesi ertelenir. Yürütmenin durdurulması kararından sonra verilen iptal kararlarının da ilgili yönünden aynı doğrultuda işlem yapılması veya eylemde bulunulması gibi hukuki sonuçlar doğurduğu çok açıktır. Bu durumda, esasa ilişkin verilmiş iptal kararından önceki yürütmenin durdurulması kararının altmış günü geçmeyen en kısa süre içinde uygulanmış olduğunu varsaymak gerekir. Yürütmenin durdurulması kararından sonra esasa ilişkin olarak verilen iptal kararı üzerine, her iki kararın idarece yapılacak işlem yönünden bir farklılığı bulunmadığından, İdarelerin, yürütmenin durdurulması kararı üzerine yaptıkları işlemi sürdürmekten başka yapacakları bir şey yoktur.

Yürütmenin durdurulması kararlarının geçerliliğini sürdürdüğü dönemde verilmiş bir iptal kararı için, artık, "en geç altmış gün" de olsa ayrı bir uygulama süresinden söz edilemez. İptal kararının öngördüğü hukuksal sonuç, daha önce verilmiş yürütmenin durdurulması kararının uygulanmasıyla sağlanmıştır.

Bu hukuksal sonucu teyid eden, kesinleştiren bir iptal kararının, uygulanması için yeniden bir altmış günlük süreden söz ederek, uygulamanın davacı aleyhine ertelenmesinin, anlamlı bir açıklaması olamaz. Bir an için, yürütmenin durdurulması kararının uygulanmış olduğunu —ki uygulanması zorunludur— varsayacak olursak, iptal kararının verilmesiyle, yürütmenin durdurulması kararının ve bunun sonucu olarak uygulamanın da ortadan kalkacağı öne sürülerek, hukuka aykırı olduğu yargısal kararlarla saptanan bir idari işlemin, altmış gün daha uygulanmasının sürdürülmesi gibi hukuk Devleti ilkesiyle bağdaştırılması olanaksız bir durumun ortaya çıkacağı ve Yasanın böyle bir amaç gütmeyeceği çok açıktır.

Davacı yönünden aynı sonuçları yaratan, idare yönünden de yürütmenin durdurulması kararının uygulanması için gerekli usul ve işlemlerden değişik usul ve işlemler gerektirmeyen iptal kararının yeni bir uygulama süresine ihtiyaç göstermesi ve bu nedenle de uygulamanın geciktirilmesi söz konusu olamaz.

Açıklanan nedenlerle, idari yargı yerlerince verilen yürütmenin durdurulması kararının henüz uygulanmadığı altmış günlük süre içinde esasa ilişkin olarak verilen iptal kararının tebliğ edilmesi durumunda, iptal kararının uygulanması bakımından yeni bir altmış günlük sürenin başlamasına yasal olanak bulunmadığı mütalaa kılınmakla dosya-

nın Danıştay Başkanlığına sunulmasına 8.10.1987 gününde oybirliğiyle karar verildi.

Başkan
Hasan Basri Gültekin
(imza)

Üye
Fikret Ungan
(imza)

Üye
İbrahim Akıncı
(İmza)

Üye
Birsen Çırakman
(İmza)

Üye
Nursel Aymakoğlu
(İmza)

**TÜRK İDARE DERGİSİ NİN 374 377 NCİ SAYILARINDA
YAYIMLANAN YAZILARA İLİŞKİN FİHRİST**

Muallâ ERKUL

APK Uzman Yardımcısı

I. KONU FİHRİSTİ

(KRONOLOJİK)

GENEL İDARE İLE İLGİLİ KONULARI İÇEREN MAKALELER

Konusu	Yazan	Yayımlandığı Derginin	
		Sayısı	Sayfası
Başbakan Sayın Turgut ÖZAL' ın Türk İdareciler Derneğinde Yaptıkları Konuşma		374	1— 14
Kamu Hizmetlerinde Emir ve Uygulanması	Orhan PİRLER	374	15— 36
Cumhuriyet Türkiye'sinde Bakanlıkların Kuruluş ve Örgütlenmesine İlişkin Gelişimin Yasal Süreci	Tacettin KARAER	374	37— 57
İl ve İlçe Düzeyinde Planlama Yönetimi	Dr. Tayfur ÖZŞEN	374	59— 93
Mülki İdare Amirleri ve Kamulaştırma	Fethi AYTAÇ	375	1— 32
Mülki İdare Amirlerinin Planlama, Koordinasyon ve İzleme Görevleri	Dr. Tayfur ÖZŞEN	375	41— 78
2677 Sayılı Sivil Hava Meydanları ve Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Kanun	İbrahim KAYNAK	375	97—106
Bir Örnek Olay Olarak İlçede Yönetim - Halk İlişkileri	Mesut ŞENOL	375	107—131
Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği ve Uygulanması	Orhan PİRLER	376	17— 34
12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi	Tacettin KARAER	376	51— 73

Konusu	Yazarı	Yayımlandığı Derginin	
		Sayısı	Sayfası
Mülki İdare Amirlerinin Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına İlişkin İcraatların Değerlendirilmesi ve Denetlenmesi	Mustafa Yücel ÖZBİLGİN M. Doğan HATİPOĞLU	376	75—119
Vekâlet Görevi ve Aylığı	Muzaffer KULULAR	376	181—186
Demokratik Bir Toplumda İdari Vesayet Üzerine Bir Deneme	Prof. Dr. Bedri GÜRSOY	377	
3091 Sayılı Kanunun Uygulanmasında Ortaya Çıkan Sorunlar	Taner KOÇYILDIRIM	377	167—184
Kamu ve Özel Teşkilatlarda Otorite	Dr. Aziz AKGÜL Abdülkadir VAROĞLU	377	213—224

MAHALLİ İDARELERLE İLGİLİ KANUNLARA İLİŞKİN MAKALELER

Konusu	Yazan	Yayımlandığı Derginin	
		Sayısı	Sayfası
Belediye Sınırları Dışına Sürekli Sefer Yapan Belediye Otobüs Şoför ve Biletçilerinin Harcırah Durumu	Sami BELİNER Ercüment AKIŞ	374	109—115
Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları	Birgül GÜLER	374	117—143
Türkiye'de Kentleşme ve Yerel Yönetime Katılmada Halkın Rolü	Dr. Zerrin TOPRAK	374	185—198
Belediye ve Özel İdarelerin Araç - Gereç İthallerinde Uyulacak İşlem ve Usuller	Halil NİMETOĞLU Hüseyin ÖNAL	374	199—247
İmar Mevzuatına Göre Mahalli Mülkiye Amirlerinin Görev ve Yetkileri	Mehmet BULUT	375	33—40
İl Mahalli İdaresiyle İlgili Yeni Düzenlemenin Değerlendirilmesi	Osman MERİÇ	376	1—15
Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Yargı Yerlerince Düşürülmesi	Mehmet BULUT	376	35—50

Konusu	Yazan	Yayımlandığı Derginin	
		Sayısı	Sayfası
Mer'a İhtilafları, Mer'alara Karşı İşlenen Suçlar, Mer'aların Önemi ve Alınması Gereken Tedbirler	Hasan ÖZHAN	376	121—144
Mahalle Muhtar ve İhtiyar Kurulları	Fazlı DEMİREL	376	145—166
Toplum Kalkınması ve Belediyeler	Fethi AYTAÇ	377	31— 37
Mevsimlik Nüfus Hareketleri	Yrd. Doç. Dr. Zerrin		
Nedeniyle Kıyı Belediyelerinin Karşılaştıkları Sorunlar	TOPRAK	377	63— 73
Belediyelerde Halkla İlişkiler	Dr. Selçuk YALÇINDAĞ	377	75—114
Yerel Yönetimler ve Planlama	Dr. Tayfur ÖZŞEN	377	115—166
Festival Olgusu ve Belediyeler	Kutluay ÖKTEM – R. Ali UÇARCI	377	185—208

GÜVENLİKLE İLGİLİ KONULARI İÇEREN MAKALELER

Konusu	Yazan	Yayımlandığı Derginin	
		Sayısı	Sayfası
Uyuşturucu Maddelerin Yasa Dışı Ticaretini Önleyici Tedbirler	Doç. Dr. Durmuş TEZCAN	377	39— 62

DİĞER İNCELEME KONULARI İLE İLGİLİ MAKALELER

Konusu	Yazan	Yayımlandığı Derginin	
		Sayısı	Sayfası
Teşkilatlarda Birimler arası Yatay İlişkiler, Matris Teşkilatı ve Uyuşmazlık	Dr. Aziz AKGÜL Abdülkadir VAROĞLU	374	95—108
Belçika'da Devlet Memurları Statüsü	Şükrü ERDEM	374	145—170
İçişleri Bakanlığı Yayın Hizmetleri ve Telif Ücretlerine İlişkin Genel Esaslar	Muallâ ERKUL	374	171—183
Türkiye'de Çevre Sorunları	Orhan KIRLI	375	79— 96

Konusu	Yazan	Yayımlandığı Derginin	
		Sayısı	Sayfası
Stres Yönetimi	Dr. Aziz AKGÜL Abdülkadir VAROĞLU	375	133—148
Yapılabilirlik (Fizibilite) Araştırmaları	Mehmet KAYADELEN	375	149—166
Mülki Amir Gözüyle Kavramı ve Düşünceler	Turizm Arslan ÖZBEY	376	167—180
Yargıtay Kararı Karşısında Yasağa Aykırı Ad Koyma Sorunu	Kerem AL	377	209—211
Türk İdare Dergisi'nin 374- nci Sayılarında Yayımlanan Yazılara İlişkin Fihrist	377 Muallâ ERKUL	377	341—348

İÇİŞLERİ BAKANLIĞINCA DÜZENLENEN KURS VE SEMİNERLERDE VERİLEN KONFERANSLARA İLİŞKİN ÖZETLER

Konusu	Yazan	Yayımlandığı Derginin	
		Sayısı	Sayfası
İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri, APK ve Planlama Uzman Yardımcıları Eğitim Programları	Müşerref NEHROZOĞLU	375	167—178

MÜLKİ İDAREDE İZ BIRAKANLAR BÖLÜMÜNDE YAYIMLANAN MAKALELER

Konusu	Yazan	Yayımlandığı Derginin	
		Sayısı	Sayfası
Mithat Paşa	Mehmet ALDAN	374	249—279
Mutasarrıf Namık Kemal	Mehmet ALDAN	375	179—200
Kaymakam Şair Eşref	Mehmet ALDAN	376	187—212
Tahsin UZER	Mehmet ALDAN	377	225—257

**İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ
YAYIMLANAN MEVZUATA İLİŞKİN FİHRİST**

Konusu	Hazırlayan	Yayımlandığı Derginin Sayısı	Sayfası
1 Aralık 1986-28 Şubat 1987 Tarihleri Arasında Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri ile İlgili Mevzuat	Haydar ÖZTÜRKÇÜ	374	281—287
1 Mart 1987 - 31 Mayıs 1987 Tarihleri Arasında Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri ile İlgili Mevzuat	Haydar ÖZTÜRKÇÜ	375	201—208
1 Haziran 1987-31 Ağustos 1987 Tarihleri Arasında Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri ile İlgili Mevzuat	Haydar ÖZTÜRKÇÜ	376	213—218
1 Eylül 1987-30 Kasım 1987 Tarihleri Arasında Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri ile İlgili Mevzuat	Haydar ÖZTÜRKÇÜ	377	259—263

II. YAZAR ADLARI FİHRİSTİ

(ALFABETİK)

- AKGÜL, Dr. Aziz - Abdülkadir VAROĞLU, “Teşkilatlarda Birimler Arası Yatay İlişkiler, Matris Teşkilatı ve Uyuşmazlık”, Yıl 59, Sayı 374, Mart 1987, s. 95-108.
- AKGÜL, Dr. Aziz - Abdülkadir VAROĞLU, “Stres Yönetimi”, Yıl 59, Sayı 375, Haziran 1987, s. 133-148.
- AKGÜL, Dr. Aziz - Abdülkadir VAROĞLU, “Kamu ve Özel Teşkilatlarda Otorite”, Yıl 59, Sayı 377, Aralık 1987, s. 213-224.
- AL, Kerem, "Yargıtay Kararı Karşısında Yasağa Aykırı Ad Koyma Sorunu", Yıl 59, Sayı 377, Aralık 1987, s. 209-211.
- ALDAN, Mehmet, "Mithat Paşa", Yıl 59, Sayı 374, Mart 1987, s. 249-279.
- ALDAN, Mehmet, "Mutasarrıf Namık Kemal", Yıl 59, Sayı 375, Haziran 1987, s. 179-200.
- ALDAN, Mehmet, “Kaymakam Şair Eşref”, Yıl 59, Sayı 376, Eylül 1987, s. 187-212.
- ALDAN, Mehmet, "Tahsin uzer", Yıl 59, Sayı 377, Aralık 1987, s. 225-257.
- AYTAÇ, Fethi, "Mülki İdare Amirleri ve Kamulaştırma", Yıl 59, Sayı 375, Haziran 1987, s. 1-32.
- AYTAÇ, Fethi, “Toplum Kalkınması ve Belediyeler”, Yıl 59, Sayı 377, Aralık 1987, s. 31-37.
- BELİNER, Sami - Ercüment AKIŞ, "Belediye Sınırları Dışına Sürekli Sefer Yapan Belediye Otobüs Şoför ve Biletçilerinin Harcırah Durumu", Yıl 59, Sayı 374, Mart 1987, s. 109-115.
- BULUT, Mehmet, “İmar Mevzuatına Göre Mahalli Mülkiye Amirlerinin Görev ve Yetkileri”, Yıl 59, Sayı 375, Haziran 1987, s. 33-40.
- BULUT, Mehmet, "Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Yargı Yerlerince Düşürülmesi", Yıl 59, Sayı 376, Eylül 1987, s. 35-50.
- DEMİREL, Fazlı, "Mahalle Muhtar ve İhtiyar Kurulları", Yıl 59, Sayı 376, Eylül 1987, s. 145-166.
- ERDEM, Şükrü, "Belçika’da Devlet Memurları Statüsü", Yıl 59, Sayı 374, Mart 1987, s. 145-170.
- ERKUL, Muallâ, "İçişleri Bakanlığı Yayın Hizmetleri ve Telif Ücretlerine İlişkin Genel Esaslar", Yıl 59, Sayı 374, Mart 1987, s. 171-183.
- ERKUL, Muallâ, "Türk İdare Dergisi’nin 374-377’nci Sayılarında Yayımlanan Yazılara İlişkin Fihrist", Yıl 59, Sayı 377, Aralık 1987, s. 341-348.
- GÜLER, Birgül, "Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları", Yıl 59, Sayı 374, Mart 1987, s. 117-143.

GÜRSOY, Prof. Dr. Bedri, “Demokratik Bir Toplumda İdari Vesayet Üzerine Bir

- Deneme", Yıl 59, Sayı 377, Aralık 1987, s.
- KARAER, Tacettin, "Cumhuriyet Türkiye'sinde Bakanlıkların Kuruluş ve Örgütlenmesine İlişkin Gelişimin Yasal Süreci", Yıl 59, Sayı 374, Mart 1987, s. 37-57.
- KARAER, Tacettin, "12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi", Yıl 59, Sayı 376, Eylül 1987, s. 51-73.
- KAYADELEN, Mehmet, "Yapılabilirlik (Fizibilite) Araştırmaları", Yıl 59, Sayı 375, Haziran 1987, s. 149-166.
- KAYNAK, İbrahim, "2677 Sayılı Sivil Hava Meydanları ve Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Kanun", Yıl 59, Sayı 375, Haziran 1987, s. 97-106.
- KIRLI, Orhan, "Türkiye'de Çevre Sorunları", Yıl 59, Sayı 375, Haziran 1987, s. 79-96.
- KOÇYILDIRIM, Taner "3091 Sayılı Kanunun Uygulanmasında Ortaya Çıkan Sorunlar", Yıl 59, Sayı 377, Aralık 1987, s. 167-184.
- KULULAR, Muzaffer, "Vekâlet Görevi ve Aylığı", Yıl 59, Sayı 376, Eylül 1987, s. 181-186.
- MERİÇ, Osman, "İl Mahalli İdaresiyle İlgili Yeni Düzenlemenin Değerlendirilmesi", Yıl 59, Sayı 376, Eylül 1987, s. 1-15.
- NEHROZOĞLU, Müşerref, "İl Planlama ve Koordinasyon Müdürleri, APK ve Planlama Uzman Yardımcıları Eğitim Programları", Yıl 59, Sayı 375, Haziran 1987, s. 167-178.
- NİMETOĞLU, Halil - Hüseyin ÖNAL, "Belediye ve Özel İdarelerin Araç - Gereç İthallerinde Uyulacak İşlem ve Usuller", Yıl 59, Sayı 374, Mart 1987, s. 199-247.
- ÖKTEM, Kutluay - Refik Ali UÇARCI, "Festival Olgusu ve Belediyeler", Yıl 59, Sayı 377, Aralık 1987, s. 185-208.
- ÖZBEY, Arslan, "Mülki Amir Gözüyle Turizm Kavramı ve Düşünceler", Yıl 59, Sayı 376, Eylül 1987, s. 167-180.
- ÖZBİLGİN, Mustafa Yücel-M. Doğan HATİPOĞLU, "Mülki İdare Amirlerinin Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına İlişkin İcraatlarının Değerlendirilmesi ve Denetlenmesi", Yıl 59, Sayı 376, Eylül 1987, s. 75-119.
- ÖZHAN, Hasan, "Mer'a İhtilafları, Mer'alara Karşı İşlenen Suçlar, Mer'aların Önemi ve Alınması Gereken Tedbirler", Yıl 59, Sayı 376, Eylül 1987, s. 121-144.
- ÖZŞEN, Dr. Tayfur, "İl ve İlçe Düzeyinde Planlama Yönetimi", Yıl 59, Sayı 374, Mart 1987, s. 59-93.
- ÖZŞEN, Dr. Tayfur, "Mülki İdare Amirlerinin Planlama, Koordinasyon ve İzleme Görevleri", Yıl 59, Sayı 375, Haziran 1987, s. 41-78.
- ÖZŞEN, Dr. Tayfur, "Yerel Yönetimler ve Planlama", Yıl 59, Sayı 377, Aralık 1987, s. 115-166.
- ÖZTÜRKÇÜ, Haydar, "1 Aralık 1986-28 Şubat 1987 Tarihleri Arasında Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri ile İlgili Mevzuat", Yıl 59, Sayı 374, Mart 1987, s. 281-287.
- ÖZTÜRKÇÜ, Haydar, "1 Mart 1987-31 Mayıs 1987 Tarihleri Arasında

- Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri ile İlgili Mevzuat", Yıl 59, Sayı 375, Haziran 1987, s. 201-208.
- ÖZTÜRKÇÜ, Haydar, "1 Haziran 1987-31 Ağustos 1987 Tarihleri Arasında Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri ile İlgili Mevzuat", Yıl 59, Sayı 377, Aralık 1987, s. 259-263.
- ÖZTÜRKÇÜ, Haydar, "1 Eylül 1987-30 Kasım 1987 Tarihleri Arasında Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri ile İlgili Mevzuat", Yıl 59, Sayı 377, Aralık 1987, s. 259-263.
- PİRLER, Orhan, "Kamu Hizmetlerinde Emir ve Uygulanması", Yıl 59, Sayı 374, Mart 1987, s. 15-36.
- PİRLER, Orhan, "Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği ve Uygulanması", Yıl 59, Sayı 376, Eylül 1987, s. 17-34.
- ŞENOL, Mesut, "Bir Örnek Olay Olarak İlçede Yönetim-Halk İlişkileri", Yıl 59, Sayı 375, Haziran 1987, s/107-131.
- TEZCAN, Doç. Dr. Durmuş, "Uyuşturucu Maddelerin Yasa Dışı Ticaretini Önleyici Tedbirler", Yıl 59, Sayı 377, Aralık 1987, s. 39-62.
- TOPRAK, Yrd. Doç. Dr. Zerrin, "Türkiye'de Kentleşme ve Yerel Yönetime Katılmada Halkın Rolü", Yıl 59, Sayı 374, Mart 1987, s. 185-198.
- TOPRAK, Yrd. Doç. Dr. Zerrin, "Mevsimlik Nüfus Hareketleri Nedeniyle Kıyı Belediyelerinin Karşılaştıkları Sorunlar", Yıl 59, Sayı 377, Aralık 1987, s. 63-73.
- YALÇINDAĞ, Dr. Selçuk, "Belediyelerde Halkla İlişkiler", Yıl 59, Sayı 377, Aralık 1987, s. 75-114.