

# TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 60

EYLÜL1988

SAYI: 380

## İÇİNDEKİLER

|                                 |                                                                          |     |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|-----|
| Mustafa TEKMEN                  | :İl Özel İdareleri ve Bölgesel Kalkınma                                  | 1   |
| Dr. Tayfur ÖZSEN                | :Federal Almanya'da İlçe Yönetimi Hakkında<br>Bir Seminer Üzerine Notlar | 23  |
| Yrd. Doç. Dr. Bilal<br>ERYILMAZ | :Osmanlı Devletinde Nüfus Sayımları ve<br>Nüfusun Yapısı                 | 69  |
| Mustafa TAMER                   | :Olağanüstü Yönetim Usullerinde Bölge<br>Valiliği Uygulaması             | 93  |
| M. Kemal ÖKTEM                  | :Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi                                   | 105 |
| Özgür Yeğenoğlu                 | :İstatistikte Yanılgı Kaynakları                                         | 137 |
| Vedat ATACAN                    | :Cumhuriyet Döneminde Planlama Hareketleri                               | 167 |

## MÜLKİ İDAREDE İZ BIRAKANLAR

|                |                  |     |
|----------------|------------------|-----|
| Mehmet ALDAN   | :Mehmet Ali Aynî | 175 |
| Zerrin ÖZDEMİR | :Haberler        | 187 |

## MEVZUAT

|                 |                                                                                                                                               |     |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Haydar ÖZTÜRKÇÜ | :1 Haziran 1988 - 31 Ağustos 1988 Tarihleri<br>Arasında Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki<br>İdare Amirleri ile İlgili Mevzuat Metinleri | 189 |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|





- 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, İBARE,  
İNTİZAM VE DEVLET ANLAMLARINI EN SON İLMÎ  
TELÂKKİLERE GÖRE TEBELLÜR ETTİRMEYE  
ÇALIŞMIŞ VE ÇALIŞAN YÜKSEK DEĞERDE AR-  
KADAŞLARIMDIR.

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK







## İL ÖZEL İDARELERİ VE BÖLGESEL KALKINMA

**Mustafa TEKMEK**

**Akkuş Kaymakamı**

### GİRİŞ

Bugün Ülkemizin en önemli sorunu sosyoekonomik kalkınma sorunudur. Bu sorunun çözümü için de evvela, ülkenin sosyo ekonomik durumunu en iyi değerlendirebilen yönetim sistemine ve yöneticilere ihtiyaç vardır.

Cumhuriyetin kuruluş dönemindeki sosyo ekonomik şartlarla uyumlu olduğu söylenebilecek olan yönetim sisteminin, aradan geçen altmış yılı aşkın süre içinde gerekli düzenlemelerin ve geliştirmelerin yapılmamış olması nedeni ile, şimdi içinde bulunduğumuz ekonomik yapımız ile uyum sağladığı söylenemez.

Zamanımızda ülkelerin kalkınmış ve kalkınmakta olan diye ikiye ayrıldığı bir gerçektir. Kalkınmasını plana bağlayan ülkeler, ulusal planlama içinde bölgesel kalkınmaya da yer vermektedirler. Çünkü bölge kalkınmasının sağlanması genelde ülke kalkınmasının sağlanması demektir.

Ulusal ve Bölgesel kalkınmada ülkenin yönetim sisteminin büyük önemi vardır. Ülkemizde Yönetim sistemi merkezi ve yerel yönetimden oluşmaktadır. Bu nedenle bölgesel kalkınmada yerel yönetim birimlerinin rolü büyüktür.

İl Özel İdareleri, yönetimimizi oluşturan merkezden ve yerinden yönetim düzenimizde yerel yönetimlerimiz olan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köy İdarelerinden birincidir. Tüzelkişiliğe sahiptir. Özerk bütçeleri vardır. Organlarını genelde bölge halkı seçer. Merkezi idarenin üzerlerinde vesayet denetimi vardır.

Bu çalışmada, yerel yönetim sistemimizde yetmiş beş yıllık bir geçmişi olan İl Özel İdarelerinin bugünkü koşullarda bölge kalkınmasında yerlerini ve rollerini belirlemeye yarayacak bir incelemeye gireceğiz.

### 1. BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASI

Ülkelerin yapılarında bölgeler ekonomik ve sosyal kalkınma seviyeleri bakımından farklılıklar gösterir. Bu farklılık az gelişmiş ülkeler-

de daha belirgindir. Bu dengesizlik sorununun önemini ilk önce gelişmiş batı ülkeleri anlamış ve bu bölgelere devlet müdahalesinin gereği üzerinde durmuşlardır. Bazı ülkelerin hükümet programlarına, mevcut bölgesel dengesizliğin azaltılması yolunda tedbirler konmasından sonra, iktisatçılar, böyle bir politikanın ilke, amaç ve araçlarının ne olması gerektiği konusunda tartışmaya başlamışlardır.

Ülkemizde de kalkınmada bölgesel dengesizlik daha da şiddetli bir farklılık göstermektedir. Ancak biz burada, birer bölge niteliğinde olan illerin il özel idareleri vasıta ve katkısıyla bölge kalkınmasının nasıl gerçekleştirebilecekleri ve bunun için Devlet politika ve düzenlemelerinin nasıl olması gerektiği konusu üzerinde duracağız.

#### **a. Bölgesel Kalkınma Politikasının Temel İlkeleri**

Bölgesel kalkınma politikasının savunulan ilkelerini üç grup altında toplamak mümkündür. Birbirlerinin tamamlayıcısı görünen bu ilkeler sırasıyla "Sosyal kârlılık", "Kalkınma kutbu" ve "halkın katılımı" ilkeleridir.<sup>1</sup>

##### **1) Sosyal Kârlılık İlkesi**

Hür teşebbüs rejiminin egemen olduğu ülkelerde yatırım yapan girişimci, yalnızca elde edeceği kârı nasıl maksimize edeceğini düşünür. Yani onun amacı "kâr maksimizasyonu"dur. Bu davranış girişimci ya da onun işletmesi için

---

<sup>1</sup> Zeynel Dinler, Bölgesel İktisat B.İ.T.İ.A. Yayını, Bursa: 1978, s. 173

gerçekçi bir davranıştır Piyasadan kapital sağlayan ve var olabilmek için belirli bir kârlılık oranını mutlaka sağlamak zorunda olan girişimci için aslında başka seçenekte yoktur. İşte girişimcinin son derece akılcı olan bu davranışı, bazen toplumun yararı ile uyuşmayabilir. Kârlılık oranı çok düşük, hatta özel girişimcinin dayanamayacağı kadar uzun sürede verimli olabilen geri kalmış yörelere yapılması gereken yatırımlara özel sektörün iltifat etmemesi doğaldır. Öyleyse geri kalmış bölgelerin hayati ihtiyaçlarını karşılayacak, aynı zamanda ekonomik gelişmenin başlamasını ve devamını sağlayacak bu yatırımları kim yapacaktır? Bölgeler arası değişme dengesizliğini azaltmak amacıyla geri kalmış bölgelerde ekonomik canlılık sağlayacak, buna karşı kârlılığı son derece az ama "Sosyal Kârlılığı" yüksek olan bu yatırımların "Devlet" veya otoritesini Devlettten alan "Kamu Kuruluşları"na gerçekleştirilmesi gerekir.

Bölgesel kalkınma politikasının ilk ilkesi, geri kalmış yörelerde kısa sürede ekonomik olmasa bile, sosyal kârlılığı yüksek, buna karşılık

uzun süre ekonomik olabilen yatırımların Devletçe yapılmasıdır. Çünkü günümüzde modern devlet anlayışı, toplum refahını yükseltmeye yöneliktir ve dolayısıyla ekonomi açısından sosyal yarar, daima özel yarara yeğlenir.

Devletin, geri kalmış yörelere bu ilke çerçevesinde müdahalesi olmadan, bölgesel kalkınma politikasından söz etmek mümkün değildir. Devlet, geri kalmış bölgelerin kalkınması için, yalnızca yatırımları özendirici önlemler almakla yetinmemeli, kamu kuruluşları aracılığıyla dolaysız müdahalede de bulunmalıdır. Direkt müdahale yani alt yapı yatırımlarının ve bölgeye canlılık verecek yatırımların bizzat devletçe yapılması, bölgesel kalkınma politikasında en önemli yeri kapsamaktadır.

## 2) Kalkınma Kutbu İlkesi

"Ekonomik gelişme her yerde birden görülmez, farklı şiddetlerde gelişme kutup ya da noktalarında görülür, çeşitli kanallardan değişen nihai etkilerle bütün

ekonomiye yayılır” şeklinde tarifi yapılan kalkınma kutbu ilkesi, bölgesel kalkınma politikasının savunulan ikinci ilkesidir.<sup>2</sup>

Bu politikaya göre, yeni bir kutup meydana getirilirken, yatırım çabasının tüm sektörlerle birden değil de, bölgenin durumuna göre, daha hızlı gelişme şansı olan sektöre ve genellikle de ikinci sektöre (endüstriyel sektör) yönetilmesi amaçlanmaktadır.

### 3) Halkın Katılması İlkesi

Bölgesel kalkınma politikasının savunulan üçüncü ilkesi, bölgesel kalkınma faaliyetlerine, başka bir deyişle bölgesel kalkınma planlarına “halkın katılmasıdır. Bölgesel kalkınmayı sağlayacak olan kalkınma kutbunun başarılı bir şekilde meydana getirilmesi, ancak yöre halkının, politikada söz sahibi olmasıyla, yeni ekonomik ve sosyal ortamın etkin beraberlikleriyle, gerçekleştirilebilir. Halkın faaliyetlere katılması, ekonomik yaşama uygulanan demokratik ilkedir. Gerçek bir bölgesel kalkınma politikasında, insanların rolü başta gelir. Halk programlara katılmadığı sürece, programlar halktan kopmuş bir yönetimin eseri olacak ve başarı rastlantılara kalacaktır. Bu katılım yalnızca kişinin onurunu ve her düzeyde toplum duygusunu yükseltmekle kalmayıp, aynı zamanda bölgesel kalkınma programlarına canlılık katmakta ve mahalli yörenin denetiminin kurulmasına araç olmaktadır.<sup>3</sup>

Katılma deyiimi ile geniş anlamda, devlet memurları da dahil tayin ile görev başına getirilen tüm memurlardan ayrı olarak bölge halkına mensup fertlerin bölgesel kalkınma faaliyetlerine karar veya uygulama safhasında fiilen ya da danışman olarak katılmalar kastedilmektedir. Fakat, halkın bölgesel kalkınma politikasına katılması, "tamamen yok edemese bile, bürokratik düşünceli yöneticilerin ve güç peşinde koşan veya ahlaken bozulmuş politikacıların meydana getirebilecekleri zararları bir dereceye kadar hafifletebilmektedir. Halkın yönetime

---

<sup>2</sup> 3a.g.e., s. 175, 177, 178.

katılması ile yapılan planlar daha insancıl olmakta gelişmelerin iyi yönleri üzerinde daha çok durulmakta ve bunun devamı için bir nevi baskı yapılabilmekte, yönetim mekanizması daha duyarlı bir hale gelebilmektedir.<sup>4</sup>

Yukarıda sıralanan bölgesel kalkınma politikalarından "Sosyal kârlılık ilkesi" ile "Halkın katılması" ilkeleri tezimizin ana ve kaynak noktası olan "İl Özel İdarelerinin Bölgesel Kalkınmadaki rolleri" konusunda üzerinde duracağımız temel politikaları oluşturacaktır.

Nitekim kuruluş yasası olan idare Umumiyei Vilayet Kanununda İl Özel İdarelerine bir çok görevler verilirken bunların ağırlık merkezini bölge kalkınmasına yönelik faaliyetler (il içi yolların yapımı, köy ve diğer birimlerdeki okulların yapımı, bakımı ve idaresi, o zaman için çok önemli olan otellerin kurulması, basımevi açılması ve işletilmesi, trolleybüs çalıştırılması, bataklıkların kurutulması, fidanlıkların yetiştirilmesi ve bakımı gibi birçok görevler) oluşturmaktaydı.

Bu amaçlarla kurulan ve her anayasa değişikliğinde ve en son olarak da 1982 Anayasamızda demokratik düzenin temel taşları olduğu belirtilen merkezi idare mahalli idare ayırımı içinde yeri korunan (özel) idareleri bu amaçlar için Devletin "sosyal kârlılık" ilkesini uygulayabileceği birer tüzelkişilik olarak görülmektedir.

Bölgesel kalkınma politikasının temel ilkelerinden bizim modelimizde yerini bulacak ikinci ilke de "halkın katılması" ilkesidir. Çünkü birer yerel yönetim birimi olarak kurulan, Anayasamızın 127. maddesinde "Mahalli İdarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izniyle birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır." güvencesine bağlanan yerel yönetimlerin ve özellikle alan itibarıyla Belediyeler ve köy idarelerini de içine alan il özel idarelerinin kamu

---

<sup>4</sup> a.g.e., s. 178.

tüzelkişiliği olarak bölgede başlatacağı girişimci faaliyetler bölge halkının yakın desteğini kazanacaktır.

Özellikle İl Özel İdarelerinin organlarının bölge halkı tarafından seçilmiş olması da halkın desteğini sağlamada olumlu yönde tesir edecektir.

Olumlu sonuçların ileride örnekleriyle vereceğimiz özel idarelerin bölgelerindeki halk ortaklıklarına katılmaları veya halka açık anonim ortaklıklar kurarak yeni yatırım projelerini gerçekleştirmeye çalışmaları kalkınmada halkın katılmasını gerçekleştirecek olumlu girişimleri olarak değerlendirilmektedir.

#### **b. Bölgesel Kalkınma Politikasının Amaçları**

Bölgesel kalkınma politikasının amaçları çeşitli yazarlarca ayrı ayrı belirtilmiştir. Bunlar, nüfusun ülkede rasyonel dağılımı, bölgelerin sosyal ve ekonomik kalkınması gibi konular etrafında yoğunlaşmıştır.

##### **1) Nüfusun Ülkede Rasyonel Dağılımı**

Bu amaç şu şekilde özetlenebilir. Daha çok nüfusunu sürekli olarak yitiren geri kalmış ve giderek gerileyen bölgelerde kalkınmaya elverişli bazı noktaları, merkezleri seçerek yatırım çabalarını buralarda yoğunlaştırmak ve böylece gelişmekte olan bölgelere doğru olan göçü durdurmaktır. Bu şekilde oluşturulan “Kalkınma Kutuplarına “denge metropol” denilmektedir. Bu metropoller bölge nüfusunu cezbederken, gelişmiş bölgelere doğru yönelen göçün önünde set rolü oynayarak nüfusun bölgeler arasındaki dağılımını dengelerler.

Ülkemizde yıllardır uygulanan yanlış politikalar sonucu yatırımların (özellikle özel sektör yatırımlarının) Batı ve Marmara Bölgelerinde yoğunlaştırılması sonunda, Doğudan büyük çapta insan gücü Batıya kaymış, bu da bir takım sosyoekonomik problemler getirmiştir. Özel sektörün kâr amacıyla, bu saikle yatırım yaptığı tabii görülmekle beraber, devletin bu nüfus göçü başlamadan önce yatırımlarını seçeceği belli noktalara yaparak bu dengeyi bozmaması gerekirdi. Son yıllarda bu eksikliğin hissedilerek giderilmeye çalışıldığı; Doğu ve Güneydoğu Anadolu da ülke kalkınmasında da büyük roller oynayacak dev projelerin yapımının süratle sürdürüldüğü gözlenmektedir.

Kişiler hayatlarını kendi doğup büyüdüğü yerde geçirmek arzusundadırlar. Ancak bunu gerçekleştirmek için de kendi bölgesinde çalışıp hayatını

sürdürebilecek bir ortamın varlığı şarttır. Bu sağlandıktan sonra hiç bir insan kolay kolay manevi ve duygusal bağlarla bağlı olduğu çevresinden ayrılıp, kopup gitmek istemeyecektir. Burada kendisine sağlanan çalışma yerinde daha huzur ve istek içinde çalışacak, ve

rimli olacak ve bir takım problemlerin doğması da böylece önlenmiş olacaktır.

Bazı İl Özel İdarelerinin önderlik yaptığı veya ortak olarak katıldığı halka açık işletmelerde bölge insanının istihdam edildiği gerçeği bu savımızı doğrulamakta ve nüfusun belli bölgelerde birikmesini kısmen de olsa önlemektedir.

## **2) Geri Kalmış Bölgelerin Ekonomik ve Sosyal Kalkınması**

Bu amaç birincisini tamamlar niteliktedir. Çünkü nüfusu kendi yerinde tutabilmenin çaresi, o bölgedeki insan gücünü orada istihdam etmeye bağlıdır. Bunun için de yatırımların her bölgeye dağıtılması gerekir.

Burada şu soru akla gelmektedir : kalkınmasına karar verilen bölge ile ülke kalkınması ayrı olarak mı ele alınacaktır? Açıktır ki, bölgesel kalkınma politikası ulusal kalkınma politikasınca saptanan amaçlara erişmeyi planlanmalıdır. Her bölge ulusal kalkınma politikasının amaçlarını göz önünde tutmadan kendi kendine saptadığı amaçlara ulaşmaya çalışırsa, ikisi arasında bir ayrılık olacak, bu ise çoğu kez kaynakların irrasyonel kullanımına yol açacaktır. Hâlbuki bu kalkınmada en büyük faktör kaynakların en etkin bir şekilde kullanılmasıdır.<sup>5</sup>

### **c. Bölgesel Kalkınma Politikasının Araçları**

Yukarıda her ülkenin yapısında az ya da çok şiddetli bölgesel dengesizliklerin mevcut olduğunu, belirtmiş ve batı ülkelerinin bu konuya ilk önce eğilerek sorunu çözmeye çalıştıklarını söylemiştir. Aynı şekilde şunu da söyleyebiliriz ki, her

---

<sup>5</sup> a.g.e., s. 181.

ülkenin bölgesel farklılığının (gelişmiş ve geri kalmış bölgelerini) giderilmesi için çareler veya çözümler tek değil; farklı sonuçlara erişmeyi saptayan birden fazla kalkınma politikası vardır.<sup>6</sup>

Bölgesel kalkınma politikasının araçlarının neler olabileceğini incelerken AET ülkeleri için hazırlanan bir çalışmaya baktığımızda, bölgesel kalkınma politikasının araçlarının üç grup içinde düşünülebileceğini görmekteyiz.<sup>7</sup>

- 1) Ekonomik faaliyetlerin her şeyde önce bir takım özendirme önlemleriyle (mali ve vergisel avantajlar) belirli yörelere yönelmesini sağlamak,
- 2) Bölgesel kalkınma için gerekli devlet yatırımlarının gerçekleştirilmesi,
- 3) İdari örgütün bölgesel kalkınma sorunlarına adaptasyonunun sağlanması.

Biz burada bu araçların sadece ülkemizdeki uygulanma durumunu ele alacak, kısaca özel idarelerin bu konuda fonksiyonlarına dokunacağız.

### **1) Ekonomik Faaliyetlerin Özendirme Önlemleriyle Belirli Yörelere Yönelmesini Sağlama**

Ana çizgileriyle halen gelişmekte olan ülke özelliğini sürdüren ülkemizde, öngörülen özendirme önlemleri yalnızca geri kalmış yörelerin hareketlenmesi değil aynı zamanda tüm ülke kalkınmasını hızlandırmak amacına dönüktür.

---

6 BYE MM. "les Moyens Düne Politigue des Economies Regionales", Etudes Sur Unie Politigue des Economies Regionales, Etiides et Traveaux, P.U.F. 1957, s. 39.

7 Dinler, s. 185.



Ülkemizde ilk Özendirme önlemi planlı dönemde 19 Şubat 1963 tarih ve 202 sayılı Kanun ve 193 sayılı Gelir Vergisi Kanununa eklenen bir bölüm ile “ Yatırım İndirimi” uygulaması şeklinde öngörülmüştür.

Devlet Planlama Teşkilatının 87/1 sayılı Tebliğinde Yatırımların Teşviki ve Yönlendirilmesi ile ilgili tebliğler şu şekilde sıralanmıştır :

a)Gümrük muafiyeti,

b) Önem taşıyan sektörlerde ve kalkınmada öncelikli yörelerde çalışanların ücretlerinin vergilendirilmesinde indirim,

c)Yatırım Finansman Fonundan faydalanma,

ç) Konut inşaatında ve kalkınmada öncelikli bölgelerde yapılan yatırımlarda vergi, resim ve harç istisna ve muafıklar,

d) Yatırım indirimi,

e)Bina inşaat harcı istisnası,

I) Vergi Resim Harç istisnası,

g) Katma değer vergisi erteleme,

ğ) Kaynak kullanımını destekleme primi,

ü) Teşvik primi,

i) Yatırım malı imalatçısı teşvik kredisi,

ı) Rıhtım Resmi muafiyeti.

Bu önlemlerin şartlarının neler olduğu, hangi esaslar dahilinde ne gibi prosedür uygulandığı gibi, ayrıntılarına burada girecek değiliz. Ancak vurgulamak istediğimiz konu Devletin bölge kalkınmasında Öncelik verdiği yörelere yatırım yapmayı cazip hale getirecek bazı önlemleri almış olmasıdır.

Türk ekonomik hayatının en belirgin özelliği, kamu ve özel kesimin yan yana bulunduğu karma bir ekonomi oluşudur. Dengeli bir büyüme hızını amaç edinen kalkınma planları bu özellik göz önünde tutularak hazırlanmıştır. Bu nedenle, kamu ve özel kesim birbirinden ayrı ve yararları birbiri ile çelişen iki parça olarak değil; bir bütünün birbirini tamamlayan iki kesimi olarak ele alınmıştır. Kalkınma planları

özel kesim için yol göstericidir. Bu biçim planlamanın niteliği nedeniyle, başarılı olabilmesi için planlama ile özel sektör arasında verimli bir ilişki kurulamazsa planın öngördüğü birçok yatırım hedefleri gerçekleşmemiş, arzu edilmeyen bazı alanlarda ise yatırım hedefleri aşılmış olabilir.<sup>8</sup>

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde kalkınma hızı yalnız yatırım hacmine değil, belki bundan daha çok yatırımların dağılımına bağlıdır. Aynı yatırım hacmi ile farklı kalkınma hızlarına ulaşmak daima mümkündür. Bu nedenle Türkiye’de en az yatırım hacmi kadar yatırımların bölgelere dağılımı sorununa önem verilmesi gerekmektedir. Aksi halde kıt sermayenin kaybına yol açılmış olacaktır. Bu nedenlerle teşvik tedbirlerinin önemi çok büyüktür.

## **2) Bölgesel Kalkınma İçin Gerekli Devlet Yatırımlarının Gerçekleştirilmesi**

Yatırım en basit ifadesiyle, üretimin sağlanması ve artırılması için yapılan harcamalar olarak tarif edilir. Bir işletme için yatırım «nakdi değerlerin tesis mallarına dönüşümü» şeklinde tarif edilmektedir.<sup>9</sup>

Ancak yatırım türlerine göre yatırım kelimesinin ifade ettiği anlam değişik olur. Sabit yatırımlar, idame yatırımları, yenileme yatırımları, üretimi artırmaya yönelik yatırımların tarifleri de farklı olacaktır.

Bütün bunların ortak özelliği kapitalin (sermayenin) uzun süreli tahsisini gerektiren bir işlem olduğudur.

Ülkemizde karma ekonomi uygulaması gerçekleştirildiğinden, Devlet ve özel kesim yatırımları birlikte olmaktadır. Özel kesimin amacı temelde kârı maksimize

---

<sup>8</sup> Semih Büker, İşletmelerin Finansal Yönetiminde Yatırım Kararları ve Türkiye’deki Uygulama, E.İ.T.İ.A. Yayını, Ankara : 1973, s. 7.

<sup>9</sup> Doğan Bayar, Sanayi İşletmelerinde Yatırım Politikası, E.İ.T.İ.A. Yayını, Eskişehir : 1979, s. 12.

etmektir. Devlet yatırım yaparken yatırımdan elde edeceği kârı hesap edecektir ancak, amacı mali kâr olmadığı için sosyal kârı ön plana alacaktır. Devlet yatırımlarını yaparken sosyo-ekonomik kalkınmayı hedef alır; şahıs ise yapacağı yatırımdan ne elde edeceğini, (kârlılık durumunu) hesap etmek zorundadır.

Bu nedenlerle kalkınma planları Devlet için {Kamu kesimi için} emredici (zorunlu), özel kesim için ise yol gösterici ve özendirici rol oynamaktadır.

Özel sektör kısa zamanda sonuç alacağı yatırımlara yönelir. Devlet ise uzun vadeli ve özel kesimin yetişemeyeceği büyüklükteki yatırımları yapmak zorundadır. Bunların başta gelenleri enerji, bayındırlık, madencilik gibi altyapı yatırımlarıdır.

Ülkemizde planlı kalkınma dönemine geçildiğinden beri kalkınmada öncelikli yerlerin belirlendiği ve özellikle geri kalmış bölgelere kalkınmada öncelik verildiğini görmekteyiz. Bu yörelerin de altyapılarına yönelik yatırımlar ağırlık kazanmaktadır. Öte yandan devletin, imalat sektörü yatırımlarının alansal dağılımında, kârlılık peşinde koşan özel sektör gibi ve girişimcilere dışsal ekonomiler sağlayan nispeten daha gelişmiş yöreleri tercih ettiği saptanmaktadır. Şöyle ki, her üç plan döneminde kalkınmada öncelikli yörelere ayrılan imalat sektörüne ilişkin yatırım miktarı toplamı diğer 27 ili oluşturan yörelere yapılan miktarın ancak % 18'ini oluşturmaktadır. Başka bir deyişle, kişi başına düşen altyapı yatırımları, kalkınmada öncelikli yörelere (40 il), öteki yörelerdekenden (27 il) çok daha düşüktür.<sup>10</sup>

Bölgeler arasındaki gelişmişlik farkının oldukça yoğun olduğu ülkemizde bunu zamanla azaltacak "bölgesel kalkınma araçlarından" birincisini özendirme önlemleri olarak sıraladık. İkincisinin de bunun tamamlayan bir araç olduğunu belirtmiş olduk. Çünkü özendirimin en büyük aracı dışsal ekonomi sayılan altyapı yatırımlarının devletçe tamamlanmış olmasıdır.

### 3) İdari Örgütün Bölgesel Kalkınma Sorunlarına Adaptasyonu

---

<sup>10</sup> Dinler, s. 240.

Merkeziyetçi bir yönetim yapısına sahip olan ülkemizde henüz geleneksel yönetim örgütünün dışında, bölgesel kalkınma politikasına cevap verecek bir idari hareket göze çarpmamaktadır.<sup>11</sup>

Her yıl kalkınmada öncelikli yöreler tespit edilir ve özel sektörün buralarda yatırım yapması için özendirici önlemler uygulanır. Bu çabaların bölgeler arasındaki gelişme farkını ortadan kaldırması beklenemez. Bunun yerine plan bölgelerin saptanması ve yönetim yapısının bu bölgelerde yapılması gerekli bölgesel kalkınma planlarının hazırlanmasında ve uygulanmasında yetki ve sorumlulukların alması gerekir. Bununla birlikte bölgesel yönetim kademelerine yerinden yönetim yetkilerinin verilmesi, halkın yönetime katılmasının gerçekleştirilmesi ve yönetim faaliyetlerinin belli kademelerde koordine edilmesi gereklidir.

Bize göre, bölge kuruluşlarının bölge kalkınmasında merkezi idarenin fonksiyonlarını yürütmesinin yanında bölge halkının tasarruflarını bölge yatırımlarına kanallize etmede en büyük görev İl Özel İdarelerine düşmektedir. Bu idareler geliştirilmiş kaynaklarıyla hazırlayacakları yatırımlara halka açık ortaklıklar şeklinde ticari kuruluşlar kurarak bölge halkının katılmasını sağlayacak veya önceden kurulmuş yararlı ortaklıklara katılmak suretiyle öncü ve destek olacaklardır.

Zaten bölgesel planlama ve sonucunda gerçekleştirilecek bir bölgesel kalkınma, önceden o bölge kalkınması için gerekli şartların Devletçe ortaya konmasına bağlıdır. Bu nedenle önce modern endüstrinin gerekleri olan temel altyapıların' (taşımacılık, enerji kaynaklarının, haberleşmenin vb.) devletçe sağlanması gerekir. Bu sağlandıktan sonra özel sektörün (müteşebbislerin) bölge kalkınmasına adaptasyonu daha kolay olacaktır.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> a.g.e., s. 245.

<sup>12</sup> Milhau J. "Les Objectifs et les Principes Düne Politigue Des Economies Re- gionales", Etudes Sur Une Politigue des Economies Regionales Etüdes et Traveaux, P.U.F. 1957, s. 21.

### ç. Kalkınma Planlarında Bölgesel Kalkınma

Cumhuriyet döneminde ekonomik sistemimizde, sırayla devletçilik, liberal ve karma ekonomi modelleri denenmiştir. 1961 Anayasasıyla getirilen planlı kalkınma dönemi ise 1963 yılından sonra 5 yıllık planlar halinde uygulanmaya başlandı. Halen de beşinci beş yıllık kalkınma planının son yılma girmek üzereyiz.

Bölge kalkınması hiç şüphesiz bir bölge planlamasını zorunlu kılar. Ülkemizde birinci ve ikinci beş yıllık planlarında Bölge Planlaması ele alınmıştır. Birinci beş yıllık planın 8. bölümü bu konuya ayrılmıştır. İkinci beş yıllık planda konu, "toplumun yurt üzerinde yerleşmesi ve barınması" başlığı altında ikinci bir bölüm olarak incelenmiştir.

Yıllık plan programlarında aynı konu işlenmiş ve 1970 plan programında öncelik verilen faaliyetler arasında ve "Sektör Programlarının

Düzenlenmesinde Bölgesel Çerçeve ve Bölge Planlaması" ismi ile yer almıştır. Daha sonraki planlarda da aynı konuya "Bölgesel Gelişme ve Yerleşme" adı altında ayrı bölümler halinde yer verilmiştir.

Kalkınma planlarında bölge planlama politikalarının hedefleri şu noktalarda tespit edilmiştir :

— Nüfusun, kaynakların ve yatırımların dağılışını bölgeler arasında kalkınma hızı ve gelir dağılışını dengeleyecek şekilde ayarlamak.

— Kaynakları, iktisadi ve sosyal yönden verimi yüksek olan bölgelere yöneltmek yatırımların toplam verimini artırmak.

— Geri kalmış bölgelerin daha hızlı kalkınmasını sağlamak.

Bu beş yıllık plan çalışmalarında üç hususun dikkate alındığını görmekteyiz.<sup>13</sup>

— Potansiyel gelişme bölgelerinin tespiti,

— Geri kalmış bölgelerin kalkındırılması,

---

<sup>13</sup> Sabahattin Zaim, Bölge ve Şehir Planlaması Yönünden İstanbul Sanayi Bölgeleri, İ.Ü. yayını, İstanbul: 1971, s. 50.

— Büyük şehir bölgelerinin (Metropolitan bölge) sorunlarına çözüm şekli bulunması.

Ancak ikinci beş yıllık planlama ve sonraki planlarda geri kalmış bölgelerin kalkınmasına ağırlık verilmiş ve kalkınmada öncelikli iller derecelendirilmek suretiyle saptanmıştır.

Özellikle bölgeler arasındaki eşitsizlik ve dengesizlik bütün planlarda ele alınmış olmasına rağmen giderilemediği gibi daha da artmıştır.

1979- 1983 dönemi için hazırlanan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında, bölgesel gelişme ve yerleşme bölümünde durum şöyle ifade edilmektedir : ".. Ancak önerilen tüm politikalara ve harcanan çabalara karşılık bölgeler arası dengesizlik giderek artmıştır. Kalkınmada öncelikli yöreleri oluşturan 40 ilin 1963 yılında imalat sanayii katma değerindeki payı yüzde 13,3 iken, bu oran 1974 yılında yüzde 7,3'e düşmüştür."<sup>14</sup>

Her planda olduğu gibi son Beş Yıllık Planda da karma ekonomi uygulamasının bir sonucu olarak, getirilen ve önerilenler kamu kesimi için zorunlu, özel kesim için yol gösterici olma özelliğini korumuştur.<sup>15</sup>

Buraya kadar bu bölümde bölgesel kalkınma politikasının temel özelliklerini, amaçlarını ve araçlarını sıraladıktan sonra kalkınma planlarımızda bölgesel kalkınmanın yerine ve önemine değinmiş olduk. Bu genel çerçeveyi çizdikten sonra birer bölgesel kuruluş olarak İl Özel İdarelerinin bölge kalkınmasında oynadıkları ve oynayacakları rolü saptamak kolay olacaktır.

## **2. İL ÖZEL İDARELERİNİN BÖLGESEL KALKINMADA ROLLERİ**

Bu bölümde İl Özel İdarelerinin bölge kalkınmasında oynadıkları ve oynayacakları rolleri, yönetim ve finansal açıdan ortaya koymaya çalışacağız. Bunun içinde önce yönetici ile kalkınma konularının bir arada nasıl düşünülmesi gerektiği konusuna açıklık getirmek gerekir. Daha sonra da İl Özel İdarelerinin

---

<sup>14</sup> DPT, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 75.

<sup>15</sup> DPT, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 161-164.

yapısal sorunlarına önerilen çareler üzerinde durmak ve sonuca varmak gerekecektir.

#### **a. Yönetici ve Kalkınma**

Genel anlamda yönetici, belli bir amaç için örgütlenmiş bir birimi o amaca ulaşmak için yönlendiren kişidir. Bu kişi amacı kâr maksimizasyonu olan bir işletmenin yöneticisi olabileceği gibi çok yönlü amaçları olan en büyük bir Devlet Örgütünün yöneticisi de olabilir. Veya bu kişi burada konu edineceğimiz bir yerel yönetim biriminin üst veya alt yöneticisi de olabilir.

Türkiye'mizin hakikaten kalkınmaya muhtaç hem de hızla kalkınmaya muhtaç bir memleket olduğunda hiç bir şüphe yoktur. Gerçekte, bu gün bütün çabalar bu konuya yöneltilmiş bulunmaktadır. Memleketimiz için hayati bir konu olan kalkınmada yöneticinin büyük rolü olduğunu ve yöneticinin gayreti olmadan istenilen biçimde kalkınmanın söz konusu olamayacağını kabul etmek zorundayız.

Bu nedenle kalkınma planlarımızın başarıya ulaşması yöneticilerimizin büyük gayretleriyle gerçekleşecektir. Ülkemiz kalkınma için yeterli kapital ve sermaye mallarına sahip değildir. Ancak, eğitilmiş insan gücünün iyi bir yöneticinin elinde kalkınma için büyük bir potansiyel olduğunu da bilmekte yarar vardır.

O halde ülkemizin, yetişkin, ehil, enerjik, maddi ve manevi şartları düzeltilmiş yöneticilere sahip olması, kalkınma yönünden büyük önem arz etmektedir. Çünkü, en iyi plan ve projelerin bile, uygulamadaki aksaklıklar veya iyi uygulanamayışları yüzünden istenilen sonucu vermemesi; buna karşılık, normal plan ve projelerin yeterli, becerikli ve di

namik uygulayıcıların fedakârlığı ve gayretiyle daima başarıya ve hatta yerel başarılarla eksiklikleri giderilerek istenilen ve öngörülen sonuçtan daha verimli bir neticeye ulaştırılması mümkündür.

Nitekim Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planımızın 1963 yılı programında uygulamaya verilen önem şu şekilde belirtilmiştir: Kalkınma planımızın başarıya

ulaşması, ancak iyi bir uygulama ile mümkündür. Uygulamanın başarılı olması ise herkesin plan çerçevesi içinde kendine düşeni yapmasına bağlıdır. Planın uygulanmasında sorumluluk yüklenmiş olanlar, planın başarısından doğacak şerefi de paylaşmış olacaklardır.”<sup>16</sup>

Konumuzun sınırlarını bölge kalkınması ve bu kalkınmada rol alacak yönetici olduğuna göre, birer bölge vasfında olan ilin genel ve özel yönetiminin başı Valiler ile bunların ilçe çapında yardımcıları olan Kaymakamlar üzerinde durmamız gerekmektedir.

Özellikle toplum kalkınmasında, kökleri derinlere dalan bir inanç ve duygu ile kendilerine sonsuz saygı duyulan, Vali ve Kaymakamların büyük katkıları olmaktadır. Kalkınma planlarımızda bu görev (toplum kalkınmasında önderlik ve yürütücülük görevlen) kendilerine verilmiştir. Türk toplumunun kendilerine duyduğu geleneksel güven, sevgi ve saygı bu yöneticilerin elinde en büyük bir güç olarak hazır durmaktadır.<sup>17</sup>

Bunun içindir ki, birinci beş yıllık plan hazırlanırken, planın eksiksiz ve başarı ile uygulanabilmesi için idarenin üzerine düşen görevleri yapabilecek bir duruma getirilmesi, diğer bir deyişle idari reform konusu, bütün açıklığı ile ortaya çıkmıştır.

13.2.1962 tarih ve 6/209 sayılı Kararname ile oluşturulan “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu” çeşitli aşamalardan sonra kısacası MEHTAP RAPORU diye isimlendirilen (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Raporu) ve Türk idari reform çalışmalarına ışık tutan araştırma tamamlanmıştır.

Bu raporda “.. Türkiye’deki Mülki İdare Sistemi ve Taşra İdaresi sorumluluğunun idare amirlerine, özellikle Vali ve Kaymakamlarda toplanması, aslında başka memleketlerde denenmeye başlanan mahalli sorumlulukları kalkındırma tertiplerini aratmayacak bir geleneksel mekanizma teşkil etmektedir.

---

<sup>16</sup> Resmi Gazete, 8.2.1963 gün ve 11329 sayılı, s. 94.

<sup>17</sup> Bahaddin Güney, "Toplum Kalkınması, Vali ve Kaymakamlar", T.İ.D., S. 323, (Mart-Nisan 1970), s. 86.



Şu halde alınacak yeni tertiplerde mutad idari teşkilattan tecrit edilmesi düşünülen kalkındırma görevlerini de Kay

makamların sorumluluğuna vermek, il çapında da Valinin yakın ilgi ve yönetimini sağlamak şarttır. Kaymakamların ilçelerde bugüne kadar mahdud imkân ve yetkilerle sağladıkları başarılar kendilerinin mahalli toplulukları kalkındırma bakımından en ehemmiyetli idareciler olacaklarını göstermektedir” demekle toplum kalkınmasında ve bölgesel kalkınmada yerel yönetimlerin yöneticilerinin (özellikle valilerin) fonksiyonları belirlenmektedir.<sup>18</sup>

Kalkınma ile yöneticiyi bir arada düşündüğümüzde yöneticiden beklenen bazı özelliklerin olması gerektiğini düşünüyoruz. O zaman yönetici, millî kalkınma hedeflerine uygun olarak beşeri ve tabii kaynakları kullanan, bu kaynakların halkın ihtiyaçlarına en iyi şekilde cevap vermek için nasıl tahsis edilmesi gerektiği ile ilgili genel politika üzerinde tavsiyelerde ve uygulamada bulunan, bazen bizzat karar veren kişi olarak karşımıza çıkıyor.

Yönetim ve kalkınma konusunda şunu da belirterek noktalayalım ki, merkezi yönetimin taşradaki yöneticileri o birimin merkez örgütünü en iyi temsil eden ve merkez adına taşrada plan ve projelerini uygulayan yöneticileridir. Planın hedefine ulaşması ve kalkınmadan beklenenin elde edilmesi için her birisinden yukarıda aranan özellikleri vermeleri ve üzerlerinde bulundurmaları esastır. Bunun yanında vurgulamak istediğimiz konu, taşradaki bu idare bölümleri arasında koordinasyonun nasıl sağlanacağı ve ulusal kalkınma politikasının birer uzantıları olan bölge kalkınmasının koordineli bir şekilde gerçekleştirileceğidir. İl ve ilçe bölümleri arasındaki koordinasyon Vali ve Kaymakamlar vasıtasıyla gerçekleşmektedir. Valiler Kaymakamlar vasıtasıyla plan tatbikatından doğan problemlerden haberdar olmakta ve ilk koordinasyon toplantılarında konuyu görüşmektedirler.

Planlı kalkınma çalışmalarında önemi büyük olan bu toplantılarda,

— Yatırım projelerinin cinsinin ve hacminin tespiti,

---

<sup>18</sup> Mehtap raporu, TODAİE, Ankara: 1963, s. 51.

- Yatırım projelerinin yerinin tespiti,
- Yatırım zamanında başlaması ve bitirilmesi, ucuz maliyetin sağlanması,
- Halkın gönüllü katkılarının sağlanması ile,
- İl kuruluşları ile ilgili plan tatbikatından doğan diğer problemler görüşülüp karara bağlanmaktadır.

Yönetici ile Kalkınma arasındaki bağlantıyı bu şekilde ortaya koyduktan sonra şimdi de yerel yönetimleri yakından ilgilendiren Bölgesel

kalkınma formülü "İl Mahalli İdareler Planlamasından (İLMİP) kısaca bahsetmekte yarar görüyoruz.

#### **b. İl Mahalli İdareler Planlaması (İLMİP)**

Dar anlamda İLMİP, özel idareler, belediyeler ve köy idarelerinden oluşan mahalli idarelerin, fiziksel ve parasal olarak kaynakların saptamak ve geliştirmek, ortak ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını saptamak ve gelir-gider (kaynak - ihtiyaç) dengesini kurmak, ihtiyaç karşılanmasında öncelikleri belirtmek, merkezi idare ile mahalli idareler arasında teknik ve mali yardım ilişkilerini düzenlemek ve dengelemek amacını güden bir planlamadır. Geniş anlamlı bir planlama ise, fonksiyon olarak ilin tüm potansiyelinin gün ışığına çıkartılması ve bilimsel yöntemlerle, milli plan ilke ve hedeflerine paralel bir yönde değerlendirilmesini gerektirmektedir.<sup>19</sup>

#### **1) İLMİP'in Tarihçesi**

İl planlaması kavramına ilk defa 1971 yılı kalkınma programında rastlamaktayız. 1971 yılı Programı İcra Planı, 513 numaralı tebliğle Van, Elazığ, Samsun, Zonguldak ve İzmir illerinde il koordinasyon kurulları üyeleri vasıtasıyla il ve ilçelerde mevcut tabii, beşeri, iktisadi, sosyal kaynakların tam bir envanterinin yapılması ve bunlara davalı olarak ihtiyaç programlarının hazırlanmasını öngörmüştür.

---

<sup>19</sup> Mustafa Gönül, "Yeni Bir Kalkınma Aracı Olarak İLMİP", T.İ.D. S. 339 (Aralık 1972), s. 46.

Bu esasa göre Devlet Planlama Teşkilatı ile İçişleri Bakanlığı arasında yapılan bir protokol uyarınca Pilot İl olarak tespit edilen illere Devlet Planlama Teşkilatı İl Planlamasında görevli üçer kişilik uzman gruplar gönderilmiştir.

## **2) İLMİP'in Amacı**

Bu planlamanın amacını, genel olarak aşağıdaki esaslarda toplayıp ifade etmek mümkündür:

- a) Milli ihtiyaç ve toplum yararı ile mahalli müşterek ihtiyaçların tespit edilerek bunlardan hangilerinin hangi mahalli idare birimlerince karşılanacağını saptamak,
- b) Mahalli İdare Birimlerinin karşılamakla zorunlu oldukları, mahalli müşterek ihtiyaçlar için gerekli kaynakları tespit etmek,
- c) Mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasına ait çabaları plan ve program disiplini altına alarak hizmetleri şahsiliikten kurtarmak,
- ç) Mahalli İdareleri güçlendirmek ve bunlar için yeni kaynaklar bulmak,
- d) Mahalli olanakları geliştirmek ve bunların en verimli bir şekilde kullanımını sağlamak,
- e) Anayasamızda tespit edilen “Yönetim Bütünlüğü” prensibine uygun olarak kuruluşlar arasında müessir bir işbirliği ve koordinasyon sağlamak,
- f) Merkezi idare ile mahalli idare arasında teknik ve mali yardım ilişkilerini düzenlemek ve dengelemek, bu çerçeve içinde kaynakları, araştırma, değerlendirme, programlandırma ve projelendirme çalışmaları yapmaktır.

## **3) İLMİP'in Teşkilatlanması**

İl Planlamasını yürütmek üzere 1971 yılında DPT bünyesinde “İl Planlaması” bölümü kurulmuştur. İçişleri Bakanlığı bünyesinde de aynı yılda “Araştırma Planlama ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü” kurulmuştur. Sonra bu kuruluş Tetkik Kurulu Başkanlığına görevleri devredilerek kaldırılmıştır. Daha sonra ikisi bir isim altında birleştirilmiştir. En son olarak da APK (Araştırma, Planlama ve Koordinasyon) Kurulu olarak bütün Bakanlıklarda yaygınlaştırılmıştır.

Aynı zamanda bu kuruluşların il ve ilçe kuruluşları da “İl Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü” ve “İlçe Planlama Uzmanlığı” olarak kurulması önerilmiştir. Bunlar gerçekleştirilememiştir. Son olarak bu görevleri Valiliğe bağlı olarak kurulan “İl Planlama Müdürlüğü” üstlenmiştir. Halen bu müdürlük, il koordinasyon toplantılarına ait işlemleri yürütmektedir.

Bu iyimser başlangıç ve çalışmalar maalesef aynı heyecan ve hızla çalışmalarını bu güne kadar sürdürememiş, esaslı bir temele dayandırılmamıştır.

### **c. İl Özel İdarelerinin Finansal Yapıları ve Girişimleri**

İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu ile 1913 yılında yasal dayanağa kavuşan ve 75 yıla yakın bir geçmişi bulunan İl Özel İdarelerimizin, kendilerine verilen görevlerin bir kısmının sonradan çıkan yasalarla merkezi idareye geçtiğini, gene kuruluş yasasında kendisine verilen gelir kaynaklarının da zamanla kurduğunu ve değişik yasalarla değişik veçhelere büründürüldüğünü görüyoruz.

Aynı şekilde, kuruluş yasasına uygun olarak, organlarının statülerinin halen devam ettiğini, temelde değişmediğini, ancak bu durumla

rının da zamanla çıkan yasalarla bazı değişikliklere uğradığını da görüyoruz.

Biz burada İl Özel İdarelerinin hukuki yapılarına ilişkin olarak, organlarının nasıl ve kimlerden oluşması gerektiği, veya nasıl bir örgüt oluşturulması gerektiği, kaynaklarının nereden ve nasıl sağlanması gerektiği gibi yasal düzenlemeleri gerektiren konulara ağırlık vermek istemiyoruz.

Nitekim 75 yıl önce çıkarılan İl Özel İdarelerini düzenleyen Kanunda bir operasyon yapan en son kanunda bile (3360 sayılı Kanun) hangi yatırım alanlarının merkezi idareden İl Özel İdarelerine bırakılacağı netlik kazanmamıştır. Ancak bu konuda Bakanlar Kuruluna görev verilmiştir.

Sırası geldiğinde değindiğimiz gibi, bugün artık çoğu hizmet mahalli olma niteliğini kaybetmiştir. Bunlar pekala merkezi idarece ve daha etkin bir şekilde yerine getirilmektedir. İl özel İdarelerinin zamanla temel görevlerinden sayılan ve

bölgesindeki (İl sınırları içindeki) bayındırlık hizmetleri, eğitim hizmetleri, tarım hizmetleri, sağlık hizmetleri gibi merkezi idarenin üstlendiği ve başarıyla yürüttüğü hizmetlerin illere yerel yönetim birimi olan İl Özel İdarelerinin yapmasında ısrar etmenin mantıklı bir yanı kalmamıştır.

Bölge kalkınmasını sağlayacak ve ulusal kalkınmaya katkıda bulunacak faaliyetlerin İl Özel İdarelerince bölge halkının tasarruflarını bölge kaynaklarını en iyi bir şekilde değerlendirmeye yönelik çalışmalar olacağı belirtilmek istiyoruz. Bu da aşağıda örneklerini sergileyebileceğimiz gibi, yeni yatırım projeleri hazırlamak, bunlara halkın ortaklığını sağlamak veya halka açık ortaklıklara ortak olmak suretiyle gerçekleşecektir.

İl Özel İdarelerinin yatırım alanlarını ortaya koymadan önce, gelir kaynaklarının şimdiki durumunu hatırlamamız gerekecektir. Bunlar önem sırasına göre her idare için;

İl Özel İdaresinin Gelirleri:

- 1 — Özel kanunlarla tanınmış vergi, resim ve harç gelirleri,
- 2 — Genel Bütçe vergi gelirlerinden ayrılacak paylar (% 2, 3),
- 3 — Genel, katma ve özel bütçeli idarelerden aktarılabacak ödenekler,
- 4 — Her çeşit teşebbüs ve faaliyetler karşılığında sağlanacak gelirler,

5 — Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden doğacak gelirler,

6 — 3194 sayılı İmar Kanununun 42 nci maddesine göre tahsil edilecek para cezaları ile diğer para cezaları,

7 — 3194 sayılı İmar Kanunu gereğince verilecek inşaat ruhsatı ile yapı kullanma izninden alınacak harçlar,

8 — Tahvil ve hisse senetlerinin faiz ve temettüleri ile bunların itfasından veya satışından elde edilecek gelirler ve bankadaki paraların faiz ve diğer gelirleri,

9 — Hizmet karşılığında alınacak ücretler,

10 — Her türlü bağışlar,

11 — Milli park statüsünde bulunmayan, doğal güzellikleri taşıyan veya tarihi harabe niteliğinde olup, Kültür ve Turizm Bakanlığınca ücretli girişe tabi tutulmayan yöreler için valilerin teklifi Kültür ve Turizm Bakanlığının onayı ile alınacak giriş gezi ücretleridir.

İl Özel idaresinin Giderleri de :

1 — Bu kanun ve diğer kanunlarla verilen mahalli görevlerin ifası için yapılan harcamalar,

2 — Yönetim ve personel giderleri,

3 — İl Genel Meclisi ve İl Daimi Encümeni Başkan ve üyelerinin ödenekleri ve yollukları ile diğer görevlilerin yollukları,

4 — Özel kanun, karar, ilam ve sözleşmelere dayanan harcamalar, paylar, ödemeler ve borçlar,

5 — Kanunlar gereğince başka kurum, kuruluş ve teşebbüslere yapılacak yardımlar ve özel idare teşebbüslerine verilecek sermayeler ile özel idarenin katılmayı uygun bulduğu, şirket, kooperatif, birlik, kamu yararına hizmet yapan dernekler ve benzeri ortaklığa katılma payları ve yardımlar,

6 — Özel idare gelirlerinin tahsil giderleri,

7 — Özel idare mallarının vergi, resim, harç ve sigorta giderleri,

8 — İçişleri Bakanlığınca çıkartılacak bir yönetmelikle esas ve usulleri belirlenecek temsil, ağırlama ve tören giderleri,

9 — 1136 sayılı Avukatlık Kanununun 180 inci maddesi gereğince kesinleşmiş öz gelirin binde biri nispetinde konulacak ve mahkeme kararına dayanan belge karşılığı olarak barolara yapılacak yardım giderleri,

10 — 3194 sayılı İmar Kanunu ile valiliklere verilen görevlerin ifası için yapılan harcamalar,

11 — Özel İdare hizmetleri ile ilgili diğer giderlerdir.

Bu gelir - gider kompozisyonu içinde İl Özel İdarelerinin hantal birer kuruluş olmaktan kurtulmasını sağlayacak ve bölge kalkınmasında büyük katkıları olacak olan yönü bizce girişimci ruh içinde hareket ederek, ya bölgede önceden kurulmuş ve projesi hazır verimli halk kuruluşlarına ortak olmak ya da yararlı gördüğü alanlara yeni projeler hazırlamak suretiyle halka açık anonim ortaklıklar kurmak suretiyle yatırımlarını yöneltmek olacaktır.

Hatırlayacak olursak, 2.2.1981 yılında (tarihinde) çıkartılan 2380 sayılı “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Ayırılması Hakkında Kanunla ve buna ilaveten 3004 sayılı Kanunla, İl Özel İdarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden % 2,3 pay ayrılarak bunun % 80’i İl Özel İdarelerinin son nüfus sayımlarına göre illere gönderilmesi ve kalan % 20’lerin de İçişleri Bakanlığı emrinde il özel idareleri ortak fonunda toplanması sağlanmıştı.

Genel bütçe gelirlerinden ayrılan payın % 80’ninin dağıtımı nüfus oranlarına göre olduğundan, nüfusu kalabalık olan illerin özel idareleri en büyük payı alacaktır. Bizim üzerinde durduğumuz konu kalan % 20’lerin hangi esaslara göre dağıtımının yapıldığı konusudur.

19.11.1984 gün ve 18520 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “İl Özel İdareleri Fon Yönetmeliği” ilkelerine göre, toplanan % 20’lerin, çeşitli esaslara kendilerine verilen hizmetlerin yerine getirilmesinde yardımcı olmak, özellikle kırsal alanda kasaba ve köylerin ortak mahalli ihtiyaçlarını karşılayacak altyapı ve hizmetlerini gerçekleştirerek, ekonomik, tarımsal, sosyal ve kültürel alanlarda kalkınmalarına hizmet edecek, İl Özel İdarelerine gelir getirecek ve aynı zamanda ilin ve bölgenin ekonomik gelişmesine yardımcı olacak hizmet ve yatırımların yapılmasına ve tesislerin kurulmasına destek olmasını sağlayacak biçimde harcama ve dağıtım esasları belirlenmektedir.

#### **a) Fondan Yapılacak Yardımlar**

(1) Özel İdarelerin çeşitli yasalarla kendisine verilen hizmetleri görebilmek için bunların gerektirdiği her türlü bina, araç ve gereçlerin sağlanması için yapılacak yatırımlar,

(2) Kırsal alanlarda kasaba ve köylerin ortak mahalli ihtiyaçlarının ve altyapı ihtiyaçlarının karşılanmasına dönük yatırımlarla, ekonomik, tarım ve ormancılık, sosyal, kültürel ve turistik konularda kalkınmasına hizmet edecek her türlü yapı, tesis, araç ve gereçlerle ilgili yatırımlar,

(3) İlin veya içinde bulunduğu bölgenin ekonomik, tarım ve ormancılık ve turizm alanlarında gelişmesine, üretimin arttırılmasına hizmet edecek veya il özel idarelerine gelir sağlayacak girişimler,

Bu tür girişimlerin il özel idarelerinin ortak olması için gerekli olan ortaklık payların veya zorunluluk halinde bu paylardan yapılacak artırımlar,

(4) İl Özel idarelerinin yönetim ihtiyaçları için gerekli olan hizmet binaları ve sosyal tesisler,

(5) Mahalli durumun zayıflığı nedeniyle personelin ücretlerini veya kanuni paylarını ödeyemeyen İl Özel idarelerin bu ihtiyaçlarını gidermeye yönelik yardımlar,

olarak sıralanmıştır.

#### **b) Öncelik Sırası**

Yapılacak yardımlarda fondan yardım sağlamak için yukarıda sıralanan önem sırasına göre, kalkınmada öncelikli illere, il merkezleri dışında kırsal alanlarda, özellikle köylerde yapılacak yardımlara öncelik tanınmaktadır.

c) Fon Yardımlarının Tahsisi ve Ödenmesi

Bu fondan yararlanmak isteyen özel idareler yatırımlarına ilişkin olarak;

(1) İl Genel Meclisi veya daimi encümen kararını,

(2) Yardım konusu yatırımın onanmış projesini,



(3) Yardım konusu yatırımın keşif özetini,

(4) Bir önceki yılın kesin hesaplarından çıkarılmış mali durum cetvellerini,

gerekçeli bir istek yazısına bağlayarak içişleri Bakanlığına göndermeleri gerekmektedir.

Bu şekilde sağlanacak yardımların gerçekleşmesinden sonra, yatırımlarda harcanması Valilerin veya gerektiğinde de Kaymakamların sorumluluğu altında ve emrinde olacağı da ayrıca hükme bağlanmıştır.

Bunun yanında bu amaçlarla sağlanan fon yardımlarının başka bir amaç için kullanılmayacağı da belirtilmektedir.

### **SONUÇ**

Bugün varlığı inkâr edilmez bir yerel yönetim birimleri olan ve birer tüzelkişilik özelliğini taşıyan İl Özel İdarelerinin varlığı ile karşı karşıyayız.

Hukuki yapıları itibarıyla 75 senelik bir kuruluş yasasına ve uygulama imkânına sahip olan ve anayasalarımızda demokratik yönetim birimlerimiz içinde yer aldığı her zaman belirtilen bu idarelerin geleneksel görevlerini halen sürdürmelerini beklemek yerinde bir görüş olarak görünmemektedir.

Bu idarelerin geleneksel görevleri zamanla değişik yasalarla merkezi idare görevleri arasında yürütülmeye başlanmış ve başarıyla sürdürülmektedir. Bu görevlerin İl Özel İdarelerince yürütülmesinde ısrar etmenin bir anlamı bulunmamaktadır.

Günümüzde ülkemizin en büyük sorunu kalkınma sorunudur. Bölge kalkınmasında kendilerini büyük görevler beklemektedir. Her ülkede uygulanmaya konan planlı ve bölgesel kalkınma çabalarında il özel idareleri itici güç olacak nitelikte olan yerel yönetim birimlerimizdir.

Bu idareler, son yasalarla getirilen bir düzenlemeyle çok dağınık ve parça-kesek gelir kaynaklarından pay alma yerine, kısmen tek kaynaktan genel bütçe gelirlerinden bunların da vergi gelirleri içinden bir pay alarak finansal kaynak bakımından sade ve sağlam yapıya kavuşturulmuştur. Ayrıca organlarında da

demokratik düzenlemeler yapılmıştır. Bu gün için oranı düşük görünen bu payın ileride artırılması mümkün görünmemektedir. 2380 sayılı Yasayla Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların % 20'lerinin Özel İdareler ortak fonunda toplanması ve özel idarelerin bölge kalkınmasında kullanılması için bir büyük imkân doğurmuştur.

Bu fonlardan yararlanma ile bölgeler arasındaki gelişme farklılığını giderme imkânları da doğmaktadır.

Bu fırsat ve imkânı değerlendirmek, merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki vesayet denetimi görevini yerine getiren yöneticilerin çabalarına bağlıdır. O halde, İl Özel İdareleri gelir kaynaklarını, merkezi idarenin ülke çapında yürüttüğü hizmetlere değil de, bölge kalkınmasına yönelik, halka açık ortaklıklar kurmak veya katılmak suretiyle or

taya çıkacak birlikler vasıtasıyla üretken yatırımlara kanalize etmek zorundadırlar.

Bundan başarı sağlanırsa Devlet - Halk işbirliği ve dayanışması kurulmuş ve bölge kalkınmasında büyük bir adım atılmış olacaktır.

İl Özel İdareleri, girişimci ruhu gelişmemiş halkımızın önünde Devlete güven duygusunu en iyi şekilde kullanarak, atıl ve üretimden alıkonmuş kapasiteleri (bölge halkının bekleyen tasarruflarını) yatırıma yöneltmek görevini başarıyla sürdürebilecek pozisyona sahiptirler. Bu durum iyi değerlendirilmelidir. Birer bölge hüviyetine sahip olan illerimizin özel idarelerinin üretime yönelik yatırım projelerini hazırlayıp ortaya koymasıyla bölge kalkınmasında ve dolayısıyla ulusal kalkınmada en büyük rolü oynamış olacaklardır.

## **FEDERAL ALMANYA'DA İLÇE YÖNETİMİ HAKKINDA BİR SEMİNER ÜZERİNE NOTLAR**

**Dr. Tayfur ÖZŞEN**

### **GİRİŞ**

Federal Almanya Cumhuriyeti'nde "Yönetimin Kırsal Alandaki Gelişimi İlçe Düzeyinde Yerel Yönetim" konusundaki seminer ve inceleme gezisi, Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığınca belirlenen 20 kişilik bir heyetin katılımı ile 31 Mayıs - 16 Haziran 1988 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.

Bu çalışma iki ülke arasındaki çok yönlü ilişkiler içinde düzenlenen etkinliklerden birisidir.

Başlangıçta Türk kamu görevlilerinin Federal Almanya Cumhuriyeti'nde uzunca süreli inceleme eğitimine ağırlık veren bir uygulama yapılmış, 1979 yılından bu yana ise bir yıl Türk kaymakamları için Federal Almanya'da, ertesi yıl da Alman kaymakamları için Türkiye'de olmak üzere bir dizi değişim programı uygulanmasına başlanmıştır.

Bu seminerlerin finanse edilmesi ve aynı zamanda organizasyon ve konu yönünden düzenlenmesi Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı ile Alman Uluslararası Gelişme Vakfı Kamu Yönetimi Merkezi ve Alman İlçeler Birliği arasında ortak bir çalışma olarak gerçekleştirilmektedir.

31 Mayıs - 16 Haziran 1988 tarihleri arasında gerçekleşen seminerler ve inceleme gezisi bu çerçevede yürütülen programların yedincisidir.<sup>1</sup>

### **Programın Amacı**

Bu yıl düzenlenen programın amacı, Alman İlçeler Birliği ve Alman Uluslararası Gelişme Vakfı tarafından gönderilen davetiyeye göre,

---

<sup>1</sup> Daha önceki altı program 1979, 1981, 1983 yıllarında F. Almanya'da, 1980, 1982 ve 1985 yıllarında Türkiye'de gerçekleştirilmiştir.

kamu yönetiminin genel yapısı içinde İlçe Yönetimi'nin görevlerini ve mülki idareyle komünler arasındaki ara kuruluş olma rolünü geniş biçimde ortaya koyup tartışmaya açmak şeklinde belirlenmiştir.

Böylelikle programa katılacaklara, kendi çalışma alanlarıyla, gelişmiş bir sanayi ülkesinde yerel yönetimin buna paralel görev alanlarını karşılaştırma olanağı verilmek istenmiştir. Böylece, ilçe yönetiminin bir yerel yerinden yönetim kuruluşu olarak, aynı zamanda mülki idareyle ve de kendi sınırları içindeki komünlerle ilişkilerindeki konumu da ortaya konmuş olacaktır.

### **Programın Kapsamı**

Gerek Alman yönetim uzmanlarının konferanslarında ve gerekse yerinde incelemelerde ya da serbest tartışmalarda işlenmesi öngörülen konular şunlardır:

- Kamu yönetiminin yapısı
- Kamu yönetiminde yerinden yönetim (desantralizasyon) olanakları
- Komünlerde ve ilçelerde yerel yerinden yönetimin görev ve örgütlenmesi.
  - Komün ve ilçe görevlerinin finansmanı
  - Yönetimle yurttaş arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi
- İlçe siyasal organlarının ve temsilcilerin sahip olduğu görev ve yetkiler
  - İlçedeki ana yöneticinin konumu
  - Polis ve düzen idaresinin görev ve örgütlenmesi
  - Türk hemşerilerin uyum sorunları.

Bu konular yanı sıra, inceleme gezisi boyunca ilçelerin belli başlı yönetim bölümlerinin yerlerinde görülmesi, bu arada özellikle ekonomik teşvik, yerel

yönetim işletmelerinin ekonomik faaliyetlerine ilişkin sorunları ve yerel yönetimler alan reformu uygulamasına değinilmesi de program kapsamı içinde düşünülmüştür.

### **Programın Uygulanma Durumu**

"Yönetimin Kırsal Alandaki Gelişimi - İlçe Düzeyinde Yerel Yönetim" ana konusu çerçevesinde düzenlenen program biri kuramsal diğeri de uygulamaya yönelik olmak üzere iki ana bölüm içinde oluşturulmuştur.

Seminerin kuramsal kısmı 1 - 5 Haziran 1988 tarihleri arasında Batı Berlin'de Alman Uluslararası Gelişme Vakfının Kamu Yönetimi Merkezinde gerçekleştirilmiştir. Bu kısımda ele alınan konular şunlardır :

- Federal Almanya Cumhuriyetinin yönetim yapısı.
- ikinci Dünya Harbinden sonra Berlin'in politik, anayasal ve yönetsel gelişmesi.
- Komünal özerkliğin donanımı.
- Komünal karar süreci içinde yurttaş katılımı
- Komünal görevlerin finansmanı

Seminerin uygulamaya yönelik kısmı ise 5-15 Haziran 1988 tarihleri arasında Federal Almanya'nın üç eyaletindeki 10 ilçe ve 1 il merkezinde gerçekleştirilen inceleme ve brifinglerden oluşmaktadır.

Batı Berlin dahil olmak üzere bu nitelikteki çalışmalar şu şekilde özetlenebilir :

— Berlin Kreuzberg ilçe belediyesini ziyaret, ilçede siyaset ve idare ilişkileri, Türk hemşerilerin uyum sorunları, kent ıslah çalışmaları ile ilçede oturan Türklere hizmet veren kuruluşlar hakkında bilgilenme.

— Celle ilçesinde bilgi işlem, kullanımı hakkında konferans ve özürölüler için kurulan Yaşamsal Yardım Derneğinin tesislerini ziyaret.

— Goslar ilçesinde çöp depolama yerini ziyaret ve "Bir ilçede atıkların imhası - çöp depolama ve çöp yakımı" konusunda brifing.

— Holzminden ilçesinde "çevre ve doğa korunması" konusunda brifing, bu alandaki çalışmaların yerinde görölmesi ve kaymakamlık binasının gezilmesi, Fürstenberg Porselen Manüfaktürün ziyaret edilmesi.

— Güntersloh ilçesinde, ilçe yönetim binasında ilçe yönetimi hakkında brifing.

— Münster Polis Sevk ve İdare Akademisini ziyaret ve Akademi hakkında brifing.

— Paderborn ilçesinde ilçe yönetim binasını, kimyasal denetim dairesini, polis hizmet binasını, Martinusquelle kliniği ve kaplıca tesislerini, ilçe itfaiye merkezi ve kurtarma çalışmalarını yönlendirme yerini, yöresel havaalanını ziyaret ve brifingler.

— Künselsau ilçesinde kooperatiflerin oluşturduğu Sütçölük Limited Ortaklığının kurduğu fabrikanın ziyareti ve brifing.

— Reutlingen ilçesinde kaymakamlık binasında brifing, bir komünün itfaiye merkezini ziyaret.

— Ludwigsburg ilçesinde Sachsenheim kasaba merkezindeki ve Kormvestheim'deki ıslah çalışmalarının yerinde görölmesi, Carl-Schafer- Schule Meslek okulunu ziyaret.

— Düsseldorf'da bölgesel yönetim hakkında brifing.

— Bonn'da Alman İlçeler Birliği İdare Merkezinde Federal Ekonomik İşbirliği Bakanlığı'na Türkiye ile devlet düzeyinde işbirliği konusunda konferans.

— Köln’de Köln İlçe Tasarruf Sandığı, Brauvveiler Manastırı ve restorasyon atölyelerini, restore edilen yerleri ziyaret, Ren Yöresi Güzelleştirme ve Hemşeriler Birliği’nin kültür eserlerini koruma çalışmaları hakkında brifing.

Görüldüğü gibi, özellikle kırsal alana yönelik ilçeler başta olmak üzere yerel yönetim birim ve birliklerinin yerine getirdikleri çeşitli hizmetler yerinde incelenerek, kuramsal kısımda belirtilen hususların uygulamadaki durumları hakkında bilgi edinme, ayrıca bu ziyaretler sırasında Federal Alman yöneticiler ile görüş ve bilgi alış - veriş yapma olanağı bulunmuş, brifinglerde anlatılanların dışında ek bilgiler edinilmesi de gerçekleştirilmiştir.

Seminerin her iki bölümünde edinilen bilgi ve dokümanların değerlendirilmesi Federal Almanya Cumhuriyeti’nin yönetsel yapısının, özellikle odak noktası ilçe olmak üzere yerel yönetim olgusunun ana hatlarıyla tanınmasına olanak verecek niteliktedir.

Nitekim bundan sonraki bölümlerde aktarılacak bilgi ve gözlemler, özellikle yerel yönetimlerin güçlendirilmeleri ve toplum yaşamındaki rol ve önemlerinin belirlenmesi bakımından olduğu kadar, ge

lişmiş bir Batı Avrupa ülkesindeki uygulamaların tanınmasının Avrupa Topluluğuna girme kararı doğrultusundaki çalışmaların yönetsel boyutları açısından da yararlı olabileceği düşüncesiyle derlenmiş bulunmaktadır.

Bu açıklamalar hazırlanırken seminer ve ziyaretler nedeniyle elde edilen dokümanlardan, özellikle Berlin’deki Kamu Yönetimi Merkezindeki konferansların notlarından, brifingler sırasında tutulan notlardan ve ilgililerle yapılan konuşmalardan yararlanılmıştır.

Bu bilgi ve gözlemleri üç ana bölüm içinde ele almak yararlı olacaktır.

Birinci bölümde genel çizgileriyle Federal Almanya Cumhuriyetinin devlet ve yönetim yapısına ilişkin bilgiler yer almıştır.

İkinci bölüm seminer ve inceleme gezisinin ana konusunu oluşturan ilçe yönetimine ayrılmış ve konu çeşitli yönleriyle ortaya konmaya çalışılmıştır.

Üçüncü ana bölüm ise halkın yönetsel kararlara katılımı ve etkisi konusuna ayrılmıştır. Bunun da temel nedeni yönetime katılma anlayış ve uygulamasına demokratikleşme açısından verilen önemdir.

Seminer ve inceleme gezisine ilişkin bazı ana değerlendirmelere ise yazının sonuç kısmında değinilmiş bulunmaktadır.

## **BİRİMCİ BÖLÜM**

### **GENEL OLARAK FEDERAL ALMANYA CUMHURİYETİ NİN**

#### **DEVLET VE YÖNETİM YAPISI**

##### **A. Federal Devletin Ana Yapısı ve İşleyişi**

Federal Almanya Cumhuriyeti 248760 Km2 yüzölçümüne ve yaklaşık 57 milyon nüfusa sahip olan federal bir devlettir.

İkinci Dünya Savaşından sonra 23 Mayıs 1949 tarihinde yürürlüğe giren Temel Yasa Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Anayasa işlevi görmektedir.

Bu temel yasa geçici bir süre için kabul edilmesine karşın, geçen kırk yıllık süre içinde bu geçicilik belirsiz bir süre için kalıcılığa

dönüşmüş ve demokratik kurumlar için sağlam bir temel oluşturmuştur.

Bundan sonra anayasa şeklinde ifade edeceğimiz bu belge ile kurulan Federal Devlet, sekiz eyalet, iki eyalet statüsünde şehir ve özel statülü Batı Berlin'den oluşmaktadır. Genel olarak hepsi birden on bir eyalet olarak kabul edilmektedir.



Bugünkü devlet yapısının temelindeki ve Anayasada yer alan ana düşünce merkeziyetçi anlayış yerine yerinden yönetimi geliştirmek, bu nedenle eyaletler ve komünlere temel yetki ve görevleri devretmektir.

Bir başka deyişle Federal Almanya Cumhuriyeti'nin devlet olarak organizasyonunda güç konsantrasyonunun önlenmesi ve yurttış katılıma olanak verilmesi için kamu hizmetlerinin yurttışa yakın biçimde görölmesi ilkeleri, yerinden yönetimin önem kazandığı, federatif bir devlet ve yönetim yapısı oluşturmada ağırlık taşımaktadır.

Kuşkusuz bu sistemin oluşturulmasında İkinci Dünya Savaşından sonra işgal kuvvetlerinin önemli etkileri olmuş, güçlü bir merkezi yönetim yerine gücün dağıtıldığı bir sistem arzu edilmiştir. Hatta yönetsel yapının temelini oluşturan yerel yönetimlerin o bölgedeki işgal kuvvetinin ülkesindeki sistemden etkilendiği ve bu nedenle çeşitli değışiklikler gösterdiği belirtilmektedir.

Ancak Federal Alman Yetkililerce ifade edilen bir başka husus Alman Federalizminin tarihsel gelişime dayandığı, daha eskiden de güçlü bir yerel yönetim anlayışının bulunduğu hatta 1949 yılında yeni devlet oluşturulmadan önce yerel yönetim birimlerinin kendi yönetimlerine işlerlik kazandırdıklarıdır.

Bu temel ilkeler doğrultusunda her eyaletin de bir anayasası bulunmaktadır. Eyalet anayasaları, eyaletlerin, Federal Anayasa doğrultusundaki temel yasalarıdır.

Bu nedenle Federal Almanya Cumhuriyeti, temel yetkilerin eyaletlere ait olduğu, Milli Savunma, Dışışleri, Maliye gibi, ülkenin bütünü için merkezi düzeyde yürütölmesi gereken konuların ise Federal hükümetin yetkisine bırakıldığı federatif bir sisteme sahip bulunmaktadır.

Bu Federatif yapı içinde başlıca üç ana yönetim kademesi bulunmaktadır. Bunlar Federal devlet, eyalet devletleri ve yerel yönetimlerdir.

İlke olarak bütün bu düzeylerdeki görevler birbirinden açık bir şekilde ayrılmıştır. Ayrıca gerek Federal devletin gerekse eyaletlerin çok gelişmiş bir genel yönetim mekanizmasına sahip olduğu söylenemez. Yerel düzeydeki örgütlenme daha gelişmiş durumdadır.

Ancak bu tür bir yerinden yönetim uygulamasına karşın Federal Devletin bütünlüğü beş faktörün etkisiyle herhangi bir tehlikeyle karşılaşmamaktadır. Bu faktörler şu şekilde sıralanabilir.<sup>2</sup>

- 1) Bütün Federal devlet için büyük ölçüde homojen bir nitelik gösteren hukuk düzeni,
- 2) Yine bütün Federal devlet için geniş ölçüde tek tip olan kurallara göre yönetilen kamu personel yönetimi sistemi,
- 3) Ulusal partiler sistemi,
- 4) Federal devletin bütünü için aynı ekonomik sistem,
- 5) Ve son olarak geniş ölçüde homojenlik gösteren bir idari örgütlenme.

Ancak Federal, eyalet ve yerel yönetim şeklindeki üçlü kademelenme, özellikle geniş ölçüde toprağa sahip olan eyaletler açısından yetersizliklere yol açmış, bunun üzerine eyalet bakanlıklarının altında bölgesel nitelikte ve bizdeki il yönetimine benzer, aslında işlevleri göz önünde tutulduğunda bölgesel niteliği ağır basan özel bir kademe oluşturulmuştur.

Regierungsbezirke denilen bu yönetim birimlerini "bölgesel yönetim" şeklinde nitelendirmek kanımızca daha uygun olacaktır.<sup>3</sup>

Öte yandan yerel yönetimler düzeyinde de en alttaki yerel yönetim birimi olan komünlerin üzerinde ve onların bağlı olduğu, yine tamamen bir yerel yönetim

---

<sup>2</sup> L'Administration Publique en Republique Federale d'Allemagne. Economica, Paris 1988, s. 75.

<sup>3</sup> a.k. s. 75.

birimi olarak ilçe (Landkreis) ile bağımsız kent yönetimleri (Kreisfreie Städte) bulunmaktadır.

Bu durumda yukarda belirtilen üçlü yönetim kademelenmesini, yönetsel işleyişi daha iyi göstermesi bakımından beşli bir yapı içinde basitleştirilmiş bir şekilde şöylece belirlemek mümkündür.<sup>4</sup>

|                 |                                      |
|-----------------|--------------------------------------|
| Birinci kademe  | Federal Devlet                       |
| İkinci kademe   | Eyaletler                            |
| Üçüncü kademe   | Bölgesel Yönetimler                  |
| Dördüncü kademe | İlçeler ve Bağımsız Kent Yönetimleri |
| Beşinci kademe  | Komünler ve Komünler arası Birlikler |

Bu şemada bölgesel yönetimler dışında kalan kademelerdeki birimler belli bir alanda tüzelkişiliğe ve genel oyla yapılan seçimler sonucunda belirlenmiş organlara sahip bulunmaktadır. Eyaletlerin bir alt bölümü olan bölgesel yönetimlerin ise özerkliği ve seçilmiş organları yoktur.

Federal Alman yönetim yapısı incelenirken eyaletler arasında görülen çeşitli konulardaki farklılıklara karşın, bu beşli kademelenme temel yönetim yapısını yansıtmaktadır.

Federal Almanya Cumhuriyetinin devlet ve yönetim yapısının işleyişine ilişkin bazı temel bilgileri şu şekilde özetlemek mümkündür :

1) Yasama yetkisi halk adına Federal Devlet ve eyalet parlamentoları tarafından kullanılmaktadır.

---

<sup>4</sup> a.k. s. 75.

Federal düzeyde Federal Meclis ve Federal Konsey yasama işlevini yerine getirmektedir. Federal Meclis dört yıl için seçilen milletvekillerinden Federal Konsey ise eyalet temsilcilerinden oluşmaktadır.

Federal Meclis (Bundestag) üyeleri tek dereceli ve nispi temsil ağırlıklı bir sistemle seçilmektedir. Buna göre, her seçim bölgesinde basit çoğunluğu kazanan aday doğrudan milletvekili seçilmekte, her parti, ayrıca, nispi temsil sistemi uyarınca çıkaracağı toplam milletvekili sayısı ile doğrudan çıkardığı milletvekilleri arasındaki fark kadar listeden ilave milletvekilini Federal Meclise sokmaktadır. Bu seçim sistemi nedeniyle, bazen partilerin nispi temsil sistemi ile çıkarabileceğinden fazla milletvekilliği elde ettiği ve bu durumda Federal Meclis üye sayısında da artış olduğu görülmektedir.

Ayrıca, Federal Konsey adlı, federal düzeyde ve Senatoya benzer nitelikte bir diğer parlamento daha bulunmaktadır (Bundestrat). Bu meclisin üyeleri, eyalet parlamentolarından seçilen belli sayıda üyelerden oluşmaktadır. Birçok yasanın yürürlüğe girebilmesi için bu konse

yin tasarıları olumlu bulması gerekmektedir. Federal Konsey üyeleri, tüm eyaletlerden seçimle gelmiş parlamenterler olduklarından, federal yasaların tüm ülke için uygulanabilir nitelikte ve eyalet isteklerine uygun düzeyde çıkması sağlanmaktadır.

Federal Konsey bir yasama meclisi olmasına karşın eyaletlerin hükümet üyeleri arasından nüfusları ile orantılı olarak seçilen temsilcilerden oluşmaktadır. Federal Konseyde Batı Berlin'in dört temsilcisi dışında 41 üye bulunmaktadır.

Eyaletler böylelikle Federal Konsey yoluyla yasa koymaya katkıda bulunmaktadır.

Federal parlamento tüm ülke için geçerli olan temel kuralları içeren yasaları yapmakta, bunların uygulanma biçimi, ayrıntıları ise eyalet parlamentoları

tarafından düzenlenmektedir. Kuşkusuz eyalet /asaları yalnızca o eyalet için geçerli olmaktadır.

Bunun yanı sıra halk oyuna başvurma ve komünlerin düzenleme yapabilme yetkileri halkın yasama yetkisini kullanmasında yararlandığı iki somut uygulama alanıdır.

Anayasa'da öngörülen durumlarda ve kendisi gerekli gördüğü konularda hükümet halkoyuna başvurabilmektedir. Komünlerde kendi karar organları olan komün meclisleri aracılığıyla kurallar koyabilmekte, vergi, resim ve harç oranlarını saptayabilmektedir.

2) Anayasa ile düzenlenen Federal Devlet Eyaletler arası yetki dağılımı yanı sıra, Eyaletlerle komünler arası yetki dağılımı da her eyaletin kendi meclisleri tarafından kararlaştırılmaktadır.

3) Sistemin etkili bir şekilde işleyebilmesinde tüm eyaletlerde genel ilkelerin benzer olmasının gerekmesi yasama konusunda Federal Parlamantonun ağırlık kazanmasına, federal yasaların artmasına yol açmaktadır. Bu da Federal Devlet genelindeki merkezi düzenlemelerin hizmet standartları açısından tüm ülke genelinde uyumlu bir uygulamayı sağlamasına olanak vermektedir.

4) Yürütme açısından Federal düzeyde Federal Cumhurbaşkanı, Federal Başbakan ve Federal hükümet yer almaktadır.

Cumhurbaşkanı devletin başı olarak sembolik yetkilere sahip bulunmakta, Federal Cumhuriyeti temsil etmekte, Federal Şansölyeyi atamakta ve onun önerisi üzerine de bakanları atamak ve azletmek,

başbakanın seçilemediği durumlarda da meclisi feshetme yetkilerini kullanmaktadır.

Federal hükümet, federal bakanlardan oluşmakta, başkan olan Federal Şansölye ile birlikte Federal Meclise karşı sorumlu bulunmaktadır. Temel görevi yasaların uygulanmasını sağlamak ve verilen yetkileri kullanmaktır.

5) Federal Almanya Cumhuriyetinde devlet ve yönetim yapısına genel olarak bakıldığında karmaşık bir yönetsel yapılanma izlenimi edinilmektedir.

Bunun temel nedeni birçok yönetim kademesinin ve aynı düzeyde değişik yönetim birimlerinin varlığı ve bu kademelerdeki yönetsel yapılanmanın bazı genel çizgiler ortak olmakla birlikte eyaletler arasında farklılıklar gösterebilmesidir. Bu karmaşık yapı içinde merkezi yönetim olarak federal devletin yönetsel birimleri eyaletlere oranla daha sınırlı bir nitelik taşımaktadır. Örneğin, eğitim, sosyal hizmetler, sağlık konularında, aynı şekilde polis ve kamu düzeni konularında eyaletler ve komünler yetkili bulunmaktadır.

Sınırlı da olsa Federal Bakanlıkların merkezin yanı sıra eyalet, bölge bazında da örgütlendiği görülmektedir. Ayrıca eyalet bakanlıkları da aynı üçlü kademelenme içinde eyalet, bölgesel yönetim ve ilçe düzeyinde örgütlenmektedir.

6) Federe hükümetler, yasaların uygulama biçimlerini ve bunun için gerekli olan kamu teşkilatını oluşturma konusunda, geniş bir düzenleme yetkisine sahiptirler. Federe hükümetlerin, federal yasaları uygulama ve federal hükümetin devrettiği yetkileri kullanma biçimi de, her eyalette değişmektedir. Her eyalette, hangi görevleri federe hükümetin, hangilerini ise ilçe veya komünlerin yürüteceği konusunda değişik uygulamalar vardır.

Bölgesel yönetimler ise, eyaletlerde, eyalet kamu teşkilatının orta kademe yönetim merciiini oluşturmaktadırlar. Eyalet bakanlıklarının bölge düzeyindeki orta kademe mercileri, Valiye bağlıdır.

İlçeler ise, eyaletlerin alt kademe yönetim mercileridir. İlçeler, anayasaya göre esasen özerkliğe sahip yerel yönetim birimleri olmakla birlikte, gerek federal ve gerekse, eyalet kamu hukukunun da uygulayıcısı durumundadırlar. Federal ve eyalet yasalarıyla verilmiş görevleri yapmak, Federal devlet ve eyaletin devrettiği yetkileri kullanmak zorundadırlar.

Aynı durum, komünler için de söz konusudur. Bunlar da, federal anayasaya göre birer yerel yönetim olmakla birlikte, ilçelerde olduğu gibi, federal ve federe hükümetin ve yasaların devrettiği görevleri de yapmak zorundadırlar.

7) ilke olarak Eyaletler federal yasaları kendi işleri olarak uygularlalr. Sadece açıkça belirtilen hallerde durum bunun aksidir.

Eyaletlerce yasalar kendi işi olarak uygulandıkları zaman, yönetim makam ve yöntemleri eyalet yasalarıyla düzenlenir. Federal Hükümetin denetimi, federal yasaların yasaya uygun olarak uygulanmalarının denetimine özgüdür.

Anayasa sadece birkaç konuda federal yasaların Federal Devlet adına —ona vekâleten— uygulanmasını öngörür :

- Sivil halkın korunması,
- Atom enerjisi üretim ve kullanımı,
- Hava trafiği idaresi,
- Federal otoban ve diğer federal uzun mesafe ulaşım yolları idaresi,
- Tamamen veya kısmen Federal Devlete giden vergiler idaresi,

Bu durumlarda federal yasaların uygulanışında eyalet mercileri, en üst yetkili federal mercilerin emrindedir, onların talimatlarıyla bağıdırlar.

Birkaç konuda Federal Devlet yasaları kendi mercileri tarafından uygulamayı saklı tutar :

- Dışişleri servisi,
- Federal Maliye İdaresi (Federal Maliye Bakanlığı,

Üst Maliye Direktörlüğü [tüketim vergileri bölümleri],

Gümrük Kovuşturma ve Ana Gümrük Memurlukları),

- Federal Demiryolları,
- Federal Posta,
- Federal Savunma,
- Federal Suyolları ve Gemi Seferleri İdaresi,

— Federal Hudut Muhafaza.

1969'dan beri Federal Devlet ve eyaletler ortak olarak önemli görevleri yürütmektedirler.

Bunlar :

- Yükseköğretim yapımı ve teşvi alanında eğitim planlaması,
- Bölgesel ekonomik yapı iyileştirmesi,
- Tarımsal yapı ve sahil koruma iyileştirmesi görevleridir.

8) Vergi gelirleri ise Federal Devlet, Eyaletler ve Komünler arasında bölüşülmektedir. Bölüşümün ayrıntıları Anayasanın 106 ncı maddesinde ve Federal Devlet ve Eyalet yasalarında düzenlenmiştir. Eyaletlerin vergi gelirleri görevlerin yerine getirilebilmesine yeterli olmadığı takdirde, kendilerine bir Akçal Denkleştirim çerçevesinde yardımlar yapılması Anayasa ile öngörülmüştür.

9) Kaynakların kullanımını etkinleştirme açısından ilgi çekici olan bir diğer konu da her düzeyde genellikle beş yılı kapsayan yatırım planlarının bulunmasıdır. Öte yandan büyük bir projenin orta vadeli bir mali planlamaya bağlanması gerekli görülmektedir. Bunun doğal sonucu olarak her yerde orta süreli mali planlar bulunmaktadır.

Mali Planlamayı düzenlemek ve kademeler arasında bağlantı kurmak için Mali Planlama Konseyi oluşturulmuştur. Konseyin başkanlığını Federal Maliye Bakanı yapmakta, eyalet maliye bakanları, yerel yönetim üst kuruluşları da Konseye üye bulunmaktadır. Konseyin temel işlevi genel konjonktür hakkında yönlendirici tavsiyelerde bulunmaktır.

10) Yargı işleri bağımsız mahkemelerce halk adına yerine getirilmektedir. Anayasa Mahkemesi, Federal Devlet ile eyaletler ya da çeşitli devlet organları arasındaki anlaşmazlıkları hükme bağlamaktadır. Ayrıca Adli yargı açısından federal ve eyalet hukuk ve ceza mahkemeleri, idari Yargı açısından ise bölge idare mahkemeleri, Üst idare Mahkemeleri ve Federal İdare Mahkemesi bulunmaktadır. Ayrıca mali, sosyal ve iş mahkemeleri gibi ihtisas mahkemeleri de yer almaktadır.



## **B. Eyalet Yönetimi ve Orta Kademe Yönetim Mercileri (Bölgesel Yönetim)**

### **I. Eyalet Yönetimi**

Federal Devlet yapısı içinde daha önce belirtildiği gibi başlıca üç ana kademededen ikincisini eyalet devletleri oluşturmaktadır.

Bilindiği gibi Federal Almanya Cumhuriyetindeki 11 eyaletin 8'i geniş alan devleti, üçü de (Berlin, Bremen ve Hamburg) birer kent devleti niteliğindedir.

Bir önceki bölümde Federal Devletin genel yapısı ve işleyişi tanıtılırken eyalet düzeyine ilişkin bazı temel bilgilere değinilmiş bulunmaktadır.

Hatırlanacağı gibi, eyalet düzeyinde yasama yetkisi, eyalet meclislerine ait bulunmaktadır. Anayasa uyarınca eğitim ve kiliselerle ilişkiler eyalet meclislerinin "mutlak yasama yetkisine girmektedir.

Eyalet Meclisleri, ayrıca bazı konularda Federal Meclis ile birlikte ortak yasama yetkisine sahip bulunmaktadır.

Bu meclisler de doğrudan halk tarafından 5 yılda bir yapılan seçimlerle belirlenmektedir.

Öte yandan her eyaletin bir hükümeti ve başbakanı bulunmaktadır. Eyalet meclisi kendi içinden mutlak çoğunlukla eyalet başbakanını seçmekte, o da bakanları atamaktadır. Eyalet başbakanının bakanları azletme yetkisi bulunmaktadır.

Eyaletlerin hükümet bünyelerinde ise aşağıdaki konularda yetkili bakanlıklar yer almaktadır. Bu bakanlıklara 3 kent devletinde senatörlük adı verilmektedir.

- a) Sosyal İşler
- b) Eğitim İşleri
- c) Kültür
- d) Yapı İşleri

- e) İktisat ve Ulaştırma
- f) Tarım
- g) Adalet
- h) Maliye
- i) Sağlık ve Çevre Korunması
- j) İçişleri

Eyalet yönetimleri, merkezi hükümetin temsilcisi durumunda olmayıp, her biri kendi anayasalarından kaynaklanan nispi bir egemenliğe sahiptir

Eyalet anayasalarında, Federal Anayasa'da yer almayan, eyaletin organları, görevleri, yönetsel yapı gibi çeşitli konularda düzenlemeler bulunmaktadır.

## **II. Özel Bir Örnek : Berlin'in Yönetimi**

Seminer sırasında 11 eyaletten dördünde incelemelerde bulunulmuştur. Bunlardan birincisi Batı Berlin'dir.

Federal Almanya Cumhuriyeti'ni oluşturan 8 Eyalet ve 3 Kent - Devlet içinde kuşkusuz Berlin'in özel bir yeri bulunmaktadır. Bunun temel nedeni Berlin'in siyasal niteliği ve onun doğal sonucu olarak ortaya çıkan yönetim sistemindeki kendine özgü özelliklerdir.

Berlin'in tarihsel gelişmesine kısaca göz atıldığında, alan olarak şimdiki sınırlarının 1920 tarihli Prusya Eyaleti Büyük Berlin Yasası tarafından çizildiği görülmektedir. O zamanki eski Berlin, çok sayıda yerleşim biriminin "Berlin Şehir Belediyesi" bünyesinde birleşmesiyle genişlemiş, böylece yeni oluşturulan alanın nüfusu yaklaşık 4 milyon kişiyi bulmuştur. Bu kent alanı ise yönetsel açıdan

“Bezirk” denilen ve Berlin Şehir Belediyesi içinde yer alan 20 ilçe belediyeden oluşmaktadır.<sup>5</sup>

Ancak İkinci Dünya Savaşından sonra meydana gelen olaylar sonucunda halen yürürlükte bulunan Berlin Anayasası 4 Ağustos 1950 tarihinde kabul edilmiştir.

Politik gelişmelerin diğer ayrıntılarına girmeksizin Berlin’in bugünkü yönetsel yapısına ilişkin açıklamaları şu şekilde özetlemek mümkündür :

Berlin’de hakimiyet —Almanya’nın öbür kısımlarından değişik olarak— işgal kuvvetlerinin elindedir. Hukuken bütün Berlin için bir Dört-Kuvvet-Statüsü vardır; Ancak Sovyetler Birliği, Dört-Kuvvet-Yönetimi organlarından çekilmiş olduğu için, Berlin’in Batı Sektörleri için fiilen bir Üç-Kuvvet-Statüsü bulunmaktadır.

Berlin, kendi anayasasına göre ve de Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası gereği Federal Cumhuriyetin bir eyaleti (federe devleti) dir. Berlin’in bu Federal Devlete aidiyeti üç Batı Kuvvetinin belirli hususları saklı tutmalarıyla kısıtlıdır; bunlar adı geçen güçlerce Dört-Kuvvet-Antlaşmasında (Berlin’le ilgili) vurgulanmış bulunmaktadır. Bu

saklı tutmalar nedeniyle örneğin Federal Yasalarının Berlin’de Berlin Temsilciler Meclisi (Parlamento) tarafından devralınması gerekmektedir. Ancak pratik yönetim açısından denebilir ki, Berlin Federal Devlet’e aittir.

Berlin aynı zamanda hem bir eyalet, hem de bir şehirdir. Bu nedenle Berlin Şehir - Devleti (Eyalet - Şehir) hem devlete ait (mülki) hem de komünal (yerel/beledi) görevleri yerine getirmekte, Devlet ve komün görevleri ilke olarak birbirinden ayrılmamaktadır.

---

<sup>5</sup> Kent - devlet durumundaki eyaletler komünlere değil “bezirk” adı verilen semtlere ya da ilçe/belediyelere bölünmüşlerdir.

Berlin'in anayasal organları Temsilciler Meclisi (Parlamento) ile Senato'dur (Hükümet). Senato; Hükümet Eden Belediye Başkanı (Eyalet Başbakanı), Belediye Başkanı (Eyalet Başbakan Yardımcısı) ve Senatörlerden (Eyalet Bakanları) oluşmaktadır. Hükümet Eden Belediye Başkanı tarafından Senatoyla u}nım halinde formüle edilip Temsilciler Meclisine sunulan Hükümet Politikası Esasları çerçevesinde her Senatör kendi yetki alanını (eyalet bakanlığını) kendi sorumluluğu altında yürütür. Belediye Başkanları Konseyinde de ilçe/belediyeler yönetim ve yasamaya ilişkin önemli konularda görüş bildirme olanağına sahiptirler.

Eyalet yönetimi açısından Berlin'in batı kesiminde bulunan 12 Beziirkinı diğier komün ve yerel yönetim birliklerinden farklı bazı özellikleri bulunmaktadır. Buna göre;

- Bezirksamt (ilçe/belediye dairesi) Beziirk'i (ilçe/belediyeyi) ilgilendiren hususlarda Berlin Eyaleti'ni temsil eder.
- Beziirk'lerin hukuk normu koyma (yönetmelik çıkarma, otonomi) hakları yoktur. Görevleri icra (yönetim) ile sınırlıdır.
- Mali egemenlikleri yoktur. Bütçe kaynakları kendilerine Temsilciler Meclisi (Eyalet Parlamentosu) tarafından tahsis edilmektedir.

Eyalet yönetimi açısından bir kısım görevler doğrudan ana yönetim tarafından yerine getirilmektedir. Bir kısım görevler ise Beziirklere devredilmiştir. Bu konularda yetkili senatörlerin Beziirklere emir ve talimat verme hakları vardır. Bir kısım görevler de Beziirklere özgü işler olup, bu konularda ana yönetim hukuka uygunluk ve işlerin düzenli bir biçimde görülmesi konularında gözetim ve denetim yapmaktadır.

Ana Yönetim en üst eyalet makamları (Senato yönetimleri yani eyalet bakanlıkları) ile bu en üst eyalet makamlarının emir ve talimat yet-

kişi içindeki alt mercilere ayrılmaktadır. Kamu işletmeleri de Ana Yönetime aittirler. Bunlar gerçi kamu hukuku tüzelkişisi değildirler, ama kendi tüzükleri ve

organları bulunmaktadır; bu organlar eyalet işletmelerinin ekonomik yürütümünden geniş ölçüde bizzat sorumludurlar.

Her Bezirk'te doğrudan doğruya halk tarafından seçilen bir Bezirk Temsilciler Meclisi vardır. 45 üyeden oluşan bu meclis o Bezirk'in karar organı durumundadır. Bezirk Temsilciler Meclisi Bezirksamt (ilçe/belediye makamı) m seçer. Bu makam bir Bezirk Belediye Başkanı ile altı üyeden oluşur. Bezirk Temsilciler Meclisi'nde temsil edilen partilerin ve seçmen birliklerinin güçleri oranında Bezirk makamında temsilleri gerekir. Bezirksamt, Bezirk'in kolektif bir yönetim merciidir.

Bezirk Yönetimi kendi içinde Kısımlara (dairelere) ve kısımlar da memuriyetlere ayrılır. Kısımlar ve memuriyetler başlı basma birer merci olmayıp, Bezirk Yönetiminin sadece birer bölümüdürler. Bezirksamt üyelerinin her biri bir kısmı ya da bir veya birkaç memuriyeti yönetir.

## **II. Bölgesel Yönetim (Devlet Orta Kademe Mercileri)**

Geniş alan devleti niteliğindeki 8 eyaletin 6'sında yerel yönetim mercileri ile eyaletin bakanlıkları arasında bir de orta kademe mercileri olarak "hükümet bölge yönetimleri" bulunmaktadır.

Bu yönetim biriminin ana işlevi Federal Devletin, yürütülmesini eyaletlere bıraktığı kamu hizmetleri ile eyalet yasalarını yürütmekle görevli eyalet bakanlıklarının orta kademedeki uzantısı olmasıdır.

Bu yönetim biriminin başında bizdeki Vali konumunda ve bu şekilde adlandırabileceğimiz bir yönetici bulunmaktadır. Eyaletlerin orta kademedeki birimleri bu yöneticiye bağlıdır. Federal merciler ise, Valiye bağlı değildirlir.

Vali, özellikle yerel yönetim birimleri olan ilçeler üzerinde, hiyerarşik bir âmir durumunda değildir. Ancak bu birimlerin işlemlerini hukuka uygunluk ve maddi açılardan denetlemek yetkisine sahip bulunmaktadır. İşlemlerin yasalara uygunluğu yanında, takdir hakkının da yerinde kullanılışını denetlemek bu yöneticinin yetkisi içindedir.

Öte yandan Vali, ilçelerin merkezi yönetimin alt kademe mercii olarak yaptığı görevler nedeniyle emir verme ve denetleme yetkisine sahiptir.

Kuzey Ren Vestfalya Eyaletinin Düsseldorf Kentindeki Bölgesel Yönetim Merkezine yapılan ziyaret sırasında bizdeki vali yardımcısına ben

zeyen ve bu şekilde adlandırabileceğimiz yetkili tarafından yapılan açıklamalar Bölgesel Yönetim hakkında bir fikir edinilmesi açısından yararlı görülmektedir.

Vali (Regierungspräsident) kelime olarak bölge hükümetinin başı anlamına gelmekte ve kökeni Prusya Krallığına kadar uzamaktadır.

Temel fonksiyonu Bakanlıkların en alt kademelerdeki birimleri ile ilişkilerini orta kademe yöneticisi olarak düzenlemektir. Vali, her Bakanlığın temsilcisi durumunda olup, tek ağızdan çıkmış, aralarında uyum sağlanmış nitelikteki kararların oluşturulması bakımından önem taşımaktadır.

Bu niteliğin sağlanabilmesi için Valiye bağlı teşkilat içindeki bütün dairelerin ortak fikir oluşturacak şekilde çalışmaları gerekmektedir.

Bu amaç doğrultusunda oluşturulan Düsseldorf Bölgesel Yönetim Teşkilatının şeması şu şekildedir :

— Vali (Regierungspräsident)

(Basın Müşavirliği)

— Vah Yardımcısı (Regierungsvicepräsident)

### 1. Daire

(Vali Yardımcısı aynı zamanda bu dairenin de başkanlığını yapmaktadır)

- a) Organizasyon ve Personel İşleri Şubesi
- b) Bütçe ve Ekonomik İşler Şubesi
- c) Vilayet Ana Kasası
- d) Sayıştay Kasa Denetimi
- e) Hukuk İşleri ve Savunma Borçları Şubesi
- f) İnşaat Giderleri Ön Kontrol Şubesi

### 2. Daire

- a) Düzen Hukuk Şubesi
- b) Sivil Savunma, Tabii Afetler ve Yangın Şubesi

- c) Sosyal İşler Şubesi
- d) Sağlık Şubesi
- e) Polis Şubesi
- f) Veteriner İşleri ve Gıda Denetleme Şubesi
- g) İstimlak Şubesi

### **3. Daire**

- a) Komün ve Tasarruf Sandığı (Sparkasse) Denetimi
- b) Belediye (Gemeinde) Kontrol Şubesi
- c) Eyalet Ölçme ve Kadastro Şubesi
- d) Devlet Yüksek Yapı Şubesi
- e) Şehir İnşa Denetim, Anıtlar Şubesi
- f) İnşaatı Teşvik, Konut İşleri, Hastahaneleri Teşvik Şubesi

### **4. Daire**

- a) İlkokullar ve Özel Okullar Şubesi
- b) İlk ve Ortaokullar Şubesi
- c) Liseler ve Diğer Okullar Şubesi
- d) Meslek Okulları ve Kolejler Şubesi
- e) İlk Dört Şube İçin Ortak Büro

- f) Öğretmen Eğitimi ve Tekâmül Eğitimleri Şubesi
- g) Sanat ve Kültürü Koruma Eğitimi, İkinci Eğitim Yolu Spor Şubesi
- h) Personel ve İstihdam Planlama Şubesi
- i) Okul Hukuku ve Okul İdaresi Yapımı, Kilise Şubesi
- j) Ekonomik İşler, Yedek İşler, Tekâmül Eğitiminin Finansmanı Şubesi

#### **5. Daire**

- a) Tabiat Balıkçılık Şubesi
- b) Sanayi Ekonomisi Şubesi

- c) Trafik Şubesi
- d) Su, Çöp Ekonomisi Şubesi
- e) Sanayi Denetimi (İş Güvenliği ve Hava Kirliliği) Şubesi

#### **6. Daire**

- a) Bölge Planlama Konseyi ve İşlemler Şubesi
- b) Nüfus ve Ekonomik Yapı Şubesi
- c) Göç Yapı Şubesi
- d) Tabii Güzellikler Şubesi
- e) Karayolları ve Boru Hatları Şubesi

Bu teşkilat şeması ve oluşturulan sistem diğer eyaletlerde de aynıdır.

Ancak bölgesel planlama açısından bu eyalette ayrı bir birim kurularak, bu teşkilat şemasında farklılık yaratılmıştır. Bu farklılık 6. Daire olarak görülmektedir.

Bölgesel planlama konusunda görülen bu farklılık hakkında yapılan açıklamalar ise şu şekilde özetlenebilir.



Bu eyalette önce Eyalet Başbakanlığına bağlı bir planlama sistemi bulunmaktaydı. Ancak daha sonra bu uygulamanın yetersiz olduğu fikri ortaya atılmış ve bu yönetim birimi düzeyinde bölgesel planlama fikri uygulamaya geçirilmiştir.

Bu uygulama sadece yönetsel, bürokratik bir çalışma değildir. Çünkü bölgesel yönetim düzeyinde bir Planlama Konseyi bulunmaktadır. Alınan oy oranına göre yerel yönetimlerin, bir başka deyişle ilçelerin ve ilçeden bağımsız kentlerin gönderdiği temsilcilerden oluşmaktadır.

Almanya'daki en önemli bölgesel yönetim Düsseldorf'takidir. Çünkü yüzölçümünün küçüklüğüne rağmen 5,3 milyon nüfusa ve büyük bir ekonomik güç yoğunlaşmasına sahip bulunmaktadır.

Bu nedenle planlama olayının taşıdığı önemi bu çerçevede de değerlendirmek gerekir.

Planlama sisteminin işleyişi ise ana hatlarıyla şu şekildedir.

Planlama Konseyinin belirlediği ilkelere göre Vali Bölge Gelişme Planı hazırlamaktadır. Yerel yönetim birimlerinin yaptıkları planlar ise,

imar planları da dahil olmak üzere Vali onaylamadan yürürlüğe girememektedir. Bu durum hem ilçeler, hem de bağımsız kentler için söz konusudur.

Bu durum yerel planlama özerkliğini tartışma konusu haline getirmekte, hatta bazı politikacılar bu duruma bakarak yerel özerkliğin zedelendiğini ileri sürmektedirler.

Ancak Vali yardımcısı bu sistemlerin iyi çalıştığını ve diğer eyaletlere de hararetle tavsiye edebileceklerini ifade etmiştir. Bu eyalete özgü olan söz konusu sistemin uygulanması konusunda Baden-Württemberg eyaletinde de canlı bir tartışmanın sürdüğü ayrıca belirtilmiştir.

Planlama konusu yanı sıra üzerinde durulan bir diğer önemli nokta idari vesayet olmuştur.

Ana ilke olarak Valinin yasaya uygunluk denetimi söz konusudur.

Yasalara uygun olmayan bir karar durumunda Vali gerekli düzeltmenin yapılmasını istemekte, ilçe meclisi ısrar ettiği takdirde müdahale ederek kararı üstlenme bir başka deyişle onun yerine karar verme yetkisi bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerin mali denetimi açısından ise Vali ilçe ve bağımsız kentlerin bütçelerini onaylamaktadır.

### **C. Yerel Yönetimler**

Federal Almanya Cumhuriyeti'nde temel yönetim kademelerinden üçüncüsünü yerel yönetimler oluşturmaktadır.

Anayasaya göre yerel yönetimler eyalet içinde yer alan topluluklar olarak kabul edildiğinden denetimleri ve yönlendirilmeleri de eyaletin görevleri içinde bulunmaktadır. Ancak yerel yönetimlerin özerkliği Federal Cumhuriyetin politik düzenlenmesi açısından temel ilkelerden birini oluşturmaktadır.

Yerel Yönetimler temelde iki yönetim birimini ifade etmektedir. Bunlar bizdeki köy ve belediye kavramlarının karşılığı olan komün ve bu komünlerin bağlı olduğu ilçedir.

Komün yerel topluluğun gereksinmelerini karşılamakla görevli ve yetkili olmakla birlikte kendisinin yapım gücünü aşan durumlarda ilçe devreye girmektedir.

Kent devleti olmayan eyaletlerde bağımsız kent statüsünde olmayan bütün komünler bir ilçeye bağlı bulunmaktadır. Böylelikle bağımsız kent yönetimlerinde yalnızca o kent için gerekli hizmetleri sunan tek kademeli bir yönetsel örgütlenme söz konusu iken ilçe için bu iki kademeli bir hale dönüşmektedir.

Komünlerin "İlçeden Bağımsız Kent" statüsünde olanları güçlü birimler olup kendi işlerini görebilmektedirler. Bunların sayısı 37'dir.

İlçeden bağımsız kent, hem ilçeye bağlı komün ve hem de ilçe düzeyinde olmak üzere iki kademede yapılan tüm görevleri yerine getirmektedir. İlçeye bağlı komünlerden nüfus olarak daha büyüktürler.

İlçe yönetimi üzerinde ilerde durulacağı için burada komünlerle ilgili bazı temel bilgilere değinilmesi yararlı görülmektedir.

1) Komünler tarihsel kökenlerinin eskiliği nedeniyle toplumsal yaşamda önemli bir yere sahip olmuşlardır. Anayasa gereğince yerel topluluğun tüm işlerini yasalar çerçevesinde ve kendi sorumlulukları altında düzenleme yetkisine sahiptirler.

2) Komünlerin organları seçimle belirlenmektedir. Genel olarak bunlar Belediye Başkanı, Belediye Encümeni ve Belediye Meclisidir.

Belediye meclisi genel karar organı olarak komünün hizmet çerçevesini belirlemek, bütçeyi kabul etmek, kural koymak, resim ve harç oranlarını saptamak yetkilerine sahiptir. Üyeleri doğrudan halk tarafından seçilmektedir.

Belediye encümeni ise mecliste görüşülecek konuları hazırlamak, bazı meclis kararlarını uygulamakla görevlidir.

Belediye başkanı ise komünü temsil etmekte, meclise başkanlık yapmaktadır.

3) Komünler üzerinde Kaymakamlığın bazı yetkileri bulunmaktadır. İlçeden bağımsız kentler dışındaki komünlerin bütçelerini onaylamak, hukuka uygunluk denetimi gibi.

4) Komün bütçelerinin başlıca gelirleri komün vergi, resim ve harçları, hizmet karşılığı elde edilen gelirler, emlak gelirleri, ilçe yardımları ve eyalet sübvansiyonlarıdır. Ancak yeni gereksinmelerin karşılanması için Federal devlet, eyalet ve ilçe yardımlarına gerek du

yulmaktadır. Bu durum aynı zamanda bazı komün görevlerinin ilçelerden tarafından üstlenilmesi sonucuna da yol açmaktadır.

5) Komünler tarafından yerine getirilen başlıca görevler olarak komün yollarının yapımı, onaranı, ilkokul yapımları ve bakımı, imar planlaması, içme suyu sağlanması, pis suların temizlenmesi, spor yerlerinin yapımı, öğrencilerin okullara taşınması belirtilebilir.

Ancak her komün kendi düzenlemelerine göre çok değişik görevlere sahip olabilmektedir. Ayrıca yerel görevlerin yanı sıra eyalet yasaları gereği yürütülmesi gereken bazı genel idare görevleri de bulunmaktadır.

Komünlerin yönetim yapıları ve görevleri, o beldenin özel koşullarından, sosyal ve ekonomik yapısından kaynaklanan farklılıklar gösterebilmektedir.

Her komünün yerine getireceği hizmetleri belirleyen ve komün yönetiminin işleyişini gösteren, bir anlamda komün anayasası olarak nitelendirilebilecek bir tüzüğü bulunmaktadır. Bu tüzükte, komünün görevlerinin neler olduğu, bu görevlerin nasıl yürütüleceği ve komünün yönetsel yapısı yer almaktadır. Her komünün tüzüğü, yerel özelliklere uygun olarak, birbirinden farklı yapı ve hükümler içermektedir. Temel olarak komün tüzükleri komünlerin özel durum, sosyal ve ekonomik yapıları ile üstlendikleri yerel hizmetlerin niteliklerini yansıtacak biçimde düzenlenmektedir.

6) Alman yerel yönetim sistemi incelenirken dikkat çeken konulardan biri 1968 - 1978 yılları arasında gerçekleştirilen alan reformudur.

Reformun temel amacı yerel hizmetleri yerine getirebilmek olanaklarından yoksun yönetim birimlerini, daha güçlü hale getirebilmektir. Böylelikle daha kaliteli hizmet üretilmesi gerçekleştirilebilecek, kaynak kullanımında hizmet maliyetlerinin azaltılması ile tasarruf sağlanabilecektir.

Bu konu genelde diğer Avrupa ülkelerinde de üzerinde önemle durulan bir uygulama olmuştur. Federal Almanya'daki çalışmalarda da 1949 yılında 25 bin dolayında olan komün sayısı yaklaşık 8500'e indirilmiştir. Aynı şekilde ilçe sayısı da yaklaşık yarı yarıya azaltılmıştır.

Yerel yönetimlerin yeterli mali kaynaklara, daha nitelikli hizmet sunabilecek bir örgüt yapısına kavuşturulması, hizmet farklılaşma

rının giderilebilmesi için Federal bir yasa çıkarılmış, ilk aşamada tüm komün ve ilçelerin tüzelkişiliklerine son verilmiş, daha sonra da, komünlerin en az 1000 nüfusa sahip olacak şekilde oluşturulması öngörülmüştür. Aynı şekilde ilçelerde alan ve nüfus açısından genişletilmişlerdir.

Kuşkusuz bu nitelikteki bir reform uygulaması sırasında çeşitli tartışma ve tepkilerin görülmesi doğaldır. Nitekim Federal Almanya'da da bu durum ortaya çıkmış, ancak zaman içinde gerekli gözden geçirmeler yapılarak reformun başarıya ulaşması sağlanmıştır.

Reform sonucunda komünler ve ilçelerin yatırım olanakları, hizmet sunma yetenekleri artmış, ilçe komün yatırımlarının planlandığı, teknik yardım, mali ve işletme sübvansiyonlarının sağlandığı bir birim haline gelmiştir.

7) Yerel yönetim birlikleri konusunda ise kısaca şu hususlar belirtilebilir. Gerek komünler, gerekse ilçeler düzeyinde özel amaçlı birlikler kurulabilmekte, bir kaç yerel yönetim birimi belirli görevleri ortaklaşa yerine getirmek üzere, örneğin içme suyu temin etmek, kanalizasyon ve çöp atma hizmetlerini yürütmek veya okul işlerinde ortak hizmetlerde bulunmak amacıyla bir araya gelmektedirler.

Yatırım, işletme ve bakım giderlerini birliğin amacı doğrultusunda sunulan hizmetlerden yararlananlar ve/veya ilgili komün ve ilçeler ile yardımlar yoluyla devlet üstlenmektedir.<sup>6</sup>

## **İKİNCİ BÖLÜM**

### **İLÇE YÖNETİMİ**

#### **a) Genel Olarak İlçe**

---

<sup>6</sup> Günümüzde ilçe, Alman İlçeler Birliği, Bonn (çoğaltma).

Daha önce yapılan açıklamalar sırasında da belirtildiği gibi ilçe, Federal Almanya Cumhuriyeti'nin ana yönetim yapısı içindeki dördüncü kademeyi oluşturmaktadır. Temel nitelik olarak bir yerel yönetim birimi olmakla beraber, Federal Devlet ile Eyaletlerin üstlendiği görevlerin ilçe düzeyinde yerine getirilmesi açısından da önem taşımaktadır.

Federal Almanya'nın yönetim yapısı içinde doğrudan doğruya seçilmiş halk temsilciliğine sahip olan yönetim birimlerinden birisi de ilçedir.

Federal Anayasaya göre egemenliğin kaynağı halk olup, eyaletlerde, ilçelerde ve komünlerde halkın genel, doğrudan, hür, eşit ve gizli seçilen bir temsilciliği bulunması gerekmektedir.

Bu nedenle Federal Devletin yönetim yapısı içinde, ilçe en önemli yönetim kademelerinden birisi niteliğini taşımaktadır.

Özellikle, yönetim ve alan reformu çerçevesinde, “halka yakın yönetim” ilkesi doğrultusunda, mümkün olduğu kadar fazla görev eyalet hükümetlerinden ve valiliklerden alınarak, demokratik yerel kamu tüzelkişilerine kaydırılmış ve ilçe bu reformdan güçlenerek çıkmıştır.

Aslında ilçenin bugün ulaştığı konum, uzun bir tarihsel gelişimin sonucudur. Başlangıçta sınırlı görevleri olan bir yönetim birimiyken zaman içinde bir çok yeni işlevi üstlenmiş, bugün güçlü bir yönetim birimi statüsüne ulaşmıştır.

İlçe hukuken bir alan kamu tüzelkişisi olarak devlet yapısı içinde, yasalarla belirlenmiş sınırlar dahilinde ve belirli bir alan için geçerli olan yerinden yönetim hakkına (özerkliğe) sahip bulunmaktadır.

Federal Almanya'da şu anda 237 adet “ilçelandkreis” bulunmaktadır. Bu ilçelerin eyaletlere göre dağılımı ise şu şekildedir.

|                     |    |
|---------------------|----|
| Beden - Württemberg | 35 |
| Bavyera             | 71 |
| Hessen              | 21 |

|                       |    |
|-----------------------|----|
| Aşağı Saksonya        | 38 |
| Kuzey Ren - Vestfalya | 31 |
| Rheinland - Pfalz     | 24 |
| Saarland              | 6  |
| Schleswig - Holstein  | 11 |

1968 ile 1978 yılları arasında eyaletlerde uygulanan yönetim ve alan reformu çerçevesinde daha önce 425 olan ilçe sayısı 237'ye indirilmiştir.

İlçeler büyüklük yönünden birbirinden farklıdır. Ancak anılan yönetim ve alan reformu sonucu eyaletlerde ilçe büyüklüğündeki alt sınır farklılığı geniş ölçüde giderilmiş, nüfusu 100.000'den az ve alanı 500 kilometrekareden küçük ilçe Federal düzeyde artık kalmamış gibidir.

Doğal olarak yerleşim yoğunluğu az olan bölgelerdeki az nüfuslu ilçe sayısı, yoğun bölgelerdekinden daha fazladır. Diğer yandan nüfusu 500.000'in üzerinde veya yüzölçümü 2.000 kilometrekareyi aşan ilçeler de vardır. Reformdan önce federal ortalamada ilçelerin 595 kilometrekare alanları ve 83.000 civarında nüfusları bulunmaktaydı. Bugün ortalama nüfus yaklaşık 165.000 ve ortalama yüzölçümü yaklaşık 1.000 kilometrekaredir.

İlçelerin toplam alanı Federal ülke yüzölçümünün % 96'sını kapsamaktadır. Sayıları 8500 olan komünlerin (belediyelerin) % 99'u ilçeye bağlıdır. Bu komünler de kendi aralarında sayıları yaklaşık 3.400 olan büyük-komün birlikleri (memurluklar, birlik komünler, yönetim toplulukları) gibi değişik isimleri taşıyan birimlerde toplanmışlardır.

İlçenin bir "kırsal alan" yönetim birimi olduğu yolundaki görüşün artık gerçeklere uymadığı belirtilmektedir. Günümüzde ilçelerin sadece üçte bir kadarı geniş ölçüde tarım ekonomisine sahipken; daha büyük bölümü, karma bir yapıdadır. Çok sayıda ilçe de, gelişmiş endüstri kentlerinin bulunduğu bir alana sahiptir. Nitekim yanlış sonuçlar çıkarılmasın diye, bugün sadece "Kreis - İlçe" sözcüğü kullanılmakta; devrini tamamlamış sayılan "Landkreis - Alan ilçe" sözü, Schleswig - Holstein ve Kuzey Ren - Vestfalya'da olduğu gibi, terkedilmiş

bulunmaktadır. Oysa “Landkreis - Alan ilçe” adı tarihi nedenlerle konmuştu. Eskiden “Stadtkreis - Kentilçe” ve “Landkreis - Alan ilçe” ayırımı yapılmaktaydı. Bugün herhangi bir ilçeye bağlı olmayan, yani beledi hizmetlerle diğer ilçe görevlerini kendi başına birlikte yürüten şehirlere “ilçeden bağımsız kent” adı verilmektedir. Bavyera'dakiler dışında bunlar, genellikle nüfusu 100.000'in üzerinde olan tipik büyük kentlerdir. Halen ilçeden bağımsız kent sayısı 87 olup, Şehir - Devlet durumundaki üç büyük kent bunun dışında kalmaktadır.

#### **b) İlçenin Görevleri**

İlçenin görevlerini açıklığa kavuşturabilmek açısından işlevsel konumu üzerinde durmak yararlı olacaktır.

Bu nedenle ilçe ile komünler arasındaki ilişkilere ve görev bölüşümüne değinmek gerekmektedir.

Ana ilke olarak komünler temelde yer alan yerel yönetim birimleridir. ilçe gibi birer bağımsız alan tüzelkişiliğine sahip olup doğrudan halk tarafından seçilmiş temsilcileri bulunmaktadır.

İlçe ile ona bağlı olan komünler arasında devlet hiyerarşisine benzer şekilde bir ast - üst ilişkisi söz konusu değildir.

Ancak kaymakam eskiden beri ilçeye bağlı komünler üzerindeki denetimi yürütmekte, ilçenin baş yöneticisi olarak yürürlükteki hukuka komünlerce uyulmasını sağlamakla görevli bulunmaktadır.

Böylece ilçe ve komünler arasında iki kademeli bir yönetim olgusu ortaya çıkmaktadır. Bu olgu içinde her iki yönetim birimi tarafından çeşitli yerel hizmetler görülmektedir.

ilçe ile komünler arasında görev bölüşümü ve işbirliği ortaklık esasına dayalı olup, ilçe komünleri yerinden yönetimlerinde desteklemektedir.



Çünkü bu iki yönetim birimi arasındaki görev bölüşümü bu tür bir uygulamanın temel nedenini oluşturmaktadır.

Federal yapı gereğince görev bölüşümü için farklı koşullar nedeniyle her yerde geçerli bir sınırlama bulunmamaktadır. Ancak ilke olarak komünler beldeye ilişkin görevler için yetkili iken, ilçe sınırları içinde bunu aşan yerel hizmetlerin görülmesi ilçenin yetkisi içine girmektedir.

Buna göre komün belde toplumu tarafından kamu görevi olarak istenen ve yönetim ve düzenleme gücü bakımından kendince yerine getirilebilir olan her hizmeti görmek durumundadır.

Tipik komün görevleri olarak şunlar sayılabilir :

- İlkokul ve anaokullarının yapımı ve işletilmesi,
- Kültürel hizmetler,
- **İmar planlaması,**
- Komün yollarının yapımı ve bakımı,
- Atık .su temizleme ve kanalizasyon tesisleri,
- Çocuk bahçeleri, spor tesisleri.

İlçeye bağlı komünlerce yapılamayan, yerinde halledilemeyen bütün işler ise ilke olarak ilçenin görevleri arasına girmektedir.

Bu durum ilçe açısından bazı sonuçlar doğurmaktadır.

Bunlardan birincisi ilçenin kendisine bağlı komünlerin farklı iş görme güçlerine sahip olmaları durumunda, bu farklılıkları öncelikle mali

yardımlarla dengelemesidir. Bu durum “dengeleme işlevi” olarak adlandırılmaktadır.

İkincisi ise komünlerin kendi güçleriyle çözemedikleri ama belde işi sayılan sorunları gidermektir ki buna da “tamamlama işlevi” denilmektedir.

İlçenin önemli bir görevi de komünlerin ve hemşerilerin girişimlerini desteklemek, dikkate almaktır. Yerinde ve oradaki insanlarla doğrudan temas yoluyla görülebilecek bir işin üst bir yönetim kademesince yapılması uygun bulunmamaktadır.

İlçenin işlevsel açıdan konumunu ortaya koymak için genel bir ifade kullanılmaktadır. Buna göre belediye binası kent halkı için ne anlama geliyorsa ilçe binası da ilçe halkı için aynı anlama gelmektedir.

Bu nedenle ilçeden bağımsız kentlerde yapılan hizmetlerin bunlar dışında da aynı kalitede sunulması gerekmektedir.

Nitekim ilçe, zaman içindeki gelişmesi sonucunda büyük bir kentte yerine getirilebilen hizmetlerin kırsal kesimde de aynı şekilde yerine getirilmesine olanak sağlayan, böylelikle kırsal ve kentsel kesim arasında yaşam koşullarının eşitlenmesi bakımından önemli rolü bulunan bir yönetim birimidir.

İlçenin görevleri üç ana grup içinde toplanabilir.

Birinci grupta kendi etkinlik alanına ilişkin asli faaliyetler yer almaktadır. Bunlar bir yerel yönetim birimi olarak ilçenin yerine getirmesi gereken görevlerdir. Bunların uygulanmasında yasaların çizdiği çerçeve içinde ilçeler serbest olup, devlet sadece hukuki denetim hakkına sahip bulunmaktadır.

Bu görevler de kendi arasında ikiye ayrılmaktadır :

- Zorunlu görevler (gençlik yardımı, yerel sosyal yardım gibi)
- İsteğe bağlı görevler (ekonomiyi teşvik gibi)

Birinci grupta yer alan ilçe görevlerinin başlıcaları şu şekilde sıralanabilir.

- Sosyal yardım
- Meslek okulları
- Hastaneler

- İlçe yolları
- Öğrencilerin taşınması
- Çevre korunması
- Çöplerin yok edilmesi
- Ekonomiyi destekleme.

İkinci grupta ise aslında devlete ait olan fakat yapılması onun tarafından ilçeye devredilen görevler söz konusudur. Bu görevler için devletin çok kez sınırlı da olsa emir ve talimat hakkı bulunmaktadır. Örneğin yapı denetimi gibi.

Üçüncü grupta yer alan görevler ise ilçenin bir yandan yerel yönetimi birimi olmasına karşın, öte yandan devlet yönetimi açısından en alüftenim kademesi olduğunu da ortaya koyan görevlerdir. Bu durum- iç yönetimi ya da kaymakam bir devlet yönetim mercii konumundadır. Örneğin polis konusunda olduğu gibi. Bu görevler için eyalet devletin sınırsız denetim hakkı bulunmaktadır.

Görüldüğü gibi ilçe düzeyinde üç gruba giren görevler göz önüne alınınca bu yönetim birimi genel ve yerel yönetim arasında bir sentez oluşturan özel bir konuma ulaşmaktadır.

Bu konum içinde ilçe bir yandan demokratik yapılı, komünler üstü, tamamlayıcı ve dengeleyici görevler yürüten özerk bir alan kamu tüzelkişisidir. Öte yandan ise eyaletin alt yönetim mercii olarak yerine getirilmeleri ilçeye bağlı komünlerin yönetim gücünü aşan devlet yasalarını uygulamaktadır.

### c) İlçe Yönetiminin Organları

Federal Almanya Cumhuriyeti'nin federal bir devlet olması nedeniyle yerel yönetimlerin örgütlenmesine ilişkin ayrıntılar, eyaletler tarafından çıkarılan ilçe teşkilat yasaları ile düzenlenmektedir. Bu nedenle eyaletler arasında çeşitli farklılıklar görülmesi doğaldır.

Ancak ilçenin yönetimine ilişkin olarak genelde üç temel organ bulunduğu söylenebilir. Bunlar ilçe Meclisi, ilçe Encümeni ve İlçe Yöneticisidir.

### İlçe Meclisi

Federal Anayasaya göre ilçeler ve komünlerin; genel, doğrudan; hür ve gizli seçilen bir temsilciliğinin bulunması gerekmektedir. İlçede bu organın adı ilçe meclisi olup üyeleri doğrudan halk tarafından seçilmekte ve kendilerine milletvekili denilmektedir. İlçe meclisinde alman oy oranlarına göre partiler ve seçmen grupları sandalyeleri paylaşmaktadırlar.

İlçe meclisi Federal Anayasa gereği seçimle gelmiş ilçe halkı temsilciliği olması nedeniyle temel kararlar konusunda yetkili bulunmakta ve bu doğrultuda;

- bütçe ve kadro planım saptamakta,
- yerel hukuk kuralları koymakta (kararname çıkarmak, ya da değiştirmek gibi)
- ekonomik girişim ya da tesislerin kurulması, genişletilmesi, kapatılması yolunda karar almakta
- ödünç almak ve kefalet konusunda karar vermektedir.

İlçe meclisi ihtiyaca göre genellikle birkaç ayda bir toplanmaktadır.

### İlçe Encümeni

İlçe encümeni, ilçe meclisi tarafından seçilmektedir. Eyaletlere göre değişiklikler gösterebilmekte, bazılarında ilçenin bir toplu yönetim organı işlevi görmektedir, diğer bazı eyaletlerde ise küçültülmüş bir ilçe meclisi gibi, ilçe meclisinin yetkisi içine bırakılmamış konularda karar vermektedir.

Üçüncü bir grup eyalette de ilçe meclisinin ana komisyonu olarak çalışmakta, Baden-Württemberg eyaletinde ise ilçe encümeninin yerini karar verme yetkisi bulunan ihtisas komisyonları almaktadır.

### İlçe Yöneticisi

İlçenin başında bulunan yönetici genelde kaymakam (landrat) olarak adlandırılmaktadır. Ancak eyaletler arasında kaymakamın atanması açısından farklılıklar görülmektedir.

Örneğin birçok eyalette Kaymakam ilçe meclisince, Bavyera'da ise halk tarafından seçilmektedir. Rheinland-Pfalz ve Saarland'da eyalet me-

mumdur. Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg ve Saarland'ta ilçe meclisine başkanlık etmektedir.

Hessen, Aşağı Saksonya, Kuzey Ren-Vestfalya ve Schles\wig-Holstein' de ilçe meclisi kendi üyeleri arasından başkamin seçmekte, bu başkan fahri bir görev ifa etmekte, bu başkanın "Kaymakam" adını kullanabildiği yerlerde ilçe yöneticisi Üst İlçe Direktörü (Oberkreisdirektör) adını almaktadır. Aşağı Saksonya ve Kuzey Ren Vestfalya eyaletlerinde uygulama bu şekildedir.

İlçe yöneticisi olarak kaymakam yönetimin işlemlerinden sorumlu olup, toplu organların kararlarını hazırlamak ve alınan kararları yürütmekle görevlidir. Ayrıca eyalet alt kademe yönetim mercii görevlerini büyük ölçüde yerine getirmekte, kendisine devrolunan görevlerle bütün günlük yönetim işlerini yapmaktadır.

İlçe meclisinin başkanı olarak toplantıları hazırlamakta, ilçe meclisi kararlarını uygulamakta, acil durumlarda bizzat karar verebilmektedir. İlçeyi ve yönetimini ilgilendiren bütün önemli hususlarda ilçe meclisine bilgi vermekle yükümlüdür.

Kaymakamlık Dairesinin iç örgütlenmesini düzenlemekten, gerek yerel yönetim, gerekse devlet görevlerinin usulüne uygun biçimde yürütülmesinden sorumlu bulunmaktadır.

İlçenin tarihine bakıldığında eskiden Kaymakamlık Dairesinin, kaymakam ve birkaç memurun çalıştığı küçük bir kuruluş olduğu görülmektedir.

Ancak zaman içinde ilçenin bir çok işlevi üstlenerek yapısal bir gelişme göstermesi sonucunda Kaymakamlık Dairesi de genişlemiş ve büyümüştür.

Bugün ilçe yönetiminin çağdaş yönetim biliminin ve tekniğin bütün gelişmelerinden yararlandığı görülmektedir. Birçok değişik mesleğe mensup, yüzlerce görevli; örneğin uzman yöneticiler, hukukçular, iktisatçılar, hekimler, pedagoglar, mimar, mühendis, teknisyen gibi elemanlar elektronik bilgi işlem sistemi gibi en yeni metotları da kullanarak hizmet vermektedirler.

Kuşkusuz bir çok hizmetin doğası gereği ilçede yaşayanlarla yakın ilişkiler kurulması gerekmektedir. Ayrıca yönetimde beraberlik, ekip çalışması gibi tanımlamalar ilçe yönetiminin çalışma biçimini gösteren önemli işaretlerdir.

#### **d) İlçenin Gelir ve Giderleri**

Bundan önceki açıklamalar sırasında belirtilmeye çalışılan ve ilçe yönetimi tarafından yerine getirilmesi gereken görevler çeşitli giderler yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

Bu giderlerin başlıcaları;

- İlçe tesislerinin yapımı ve işletilmesi (okullar, ilçe yolları, ilçe hastaneleri vb.)
- Sosyal giderler (Sosyal yardım, gençlik yardımları, yaşlılık yardımları vb.)
- İlçe sınırları içinde ekonomi ve kültürel etkinlikleri teşvik,
- Hizmet gücü zayıf olan komünlere yardım,
- Yönetim giderleri (aylıklar, ücretler vb.) olarak sıralanabilir.

Kuşkusuz ilçenin bu giderleri karşılayabilmek için bazı gelir kaynaklarına ihtiyacı bulunmaktadır.

Bunları şu şekilde belirtmek mümkündür :

- İlçe vergileri
- İlçe payı
- Harçlar, ödentiler, ilçe işletmelerinden elde edilen gelirler.
- Federal devlet ve eyalet tahsisleri.

Bu gelir kaynaklarından ilçe vergileri bütçe içinde küçük bir yer tutmaktadır.

İlçe payı ise gelirler içinde daha önemli bir yer işgal etmektedir. Bu pay aracılığıyla komünlerin, dolaylı olarak da ilçede yaşayanların mali güçleri oranında ilçe giderlerine iştirak etmesi sağlanmaktadır. İlçe payının ölçüsü ilçe meclisince kararlaştırılmakta, buna göre komünlere düşen pay hesaplanmaktadır.

Bu gelir kaynağı genel olarak ilçelerin mali kaynaklarının dörtte birinden fazlasını karşılamaktadır.

İlçenin parasal gereksinmesinin büyük kısmını karşılayan kaynak ise devletin Akçal denkleştirim yoluyla tahsis ettiği gelirlerdir. Bunlar

belirlenmiş ölçüler dahilinde eyaletler tarafından hesaplanarak dağıtılmakta, bu nedenle de "anahtar tahsisler" olarak adlandırılmaktadırlar.

Bunların yanı sıra devletin yatırım projeleri için de destek olması, örneğin okul ve yolların yapım ve işletimine ya da belirli yönetim giderlerine katılması da söz konusudur.

Bu konulardaki ayrıntılı düzenlemeler eyaletlerin akçal denkleştirim yasalarında yer almakta ve farklılıklar gösterebilmektedir.

#### e) İlçenin Hizmet Üretimi ve Gelişme Süreci İçindeki Yeri

Buraya kadar yapılan açıklamalar ışığında ilçe yönetimince yerine getirilen görevler bir başka açıdan da sınıflandırılabilir.

Buna göre İlçe;

- planlayıcı
- hizmet sunucu
- düzen ve güvenliği sağlayıcı görevleri yerine getirmektedir.

Özellikle hizmet üretimi açısından ilçenin üstlendiği görevleri yerine getirebilmesi için çeşitli tesisler kurması ve işletmesi gerekmektedir.

Örneğin bunlar arasında;

- meslek okulları, akşam liseleri, kırsal yatılı okullar,
- halk eğitim okulları, yetiştirme ve eğitim danışma yerleri, kitaplıklar, müzeler,
- çeşitli yurtlar (çocuklar, anneler, yaşlılar için),
- hastaneler,
- gıda maddeleri kontrol merkezleri,
- çöp ve diğer artıkları yok etme tesisleri,
- doğal parklar,
- kısa mesafeli taşıma işletmeleri,
- bölgesel hava alanları,
- ilçe yolları,
- tasarruf sandıkları yer almaktadır.

Yerinde yapılan incelemeler sırasında ilçe yönetimlerinin ürettikleri birçok hizmetin yanı sıra bazı konulara son zamanlarda daha çok önem vermek durumunda oldukları, bazı temel sorunlarla karşı karşıya bulundukları belirtilmiştir.

Bu sorunlar ise;



- çevre ve doğanın korunması ve güzelleştirilmesi,
  - sıvı ve katı atıkların yok edilmesi,
  - oldukça yüksek sayılabilecek işsizlik oranının düşürülmesi için ekonomiyi teşvik,
  - eğitim ve kültürün geliştirilmesi,
  - yaşlılara, gençlere, özürlülere sosyal yardım,
- olarak sayılabilir.

Gerek daha güncel nitelik taşıyan sorunlar, gerekse kentsel ve kırsal kesim arasındaki farkların azalarak, benzer yaşam biçimlerinin oluşması, özellikle kitle iletişim araçlarının da gelişmesi sonucunda kırsal yörede yaşayan insanların da çağdaş uygarlığın nimetlerinden yararlanma arzuları günlük yaşamdaki istekleri arttırmaktadır.

Öte yandan yoğun nüfuslu yerlerde yaşayanlar için bir yandan çevre kirliliği, diğer yandan bu merkezlerin yakınındaki kırsal alanlarda yaşam olanaklarının gelişmesi nedenleriyle, büyük merkezlerden çevreye doğru yönelen bir kaçma eğilimi gözlenmektedir.

Aynı eğilim maliyetlerin yüksek oluşu nedeniyle sanayi kuruluşları için de söz konusu olmaktadır.

Bu gelişmeler ilçelerin, ortaya çıkan yeni sorunları çözebilmek için doğal yaşama koşullarını zedelemeyen uygarlığın gelişmesine yönelik çabalar içine girmesini zorunlu kılmaktadır.

Bu noktada ilçenin önemli bir özelliği üzerinde durmak gerekmektedir. Bu da onun belli bir mekân boyutu içinde planlama yapmaya, geniş bir alanı düzenlemeye uygun bir birim olmasıdır.

Konumu gereği ilçe, yerel planlamaları koordine edebilecek, ulaşım, ekonomik gelişme, doğayı koruma gibi yönetsel alana giren bir çok ko-

nuyu birbirleriyle ve mekânla ilişkileri içinde ele alabilecek, ilçeye bir bütün olarak bakarak gerekli dengeleri kurabilecek ve bunları geniş boyutlu bir plan içine

yerleştirebilecek durumdadır. Bu açıdan Aşağı Sakyonya eyaletinde ilçelere bağlayıcı planlama yetkisinin verilmiş olması ilginç bir örnektir.

İlçenin bir başka özelliği de ekonomik gelişmeye yaptığı etkidir. Genelde yerel yönetimler, bir başka deyişle ilçeler, komünler ve ilçeden bağımsız kentler kamu yatırımlarının önemli bir bölümünü gerçekleştirmektedirler. Bu da yerel ekonomik yaşam açısından önem taşımaktadır. Ancak alan reformundan sonra bile komünlerin pek çoğunun belli teknik ilerlemenin gereği olarak ortaya çıkan daha geniş boyutlu tesisleri kuracak ve işletecek olanaklara sahip olamamaları, hizmet üretme gücü daha yüksek bir birim olan ilçenin önemini arttırmaktadır. Daha geniş alanda planlanması ve örgütlenmesi gereken işler için ilçe daha etkin olabilme olanaklarına sahip bulunmaktadır.

Son olarak ilçenin değinilmesi gereken bir başka önemli özelliği de bir yönetim kademesi olmanın ötesinde, aynı zamanda siyasal ve toplumsal yaşam açısından bir çok kuruluş için Örgütlenme yeri durumunda olmasıdır. Nitekim siyasal partiler, işçi sendikaları, hayır kuruluşları, spor dernekleri, kültürel birlikler, esnaf ve sanatkarlar, sanayi ve ziraat odaları örgütlenmelerini hep ilçe düzeyinde yapmaktadırlar. Bu da belde sakinlerini ilçeye bağlayan bir etki yaratmaktadır.

Buraya kadar yapılan açıklamalardan görüldüğü gibi ilçe, çok çeşitli görevleri yerine getiren, halka sunulacak hizmetleri planlamaya ve üretmeye elverişli, yerel düzeyde yönetime katılmaya ve demokratikleşmeye katkıda bulunabilen bir niteliğe sahip bulunmaktadır. Bu nedenle alan reformu uygulamasında tarihsel kökleri olan bu kurumun korunarak daha da güçlendirilmesinin yerinde bir davranış olduğu ifade edilmekte, Federal Almanya'nın komşusu olan sanayi ülkelerinde de Alman ilçe modeline giderek artan bir ilgi duyulduğu belirtilmektedir.

### **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

#### **HALKIN YÖNETSEL KARARLARA KATILIMI VE ETKİSİ**

Demokrasinin toplumsal yaşamın her alanına yaygınlaştırılması, özellikle katılımcı bir yönetim anlayışının somutlaştırılması günümüzde üzerinde önemle durulan konulardan birisidir.

Halkın yerel düzeydeki politik ve yönetsel kararlara etkisinin arttırılması için çeşitli araçların oluşturulması bu açıdan önemli bir kanıttır.

Seminerin kuramsal bölümünde yer alan konferanslardan biri komünal karar süreci içinde yurttaş katılımı konusuna ayrılmış ve dağıtılan notta bu alanda Berlin Eyaletindeki uygulamalara değinilmiştir.

Konunun günümüzde taşıdığı önem ve AT üyesi olan bir ülkede yönetime katılma olgusunun nasıl somutlaştırıldığını örneklemesi bakımından söz konusu notta yer alan aşağıdaki bilgilerin aktarılması yararlı görölmektedir.

Bilindiği gibi demokratik bir hukuk devletinde politik karar verme sürecinde bazı geleneksel kurum ve kuruluşlar bulunmaktadır.

Örneğin Berlin’de bunlar Parlamento (Eyalet Temsilciler Meclisi) ve Bezirk (İlçe - Belediye) Meclisi ile bunların komisyonları, Senato (Eyalet Hükümeti) ve Bezirk düzeyindeki idareler, siyasal partiler, birlikler ve yerel gruplardır.

Vatandaşın bu örgütlenmeler yoluyla yaptığı katkılar dolaylı katkı olarak kabul edilmektedir. Vatandaş seçimler yoluyla temsilcilerini belirlemekte, bizzat parti üyesi olarak aktif çalışmasıyla irade oluşumuna katkıda bulunmakta, böylece dolaylı olarak karar alma durumunda olanlara etki etmektedir. Aynı şekilde vatandaş bir örgüt ya da birliğin üyesi olarak da dolaylı etki yolunu seçebilmektedir.

Ancak çeşitli fikir, çıkar çelişmelerinin giderilmesinde bu mekanizmalar dışında vatandaşın görüşlerini doğrudan dile getirebilmesini sağlayacak önlemlerin alınması da gerekmektedir.

Çünkü daha önce değinilen kurum ve kuruluşların çalışmalarında ortaya çıkan bazı durumlar bu tür yeni önlemlerin uygulamaya konulmasını zorunlu kılmaktadır.

Örneğin kuramsal olarak parti içindeki demokratik irade oluşumunun alttan üste gerçekleşmesi, partilerin vatandaşla devlet arasında bağlantı kurmasını ve böylelikle partiler aracılığıyla vatandaşın politik kararlar üzerinde etkili olmasının sağlanmasını gerektirirken gerçekte durumun böyle olmadığı görölmektedir.

Çünkü Federal Almanya'daki yaklaşık 30 milyon birlik ve dernek üyesi ve yine yaklaşık 2 milyon parti

üyesi karşısında başka hiçbir katılım aracına gerek duyulmaması gerektiği doğal olarak akla gelebilir.

Oysa fikir oluşum sürecinin alttan üste değil, yukarıdan aşağıya işlediği, parti örgütlerinin bazen daha ziyade parti içi meseleler, çekişmelerle uğraştığı, vatandaşın işinin ikinci plana geçebildiği ifade edilmektedir.

Benzer eleştiriler birlik ve dernekler için de söz konusu olabilmektedir. Bunlar da belirli bir halk kesimine özgü çıkarları temsil etmekte genel yararı, kamu çıkarını yeterince dikkate almamaktadırlar. Vatandaşların, birey olarak, parlamento ve yönetim birimlerinin planlama kararlarını ve de partilerdeki irade oluşumunu etkilemeye uğraşan birliklerin, derneklerin ve grupların politikalarını gerçekten birlikte belirleyebildiklerinden kuşku duyulmaktadır.

İşte bu ana düşünceler ışığında vatandaşın yönetimin eylemlerine doğrudan katkısını sağlayacak kurumsal araçlar oluşturulmaya çalışılmıştır.

#### **A. Doğrudan Katılım Yolları**

Berlin Eyaletinde bu amaçla oluşturulan araçların kısaca belirtilmesi bu konudaki uygulamalar hakkında bir fikir verebilmek bakımından yararlı görülmektedir.

(1) Enformasyon (Bezirk gazeteleri, broşürler vb.) ve milletvekilleriyle ve Bezirk meclisi üyeleriyle görüşmeler.

(2) Parlamento ve Bezirk meclisleri toplantılarına katılma.

(3) **Yurttaş Sözcüleri**

Bezirk Meclisinin devamlı komisyonları için dört yurttaş temsilcisi seçilmesi gerekir (Örneğin sağlık komisyonu, halk eğitimi komisyonu, sosyal işler komisyonu vd.). Bu uzman yurttaşlar oy hakkına sahip olarak komisyon çalışmalarına katılırlar. Bu yurttaşların Bezirk sınırları içinde ikamet etmeleri, milletvekili olmamaları, başka bezirk meclisi üyesi bulunmamaları ve de aynı bezirk idaresinde çalışmamaları gerekmektedir.

#### **(4) Gençlerin Refahı Komisyonunda Yurttaş Sözcüsü**

9 Bezirk Meclisi üyesi yanında 6 yurttaş sözcüsü de oy hakkına sahip üye olarak gençlik komisyonunda sandalye sahibidir. Bunlar Bezirk

sınırları içinde faaliyet gösteren, gençlik birliklerinin ve gönüllü gençlik refah kuruluşlarının teklifi üzerine Bezirk meclisi tarafından seçilirler, istişari üye olarak bu komisyona ayrıca bir öğretmen, bir yargıç, bir meslek danışmanı ve bir kilise temsilcisi de katılır.

#### **(5) Bezirk Meclis Komisyonunca Dinlenme**

Komisyonlar uzman yurttaşları istişari oy sahibi olarak çağırabilirler. Bunun için Bezirk meclisi başkanının muvafakatiyle komisyon kararı gereklidir.

Komisyonlar, kararlarında nispeten bağımsızdırlar; örneğin yerel grupların temsilcileri, dernek ya da yurttaş girişim gruplarının sözcüleri davet edilirler.

#### **(6) Bezirk Meclisine Yöneltilen Yurttaş İsteği**

1978'de kabul edilmiştir. Yurttaş isteği yurttaşların bir politik irade izharı olup, Bezirk Meclisini görüş bildirmeye ve karara zorlar. Etki ve politik baskı aracıdır. Kiraların dondurulmasının devamı için yurttaş isteği gibi Bezirk Yönetimi Yasası gereğince bir tavsiye niteliğindedir. Karar hakkı yine de Bezirk meclisinindir.

#### **(7) Uzmanlık Konularındaki Planlamalara Yurttaş Katılımı**

Özel görev alanları ya da uzmanlık konularındaki planlamalar için Beziirklerde, o Beziirk'teki yurttaşların fahri katılımlarıyla çalışmalar yapan komisyonlar ya da kurullar bulunmaktadır.

Yabancı sorunları Danışma Kuruluna Beziirk Meclisi temsilcilerinin yanında diğerleriyle birlikte bir yabancılar temsilcisi de toplantılara katılabilmektedir.

#### **(8) Oyun Yerleri Komisyonu**

Senato ve Beziirklerin ortak görevi olan oyun yerleri gelişme planlaması çerçevesinde yurttaş katılımı da öngörülmektedir. Çocuk Oyun Yerleri Yasasına göre Beziirk Makamınca oluşturulacak oyun yerleri komisyonuna veliler, öğretmenler ve diğer bilirkişiler üye olarak tayin edileceklerdir. Bu komisyonun görevleri arasında çocuk oyun yerlerinin planlanması, yapımı ve işletilmesi de bulunmaktadır.

#### **(9) Kent Çocuk Gündüz Bakım Yerleri Beziirk Komisyonu**

1974 tarihli Çocuk Gündüz Bakım Yerleri I. Gelişme Planı, bu kuruluşlardaki çalışmalarda "Ebeveyn ve eğitimcilerin katılımını sağlamak

üzere asgari bir çerçeve" öngörmekte idi. Buna göre bir Eğitimciler Kollokyonu yanında bir Grup Veliler Kumlu ile bir de Veliler Komisyonu bulunması gerekmektedir. Gündüz bakım yerleri düzeyindeki bu katılma şekilleri yanında bazı Beziirklerde "Kent Çocuk Gündüz Bakım Yerleri Beziirk Veli Komisyonu" adlı kurullar da oluşturulmuştur. Bu yeli komisyonları tavsiye ve önerileriyle sadece politik etkinlik gösterebilmek durumunda olup karar yetkisine sahip bulunmamaktadırlar.

#### **(10) Öğretmen, Veli ve Öğrencilerin Okul İşlerinde Katkıları**

Berlin Okul Teşkilat Yasası tüm ilgililerin birlikte karar ve katkıda bulunma haklarını kapsamlı biçimde düzenlemektedir. Okul bünyesindeki katılım yanında Beziirk ve Eyalet düzeyinde de katılım söz konusudur. Okul Konferansı - Beziirk Okul Danışma Kurulu - Eyalet Okul Danışma Kurulu gibi.

#### **(11) İmar Planlamasına Yurttaşın Katılması**

Federal İnşaat Yasası hükümlerine göre Bezikler Planlamanın daha ön hazırlık ve tasarı aşamasında yurttaşlara katılma fırsatı sağlayarak, onları baştan itibaren plan saptamalarına etki olanağına kavuşturmakla yükümlüdürler.

Böylece planlamanın olası avantaj ve dezavantajlarının herkese açık biçimde ortaya konulması ve üzerinde tartışma yapılması amaçlanmaktadır. Yurttaşların dinlenmesi ve onlarla tartışma sonuçları, plan tasarısının (projenin) hazırlık çalışmalarına alınacak, bu “Nazım plan tasarıları” bir ay süreyle umumun bilgisine açık tutulacak, bu süre içinde de endişe ve tavsiyeler ileri sürülecektir. Ancak yine bu yasa ile kabul edilmiş sınırlandırılmış katılım yöntemi ile, sürekli açık tutma, tartışma ve değişikliklerin inşaat projelerini bloke etme ve gereksiz ölçüde geciktirme ihtimali önlenmek istenmekte, bu kademede artık sadece “ilgili olanlar” katılabilmektedirler.

Gerek plan hazırlık aşamasında (yetkili Yapı ve Konut İşleri Senatörlüğü “alan kullanma planı” adı verilen bu aşamada yurttaşların ileri sürdüğü endişeler karşısındaki görüş ve tavrını belirtmekle yükümlüdür) ve gerekse bağlayıcı aşamada (nazım plan - yetkili Bezik Makamı yurttaşın hangi tavsiyelerin dikkate alınıp, hangilerinin alınmadığını bildirir) yurttaşın, ileri sürdüğü öneri, endişe ve tavsiyelerinin içerik olarak dikkate alınması yolunda bir talep hakkı bulunmamaktadır.

İmar planından zarara uğrayan ya da görünür bir gelecekte bir zarar bekleyen yurttaş için dava yolu açıktır. Tüzük ve hukuki sözleşmelerin geçerliliği Üst (Bölge) İdare Mahkemesinde yasalara uygunluk kontrolü çerçevesinde incelenebilir. Ağır zararları önlemek için ya da diğer acil nedenlerle gerekli olduğu hallerde yurttaş İdare Mahkemesine başvurarak ihtiyati tedbir kararı alabilir.

## **(12) Yurttaşın Arazi Planlamasına Katılımı**

Berlin Tabiatı Koruma Yasasına göre arazi planlamasında da —imar planlamasında olduğu gibi— yurttaşların zamanında katılımı ve arazi planlarının daha tasarı halindeyken umuma açılması gerekmektedir. Ayrıca tanınmış tabiatı, koruma dernekleri de iştirak ettirileceklerdir. (Berlin Tabiatı Koruma Yasası ile bağlantılı olarak Federal Tabiatı Koruma Yasası). Aynı şekilde fahri çalışan kişilerden oluşan bir tabiatı koruma bekçilik servisi de öngörülmektedir.

### **(13) Yenileme ve Onarım Bölgelerinde İlgililerin Katkısı**

Kiracılar, ev sahipleri, işyeri sahipleri, işçiler ve serbest meslek grupları temsilcilerinden oluşturulan İlgililer Temsilciliği (Kent Yapı Teşvik Yasası ile buna ilişkin Berlin Uygulama Yönetmeliği) yetkili merci karşısında etkili konuma sahiptir. Örneğin bu temsilciliğe yasal kurallar çerçevesinde dosyaya bakma hakkı tanınmış durumdadır. Kent onarım bölgesindeki yenileştirme ve onarım görüşmelerine bu temsilcilik te katılma hakkına sahip bulunmaktadır. Hatta ayrı Bezişirlerdeki İlgililer Konseyi, Bezişir Meclisinin yetkili komisyonunda kendisinin de dinlenmesini isteyebilir. İlgililer Konseyi bağımsız olarak çalışabilsin diye, kendisine çalışma malzemesi, möble, telefon ve posta giderleri karşılığı yenileme ve onarım teşvik fonundan yardımında bulunulur.

### **(14) Yurttaşların Çevre Sağlığı Konusundaki Katılımı**

Ruhsata tabi tesislerin, çöp ve diğier atıkların yok edilmesi için gerekli tesislerin yapımına izin vermeden önce yetkili izin merciinin bu projeyi iki ay süreyle kamunun incelemesine açık tutması gerekmektedir. Bu süre içinde yurttaşlar projeye ilgili itirazlarını ileri sürebilirler. Bunu izleyen yurttaşlarla görüşme ve tartışma aşaması projenin leh ve aleyhindeki hususların dikkate alınmasında yurttaşın aktif katkısını amaçlamaktadır. Adı geöen merci bu görüşmelere ilişkin bir tu



tanak düzenlemekle yükümlüdür. Bütün belgelerin, bilirkişi raporlarının, süresi içinde ibraz edilmiş yurttaş itirazlarının vb. incelenmesinden sonra verilen iznin bu yurttaşlara da tebliği gerekir. Benzer bir uygulama Çöplerin Yok edilmesi Yasası gereği plan saptama işleminde de vardır. Kent Geliştirme ve Çevre Koruması Senatörlüğünün izin kararına karşı, bu kararlar hakkı ihlâl edildiğini ortaya koyan yurttaş mahkemeye gidebilir.

### **(15) “Kreuzberg İçin Strateji” Proje Komisyonu**

Yapı ve Konut İşleri Senatörlüğünün Mart 1977’de açtığı bir yarışmanın amacı, Kreuzberg İlçesindeki belirli bir semtin, oradaki yurttaşlarla birlikte yeni fikir ve hedefler geliştirerek tekrar canlandırılmasını sağlamaktır. Teklifler ortak bir Yurttaş Yönetim Komisyonu tarafından değerlendirilmiş, bu proje komisyonu, halkla işbirliği içinde uzun süreli bir yöntemle üzerinde değişiklikler yapılmış tasarıları Mart 1978’de tavsiye niteliğindeki bir görüşle birlikte gerçekleştirilmek üzere Berlin Eyaletine iletmış, Aralık 1978’de Senato birkaç projenin parasal desteklenmesini karara bağlamıştır.

Buraya kadar kısaca belirtilen yollarla yetkili yönetim biriminin karar oluşturmada yönlendirici ve biçimlendirici bir katkı söz konusudur.

Bunun yanı sıra diğer bazı yollarla da katılım sağlama söz konusu olabilmektedir.

Örneğin vatandaşın bütünüyle kişisel sorunları, arzu, şikâyet ya da önerilerini iletebilmesi de bunlardan biridir.

### **B. Başvuru ve Şikâyetler**

Bu konuda uygulanan yöntemler ise şu şekilde özetlenebilir:

#### **(1) Kamu Hizmet Birimleriyle Birlikte Görüşme Saatleri**

Hükümet eden Belediye Başkanı (Eyalet Hükümet Başkamı) yanında ayrı ayrı Senatörler (Eyalet Bakanları), Parlamento Başkanı, parti Meclis Grupları ve teker teker milletvekilleri Parlamento’da halk için görüşme saatleri düzenlerler. Bezirk Kaymakam/Belediye Başkanları, Bezirk Makamının diğer üyeleri ve Bezirk Meclisi üyeleri de her zaman yurttaşların görüşme isteklerini yerine getirmeye hazır bulunmaktadırlar.

### **(2) Hükümet Eden Belediye Başkanı Nezdinde Yurttaş Bürosu**

İdareyle yurttaş arasında aracı durumundaki büro, bütün ilgililerin birlikte çalışmasını sağlayarak, hukuka ve amaca uygun bir karar oluşturulmasına yardımcı olur. Ana işlevi, bürokratik olmayan yollardan dengeleyici bir görüşme ortamı yaratarak, gereğinde ilgili mercii, kararını ayrı bir şekle gerek kalmadan bir kez daha izah etmek ya da başvuru sahibinin lehine olarak —itibarından kaybetmeden— düzeltmek durumuna getirebilmektir.

### **(3) Dilekçe Komisyonu**

Dilekçe Komisyonu, bir yasama organı bölümü olarak, Yürütmenin denetçisidir. Yönetimin klasik bir denetleme organı değildir.

### **(4) Başvuru ve Şikâyetler için Komisyon**

Bu komisyon Bezirk düzeyinde, Dilekçe Komisyonunun bütün Berlin düzeyindeki konumuna benzer bir işleve sahiptir. Ancak Dilekçe Komisyonunun elinde bulunan denetim hakları kadar geniş yetki sahibi değildir.

### **(5) Bezirk Danışma Servisleri**

Bezirkle ilgili hususlarda yurttaşla yol gösterip fikir verme işlevini yerine getirmektedirler.

## **C. Yurttaş Girişimleri**

Üzerinde durulması gereken bir diğer olgu da yurttaş girişimleridir.

Demokratik düzenin, yurttaşın katılımı konusunda çok değişik olanaklar tanıdığı görülmektedir. Ancak yine de bir kısım kişiler için parti, meslek kuruluşları ve derneklerin çerçevesi içindeki imkânlar yeterli gelmemekte, yeni bir şeyler yapabilmek için hareket sahalarını yeterince geniş bulmamakta ve kendilerine daha geniş çerçeveli hareket alanları aramaktadırlar.

Bu kişiler kurumsal katılım biçimleri içinde yeterince temsil edilmediklerini düşündüklerinden, yerleşik kurum ve kuruluşların dışında bağımsız grupçuklar oluşturma yoluna gitmektedir.

Buraya kadar özet olarak belirtilen bu araç ve olanakların kullanılması ile somutlaşan yurttaş katılımının yaratacağı olumlu sonuçları şu şekilde özetlemek mümkündür.

Her şeyden önce yurttaşların isteklerini zamanında ve etkili bir biçimde planlama çalışmalarına aldırabilmeleri ve böylelikle çıkarlarını koruyabilmeleri sağlanabilecektir. Aynı zamanda yurttaşlar bu yöntemlerle çıkarlarının tek yönlü dikkate alınmamasının önüne geçebilecek, planlamanın sadece uzmanların tekelinde kalması önlenilecektir.

Yurttaşların artan etkinlikleri ilgili karar mercilerini yurttaşların isteklerine yönelik karar alma oranını arttırmaya yöneltecektir.

Öte yandan yurttaşların hem kendi aralarında, hem de yöneticilerle yapmış oldukları tartışma ve görüşmeler demokratikleşme, örgütleşme açısından olumlu sonuçlar doğuracak, ilişkilerin gelişmesine yardımcı olacaktır.

Kuşkusuz bu olumlu yönleri yanı sıra kullanımında gerekli özen ve duyarlılık gösterilmediği takdirde bazı sorunlarla da karşılaşmak söz konusu olabilir. Örneğin yönetimin karar alamamasına ya da büyük masraflara yol açacak şekilde kararlarda gecikmelere yol açılabilir. Bireysel çıkarların ağırlık kazanmasıyla sosyal huzursuzluk tehlikesi baş gösterebilir.

Ancak her iki açıdan yapılan değerlendirmeden çıkan ana sonuç olarak yurttaşın yönetime katkı ve etki sayesinde, kendi deneyimine dayanarak "öğrenmiş" demokrat olabilme şansının artacağı ifade edilmektedir.

## SONUÇ

Devlet ve yönetim yapısı ÷lkemize göre çok farklı olan bir sistemin, bu tür bir seminer programı içinde daha yakından tanınması kuşkusuz her kamu yöneticisi için önemli bir kazanımdır.

Özellikle Avrupa Topluluğı içinde yer alan ve dünyanın önde gelen sanayileşmiş toplumlarından biri olan Federal Almanya Cumhuriyeti'ndeki yönetsel yapı ve onun işleyişinin incelenmesi, gerek kamu yönetimimizi yeniden düzenleme ve sürekli olarak geliştirme, gerekse de Avrupa Topluluğına yönetsel uyum açılarından görüş ufkunu genişletmeye katkıda bulunacak niteliktedir.

Çünkü bu tür bir inceleme yapısal farklılıkları ortaya koyduğu kadar yönetim biliminin evrensel ilkeleri açısından olması gereken benzerlikleri saptama olanağını da vermektedir.

Görev dağılımı ve bu görevleri yürütecek siyasal ve yönetsel yapı farklılıklarına karşın, hizmetlerin yerine getirilmesinde kullanılan yöntem ve teknikler ve de özellikle demokrasi ile etkinlik arasındaki dengeleri sağlamak için

alman önlemler açısından Federal Alman yönetim sisteminin bazı özelliklerinin daha yakından incelenmesi ülkemizdeki çalışmalara da katkıda bulunabilecektir.

Bu yargının en güzel kanıtı Federal Almanya'daki İlçe Yönetimi uygulamasıdır. Bilindiği gibi ülkemizde özellikle planlı döneme geçildikten sonra kamu yönetiminin bir bütün olarak yeniden düzenlenmesi ağırlıklı biçimde gündeme gelmiş, ancak bugüne kadar istenilen sonuçlara, yapılan bazı düzenlemelere karşın hâlâ ulaşılammıştır. Bu durumun temel nedenleri arasında yönetsel yapıdaki yeni örgütlenme gereksinmelerinin tam olarak karşılanmaması da bulunmaktadır. Örneğin son 25 yıldır üzerinde çok konuşulan ve oluşturulması önerileri her düzenleme çalışmasında gündeme gelen ilçe yerel yönetimi kurulması konusu bu yapısal düzenlemenin önemli bir ilgi alanı durumundadır. Federal Almanya'daki uygulamalar bu tür bir düzenlemenin toplumun gelişmesi, kalkınması, demokratikleşmesinde ne ölçüde etkili olabileceğini göstermesi bakımından ilgi çekicidir.

Kuşkusuz her ülkenin kendine özgü koşulları bulunmakta, yönetsel yapılarda bu koşullar içinde biçimlenmektedir. Ancak bu farklılığın yanı sıra demokratik değerler sistemine, bilimsel ilke ve kurallara dayalı

benzerlikler de bulunmakta ve bu benzerlikler yönetim mekanizmalarının işleyişinde somutlaştığı oranda yönetsel uyumdan söz etmek daha geçerli olmaktadır. Önemli olan bu düzeydeki benzerlikleri sağlayacak önlemlerin her ülkenin kendi koşullarına göre sağlıklı bir biçimde saptanıp uygulanabilmesidir.

Bu önlemler seti yapısal düzenlemelerden çeşitli hizmetlere ilişkin yeni yöntem, teknik ve teknolojilerin yönetime sokulmasına kadar bir dizi uygulamayı içermek durumundadır.

Federal Almanya'daki seminerin kanımızca ikinci önemli yararı ilçe yönetim modeli yanı sıra, bu tür bir modelin başarılı olabilmesi için gerekli olan diğer

düzenlemelerin de bir sistem bütünlüğü içinde düşünülmesi gerektiğini ortaya koymasındır. Örneğin bu ülkedeki alan reformu çalışmaları, kaynakların bölüşümü ve yönetim birimlerinin sahip oldukları nitelikli insan gücü ve donanım olanakları, özellikle yeni teknolojilerin, bilgisayarların yönetsel yaşamda yaygınlaştırılması gibi hususların hepsinin bir arada değerlendirilmesi sonucunda Federal Almanya'daki ilçe yönetimi uygulamasının etkinlik nedenleri ve koşulları anlaşılabilmedir.

Özellikle alan reformu uygulamasıyla güçsüz yerel yönetim birimlerinin tüzelkişiliklerinin kaldırılarak, daha az sayıda ama akçalı kaynaklar ve diğer olanaklar bakımından daha güçlü yönetim birimleri oluşturulması üzerinde durulması gereken bir diğer önemli gözlemi oluşturmuştur.

Öte yandan, yine bu bağlamda 150-200 bin dolayında ortalama nüfusa sahip bulunan ilçelerde, ilçe yönetiminin planlama birimlerinde ortalama 30 dolayında çeşitli mesleklerden sosyolog, mühendis, mimar, ekonomist, istatistikçi, kent plancısı gibi nitelikli elemanların bulunduğu görülmesi, yine aynı şekilde bütçe birimlerinde de güçlü kadroların yer aldığı gözlenmesi sistemlerin olumlu işleyişini etkileyen diğer önemli faktörlerdir.

Üzerinde durulması gereken bir diğer önemli konu yönetimde bilgisayar kullanımındır. Seminer sırasında ziyaret edilen tüm ilçe yönetim bürolarında planlama, istatistik, personel, maaş, arşiv ve buna benzer işlemlerde bilgisayarlardan yararlanıldığı görülmüştür. Kuşkusuz bu donanım gelişmişliği hem hızlı ve nitelikli hizmet üretilmesine, doğru kararların alınmasına, sağlıklı kayıt ve arşiv sistemi oluşturulma

sına yardımcı olmakta, hem de zaman, yer ve personelden büyük ölçüde tasarruf edilmesine olanak vermektedir.

Sonuç olarak bir yandan siyasal, kültürel, ekonomik gelişmişlik düzeyinin yönetime yansınası, öte yandan yönetsel yapı ve mekanizmaların işleyişinin bu alanlardaki gelişmeye somut katkısının görülebilmesi açılarından Federal Almanya'daki İlçe Yönetimi hakkındaki seminer karşılaştırmalı kamu yönetimi incelemeleri için yararlı olabilecek gözlem ve değerlendirmeler yapılmasına olanak sağlamaktadır.





## OSMANLI DEVLETİNDE NÜFUS SAYIMLARI VE NÜFUSUN YAPISI

**Y. Doç. Dr. Bilâl ERYILMAZ**

**D.E.Ü. İktisadi ve İdari**

**Bilimler Fakültesi**

### GİRİŞ

Ülkede hâkim unsur olan Türklerin yanında, çeşitli din, mezhep ve ırklara mensup toplulukları bünyesinde toplayan Osmanlı Devleti, "milletler federasyonu" biçiminde nitelendirilebilecek toplumsal bir yapıya sahipti. O dönemin Avrupasında Osmanlı Devleti kadar muhtelif din ve ırklardan oluşmuş bir imparatorluk da mevcut değildi. "Millet sistemi"<sup>1</sup> şeklinde kavramlaştırılabilecek bu kompozisyon içinde, yönetimde hâkim unsur olan Türkler, toplam nüfusun üçte birini oluştururken, Rumlar, Ermeniler, Yahudiler, Romenler, Slavlar, Arnavutlar ve Araplar, nüfusun geri kalan üçte ikilik kısmını meydana getirmekteydi. Dini bakımdan ise çoğunluğu Müslümanlar oluşturuyordu. Osmanlı toplumu, "Müslümanlar" ve "gayrimüslimler" olmak üzere iki ana sınıftan meydana gelmiş; Devlet yönetimi de, bu sınıflamaya bağlı olarak "hâkim millet" ve "mahkûm millet" esasına dayandırılmıştı. Ülkenin hâkim ya da egemen milletini Müslümanlar, mahkûm milletini de, İslam'ın dışındaki çeşitli din ve mezheplere bağlı topluluklar meydana getirmiştir. Mahkûm milletlerin statüsü, İslâm Hukukundaki "zimmi"

---

<sup>1</sup> Osmanlı literatüründe "millet" kavramı, bir din ya da mezhebe bağlı topluluk veya topluluklar anlamında kullanılmıştır: İslam milleti gibi. "Ümmet" kavramı ise, bir dinde olan çeşitli toplulukların her birisine verilen addır: Türk ümmeti, Arap ümmeti gibi. Bkz. Şemseddin Sami, Kâmus-ı Türkî. Ancak bu kavramlar günümüzde tam tersi bir anlam kazanmışlardır.

kavramına dayanıyordu. Zimmiler, din, adalet, eğitim ve sosyal güvenlik konularında özerk bir statü içinde Devlet teşkilatına dahil edilmişler; askerlik yapmadıkları için, "cizye" adında bir güvenlik vergisi ödemekle yükümlü kılınmışlardır. Müslümanların en önemli görevi ise askerlik yapmaktır. Vergi vermek ve askerlik yapmak gibi mükellefiyetler o dönemde düzenli nüfus sayımını gerektiren hususlardır.

Osmanlı Devleti, başta yeni fethedilen yerler olmak üzere İmparatorluk toprakları üzerinde yaşayan halkın sayım ve yazımını yaptırırdı.

Devletin toprak düzeni ve yönetim sistemi, bu sayım ve yazım işlerini zorunlu kılıyordu. Vergi ve askerlik işleri, bu sayım ve yazım esasına dayanıyordu.

Her liva merkezinde istatistik kalemleri, daha Kanuni Sultan Süleyman zamanında mevcuttu. Ancak bu istatistikler, neşredilmemiş bir haldeydi.<sup>2</sup> 16. yüzyılda yaygın ve oldukça düzenli bir şekilde yapılan bu sayım ve yazımların, 17. yüzyıldan itibaren yapılamadığı ve yalnızca yoklamalarla yetinildiği görülmektedir.

Bilindiği gibi Osmanlı Devletinde gayrimüslimlerin nüfus kayıtları, bağlı bulundukları millet teşkilatları tarafından tutulmakta; doğum, ölüm ve evlenme işleri, Patrikhanelerce yürütülmekteydi. Cevdet Paşa, Hristiyanların nüfus defterlerinin Patrikhanelerde bulunduğunu belirtmektedir.<sup>3</sup> Bu uygulama diğer din ve mezhepler için de geçerlidir. Bu sebeple Osmanlı Yönetimi, ülkede yaşayan gayrimüslim tebaanın sayısını millet teşkilatlarının kayıtlarından öğrenebiliyordu. Gayrimüslimlerin ödedikleri Cizye vergisinin mükellefleri de bu kayıtlara göre belirleniyordu. Değerli tarihçi ve devlet adamı Mustafa Nuri Paşa, Cizye gelirlerine

---

<sup>2</sup> İbrahim Hakkı Akyol, "Tanzimat Devrinde Bizde Coğrafya ve İdeoloji", Tanzimat 1. Maarif Matbaası, İstanbul-1940, s. 548.

<sup>3</sup> Ahmet Cevdet Paşa, Tarih-i Cevdet, cilt 6, s. 2690.

bakarak Tanzimattan önce Osmanlı ülkesinde toplam 12 milyon gayrimüslim halkın bulunduğunu tahmin etmektedir. <sup>4</sup> Ancak cizye vergisi vermeyen gayrimüslimler olduğu için, cizyeye göre yapılan bu tahmin, gerçeği yansıtmaktan uzaktı.

#### **A — Tanzimattan Önce Osmanlı Devletinin Nüfusu**

Yeniçeri teşkilatının kaldırılmasından sonra yapılması gereken ilk reform, yeni bir ordunun kurulması idi. Bu ordunun kurulması da, yeni vergi kaynaklarının bulunmasını ve askerlik yapabilecek yaştaki halkın sayısının bilinmesini gerektiriyordu. Devlet bu amaçla 1831 yılında Rumeli ve Anadolu'daki müslüman ve Hristiyan erkeklerin sayımını, memurları vasıtasıyla yaptırmıştır. 1831 sayımı, din esasına dayanmaktadır ve Osmanlı Devletinde toprak yazımı vesilesiyle olmadan yapılan ilk nüfus sayımı niteliğindedir.

**TABLO :1**

#### **Osmanlı Devletinin Nüfusu (1831)**

| Milletler   | Rumeli  | %     | Anadolu   | %     | Toplam    | %     |
|-------------|---------|-------|-----------|-------|-----------|-------|
| İslam       | 513.428 | 37.48 | 1.995.215 | 83.70 | 2.508.643 | 66.33 |
| Reaya       |         |       |           |       |           |       |
| (Hristiyan) | 811.546 | 59.25 | 359.378   | 15.07 | 1.170.925 | 31.19 |
| Kıpti       | 29.530  | 2.16  | 7.143     | 0.30  | 36.673    | 0.98  |

<sup>4</sup> Mustafa Nuri Paşa, Netâyic Ül-Vukuât, cilt III-IV., s. 133.

|               |                  |               |                  |               |                  |               |
|---------------|------------------|---------------|------------------|---------------|------------------|---------------|
| Yahudi        | 11.674           | 0.85          | 5.396            | 0.23          | 17.070           | 0.46          |
| Ermeni        | 3.566            | 0.26          | 16.743           | 0.70          | 20.309           | 0.54          |
| <b>TOPLAM</b> | <b>1.369.744</b> | <b>100.00</b> | <b>2.383.876</b> | <b>100.00</b> | <b>3.753.620</b> | <b>100.00</b> |

Kaynak: Enver Ziya Karal, Osmanlı İmparatorluğunda İlk Nüfus Sayımı

Başvekâlet İstatistik

Umum Müdürlüğü, Ankara-1943, s. 215.

Bu nüfus sayımı, yalnız erkekleri kapsadığı, bazı bölgelerde yapılmadığı (Erzurum ve Van gibi), vergi ve askerlik gibi endişelerle nüfus sayımına dahil olmayanların bulunduğu dikkate alındığında, Rumeli ve Anadolu'daki gerçek nüfusu vermekten uzaktır. 1831 nüfus sayımının ortaya çıkardığı rakamların, daha sonra yapılan sayımlar ile mukayese edildiğinde düşük düzeyde kaldığı görülecektir. Ancak bu nüfus sayımı, 19. yüzyılda siyasi amaçla Avrupa Devletlerinin, Rumeli ve Anadolu'daki Hristiyan nüfusunun, İslam nüfusundan daha fazla göstermek gayretiyle ortaya attıkları bazı istatistiklerin sahteliğini göstermesi bakımından da önemlidir.

Osmanlı Devleti, İslam nüfusunun miktarını askerlik bakımından; Hristiyan ahalinin sayımını da vergi (Cizye) yönünden öğrenmek istemiştir. İslam nüfusunu fazla göstermek, kendi kendini aldatmak; Hristiyan nüfusunu az göstermek ise, muhtaç olduğu verginin bir kısmından feragat etmek manasına gelir ki, her iki durum da devletin aleyhinedir. Bu bakımdan, sayımda tam bir tarafsızlık gösterildiği söylenebilir.<sup>5</sup>

1831 sayımı sonuçlarına göre, Rumeli'de Kiptiler bir tarafa bırakılacak olursa —çünkü Kiptilerin bir kısmı Müslümandır— toplam gayrimüslimlerin nüfus içindeki payı %60.36'ya ulaşmaktadır. Bu duruma göre Müslümanlar Rumeli'de azınlıktadır (% 37.48). Anadolu'da ise, Müslümanların nüfus içindeki payı % 83.70'dir. Buna karşılık gayrimüslimlerininki ise sadece % 16'dır. Osmanlı Devleti

<sup>5</sup> Enver Ziya Karal, Osmanlı İmparatorluğunda..., s. 22.

genelinde Müslümanlar % 66.33; Hıristiyanlar % 31.19; Yahudiler % 0.46 ve Ermeniler de

% 0.54'lük bir paya sahiptirler. Ermeni nüfusunun büyük bir kısmı Anadolu'da yaşarken, Yahudilerin ekseriyeti ise Rumeli'de oturmaktadır.

Düzenli ve merkezi bir nüfus kayıt sisteminin kurulması 19. yüzyılda Osmanlı Devleti için hayati bir öneme sahiptir. Bu dönemde yalnız askeri teşkilatta değil, bürokratik yapıda da önemli değişikliklere ihtiyaç vardı. Bu amaçla devlet, ilkin mahalle yönetiminde bazı değişiklikler yapmaya koyulmuş ve 1829 yılından itibaren Müslüman mahallelere muhtarlar, gayrimüslim mahallelere ise kocabaşılar atanmıştır. Güvenlik ve nüfus hizmetleri, imam ve papazlardan alınarak muhtar ve koca başılara verilmiş ve bunlar mahallelerde nüfus hareketlerinden doğrudan sorumlu tutulmuşlar; nüfus tezkeresi ve mürur tezkeresi adındaki belgeleri düzenlemekle yetkili kılınmışlardır. Ülkenin gerçek beşeri ve mali kaynaklarının ortaya çıkarılması ihtiyacı, devleti yeni düzenlemelere zorlamış ve yönetimde merkezi idarenin kontrolü giderek artmıştır.

## **B — Tanzimattan Sonra Osmanlı Devletinin Nüfusu**

Tanzimat'la birlikte ortaya çıkan bu merkeziyetçi eğilim, idari yapıda önemli değişikliklere sebep oldu. Hükümet nüfus konusuna gösterdiği ilgiden dolayı, 1839'dan itibaren eyaletlere nüfus nazın, sancak ve kazalara da nüfus memuru ve mukayyit adında görevliler tayin etti. Bu memurların görevi, doğum ve ölüm olaylarını izleyerek, her bölgede toplam nüfusu gösteren cetveller (listeler) hazırlamaktı. Bu nüfus memurları, İstanbul'daki Ceride-i Nüfus Nezaretine bağlı olarak faaliyetlerini yürüteceklerdi. Ancak, çeşitli iç sebepler yüzünden bu Nezaret kısa bir süre sonra kaldırılmış, nüfus memurları Tahrir-i Emlak İdaresine bağlanmıştır.<sup>6</sup>

### **1 — 1844 Nüfus Sayımı**

Osmanlı Devletinde, düzenli ve merkezi nüfus kayıt sisteminin kurulmasıyla birlikte, tüm ülke düzeyindeki nüfus sayımı 1844 (H. 1260) yılında, o zaman

---

<sup>6</sup> Kemal H. Karpat, "Ottoman Population Records and The Census of 1881/82 - 1893", International Journal of Middle East Studies 9, (1978), s. 245-246.

Harbiye Nâzırı (Serasker) olan Rıza Paşanın başkanlığında yapılmıştır. Bu nüfus sayımı ile, orduyu yeniden tanzim etmek ve asker alma usulünü değiştirmek amaçlanmıştır. Osmanlı Hükümetinin bu önemli teşebbüsü halk tarafından tereddütle karşılanmıştır. Nüfus miktarına göre, her eyalet liva ve kazaya vergiler yükleneceği şâiyası ortaya çıkmış; çoğu yerlerde nüfus adedi daha az miktarda gösterilmek istenmiştir. Gayrimüslim teb'a da, hükümete karşı mesul ruhani makamları (patriklik, hahambaşılık gibi) aldatmış, yer yer nüfus

gizlenmiştir. Osmanlı Hükümeti, sayım esnasında yapılan hataları dikkate alarak, başlangıçta sayım sonuçlarını neşretmek istememiştir. Ancak daha sonra, Devlet Salnamesinin ilk ciltlerinin neşrine başkanlık eden Ahmet Vefik Paşa, kendisinden bu konuda bilgi almak isteyen Fransız diplomat Ubicim'ya resmi mahiyette olmak üzere bu sayımı sonuçlarını vermiştir.<sup>7</sup> İşte 1844 nüfus sayımı sonuçları bu şekilde Ubicim tarafından neşredilmiştir.

1844 sayımı, 1831 sayımına göre bazı farklılıklar gösterir. Bu farklılıklardan birincisi, bütün Osmanlı ülkesini kapsaması; İkincisi, kadın erkek ayrımı yapmaksızın tüm halkı içine almasıdır. Ubicim'nin da belirttiği gibi 1844 nüfus sayımı, bir kesinlik taşıyamazsa da hiç olmazsa gerçeğe yakın bir fikir verebilir. Bu sayım İstanbul'da da yapılmıştır. Başkentte hükümet daha sağlam neticeler almıştır.<sup>8</sup>

### Osmanlı Devletinde Nüfusun Kıtalarla Göre Dağılımı (1844)

#### 1) Avrupa Türkiye'si

|             |           |
|-------------|-----------|
| Trakya      | 1.800.000 |
| Bulgaristan | 4.000.000 |

<sup>7</sup> İbrahim Hakkı Akyol, "Tanzimat Devrinde Bizde Coğrafya ve İdeoloji", A.g.e., s. 548-549.

<sup>8</sup> M.A. Ubicim, Türkiye 1850, cilt 1. (çev. Cemal Karaağaçlı), Tercüman 1001 Temel Eser, No. 63, s. 49.

|                           |                   |
|---------------------------|-------------------|
| Buğdan                    | 1.400.000         |
| Eflak                     | 2.600.000         |
| Bosna ve Hersek           | 1.400.000         |
| Rumeli                    | 2.600.000         |
| Sırbistan                 | 1.000.000         |
| Ege Adaları               | 700.000           |
| <b>Avrupa Toplamı</b>     | <b>15.500.000</b> |
| 2) Asya Türkiye'si        |                   |
| Anadolu                   | 10.700.000        |
| Suriye - Irak             | 4.450.000         |
| Arabistan - Habeşistan    | 900.000           |
| <b>Asya Toplamı</b>       | <b>16.050.000</b> |
| 3) Afrika                 |                   |
| Mısır                     | 2.000.000         |
| Trablusgarp - Tunus - Fas | 1.800.000         |
| <b>Afrika Toplamı</b>     | <b>3.800.000</b>  |
| <b>GENEL TOPLAM</b>       | <b>35.350.000</b> |

Kaynak : M.A. Ubicını, Türkiye 1850, cilt 1., s. 46-47.

Bu bölgeler içinde Eflak, Buğdan, Sırbistan, Mısır ve Tunus (Trablusgarp ve Fizan hariç) mümtaz eyaletlerdir. Bunların dışında kalan diğer bölgeler, Osmanlı Devletinin doğrudan doğruya idare ettiği yerlerdir. Mümtaz eyaletler çıkarıldığında, Osmanlı Devletinin doğrudan idare ettiği bölgelerde yaşayan nüfusunun 27 milyon dolaylarında olduğu anlaşılmaktadır.

**TABLO: 3**  
**Osmanlı Devletinde Nüfusun Etnik Yapısı (1844)**

| İrklar                   | Avrupa     | Asya       | Afrika    | Toplam     |
|--------------------------|------------|------------|-----------|------------|
| Osmanlılar               | 1.100.000  | 10.700.000 | —         | 11.800.000 |
| Slavlar <sup>1</sup>     | 7.200.000  | —          | —         | 7.200.000  |
| Rumenler                 | 4.000.000  | —          | —         | 4.000.000  |
| Arnavutlar               | 1.500.000  | —          | —         | 1.500.000  |
| Rumlar                   | 1.000.000  | 1.000.000  | —         | 2.000.000  |
| Ermeniler                | 400.000    | 2.000.000  | —         | 2.400.000  |
| Yahudiler                | 70.000     | 100.000    | —         | 170.000    |
| Tatarlar                 | 230.000    | —          | —         | 230.000    |
| Araplar <sup>2</sup>     | —          | 900.000    | 3.800.000 | 4.700.000  |
| Suriyeli ve              |            |            |           |            |
| Keldanlılar <sup>3</sup> | —          | 235.000    | —         | 235.000    |
| Dürziler                 | —          | 25.000     | —         | 25.000     |
| Türkmenler               | —          | 90.000     | —         | 90.000     |
| Kürtler                  | —          | 1.000.000  | —         | 1.000.000  |
| GENEL TOPLAM             | 15.500.000 | 16.050.000 | 3.800.000 | 35.350.000 |

1 Osmanlı Devletindeki Slavlar; Bulgarlar, Prenslik Sırpı, Boşnaklar, Hersekli ve Karadağlılardan meydana gelmektedir.

2 Esası Arap olan (Mısır vs.) Afrika halkları da buna dâhildir.



- 3 Suriyeliler içinde yer alan Marunilerin nüfusu 140 bin; Yakubilerin ise 70 bindir. Keldanlılar on altı kabileden meydana gelir ve nüfusları 25.000 civarındadır.

Kaynak: M.A. Ubıcinı, Türkiye 1850, 1. cilt, s. 47.

Tabloda görüldüğü gibi, Türkler; toplam nüfus içinde üçte bir oranında bir paya sahiptirler. Irk olarak Türkler, Osmanlı Devletinin nüfus yapısında diğerlerinin toplamına göre azınlıkta bulunmaktadır. Türklerden sonra, en önemli nüfus grubunu Slavlar ve Araplar meydana getirmektedir. Türklerin tamamına yakın bir kısmı Anadolu'da oturmakta ve Avrupa'da oturanlar ise 1.100.000 dolayındadır.

**TABLO: 4**  
**Osmanlı Devletinde Nüfusun Dinlere Göre Dağılımı (1844)**

|                         | Avrupa            | Asya              | Afrika           | Toplam            | %             |
|-------------------------|-------------------|-------------------|------------------|-------------------|---------------|
| Müslümanlar             | 3.800.000         | 12.950.000        | 3.800.000        | 20.550.000        | 58.13         |
| Rum-Ortodokslar         | 11.370.000        | 2.360.000         | —                | 13.730.000        | 38.84         |
| Katolikler <sup>1</sup> | 260.000           | 640.000           | —                | 900.000           | 2.55          |
| Yahudiler               | 70.000            | 100.000           | —                | 170.000           | 0.48          |
| <b>GENEL TOPLAM</b>     | <b>15.500.000</b> | <b>16.050.000</b> | <b>3.800.000</b> | <b>35.350.000</b> | <b>100.00</b> |

<sup>1</sup> Katolikler Ayinleri farklı da olsa, Papalığın otoritesini tanıyan bütün Şark Kilisesinin mensuplarını da kapsamaktadır.

Kaynak: M.A. Ubıcinı, Türkiye 1850, 1. cilt, s. 48-49.

Ubıcinı'nın, 1844 sayımı ile ilgili dökümlerine göre, Osmanlı Devletinde yaşayan Müslümanlar, toplam nüfus içinde —bağlı eyaletler dahil— % 58,13'lük bir orana sahiptir. Ortodoks mezhebine bağlı olan topluluklar % 38.84, Katolikler % 2,55 ve Yahudiler de % 0.48 dolayında temsil edilmektedir. Gayrimüslim milletlerin toplamı ise genel nüfus içinde % 41.87'dir.

## 2 — Anadolu ve Rumeli'nin Türkleşmesi - İslamlaşması

Bu istatistiki bilgiler, Osmanlıların, Rumeli ve Anadolu'da, Türkleşme ve Müslümanlaşma yolunda takip ettikleri temel siyasetin, büyük bir başarı ile sonuçlandığını göstermese de küçümsenemeyecek bir mesafenin de elde edilmiş olduğunu ifade etmektedir. Türkler, Anadolu'ya geldiklerinde bu bölgede yaşayan halk, Rum ve Ermenilerden meydana gelmekteydi. Halkın çoğunluğu Rumlaşmıştı. Yer yer de Hristiyan kültürünün kaynaştırdığı Yunan, Roma ve Bizans tesirine birlikte rastlanıyordu.

Anadolu ve Balkanlar'da yaşayan halk, bütünüyle İslam dışı inanışlara bağlı idi. Asırlardır, milletleriyle dinleri biri birine girmiş bu toplulukların dini inanışlarını değiştirmek, bu bakımdan kolay bir hadise değildir.

Osmanlı Devleti, Anadolu ve Balkanlar'da ihtidayı yani Müslümanlığı kabul etmeyi teşvik etmiş; ihtida edenleri ödüllendirmiştir. Anadolu'nun Türkleşmesi ve müslümanlaşmasında Selçuklu döneminde büyük mesafe katledildiğini bilmekteyiz. Malazgirt Zaferinden sonra, Büyük Selçuklu imparatorluğunun himayesi altında, Anadolu'nun Doğu' dan gelen yoğun Müslüman Türk kabileleri tarafından iskânı, bilhassa

Melikşah'ın saltanatını müteakip sistematik bir şekilde başlamıştır. Selçuklu İmparatorluğu, Türk aşiretlerini Anadolu'da iskân ederken, büyük ve güçlü aşiretleri, çeşitli kısımlara ayırarak birbirlerinden uzak sahalara sevk etmek suretiyle, etnik bir birliğin isyanı ihtimalini ortadan kaldırmak ve aşiret tesanüdünü kırarak milli bir teşekkülün meydana gelmesi için gayret göstermiştir.<sup>9</sup>

Türk aşiretleriyle birlikte Doğu'dan gelip Anadolu'ya yerleşen çeşitli derviş grupları da vardı. Bunlar, özellikle Bizans'a komşu olan sınır bölgelerinde yerleşerek, Anadolu'nun Türkleşme ve İslamlaşmasında önemli bir rol oynamışlardır.

---

<sup>9</sup> Fuat Köprülü, Osmanlı Devletinin Kuruluşu, s. 40-41.

Osmanlı ülkesinde yoğun ihtida hadisesi, Balkanlara yerleştikten sonra gerçekleşmiştir. I. Murat tahta çıktığı zaman (1362) Türkler, Avrupa kıyısında kat'i surette yerleşmişler, hatta Trakya fütuhâtı oldukça ilerlemişti. Murat'ın 1389'a kadar süren saltanatı, Balkanlar'da Osmanlı hâkimiyetinin sarsılmaz bir şekilde yayılması ve yerleşmesi sonucunu doğurmuştu. Devletin payitahtını Edirne'ye nakleden Osmanlılar, Trakya, Makedonya ve Bulgaristan'ı fethederek, buralarda çok sayıda Türk muhacirini iskân etmişler; Kosova Meydan Muharebesiyle de Sırbistan'ı egemenlikleri altına almışlardır. Bu bölgelere, Anadolu'dan getirilen Türk muhacirleri yerleştirilirken, çeşitli dini zümreler de bu muhacirlerle birlikte gelerek Balkanlar'da tekke ve zaviyelerini kurmuşlar ve İslamiyet'i yaymaya çalışmışlardır.

Osmanlı Avrupa'sının Türkleşmesi ve Müslümanlaşmasında bu dini zümrelerin, muhacirlerin, askeri ve sivil devlet görevlilerinin ve nihayet Devşirme usulünün rolü büyük olmuştur. Savaşlarda esir alınan ailelerin çocuklarıyla, Devşirme usulü elde edilen çocuklar, Anadolu'ya sevk edilerek, Türk aileleri yanında terbiye ediliyor ve oradan Türkçe öğrenip İslam olduktan sonra, askerlikte ve idarenin çeşitli kademelerinde kullanılıyorlardı.

Osmanlı Devletinde toplu halde ihtidalar, bilhassa 15. ve 16. yüzyıllarda Balkanlar'da görülmüştür. Boşnaklar ve Pomaklar, toplu olarak Müslümanlığı kabul eden zümrelerin başında gelir. Bunlardan Pomakların özellikle kentlerde oturanları, Türkçe konuşmaya başlayarak zamanla Türkleştikleri halde, Arnavutlarla Bosnalılar, etnik özelliklerini ve kültürlerini yitirmemişlerdir. Bu iki topluluk içinde Türkleşme olayı çok az görülmüştür.<sup>10</sup>

Bütün bu ihtida olaylarında 'hiçbir müdahale ve zorlama söz konusu olmamış; Devlet her zaman din hürriyetine, ruhani sınıfların imtiyazlarına, cemaatlerin örf ve âdetlerine riayet etmiş ve saygı göstermiştir.11 Aksi bir davranış, her şeyden önce

---

<sup>10</sup> Yavuz Ercan, "Devşirme Sorunu, Devşirmenin Anadolu ve Balkanlardaki Türkleşme ve İslamlaşmaya Etkisi", Belleten, cilt L, Sayı: 198, Aralık-1986, s. 699-705.

Devletin dayandığı hukuk sistemine ters düşmek olurdu. Çünkü İslam'da, din değiştirme konusunda zorlama yapılması yasaklanmıştır. Anadolu ve Balkanlardaki ihtida eden zümreler, yalnız yoksul halk ya da köylülerden ibaret değildir. Zengin kişiler ve hatta Hristiyan Beyler arasında bile ihtida olayı oldukça fazladır.

Ancak Balkanlardaki ihtida, Anadolu'ya göre fazla olmamıştır. Bu bölgedeki Türkleşme ve İslamlaşmanın düzeyini gösterebilmek için, 1520 - 1535 yılları arasında yapılmış, Rumeli Eyaleti adı altında otuz bir liva ile Rumeli Çingenelerini içine alan nüfus sayımını örnek olarak belirtmek istiyoruz. Bu sayıma göre o tarihlerde buralarda 1.031.799 hane bulunmaktadır. Bu hanelerin 194.958'i Müslüman, 832.707'si Hristiyan ve 4.134'ü de Yahudi'dir. Rumeli'deki Çingenelerin 4.203 hanesi Müslüman, 10.294'ü de gayrimüslimdir.<sup>11 12</sup>Buna göre nüfusun yaklaşık % 20'si Müslüman, geri kalan % 80'i reaya yani zimmidir. Çingenelerin de üçte biri Müslümandır.

Bu bölgenin 1831 yılındaki nüfus sayımı Osmanlı Avrupa'sındaki Müslümanların sayısında önceki ile mukayese edildiğinde bir misli artış olduğunu göstermektedir.

Balkanlar'da Müslümanlaşma ve Türkleşmenin Anadolu'ya göre düşük düzeyde gerçekleşmesinin bazı sebepleri vardır. Bu sebeplerin başında, Doğu'dan gelen Türk göçlerinin zamanla azalması, Balkanlardaki bazı yerlerin özerk eyalet şeklinde örgütlenmesi ve buradaki halkın, coğrafi sebeplerle Avrupa Devletleriyle irtibat halinde olması gelmektedir.<sup>13</sup>

Osmanlı Devletinin kuruluşundan hemen sonra, Doğu'dan gelen göçlerde bir azalma olmuştur. Bunun en önemli sebebi, Doğu'da ve Suriye'de Akkoyunlular,

---

<sup>11</sup> Fuat Köprülü, A.g.e., s. 108; Yavuz Ercan, A.g.m., s. 698.

<sup>12</sup> Ömer Lütfi Barkan, "Osmanlı imparatorluğunda Bir İskân ve Kolonizasyon Metodu Olarak Sürgünler", İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası, 15. cilt, No: 14, Ekim 1953 - Temmuz 1954, s. 237.

<sup>13</sup> Yavuz Ercan, A.g.m., s. 706-707.

Safaviler ve Kölemenler gibi güçlü devletlerin ortaya çıkmasıdır. Başka bir ifade ile, Orta Asya, İran, Irak ve Suriye’ deki Türk toplulukları ile Anadolu arasındaki ilişkilerin, adı geçen devletler tarafından kesilmesi, göçmenlerin sayısını azaltmıştır. Balkanlarda, Eflak - Boğdan Voyvodalıkları ve Erdel Krallığı gibi, büyük ölçüde içişlerinde serbest ve ancak Devlete belirli miktarda vergi vermekle yü

kümlü idarelerin kurulmuş olması, bu bölgeleri yarı kapalı hale getirmiştir. Böylece Devletin buralarla irtibatı zayıf kalmış; bölge halkı etnik ve dini yapısını geniş ölçüde korumuştur. Ayrıca Balkanların coğrafi bakımdan Avrupa Devletleriyle komşu olması, burada yaşayan halkın, Avrupa Hristiyan dünyası ile ilgisini sürdürmesine yardımcı olmuştur.

### **C — Meşrutiyet Döneminde Osmanlı Devletinin Nüfusu**

1855’den sonra, Kırım Harbi sebebiyle Rusya’dan Osmanlı topraklarına gelen Müslüman göçmenler, 1856 Islahat Fermanıyla kaldırılan Cizye’nin askerlik bedeline dönüştürülmesi, 1864 ve 1871 vilayet Nizamnamelerinin taşra yönetiminde meydana getirdiği değişiklikler, ülkede yeni ve kapsamlı bir nüfus sayımının yapılmasını gerektiriyordu. Temel sorun yine ordunun asker ve devletin vergi ihtiyacını karşılamaktı.

Ordunun güçlü olması için, harcamaları finanse edecek yeterli gelir kaynaklarına ihtiyaç vardı. Gayrimüslimlerin, önceleri cizye, sonraları askerlik bedeli olarak değiştirilen mali mükellefiyetlerine esas olan nüfus miktarı, kendi cemaat teşkilatlarının kayıtlarına dayanmaya devam ediyordu. Bu kayıtlar da oldukça eski idi. Gayrimüslimler, daha az vergi ödemek için nüfuslarını mümkün olduğu kadar az gösteriyorlardı. Osmanlı Hükümeti, gayrimüslimlerin gerçek nüfusunu bilmek istiyordu. Ayrıca, yol, okul, köprü ve tren yolu gibi önemli bazı kamu hizmetlerinin iyi planlanması için de, nüfus yoğunluğunun bilinmesi gerekli idi.

#### **1 — Nüfus Sayımı ile İlgili Çalışmalar**

1868’de kurulan Şurayı Devlet’e (Danıştay’a), nüfusla ilgili konuları düzenleme yetkisi de verilmişti. Şurayı Devlet, yeni bir nüfus kayıt sisteminin kurulması ve genel nüfus sayımı ile ilgili olarak 1875 yılında çeşitli nizamnameler hazırlamıştır. Ancak bu nizamnameler çeşitli iç ve dış olaylar sebebiyle

uygulamaya konulamamıştır. Bu sebeplerin başında, Bosna - Hersek'te meydana gelen isyan (1875), Sultan Abdülaziz'in tahttan indirilmesi; Anayasa hazırlığı, 1877 - 1878 Osmanlı Rus savaşı gelmektedir. Osmanlı Devleti, Ruslarla yaptığı savaşta topraklarının bir bölümünü kaybetmiş; buna bağlı olarak 1877 - 1878'de çok sayıda Müslüman halk Balkanlardan Osmanlı topraklarına göç etmiştir. Bu göçmenlerin yerleştirilmesi ve içeriden dışarıya nüfus hareketleri, nüfus sayımını engelleyen demografik problemlerin başlıcaları oluşturmıştır.<sup>14</sup>

Siyasi durum düzelir düzelmez, Sultan II. Abdülhamit zamanında, yeni bir nüfus sayımı yapılması için harekete geçilmiş ve nüfus sayımı ile ilgili hukuki düzenleme yapma yetkisi yine Şura-yı Devlet'e verilmiştir. Daha önce yapılmış çalışma ve düzenlemeler de dikkate alınarak, Şurayı Devletçe hazırlanan "Sicil-i Nüfus Nizamnamesi", 4 Eylül 1881 (8 Şevval 1298) tarihinde Padişah tarafından imzalanarak yürürlüğe girmiştir. Aynı tarihte, nüfus sayımının nasıl yapılacağına dair bir de Talimat kabul edilmiştir. Böylece nüfus sayımı ile ilgili gerekli yasal prosedür tamamlanmış oluyordu.

Nüfus sayımı kaza düzeyinde organize edildi ve her kazada bir nüfus komitesi meydana getirildi. Bu komitede kaza idare meclisinden ve belediye meclisinden birer üye, nüfus memuru ve askeri bir temsilci bulunuyordu. Ayrıca, komitede gayrimüslimleri temsilen bir üye de yer almakta idi. Ermeni asıllı memurlara da nüfus sayımında görev verildi, istatistik Umumi İdaresinin 1897 - 1903 yılları arasındaki müdürü Mıgırdıç Smabyan adında bir Ermeni'dir. Mıgırdıç Smabyan'dan sonra bu göreve Robert isminde bir Amerikalı getirilmiştir. Osmanlı Yönetimi, içeride Ermeni sorununun en yoğun olduğu dönemde bir Ermeniye istatistik Umumi idaresinin başına getirmekte bir sakınca görmemiştir. Oysa Ermeniler, Osmanlı yönetiminin resmi istatistiklerini kabul etmeyerek, uydurdukları rakamlarla dünya kamuoyunu kendi çıkarları doğrultusunda

---

<sup>14</sup> Kemal H. Karpat, "Ottoman Population Records and The Census of 1881/82- 1893", International Journal of Middle East Studies, s. 249.

etkilemeye çalışmışlardır. Mıgırdıç Smabyan'dan önce de istatistik Umumi idaresinin müdürü Fethi Franko adında bir Yahudi idi.<sup>15</sup>

Genel nüfus sayımında, sayımı tamamlanan kişilere "Nüfus Tezkeresi" adında resmi bir kimlik kartı verildi. Bu kimlik kartı, daha sonraları nüfus cüzdanı adını almıştır. Kişiler bu nüfus tezkeresini gayrimenkul alıp - satarken, memuriyete girişte, seyahat belgesi alırken, kısaca her türlü resmi işlemlerde göstermek zorunda idiler.

Mahalle ve köylerdeki nüfus sayımı ve yazımı umulandan daha fazla zaman almıştır. Ulaşım imkânlarının yetersizliği ve kötü hava şartları, nüfus sayımının planlanan zamanda bitirilmesini engelleyen sebeplerin başında geliyordu. Ulaşım imkânları elverişli olan yerlerde bile, sayım sonuçları ancak 1884 yılında geldi. Vilayetlerin büyük bir kısmında nüfus sayımı 1886 yılı sonuna kadar devam etmiştir. Karpat, Osmanlı toprakları genelinde nüfus sayımının büyük ölçüde 1888 - 89 yılında tamamlandığını belirtir. Sadrazam Cevat Paşa bu sayım sonuçlarını, 17 Ağustos 1893 (5 Sefer 1311) tarihinde Padişah II. Abdülhamit'e sunmuştur.<sup>16</sup>

## 2 — 1884 -1897 Yıllarında Osmanlı Devletinin Nüfusu

1881/82 yılında başlanan genel nüfus sayımının sonuçları İstatistik Umumi İdaresi tarafından yayınlanan "Devlet-i Aliyye-i Osmaniye'nin 1313 Senesine Mahsus istatiki Umumisi" adlı kitapta yer almıştır. Kemal Karpat'ta, bu nüfus sayımı sonuçlarını bir dergide neşretmiştir.<sup>17</sup> Ancak Karpat'ın rakamlarıyla, İstatistik Umumi İdaresinin yayınladığı kitaptaki rakamlar birbirini tutmamaktadır. Hem nüfusun genel toplamı, hem de cemaatlara göre dağılımında büyük farklılıklar vardır. Mesela Karpat, 1893 yılı için Osmanlı Devletinin toplam nüfusunun

---

<sup>15</sup> Kemal H. Karpat, A.g.m., s. 251.

<sup>16</sup> Kemal H. Karpat, A.g.m., s. 256.

<sup>17</sup> Bkz. "Ottoman Population Records and The Census of 1881/82-1893", International Journal of Middle East Studies, 9 (1978).

17.388.562 olarak belirtmektedir. Oysa Devletin resmi istatistik yayınında aynı yıla ait toplam nüfus 18.316.295 olarak verilmiştir. Böylece iki kaynak arasında 927.733'lük bir nüfus farkı ortaya çıkmaktadır. Bunun nereden kaynaklandığını Karpaz belirtmemektedir. Bu bakımdan biz, İstatistik Umumi İdaresinin verdiği rakamları kullanmayı tercih ettik.

İstatistik Umumi İdaresi, 1884 yılından itibaren 1897 yılına kadar Osmanlı Devletinin toplam nüfuslarını ve bunların cemaatlara göre dağılımını da vermektedir.

**TABLO : 5**

**Osmanlı Devletinin Nüfusu (1884 -1897)**

| Yıllar | Müslümanlar | Gayrimüslimler | Toplam     |
|--------|-------------|----------------|------------|
| 1884   | 12.590.352  | 4.553.507      | 17.143.859 |
| 1885   | 12.707.638  | 4.578.774      | 17.286.412 |
| 1886   | 12.824.924  | 4.603.041      | 17.427.965 |
| 1887   | 12.942.210  | 4.637.308      | 17.579.518 |
| 1888   | 13.059.496  | 4.661.579      | 17.721.071 |
| 1889   | 13.176.782  | 4.685.842      | 17.862.624 |
| 1890   | 13.294.068  | 4.701.109      | 18.400.177 |
| 1891   | 13.411.354  | 4.734.376      | 18.145.730 |
| 1892   | 13.411.361  | 4.763.381      | 18.174.742 |
| 1893   | 13.578.647  | 4.776.737      | 18.316.295 |
| 1894   | 13.645.933  | 4.804.640      | 18.457.845 |
| 1895   | 13.763.219  | 4.832.543      | 18.599.398 |
| 1896   | 13.890.910  | 4.848.849      | 18.739.759 |
| 1897   | 14.111.945  | 4.938.362      | 19.050.307 |



Kaynak: İstatistik Umumi İdaresi, Devlet-i Aliyye-i Osmaniye'nin 1313 Senesine Mahsus İstatistik-i Umumisi, Âlim Matbaası, İstanbul-1316, s. 15.

Tabloda görüldüğü gibi, Osmanlı Devletinin toplam nüfusuna, 1884'de 17.143.859 ve 1897 yılında ise 19.050.307 olarak tespit edilmiştir.

1884- 1897 yılları arasında nüfusun yıllık artış hızı binde sekiz dolaylarındadır. Bu durum, Osmanlı Devletinde nüfusun çok yavaş bir gelişme gösterdiğini ifade etmektedir. Bunun da başlıca sebebi, savaş, göçler ve kaybedilen topraklardır.

Aslında Osmanlı Devletinin tüm nüfusu yukarıda belirtilen kadar değildir. Çünkü bu nüfus miktarı içinde, Osmanlı topraklarında olduğu halde Hicaz, Yemen, Trablusgarp, Bingazi ve Girit adası gibi vilayet ya da sancakların nüfusu yer almamıştır. Bu bölgelerdeki halkla beraber 1897 yılında Osmanlı Devletinin toplam nüfusu 32.206.854'e ulaşmaktadır.<sup>1\*</sup> Ancak yönetimin, vergi ve askerlik bakımından olsa gerek, 1897 yılı nüfusunu 19.050.307 olarak kabul ettiği anlaşılmaktadır.

### 3 — Osmanlı Devletinde Göçler

1850'den sonra Osmanlı Devletinde önemli nüfus hareketleri meydana gelmiştir. 1853 - 1856 Kırım savaşı sonunda Kırım'dan ve Kafkasya'dan çok sayıda Müslüman, kabileler halinde Osmanlı topraklarına göç etmeye başlamışlardır. Kırım'dan gelen göçmenler, ilkin Rumeli'de iskân edilmiş; daha sonra 1877- 1878 Osmanlı-Rus savaşıyla birlikte buradan da göçe maruz kalmışlardır. Rumeli'den gelen bu Müslümanlar, İç Anadolu'ya yerleştirilmişlerdir. Kırım Savaşı nedeniyle Osmanlı topraklarına göç edenlerin sayısı 700 bini bulmaktadır.

Kırım Savaşı nedeniyle, dışarıdan göç hareketleri olduğu gibi içeriden de bir kısım Ermeniler, Rusya'ya gitmiştir. Gerçi bunlar Rus tabiiyetinde olan Ermenilerdir. Kırım Savaşı patlak verince, Osmanlı Devleti bir genelge yayınlayarak, Osmanlı topraklarında bulunan bütün Rus tebaasının derhal ülkeyi terk etmesini istemiştir. Bunun üzerine paniğe kapılan Erzurum'daki Rus tabiiyetindeki Ermeniler, Fransız Konsolosu aracılığıyla valiye müracaat ederek, Rusya'ya dönmek istemediklerini, aslında kendilerinin atalarından beri Osmanlı

teb'ası olduklarını, Ruslar'ın Erzurum'u işgali sırasında<sup>18</sup> <sup>19</sup>kendilerinin zorla Rusya'ya götürül

düklerini ve şimdi ise tekrar Osmanlı tabiiyetine geçmek istediklerini bildirmişlerdir. Erzurum valisi Feyzullah Paşa, merkeze gönderdiği yazısında, Ermenilerin gerçek maksatlarının yeniden Osmanlı tabiiyetine geçmek olmadığı; Erzurum'daki ticaret ve sanatlarından olacakları için böyle bir yola başvurdıklarını belirtir. Osmanlı hükümeti de, Erzurum Valisine gönderdiği cevabi yazıda Rus tabiiyetinde olanların derhal ülkeyi terk etmelerinin sağlanması; Osmanlı tabiiyetine yeniden geçmek isteyen Ermeniler için güvenilir reayadan ikişer kefil alınması ve bir daha Rus uyuğuna geçmeyeceklerine dair yemin ettirilmesi bildirilmiştir. Ermenilerden bazıları, Osmanlı vatandaşlığına tekrar alınmışlarsa da bazıları Ruslara casusluk yaptıkları tespit edildiğinden yurt dışına sürülmüşlerdir.<sup>20</sup>

Kafkasya'dan Osmanlı Devletine göç hareketleri ise, yirmi yıldan beri Rusya ile mücadele eden Şeyh Şamil'in, 1859'da yenilgisiyle başlamıştır. Çok sayıda

---

<sup>18</sup> İstatistik Umumi İdaresi, Devlet-i Aliye-i Osmaniye'nin 1313 Senesine Mahsus İstatistik-i Umumi, s. 14; 1897 yılında Osmanlı Avrupa'sında, İstanbul, Edirne, Selanik, Kosova, Manastır, İşkodra ve Yanya adıyla yedi vilayet ile Girit adası ve Çatalca Sancağı bulunmaktadır. Osmanlı Asya'sında, Trabzon, Erzurum, Sivas, Ankara, Hüdavendigâr (Bursa) Cezair-i Bahr-i Sefid, Aydın, Konya, Adana, Kastamonu, Mamuratülaziz Diyarbakır, Bitlis, Van, Musul, Bağdat, Basra, Halep, Suriye, Beyrut, Hicaz, Yemen adıyla yirmi iki vilayet ile Sisam Eمارeti, İzmit, Kala-i Sultanîye, Cebel-i Lübnan, Kudüs'ü Şerif ve Zor sancakları yer almaktadır. Osmanlı Afrika'sında ise Trablusgarp vilayeti ile Bingazi Sancağı vardır. O dönemde Osmanlı Devletinin yüzölçümü 3.272.354 km2 idi.

<sup>19</sup> 1827-1828 Osmanlı-Rus savaşında bir yıl Rus işgalinde kalan Erzurum'un Müslüman

halkı, işgal sebebiyle başka bölgelere göç ettiği gibi, Ruslar, 1829 Son-

baharında Ordusu çekilirken Erzurum ve havalisinde yaşayan Ermenilerden bilhassa sanat ve ticaret erbabım da beraberinde götürüp Güney Kafkasya'ya yerleştirmişlerdir. Bu şekilde göç eden Ermenilerin sayısı 40 bin civarındadır: Cevdet Küçük, JXIX. Asırda Anadolu'da Ermeni Nüfusu", Türk Tarihinde Ermeniler, s. 80.

<sup>20</sup> Cevdet Küçük, A.g.t., s. 84-85.

Çerkez ve Nogay sonbaharda deniz yoluyla İstanbul'a gelmiştir. Bu göçmenler ilkin İstanbul'daki hanlara yerleştirilmişler ve kışı burada geçirmişlerdir. Kışın geçmesiyle, Nogaylar, Çukurova'da; Çerkezler ise Kütahya ve Ankara taraflarında iskân edilmişlerdir. Osmanlı Hazinesi, bu muhacirlerin iskânı ve mevcut mali bunalım sebebiyle iyice kötüleşmiştir.<sup>21</sup>

Kafkasya'dan, yalnız deniz yoluyla değil, karayoluyla da, Anadolu'nun muhtelif yerlerine çok sayıda Kafkas göçmeni gelip yerleşmişti. Karpat'a göre, 1862- 1870 yılları arasında Kafkasya'dan göç edenlerin sayısı 2 milyona yaklaşmaktadır. Bu kadar Müslüman halkın, Kafkasya'dan göç etmesinin sebebi, Rusların Müslümanları din değiştirmeye ve askerlik yapmaya zorlaması; onları Kuzey Kafkasya'nın verimsiz bölgelerine yerleştirmek için yaptığı baskıdır.<sup>22</sup>

1870'den sonra da Osmanlı Devletine göç hareketleri devam etmiştir. Bu dönemdeki göç hareketlerinin en önemlisi 1877-1878 Osmanlı- Rus Savaşıyla meydana gelmiştir. 1877 - 1878 yıllarında Osmanlı ülkesine gelen göçmenlerin sayısı 474.389'a ulaşmıştır. Bunların 235.000'i kadın, geriye kalan 239.389'u ise erkektir. Bu iki yıl zarfında gelen göçmen aile sayısı da 108 bin olarak tespit edilmiştir. 1877 - 1897 yılları ara

sındaki yirmi yıllık dönemde Osmanlı Devletine muhtelif yerlerden göç edenlerin toplam sayısı 1.015.015; aile miktarı ise 240.450 olmuştur. Bu dönem içinde göçmenlerin geldiği bölge ya da ülkelerin başında Bulgaristan, Doğu Rumeli, Bosna, Rusya ve Romanya gelmektedir. Bu göçmenlerin sayıları itibarıyla dağılımı Tablo 6'da gösterilmiştir.

**TABLO :6**  
**Osmanlı Devletine Gelen Göçmenler (1877 - 1897)**

| Erkek | Kadın | Toplam | Aile Sayısı |
|-------|-------|--------|-------------|
|       |       |        |             |

<sup>21</sup> Cevdet Paşa, Tezâkir, 13-20, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara-1986, s. 88-89.

<sup>22</sup> Kemal El. Karpat, A.g.m., s. 246.

|      |         |         |         |        |
|------|---------|---------|---------|--------|
| 1877 | 138.389 | 138.000 | 276.389 | 69.000 |
| 1878 | 101.000 | 97.000  | 198.000 | 39.000 |
| 1879 | 38.750  | 37250   | 76.000  | 19.100 |
| 1880 | 10.700  | 10.063  | 20.763  | 5.324  |
| 1881 | 7.000   | 6.898   | 13.898  | 3.460  |
| 1882 | 11.598  | 11.500  | 23.098  | 3.780  |
| 1883 | 17.000  | 16.941  | 33.941  | 6.396  |
| 1884 | 7.125   | 6.623   | 13.748  | 2.690  |
| 1885 | 6.822   | 6.700   | 13.522  | 2.816  |
| 1886 | 6.715   | 6.650   | 12.365  | 2.807  |
| 1887 | 6.100   | 5.984   | 12.084  | 2.614  |
| 1888 | 5.100   | 5.007   | 10.100  | 2.092  |
| 1889 | 5.903   | 5.850   | 11.753  | 2.506  |
| 1890 | 14.251  | 14.100  | 28.451  | 6.135  |
| 1891 | 11.720  | 11.500  | 23.220  | 4.835  |
| 1892 | 6.900   | 6.878   | 13.778  | 3.024  |
| 1893 | 9.237   | 9.200   | 18.437  | 3.901  |
| 1894 | 9.400   | 9.378   | 18.778  | 3.715  |
| 1895 | 7.140   | 6.900   | 14.040  | 2.888  |
| 1896 | 3.393   | 3.250   | 6.643   | 1.267  |

|               |                |                |                  |                |
|---------------|----------------|----------------|------------------|----------------|
| 1897*         | 88.000         | 87.000         | 175.000          | 43.000         |
| <b>TOPLAM</b> | <b>512.343</b> | <b>502.672</b> | <b>1.015.015</b> | <b>240.450</b> |

\* 1880 yılından 1897 yılı sonuna kadar İstanbul'a uğramaksızın doğrudan doğru

ya Osmanlı Vilayetlerine hicret edenlerin miktarını gösterir.

Kaynak: istatistik Umumi İdaresi, Devlet-i Aliyye-i Osmaniye'nin 1313 Senesine Mahsus İstatistiki Umumisi, s. 27.

#### 4 — Genel Nüfus İçinde Gayrimüslimlerin Oranı

1897 genel nüfusu içinde Osmanlı Devletinde gayrimüslimler nüfusun dörtte birlik bir kısmına sahiptirler. Bu, toplam nüfusun % 25'i demektir. Bu oran içinde yer alan gayrimüslimler, çeşitli ırklardan ve mezheplerden meydana gelmiştir. İrklar ve mezhepler bakımından bu dağılımı Tablo 7'de görebiliriz.

**TABLO :7**

#### **Osmanlı Devletinde Nüfusun Cemaatlara Göre Dağılımı (1897)**

|           | Erkek     | Kadın     | Toplam     | %     |
|-----------|-----------|-----------|------------|-------|
| İslam     | 7.499.798 | 6.612.147 | 14.111.945 | 74.07 |
| Rum       | 1.341.049 | 1.228.863 | 2.569.912  | 13.49 |
| Ermeni    | 546.030   | 496.344   | 1.042.374  | 5.47  |
| Bulgar    | 449.286   | 380.903   | 830.189    | 4.36  |
| Katolik   | 65.912    | 54.567    | 120.479    | 0.64  |
| Yahudi    | 117.767   | 97.658    | 215.425    | 1.13  |
| Protestan | 22.963    | 21.397    | 44.360     | 0.24  |
| Latin     | 12.280    | 10.055    | 22.335     | 0.12  |
| Manini    | 15.262    | 17.154    | 32.416     | 0.17  |

|                   |                   |                  |                   |               |
|-------------------|-------------------|------------------|-------------------|---------------|
| Keldani           | 3.866             | 1.902            | 5.768             | 0.03          |
| Süryani           | 19.500            | 16.054           | 35.554            | 0.18          |
| Kıpti Gayrimüslim | 10.309            | 9.241            | 19.550            | 0.10          |
| <b>TOPLAM</b>     | <b>10.104.022</b> | <b>8.946.285</b> | <b>19.050.307</b> | <b>100.00</b> |

Kaynak: İstatistik Umumi İdaresi, Devlet-i Aliyye-i Osmaniye'nin 1313 Senesine Mahsus İstatistik-i Umumisi, s. 16.

1897 yılında, genel nüfus içinde Müslümanların oranı % 74.07'dir. Anadolu ve Rumeli dikkate alındığında, Müslümanların bu oranı uzun yıllar koruduğu söylenebilir. Ancak Hicaz, Yemen, Mısır ve Trablusgarp gibi bölgeler 'hesaplamaya dahil edildiğinde, Müslümanların genel nüfus içindeki payları hayli yüksek olmaktadır.

Müslümanlardan sonra, nüfus miktarı bakımından ikinci sırayı, geleneksel olarak Rumlar almaktadır. Rumların genel nüfus içindeki payı % 13.49'dur. 19. yüzyılın başında ve ikinci yarısında meydana gelen savaşlar, Rumların nüfusunda önemli değişikliklere sebep olmuştur. Gayrimüslimler içinde Rumları, % 5.47'lik payla Ermeniler ve % 4.36'lık oranla da Bulgarlar izlemektedir. Katoliklerin ve Protestanların genel nüfus içindeki oranları önemsenmeyecek derecede düşüktür. Bunlar sırasıyla % 0.64 ve % 0.24'dür.

Osmanlı Devletinin nüfusunda, erkeklerin kadınlardan daha fazla olduğu dikkati çekmektedir. 1879 yılı verilerine göre ülkedeki Müslümanların miktarı 14.111.945'dir. Bunun % 53.15'i erkek, geri kalan % 46.85'i ise kadındır. Bu durum, Türklerin çok kadınlı evliliklerinin yaygın bir âdet olduğu şeklindeki yabancıların önyargılarını doğrulamamaktadır. Yasal olarak mümkün olsa bile, pratikte bunun istisnai bir nitelik taşıdığı anlaşılmaktadır.

Osmanlı Devleti genelindeki Müslüman - gayrimüslim arasındaki oransal ilişki, İstanbul'un nüfusunda büyük değişiklik göstermektedir.

#### **TABLO:8**

#### **İstanbul Nüfusunun Cemaatlara Göre Dağılımı (1885)**

|                         | Kadın          | Erkek          | Toplam         | %             |
|-------------------------|----------------|----------------|----------------|---------------|
| İslam                   | 183.571        | 201.339        | 384.910        | 44.06         |
| Rum                     | 60.937         | 91.804         | 152.741        | 17.59         |
| Ermeni                  | 65.720         | 83.870         | 149.590        | 17.10         |
| Bulgar                  | 400            | 3.977          | 4.377          | 0.50          |
| Katolik                 | 3.233          | 3.209          | 6.442          | 0.73          |
| Yahudi                  | 21.967         | 22.394         | 44.361         | 5.05          |
| Protestan               | 331            | 488            | 819            | 0.08          |
| Latin                   | 554            | 528            | 1.082          | 0.11          |
| Ecnebi Teb'ası ile      |                |                |                |               |
| Tabirleri bilinmeyenler | 28.038         | 101.205        | 129.243        | 14.78         |
| <b>GENEL TOPLAM</b>     | <b>364.751</b> | <b>508.814</b> | <b>873.565</b> | <b>100.00</b> |

Kaynak : Sicil-i Nüfus İdare-i Umumiyesi, Der saadet ve Bilâd-ı Selâse Nüfus-u Umumiyesine Mahsus İstatistik, s. 2.

Ülke genelinde Müslümanların oranı % 74.07 olduğu halde, bu durum İstanbul'da % 44.06'dır. Yani İstanbul'da Müslümanlar, genel nüfus içinde azınlıkta bulunmaktadır. Gayrimüslimler, % 55.94'lük payla İstanbul'da hâkim nüfus durumundadır. Rumlar ve Ermenilerin İstanbul nüfusu içindeki payları, genel nüfus içine göre bir hayli yüksektir. İstanbul'da yabancı tabiiyetinde olanların miktarı % 14.78 dolayındadır. Yahudiler de İstanbul'da ülke geneline göre daha yoğun bir halde bulunmaktadır (% 5.05). Gayrimüslimler, tarihi, siyasi, dini, ticari ve sosyal sebeplerden dolayı İstanbul'da yoğunlaşmışlardır. Millet teşkilatları İstanbul'da olduğu gibi, iktisadi ve ticari faaliyetlerin ağırlık merkezi burada olmaktadır.

İstanbul, yalnız gayrimüslim Osmanlı teb'asının yoğun olarak yaşadığı yer değil, aynı zamanda yabancıların da çok sayıda bulunduğu bir şehirdir. 1897 yılında Osmanlı Devletindeki toplam yabancıların sayısı 236.567'dir. Bunun 126.757'si yani % 54'ü İstanbul'da oturmaktadır. İstanbul'dan sonra yabancıların yoğun olduğu yerler, Aydın (55.805), Bağdat (33.270), Kudüs-u Şerif (5.457), Hüdavendigâr (3.785), Halep (2.107) ve Selanik (1.265)'dir.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Bkz. İstatistik Umumi İdaresi, Devlet-i Aliyye-i Osmaniye'nin 1313 Senesine Mahsus İstatistik-i Umumisi, s. 15.



TABLO : 9 Osmanlı Devletinde Nüfusun Vilayetlere Göre Dağılımı (1897)

|                  | Gayri     |         |         |         |         |        |           |       |        |         |         |          |           |
|------------------|-----------|---------|---------|---------|---------|--------|-----------|-------|--------|---------|---------|----------|-----------|
|                  | Müslim    |         |         |         |         |        |           |       |        |         |         |          |           |
|                  | Müslüman  | Rum     | Ermeni  | Bulgar  | Katolik | Yahudi | Protestan | Latin | Maruni | Keldani | Süryani | Kiptiler | Toplam    |
| Dersaadet        | 520.194   | 161.867 | 159.131 | 6.364   | 6.636   | 45.369 | 1.678     | 3.253 | —      | —       | —       | —        | 903.492   |
| Edirne Vilayeti  | 539.031   | 288.968 | 17.978  | 121.870 | 1.554   | 16.357 | 200       | 4     | —      | —       | —       | —        | 985.962   |
| Aydın Vilayeti   | 1.203.776 | 229.598 | 14.092  | 548     | 1.024   | 27.701 | 113       | 1.567 | —      | —       | —       | 5        | 1.478.424 |
| Erzurum Vilayeti | 513.446   | 3.296   | 109.818 | —       | 8.199   | 6      | 2.130     | —     | —      | —       | —       | 120      | 637.015   |
| Adana Vilayeti   | 355.912   | 5.886   | 32.879  | —       | 1.660   | —      | 2.402     | —     | —      | —       | 25      | —        | 398.764   |
| İşkodra Vilayeti | 78.999    | 5.804   | —       | —       | 2.726   | —      | —         | —     | —      | —       | —       | —        | 87.529    |
| Ankara Vilayeti  | 895.196   | 36.767  | 74.031  | —       | 7.535   | 693    | 3.293     | —     | —      | —       | —       | 1.111    | 1.018.826 |
| İzmit Sancağı    | 155.565   | 27.722  | 43.611  | —       | 78      | 199    | 1.264     | 3     | —      | 1       | —       | —        | 228.443   |
| Beyrut Vilayeti  | 505.019   | 57.031  | 89      | —       | 19.949  | 8.825  | 2.614     | 2.770 | 24.660 | —       | 300     | 6        | 620.763   |
| Bitlis Vilayeti  | 244.772   | —       | 101.586 | —       | 4.638   | —      | 1.826     | —     | —      | 2.464   | 3.354   | —        | 338.642   |
| Bağdat Vilayeti  | 131.398   | —       | 256     | —       | 458     | 14.567 | 29        | 48    | —      | 529     | —       | —        | 187.285   |

|                       |           |         |         |         |        |        |       |       |       |       |        |       |           |
|-----------------------|-----------|---------|---------|---------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|-----------|
| Basra Vilayeti        | 79.261    | 5       | 33      | —       | 341    | 441    | —     | —     | —     | —     | —      | —     | 80.071    |
| Biga Sancağı          | 121.327   | 17.681  | 1.842   | 612     | —      | 2.373  | 69    | —     | —     | —     | —      | —     | 143.905   |
| Cezayir-i Bahri       | 30.578    | 253.066 |         | —       | —      | 3.033  |       | 49    |       |       |        |       | 286.736   |
| Sefid Vil.            |           |         | 10      |         |        |        |       |       |       |       |        |       |           |
| Çatalca Sancağı       | 16.320    | 36.520  | 929     | 5.787   | —      | 1.003  | —     | —     | —     | —     | —      | 442   | 61.001    |
| Halep Vilayeti        | 712.585   | 7.816   | 53.465  | —       | 17.990 | 10.761 | 9.781 | 734   | 2.036 | 152   | 3.918  | —     | 819.238   |
| Hüdavendigâr Vilayeti | 1.234.304 | 144.138 | 65.777  | 2.267   | 3.501  | 3.393  | 894   | 20    | —     | —     | —      | —     | 1.454.294 |
| Diyarbakır Vilayeti   | 329.843   | 1.421   | 46.202  | —       | 9.408  | 1.381  | 4.671 | 23    | —     | 1.462 | 20.082 | 164   | 414.652   |
| Zor Sancağı           | 50.767    | 2       | 365     | —       | 123    | 7      | 1     | —     | —     | —     | —      | —     | 51.260    |
| Selanik Vilayeti      | 452.175   | 294.624 | 54      | 239.290 | 2.416  | 43.423 | 379   | —     | —     | —     | —      | 6.612 | 1.038.953 |
| Suriye Vilayeti       | 476.434   | 35.720  | 336     | —       | 19.641 | 6.897  | 967   | 239   | 5.719 | —     | 5.177  | 3     | 551.134   |
| Sivas Vilayeti        | 807.651   | 42.123  | 123.204 | —       | 3.175  | 253    | 2.706 | —     | —     | —     | —      | 1.764 | 980.876   |
| Şehremaneti Mülakatı  | 47.728    | 36.976  | 3.074   | 17      | 378    | 68     | 7     | 58    | —     | —     | —      | —     | 88.306    |
| Trabzon Vilayeti      | 933.728   | 181.044 | 47.196  | —       | 1.484  | 1      | 1.102 | —     | —     | —     | —      | 41    | 1.164.595 |
| Kosova Vilayeti       | 432.178   | 36.420  | 1       | 275.702 | 899    | 1.885  | 97    | 4.604 | —     | —     | —      | 2.848 | 754.634   |

|                        |                   |                  |                  |                |                |                |               |              |               |              |               |               |                   |
|------------------------|-------------------|------------------|------------------|----------------|----------------|----------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|---------------|-------------------|
| Kastamonu Vilayeti     | 945.192           | 17.040           | 6.652            | —              | —              | —              | —             | —            | —             | —            | —             | —             | 968.884           |
| Konya Vilayeti         | 942.932           | 68.101           | 10.587           | —              | 85             | 258            | 385           | —            | —             | —            | —             | 486           | 1.022.834         |
| Kudüs-u Şerif Vilayeti | 217.346           | 19.070           | v 825            | —              | 469            | 11.909         | 785           | 8.355        | —             | —            | —             | 101           | 258.860           |
| Manastır Vilayeti      | 252.962           | 272.205          | 22               | 177.750        | —              | 5.914          | 34            | —            | —             | —            | —             | 2.579         | 711.466           |
| Mamuratülaziz Vilayeti | 380.092           | 976              | 74.204           | —              | 2.356          | 1              | 6.834         | 607          | —             | —            | 1.506         | 21            | 466.597           |
| Musul Vilayeti         | 186.818           | 13               | 74               | —              | 4.356          | 4.568          | 109           | —            | —             | 1.158        | 1.192         | —             | 198.288           |
| Van Vilayeti           | 76.956            | —                | 55.051           | —              | —              | —              | —             | —            | —             | —            | —             | —             | 132.007           |
| Yarıya Vilayeti        | 221.475           | 287.812          | —                | 2              | —              | 4.144          | —             | 1            | —             | —            | —             | 3.247         | 516.681           |
| <b>TOPLAM</b>          | <b>14.111.945</b> | <b>2.569.912</b> | <b>1.042.374</b> | <b>830.189</b> | <b>120.479</b> | <b>215.425</b> | <b>44.360</b> | <b>22335</b> | <b>32.416</b> | <b>5.768</b> | <b>35.554</b> | <b>19.550</b> | <b>19.050.307</b> |

Kaynak: İstatistik Umumi İdaresi, Devlet-i Aliyye-i Osmaniye'nin 1313 Senesine Mahsus İstatistik-i Umumi, s. 17.

## 5 — Gayrimüslimlerin Kalabalık Olarak Yaşadığı Vilayetler

Yabancı devlet teb'ası halkın, yoğun olarak yaşadığı bu yerler, aynı zamanda Osmanlı teb'ası gayrimüslimlerin de en kalabalık olarak oturduğu şehirlerdir. Bu durum, 1897 genel nüfusunun vilayetlere göre dağılımını gösteren tabloda açık bir şekilde gözlenebilir.

Tabloya göre, Müslümanlardan sonra en önemli nüfus grubunu oluşturan Rumların, yoğun olduğu vilayetler, sırasıyla Selanik (294.624), Edirne (288.968), Yanya (287.812), Manastır (272.205), Cezairi Bahr-i Sefid (253.066) ve Aydın (229.598)'dir. Aydın vilayetinde Rum nüfusun yoğunluğu İzmir sancağı nedeniyledir. Rum nüfusun hiç olmadığı vilayetler ise Bitlis, Bağdat ve Van'dır.

Ermenilerin kalabalık olduğu vilayetler ise, başta İstanbul (158.131), Sivas (123.204), Erzurum (109.818), Bitlis (101.586) ve Ankara (74.031)'dir. İşkodra ve Yanya vilayetlerinde hiç Ermeni bulunmamaktadır. Ermenilerin, "yurt" olarak talep ettikleri ve bu konuda çeşitli eylemlere giriştikleri Doğu Anadolu'daki altı vilayet (Erzurum, Van, Bitlis, Diyarbakır, Mamûratülaziz ve Sivas) içindeki nüfusları, Müslüman halktan çok azdır. Osmanlı kaynakları 1897 yılı itibariyle bu şehirlerde yaşayan Ermenilerin toplam sayısını 510.065 olarak belirtir. Aynı yıl için bu yöredeki Müslümanların sayısı ise 2.332.757'dir. Ermenilerin, en yoğun oldukları Van'da bile oranları % 41.70'i geçmemektedir. Ermeniler, bu bölgelerde çoğunluğu teşkil etmeleri şöyle dursun, yarıya dahi yaklaşmamışlardır. Osmanlı yönetiminin Ermenilerin nüfusunu olduğundan az, Müslümanların nüfusunu da fazla göstermesi mümkün değildir. Çünkü böyle yapmakla askerlik ve vergi açısından kendini aldatmış olacağından akla da uygun düşmemektedir.

### Osmanlı Kaynaklarına Göre Altı Vilayetin Nüfusu (1897)

**TABLO :10**

| Vilayetler | Ermeni  | % Müslüman | %       | Diğerleri | %      | Toplam |         |
|------------|---------|------------|---------|-----------|--------|--------|---------|
| Erzurum    | 109.818 | 17.24      | 515.446 | 80.60     | 13.751 | 2.16   | 637.015 |
| Bitlis     | 101.586 | 30.00      | 224.772 | 66.37     | 12.284 | 3.63   | 388.642 |
| Diyarbakır | 46.202  | 11.14      | 329.840 | 79.55     | 38.610 | 9.31   | 414.652 |

|               |                |              |                  |              |                |             |                  |
|---------------|----------------|--------------|------------------|--------------|----------------|-------------|------------------|
| Sivas         | 123.204        | 12.56        | 807.651          | 82.34        | 50.021         | 5.10        | 980.876          |
| Mamûratülaziz | 74.204         | 15.90        | 380.092          | 81.46        | 12.301         | 2.64        | 466.587          |
| Van           | 55.051         | 41.70        | 76.956           | 58.30        | —              | —           | 132.007          |
| <b>TOPLAM</b> | <b>510.065</b> | <b>17.18</b> | <b>2.332.757</b> | <b>78.55</b> | <b>126.967</b> | <b>4.27</b> | <b>2.969.789</b> |

Kaynak: İstatistik Umumi İdaresi, Devlet-i Aliyye-i Osmaniye'nin 1313 Senesine Mahsus İstatistik-i Umumisi, s. 17'deki Tablodan Yararlanılarak Hazırlanmıştır.

Bilindiği gibi Bulgarlar, Osmanlı Devletinde belirli bazı yerlerde yoğun olarak yaşamaktadır. Kosova (275.702), Selanik (239.290), Manastır (177.750) ve Edirne (121.870), Bulgarların toplu olarak yaşadığı vilayetlerdir. Osmanlı Devletinde, içinde Bulgar olmayan yirmi iki vilayet bulunmaktadır.

Katoliklerin yoğun olarak oturdukları yerler ise, Suriye (19.641), Beyrut (19.349) ve Halep (17.990) vilayetleridir. Görüldüğü gibi Katolikler, daha çok Ortadoğu bölgesinde yerleşmişlerdir. Bu durum Osmanlı yönetiminin, başlangıçta Katoliklere karşı izlediği politikaların bir sonucu olsa gerektir. Ayrıca Kudüs'teki mukaddes makamlar, Katolikleri bu bölgeye çeken önemli bir faktör olmuştur.

Sayısal bakımdan olmamakla beraber, tarihi, ticari ve siyasi yönden önemli bir grup oluşturan Yahudiler, İstanbul (45.369), Selanik (43.423), Aydın (27.701), Edirne (16.357) ve Bağdat (14.567) vilayetlerinde daha yoğun olarak yaşamaktadırlar. Bu vilayetler aynı zamanda, önemli liman kentleri ve ticari merkezlerdir. Osmanlı Teb'ası olan Yahudilerin, kutsal belde olarak kabul ettikleri Kudüs'teki varlıkları ise 1897 yılında sadece 11.909'dur. Bunun 6.466'sı kadın, geriye kalan 5.443 u ise erkektir. Ancak, nüfus sayımına dahil olmayan çok sayıda Yahudinin de bu bölgede yaşadığı muhakkaktır.

Latin, Maruni, Keldani ve Sürvaniler, önemli birer nüfus grubunu oluşturmamaktadır. Bu milletlerin Osmanlı Devletlerindeki toplam nüfusları 96.073'dür. Latinler, Kudüs-ü Şerif (8.355), Kosova (4.604) ve İstanbul'da (3.253) daha yoğundurlar. Maruniler ise, en toplu yaşayan bir grubu meydana getirirler.

Marunilerin yaşadığı yerler, Beyrut (24.660), Suriye (5.719) ve Halep (2.036) vilayetleridir. Keldanilerle Süryanilerin durumları, Marunilere benzemektedir. Keldaniler, Bitlis (2.464), Diyarbakır (1.462), Musul (1.158) ve Bağdat'ta (529) toplanmışlardır. Süryaniler de Diyarbakır (20.082), Suriye (5.177), Halep (3.918) ve Bitlis (3.354) vilayetlerinde yaşamaktadırlar.

Kıptilerin yoğun olarak yaşadığı vilayetlerin başında Selanik (6.612), Yanya (3.247), Kosova (2.848) ve Manastır (2.579) gelmektedir.

## **6 — 1906 ve 1914 Nüfus Sayımlarına Göre Osmanlı Devletinin Nüfusu**

Sultan Abdülhamit'in saltanatının son yıllarında, nüfus sayımına verilen önem devam etmiştir. İstatistik Umumi İdaresinde uzman memurlar çalıştırılmasına özen gösterildiği gibi, İngiltere ve Fransa'ya da, modern sayım tekniklerini araştırmak için personel gönderilmiştir. Dev-

letin nüfus sayımı ile ilgili organizasyonu ve usulleri, 1900 yılında yeniden gözden geçirilmiştir. Bu yılda, Sicil-i Nüfus Nizamnamesi yeniden düzenlenmiştir. Osmanlı Devleti genelinde 1903 yılında yeni bir nüfus sayımına başlanılmıştır. Bu nüfus sayımı 1906 yılında tamamlanmıştır. Son Osmanlı nüfus sayımı ise 1914 yılında gerçekleştirilmiştir. Ancak bu sayım, bizzat mahallinde değil, taşradaki nüfus idarelerinin yıl içindeki değişikliklerle ilgili verdikleri bilgiler dikkate alınarak yapılmıştır.<sup>1</sup>

1906 ve 1914 Nüfus Sayımlarına göre Osmanlı Devletindeki Müslüman ve gayrimüslim tebaanın sayısal durumundaki gelişmeler aşağıdaki Tabloda gösterilmiştir.

**TABLO: 11**

---

<sup>26</sup> Stanford J. Shav, "The Ottoman Census System And Population, 1831-1914", International Journal of Middle East Studies 9 (1978) Cambridge University Press, s. 335-336.

**Osmanlı Devletindeki Nüfusun Cemaatlere Göre Dağılımı (1906 - 1914)**

| Cemaatler          | 1906              | %             | 1914              | %             |
|--------------------|-------------------|---------------|-------------------|---------------|
| Müslüman           | 15.518.478        | 74.26         | 15.044.846        | 81.24         |
| Rum - Ortodoks     | 2.822.773         | 13.50         | 1.729.738         | 9.33          |
| Ermeni - Gregoryan | 1.050.513         | 5.03          | 1.161.169         | 6.27          |
| Bulgar             | 762.754           | 3.65          | —                 | —             |
| Rum - Katolik      | 60.597            | 0.29          | 62.468            | 0.34          |
| Ermeni - Katolik   | 90.050            | 0.43          | 67.838            | 0.37          |
| Protestan          | 53.880            | 0.26          | 65.844            | 0.36          |
| Latin              | 20.447            | 0.09          | 24.845            | 0.13          |
| Yahudi             | 256.003           | 1.23          | 187.073           | 1.01          |
| Maruni             | 28.726            | 0.14          | 47.406            | 0.26          |
| Yabancı            | 197.700           | 0.95          | —                 | —             |
| Diğerleri          | 35.696            | 0.17          | 128.789           | 0.69          |
| <b>TOPLAM</b>      | <b>20.897.617</b> | <b>100.00</b> | <b>18.520.016</b> | <b>100.00</b> |

Kaynak: Stanford J. Shaw, “The Ottoman Census System and Population 1831-1914”, International Journal of Middle East Studies, 9 (1978), s. 337.

1906 yılında, Osmanlı Devletinin toplam nüfusu 20.897.617'ye ulaşmıştır. Bu nüfusun 11.208.628'i erkek, 9.738.989'ü ise kadındır. Avrupa yakasında önemli toprak kayıpları nedeniyle Osmanlı Devletinin 1914 yılındaki toplam nüfusu 18.520.016'ya düşmüştür.

1906'da Müslümanların, genel nüfus içindeki oranı, daha önceki yıllarla mukayese edildiğinde sabit kaldığı (% 74.26) görülmektedir. 1914

yılında ise, Müslümanların nüfus miktarında bir azalma olmakla birlikte toplam nüfus içindeki payı artış göstermiştir. Bu durumun, Rum nüfusundaki azalmadan kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

1906 yılında gayrimüslim cemaatlerin toplam nüfus içindeki payları, 1897 yılı nüfusuna göre herhangi bir değişiklik göstermemiştir. Nitekim 1897'de toplam nüfus içinde Rumlar % 13.49, Ermeniler % 5.47, Yahudiler % 1.13 ve Latinler % 0.12'lik bir paya sahip olurlarken, 1906 yılında ise bu milletlerin payları sırasıyla % 13.50, % 5.03, % 1.23 ve % 0.13 dolayında gerçekleşmiştir.

Ancak bu genel özellik 1914 yılında değişmektedir. Rumların payı % 9.33'e düşerken, Ermenilerin ki ise % 6.27'ye yükselmiştir. Bunun dışında, nüfusta önemli bir değişiklik göze çarpmamaktadır.

Ermenilerin, 1914 yılında Gregoryan ve Katolik olarak toplamı 1.229.007'dir. Bu rakam, o dönemdeki Osmanlı teb'ası olan Ermenilerin bütününe ifade eder. Sayım dışı kalmış Ermenilerin de olabileceği düşünülürse, Osmanlı Devletinde toplam Ermeni nüfus 1.300.000'i aşmamaktadır. Böylece 1915 yılında 1.5 ya da 2 milyon Ermeni'nin katledildiği iddialarının da ne kadar dayanaktan yoksun olduğu kendiliğinden anlaşılır.



### YARARLANILAN KAYNAKLAR

- 1) Ahmet Cevdet Paşa ; Tarih-i Cevdet, cilt: 6, Üç dal Neşriyat, İstanbul-1984.
- 2) Ahmet Cevdet Paşa : Tezâkir 13-20, (Haz., Cavit Baysun), Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara-1986.
- 3) Akyol, İbrahim Hakkı :“Tanzimat Devrinde Bizde Coğrafya ve İdeoloji”, Tanzimat 1, Maarif Mat., İst. 1940.
- 4) Barkan, Ömer Lütfi : "Osmanlı İmparatorluğunda Bir İskân ve Kolonizasyon Metodu Olarak Sürgünler", İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası, cilt: 15, No: 1-4, Ekim-1953/Temmuz - 1954.
- 5) Ercan, Yavuz : "Devşirme Sorunu, Devşirmenin Anadolu ve Balkanlardaki Türkleşme ve İslamlaşmaya Etkisi", Belleten, cilt: 50, sayı: 198, Aralık-1986.
- 6) İstatistik Umumi İdaresi :Devlet-i Aliyye-i Osmaniye'nin 1313 Senesine Mahsus İstatistik-i Umumiyesi, Âlim Mat., İstanbul-1316.

- 7) Karal, Enver Ziya :Osmanlı İmparatorluğunda İlk Nüfus Sayımı 1831, Başvekâlet İstatistik Umum Müdürlüğü, Ankara-1943.
- 8) Karpat, Kemâl H. : "Ottoman Population Records and The Census of 1881/82-1893" International Journal of Middle East Studies, 9 (1978).
- 9) Köprülü, Fuat :Osmanlı Devletinin Kuruluşu, Türk Tarih Kurumu Yayını (2. baskı), Ankara-1987.
- 10) Kiiçük, Cevdet : "XIX. Asırda Anadolu'da Ermeni Nüfusu", Türk Tarihinde Ermeniler, Dokuz Eylül Üniversitesi Rektörlüğü Yayını, İzmir-1983.
- 11) Mustafa Nuri Paşa :Netayic ül-Vukuât, cilt: III-IV, (Sad., Neşet Çağatay), TTK Yayını, Ankara-1980.
- 12) Shaw, Stanford J. : "The Ottoman Census System and Population 1831 - 1914", International Journal Of Middle East Studies, 9 (1978) Cambridge University Press.
- 13) Sicilli Nüfus  
İdare-i Umumiyesi :Dersaadet ve Bilâd-ı Selâse Nüfus-u Umumiyesine Mahsus İstatistik, Matbaa-i Osmaniye, Dersaadet 1301.
- 14) Ubicını, M.A. :Türkiye 1850, cilt: 1, (Çev., Cemâl Karaağaçlı), Tercüman 1001 Temel Eser, No: 63.



## **OLAĞANÜSTÜ YÖNETİM USÛLLERİNDE BÖLGE VALİLİĞİ UYGULAMASI**

**Mustafa TAMER**

**Kovancılar Kaymakamı**

### **GİRİŞ**

Genel olarak ‐Olağanüstü Yönetim Usulleri‐ denilen haller, değişik zamanlarda ve değişik yerlerde ayrı ayrı anlamlarda kullanılmagelmıştır. Hangi durumların bu kapsama girdiğı ve bu hallerden neyin kast edildiğı başlı başına bir konuyu oluşturduğundan, meselenin bu yönüne değinilmeden, Türkiye’deki uygulamanın gözden geçirilmesi faydalı olacaktır.

Ülkemizde olağanüstü hallerle ilgili düzenlemeler 1982 yılından sonra geniş olarak ele alınmış ve bu konu Anayasa ve çeşitli yasalarla düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu yola gidilmesinin nedeni; özellikle son 30 yılda sık sık başvurulanan sıkıyönetim ilanları ile her 10 yılda bir tekrarlanan askeri müdahalelerin bir daha tekrerrür etmesini önlemektir. Olağanüstü halin gerektirdiğı bir durumun baş göstermesi durumunda; doğrudan askere görev verilmeyecek, öncelikle emniyet ve asayişten sorumlu makamların yetkileri artırılarak bunalım önleneccek, ancak buna rağmen önlenemezse veya olağanüstü halin ilanını gerektiren şartlardan daha ağır durumlar baş gösterirse, bu durumda sıkıyönetim ilanı yoluna gidilecektir.

Olağanüstü hallere ilişkin hükümler ‐1982 Anayasası‐ ile buna dayanılarak çıkarılan ‐Olağanüstü Hal Kanunu‐ ve ‐Olağanüstü Hal Bölge Valiliğı İhdası Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede yer almıştır. Halen uygulanmakta olan Olağanüstü Hal Bölge Valiliğı bu hallerin özel bir uygulama biçimidir.

‐Olağanüstü Yönetim Usulleri‐ olarak bilinen olağanüstü haller ve sıkıyönetim ile Olağanüstü Hal Bölge Valiliğı’nin ayrı ayrı ve birlikte kısa olarak değeriendirilmeleri bu yazının çerçevesini oluşturmaktadır.

### **A — ANAYASALARDAKİ DÜZENLEMELER**

#### **1 — 1961 Öncesindeki Durum**

Türkiye'de olağanüstü yönetim usulleri 1961 Anayasasından önceki anayasalarda da düzenlenmiştir. İlk düzenleme 1876 yılında yürürlü-

ğe giren Kanuni Esasi de yapılmıştır. Adı geçen Anayasanın 113 üncü maddesinde sıkıyönetim ile ilgili olarak; "Mülkün bir cihetinde ihtilal zuhur edeceğini müeyyid asar ve emaret görüldüğü halde Hükümeti seniyenin o mahalle mahsus olmak üzere muvakkaten (idarei örfiye) ilanına hakkı vardır. (İdarei örfiye) kavanin ve nizamatı mülkiyenin muvakkaten tatilinden ibaret olup (idarei örfiye) tahtında bulunan mahallin sureti idaresi nizamı mahsus ile tayin olunacaktır. Hükümetin emniyetini ihlal ettikleri idarei zabitanın tahkikatı mevsukası üzerine sabit olanların memaliki mahrusai şahaneden ihraç ve teb'id etmek mühasıran Zatı Hazreti Padişahının yedi iktidarımıdır." hükmü yer almıştır.

Aynı şekilde Cumhuriyet döneminde yürürlüğe konulan ve 36 yıl süreyle uygulanma imkânı bulan 1924 Anayasası'nın 86 ncı maddesinde ise; "Harp halinde veya harp icap ettirecek bir vaziyet hususunda veya isyan zuhurunda veyahut vatan ve Cumhuriyet aleyhinde kuvvetli ve fiili teşebbüsat vukuunu müeyyid kati emaret görüldükten, İcra Vekilleri Heyeti müddeti bir ayı tecavüz etmemek üzere umumi veya mevzii idarei örfiye müddetini, indelicap tezyit veya tenkis edebilir. Meclis müçtemi değilse derhal içtima davet olunur.

İdarei örfiye şahıs ve ikametgâh masuniyetlerinin, matbuat, müraselat, cemiyet, şirket hürriyetlerinin muvakkaten takyit veya taliki demektir. İdarei örfiye mıntıkasıyla bu mıntika dahilinde tatbik olunacak ahkâm ve mumemalatın sureti icrası ve harp halinde dahi masuniyet ve hürriyetlerin tarzı takyit ve taliki kanunla tespit olunur." diyerek sıkıyönetim konusu düzenlenmiştir.

1876 ve 1924 yıllarında yapılan Anayasalarda yaralan yukarıdaki hükümlere dayalı olarak çıkarılan kanunlar vasıtasıyla, uzun sürelerde sıkıyönetim uygulamaları sürdürülmüştür. Sıkıyönetim ilanları neticesinde yönetim tamamıyla askeri makamların kontrolüne verilmiştir.

1961 Anayasası, olağanüstü hallerle ilgili olarak 123 ncii maddesinde kısa bir hükme yer vermek suretiyle ayrıntıların düzenlenmesini kanuna bırakmıştır. 123 üncü maddede de aynen; "Olağanüstü hallerde vatandaşlar için konulabilecek para, mal ve çalışma yükümleri ile bu hallerin ilanı, yürütülmesi ve kaldırılması ile ilgili usuller kanunla düzenlenir." demektedir.

Söz konusu maddenin gerekçesinde de; "Bu madde, esas itibariyle, 1924 Anayasasının 74 üncü maddesinin son fıkrası göz önünde tutularak sevk edilmiş bulunmakla beraber, çeşitli bakımlardan kişi hürri-

riyetini, özel mülkiyet ve teşebbüsü, eskisinden tamamen farklı olarak himaye altına almaktadır.

Gerçekten bu güne kadar cari rejimde "fevkalade hallerde" para, mal ve çalışma mükellefiyeti esası kayıtsız şartsız kabul edilmiş ve bu "fevkalade halin herhangi bir sınırı çizilmemişken sevk edilen bu maddede fevkalade hal, ancak "iktisadi buhrana veya "genel afetin doğurduğu olağanüstü hal "e hasredilmiş olduğu gibi; yükümlülükler de geçici olarak ve ancak kanunun açıkça belirttiği esas ve usullere tabi kılınmış bulunmaktadır." demek suretiyle burada kişi hürriyetlerini, özel mülkiyet ve teşebbüsün eskisinden daha fazla himaye altına alındığı ifade edilmiştir.

1924 ve 1961 Anayasalarındaki olağanüstü haller vatandaşa uygulanacak yükümlülüklerin belirlenmesi anlamında kullanılmıştır. Olağanüstü halin herhangi bir yasada tanımına yer verilmemiştir. Ancak bazı yönetmeliklerde olağanüstü halin tarifine rastlanılmıştır.

Sıkıyönetimin düzenlenmesi ise 124 üncü madde içerisinde yapılmıştır. 124 üncü maddede de aynen "Savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, ayaklanma olması veya vatan ve Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın veya ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren veya Anayasanın tanıdığı hür demokratik düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketleri hakkında kesin belirtilerin ortaya çıkması sebebiyle Bakanlar Kurulu, süresi iki ayı aşmamak üzere

yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya her yerinde sıkıyönetim ilan edebilir ve bunu hemen, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onamasına sunar. Meclis, gerekli gördüğü zaman, sıkıyönetim süresini kısaltabileceği gibi, tamamıyla de kaldırabilir. Meclisler toplanık değilse, hemen toplantıya çağrılır.

Sıkıyönetimin her defasında iki ayı aşmamak üzere uzatılması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin kararına bağlıdır. Bu kararlar Meclislerin birleşik toplantısında alınır.

Sıkıyönetim veya genel olarak savaş halinde, hangi hükümlerin uygulanacağı ve işlemlerin nasıl yürütüleceği, hürriyetlerin nasıl kayıtlanacağı veya durdurulacağı ve savaş veya savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi halinde vatandaşlar için konulabilecek yükümler kanunla gösterilir." hükmü yer almıştır.

Bu maddenin düzenlenmesi sırasında yapılan değişikliklerle ilgili gerekçede ise; "Sıkıyönetim ile ilgili bu maddede yapılması teklif olunan değişiklikle, sıkıyönetimi gerektiren haller arasına yeni bir unsur

ilave edilmektedir. Bu, "Ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren veya Anayasanın tanıdığı hür demokratik düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelen yaygın şiddet hareketleri hakkında kesin belirtilerin ortaya çıkmasıdır.

Bakanlar Kurulunun bir aylık süre ile sıkıyönetim ilanı yetkisinin, bu sürenin T.B. Millet Meclisince kısaltılması hükmü mahfuz tutulduğuna göre, iki ay olarak değiştirilmesi uygun görülmüştür.

Son fıkraya 123 üncü madde hükmüne paralel olarak "savaş veya savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi halinde vatandaşlar için konulabilecek yükümlerin Kanunla gösterileceği hükmü eklenmiştir." den söz edilmiştir.

Görülüyor ki 1961 Anayasasında; olağanüstü hallerle ilgili düzenlemeler ayrıntıya girmeden kısa olarak düzenlenirken, sıkıyönetim hali için daha ayrıntılı ve uzun hükümler yer almış bulunmaktadır. Bu maddelerden, olağanüstü hallerle ilgili olan 123 üncü maddeye dayanılarak; hiç olağanüstü hal uygulaması yapılmamasına rağmen, 124 üncü maddede düzenlenmiş bulunan sıkıyönetim haline, uygulamada sık sık rastlanılmıştır. Olağanüstü hal uygulanması daha ziyade

1982 Anayasasının geniş olarak düzenlediği ve bu Anayasa'dan sonra hayata geçirilen bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.

### 3 — 1982 Anayasası

Bu Anayasa olaya diğerlerinden farklı biçimde bakmış ve olağanüstü yönetim usulleri başlığı altında geniş bir düzenleme getirmiştir. 1982 Anayasası "Olağanüstü Yönetim Usulleri" kenar başlığı altında, normal zamanların dışında, ülkede uygulanacak olan yönetim usullerini ikiye ayırmıştır. Bunlardan birincisi "Olağanüstü haller" olarak gösterilirken, diğeri ise "Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali" durumudur. Olağanüstü haller de kendi arasında ikiye ayrılmak suretiyle;

- a) Tabii afet ve ağır ekonomik bunalım sebebiyle olağanüstü hal ilanı,
- b) Şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebepleriyle olağanüstü hal ilanı olarak belirlenmiştir.

Böylece; özellikle "Olağanüstü Hal" ile ilgili düzenlemelerde esaslı ve yeni düzenlemeler yapılması yoluna gidilmiştir. 1982 Anayasasının ikinci bölümünü oluşturan YÜRÜTME'nin III üncü alt başlığım oluşturan "Olağanüstü Yönetim Usulleri" kısmı 119-122 nci maddeler arasında yer almıştır. Olağanüstü yönetim usulleri ile ilgili yeni yaklaşımı 119- 122 nci maddelerin ortak gerekçelerinde daha iyi görmek mümkün

dür. Adı geçen gerekçede; "Olağanüstü haller Anayasamızda yeni bir şekilde düzenlenmiştir. Tabii afet ve ekonomik kriz hallerinde ve diğer hallerde hükümete yasama meclisinin denetimi altında kanun hükmünde kararname çıkartma yetkisi verilmiştir.

Bu gün sıkıyönetim diye nitelendirilen durum ikiye bölünmüştür.

Daha az şiddetli olayların vuku bulduğu birinci kısımda Devlet olağanüstü hal ilan edip, kolluk kuvvetleriyle düzeni sağlamaya çalışacaktır.

Savaş hali veyahut iç savaş hali (gibi durumlarda ise, sıkıyönetim ilan edilip, idare Silahlı Kuvvetlerin yönetimine geçecektir ve bu iki halde de Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkartma yetkisi olacaktır. Bütün



tasarruflar yasama meclisinin denetimi altında düzenlenecektir." şeklinde konuya açıklık getirilmiştir.

#### **a) Olağanüstü Haller**

Tabii afet ve ağır ekonomik bunalım sebebiyle olağanüstü hal ilanı olarak bilinen birinci hal 119 uncu maddede yer almıştır. 1982 Anayasasının 119 uncu maddesi; "Tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinde, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir." şeklindedir.

120 nci maddede ise; şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulma sebepleriyle olağanüstü hal ilanı yer almıştır. 120 nci madde; "Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması hallerinde, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Milli Güvenlik Kurulunun da görüşünü aldıktan sonra yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edilebilir." hükmünü getirmiştir.

Olağanüstü hallerle ilgili düzenlemelerin nasıl yapılacağı ise 121 inci maddede uzun olarak izah edilerek; "Anayasanın 119 ve 120 nci maddeleri uyarınca olağanüstü hal ilanına karar verilmesi durumunda bu karar Resmi Gazetede yayımlanır ve hemen Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur. Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde ise derhal toplantıya çağrılır. Meclis, olağanüstü hal süresini değiştirebilir, Bakanlar Kurulunun istemi üzerine, her defasında dört ayı geçmemek üzere, süreyi uzatabilir veya olağanüstü hali kaldırabilir.

119 uncu madde uyarınca ilan edilen olağanüstü hallerde vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile olağanüstü hallerin her türü için ayrı ayrı geçerli olmak üzere, Anayasanın 15 inci maddesindeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlandıracağı veya nasıl durdurulacağı, halin gerektirdiği tedbirlerin nasıl ve ne suretle alınacağı, kamu

hizmeti görevlerine ne gibi yetkiler verileceği, görevlilerin durumlarında ne gibi değişiklikler yapılacağı ve olağanüstü yönetim usulleri Olağanüstü Hal Kanununda düzenlenir.

Olağanüstü hal süresince, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararnameler çıkarabilir. Bu kararnameler, Resmi Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur; bunların Meclisçe onaylanmasına ilişkin süre ve usul, içtüzükte belirlenir." şeklinde olağanüstü hale açıklık getirilmektedir.

Adı geçen maddede öngörülen 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu 25.10.1983 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Yasa ile gelen olağanüstü hal rejimi; normal yönetim ile sıkıyönetim arasında yer almıştır. Böylece, ilan edilen olağanüstü hal süresince Bakanlar Kurulu tarafından, gereken hususlarda kanun hükmünde kararnama çıkarma yetkisi Anayasanın 91 inci maddesindeki usul ve kısıtlamalara bağlı kalmaksızın kullanılabilecektir. Bu da olağanüstü hallerde ihtiyaç duyulacak yeni yasal hükümlerin hemen çıkarılabilmesi olanağını sağlamış bulunmaktadır. (Anayasa Md. 2935 sayılı Kanun madde. 4)

#### **b) Sıkıyönetim Hali**

Anayasanın 122 nci maddesinde sıkıyönetim ile ilgili olarak; "Anayasanın tanıdığı hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik ve olağanüstü hal ilanını gerektiren hallerden daha vahim şiddet hareketlerinin yaygınlaşması veya savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, ayaklanma olması veya vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın veya ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması sebepleriyle, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Milli Güvenlik Kurulunun da görüşünü aldıktan sonra, süresi altı ayı aşmamak üzere yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde sıkıyönetim ilan edebilir. Bu karar, derhal Resmi Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur. Türkiye Büyük Millet Meclisi toplantı halinde değilse hemen toplantıya çağrılır. Türkiye Büyük Millet Meclisi gerekli gördüğü takdirde

sıkıyönetim süresini kısaltabilir, uzatabilir veya sıkıyönetimi kaldırabilir." hükmü birinci fıkrada yer almıştır.

Sıkıyönetim nedeniyle ihtiyaç duyulan yasal düzenlemelerin nasıl yapılacağı ikinci ve üçüncü fıkralarda; "Sıkıyönetim süresinde, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu sıkıyönetim halinin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararname çıkarabilir.

Bu kararnameler Resmi Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur. Bunların Meclişçe onaylanmasına ilişkin süre ve usul İhtüzükte belirlenir." şeklinde düzenlenmiştir.

Maddenin son iki fıkrasında ise; seferberlik ve savaş hali ile sıkıyönetim komutanlarının bağılılığı konusunda hüküm getirilerek; "Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hallerinde hangi hükümlerin uygulanacağı ve işlemlerin nasıl yürütüleceği, idare ile olan ilişkileri, hürriyetlerin nasıl kısıtlanacağı veya durdurulacağı ve savaş veya savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi halinde vatandaşlar için getirilecek yükümlülükler kanunla düzenlenir.

Sıkıyönetim komutanları Genel Kurmay Başkanlığına bağılı olarak görev yaparlar." demek suretiyle daha önce doğrudan Başbakana bağılı olarak çalışan sıkıyönetim komutanları Genelkurmay Başkanlığına bağlanmıştır.

Bütün bunlardan sonra normal yönetimden ayrı olarak, Anayasada gösterilen durumların baş göstermesi hallerinde kademeli bir olağanüstü yönetim usulleri uygulanacaktır. Sıkıyönetim uygulamasında doğrudan Silahlı Kuvvetler devreye girmekte, meclisin ve hükümetin kontrol ve idaresinde bu hali uygulamaktadır. Olağanüstü hal ilanında ise, normal zamanda görevli olan mülki makamlara "Halin Gerektirdiği" ek yetki ve imkânlar verilmek suretiyle yönetim icra edilmektedir. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ise bu çerçevede kurulan ve kaldırılan sıkıyönetim uygulamasının yerine güvenlik güçleri arasında işbirliği ve koordinasyonu en etkin bir biçimde sağlayarak bozulan emniyet ve asayiş tesis etmek gayesi güden bir uygulama biçimidir.

## **B — OLAĞANÜSTÜ HAL BÖLGE VALİLİĞİ**

### **1 — Olağanüstü Hal Kanunu**

Daha önce değinildiği gibi, olağanüstü hallerden biri “tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım halleri”, diğeri de “Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması halleridir. Bu konulara ilişkin düzenlemeler 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu'nda yer almıştır.

Olağanüstü halin ilanını gerekli kılan bir durumun baş göstermesi durumunda; Cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu yurdun bir bölgesinde veya tamamında (Milli Güvenlik Kurulunun da görüşünü aldıktan sonra) olağanüstü hal ilan edebilir. Buna ilişkin olarak, halin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararname çıkarabilir. Yukarıda değinilen her iki hale göre ilan edilecek olağanüstü hal durumlarında uygulanacak para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile alınacak tedbirler, 2935 sayılı Kanunda ayrıntılı olarak sayılmış bulunmaktadır. Tabiidir ki, tabii afet ve tehlikeli salgın hastalık, ağır ekonomik bunalım veya şiddet hareketlerine göre, alınacak tedbirler de farklı farklı olacaktır.

Olağanüstü hallerde vali tarafından çevre illerden istenilen yardım gelinceye kadar, olağanüstü halin ilan edildiği İl'in valisi en büyük askeri komutanlıktan yardım isteyebilir. Bu yardım talebi gecikmeksizin yerine getirilir. Vali emrine verilen askeri birlik, kendi komutanının sorumluluğu altında verilen emirleri uygular. Güvenlik kuvvetleri ile askeri birlikler arasındaki işbirliği ve koordinasyon vali ile askeri komutan arasında birlikte tespit edilir. Durum ayrıca İçişleri Bakanlığına da bildirilir.

Olağanüstü halin uygulaması ve gereken tedbirlerin alınması için “Başbakanlık Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu” oluşturulması 2935 sayılı Kanunun 12 nci maddesinde öngörülmüştür. Ayrıca, il ve ilçelerde Olağanüstü Hal Büroları oluşturulacaktır. Olağanüstü Hal Kanunu'na aykırı hareket edenlerin cezası ve görevli personelin özlük hakları da kanunda düzenleme konusu yapılmıştır.

2935 sayılı Kanunun geçici maddesinde “Bölge valiliği teşkilatı kurulup göreve başlayıncaya kadar, bu kanunla bölge valilerine verilen görev ve yetkiler il valilerince yerine getirilir.” hükmü yer almıştır.

2935 sayılı Kanun’un yürürlüğe girdiği sıralarda 71 sayılı Bölge Valiliklerinin Kurulmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname yürürlükte olduğu ve bölge valiliklerinin kurulup göreve başlaması öngörüldüğünden dolayı, bu hükmeye yasada yer verilmiştir. Ayrıca, Kanun’un çeşitli maddelerinde bölge valiliği ibaresine ve tanınan yetkilere değinilmiştir. 71 sayılı Kanun Hükmünde Kararname yürürlükten kaldırıldığına göre, bölge valiliğine ilişkin hükümlerin uygulanması ortadan kalkmış bulunmaktadır.

## **2 — Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında KHK.**

Ülkemizde yeni bir uygulama olarak; 285 sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında Kanun Hükmünde Kararname 19.7.1987 ta

rihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiş ve Olağanüstü Hal Bölge Valiliğinin belli illerde uygulanması hüküm altına alınmıştır. Adı geçen 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, Anayasanın 121 inci ve 2935 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin verdiği yetkilere dayanılarak Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından kararlaştırılmıştır.

Olağanüstü Hal Bölge Valiliği kenar başlığını taşıyan 1 inci maddesinde; valiliğin yer ve yetki yönünden sınırı çizilmiş olmaktadır. Buna göre, yetki yönünden, Anayasanın 121 inci maddesi ile 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu’nun 3 üncü maddesinin (b) bendinde belirtilen hususlar sınır olacaktır. Söz konusu maddede, " ..... ..yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması hallerinde,....." olağanüstü hal ilanından bahsedilmektedir. Bu, olağanüstü hal ilanına sebep teşkil eden Anayasa’da öngörülen ikinci durumdur. Bu, yaygın şiddet hareketleri nedeniyle olağanüstü hal ilanıdır.

Ayrıca, Olağanüstü Hal Bölge Valiliğinin yetkisi sahası yer yönünden de sınırlandırılmıştır. Bu yetki, bütün yurda şamil olmayıp, sadece kararnamede adı geçen Bingöl, Diyarbakır, Elazığ, Hakkari, Mardin, Siirt, Tunceli, Van, Bitlis, Adıyaman ve Muş illerinden oluşan belli bir bölge ile sınırlandırılmıştır. Söz konusu bölge Doğu ve Güneydoğu Anadolu illerinden bazılarını kapsamaktadır.

Kanun hükmünde kararnamede; Olağanüstü Hal Bölge Valisinin Bakanlar Kurulunca atanacağı, İçişleri Bakanına bağlı olarak görev yapacağı ve Olağanüstü Hal Bölge Valiliğinin Bakanlar Kurulunca kaldırılabilceği veya sınırının değıştirilebilceğine değinilmiştir. Buna göre, diğcr il valilerinin tabi olduğu statü burada da geçerlidir.

Bölge Valiliğı uygulaması sürekli değil, geçici bir tedbir olarak düşünölmüş olmaktadır. Zira, gerekli şartlar ortadan kalkınca Bakanlar Kurulu tarafından kaldırılabilcektir. Aksine, ihtiyaç hasıl olduğu taktirde sınırları da genişletebilcektir. Böylece, Olağanüstü Hal Bölge Valiliğı, yetki, yer ve ihtiyaç yönlerinden belli sınırlamalara tabi bulunmaktadır. Burada, sözü geçen yetki, Valiye tanınan görev yönünden yetki olmayıp, Olağanüstü Hal'in uygulanmasına neden teşkil eden konu yönündendir.

#### **a) Teşkilat, Görev ve Yetkiler**

Olağanüstü Hal Bölge Valisi ihtiyaca göre gerekli teşkilatı kurmaya ve hizmetin gerektirdiğı bina, tesis, araç, gereç, personel ve diğcr

her türlü hizmeti kamu kurum ve kuruluşlarından sağlamaya yetkili kılınmıştır. Her türlü talepler ilgili kuruluşlar tarafından derhal yerine getirilecektir. Bu konuda daha ileriye gidilerek, mahallinden ihtiyaçların temini mümkün olmadığı taktirde, İçişleri Bakanlığı aracılığıyla ilgili kuruluşun merkez teşkilatınca sağlanacaktır. Olağanüstü halin gerektirdiğı her türlü harcama, Muhasebe-i Umumiye Kanunu, Devlet İhale Kanunu ve Sayıştay Kanununa tabi olmadığı gibi, her türlü vergi, resim ve katma değcr vergisinden de muaf tutulmuştur.

Böylece; Olağanüstü Hal Bölge Valisine kanunda belirtilen sınırdaki kalmak koşuluyla "sınırsız bir yetki" tanımakta, yetkinin sınırını "hizmetin gerekleri" ve

"ihtiyaçlar" belirlemektedir. Harcamaların herhangi bir sınırlamaya tutulmaması da çok özel bir durum olarak göze çarpmaktadır.

Olağanüstü Hal Bölge Valisi, görev alanına giren İllerde, İl İdaresi Kanunu, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu ve diğer kanunlarla diğer valilere tanınmış bulunan görev ve yetkilerle, Olağanüstü Hal Kanununda valilere tanınan yetkilerden 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamına girenlerini kullanmaya yetkili kılınmıştır. Bunlardan başka ilave yetkiler de tanınmış bulunmaktadır. Bunlar sırasıyla;

- a. Bölgedeki İl'ler arasında koordinasyonu ve işbirliğini sağlar.
- b. Özel ve genel kolluk kuvvetleri Olağanüstü Hal Bölge Valisinin emir ve komutası altındadır. Vali bunlardan hangilerinin il valilerinin kontrolünde, hangilerinin doğrudan kendi kontrolünde olacağını tespit eder.
- c. Olağanüstü Hal Bölge Valisi, bölgesi içinde özel ve genel kolluk kuvvetlerinin yerlerini sürekli veya geçici olarak değiştirebilir.
- d. Olağanüstü Hal Bölge Valisi, Jandarma Asayiş Komutanlığına görev verir.
- e. Olağanüstü Hal Bölge Valiliğinin görev alanında bulunan Milli İstihbarat Teşkilatı, Olağanüstü Hal Bölge Valisine karşı sorumludur.
- f. Görev alanına giren illerde, askeri birliklerce Olağanüstü Hal Bölge Valilerine sağlanacak yardım ve desteğin şekil ve miktarı önceden planlanır. Valinin bu yardım ve destek talepleri mahalli komutanlarca zamanında yerine getirilir.
- g. Olağanüstü Hal Bölge Valisi, hakim ve savcı sınıfından bulunanlar ile Jandarma dışındaki askeri personel hariç olmak üzere görev alanı içindeki illerde genel güvenlik, asayiş ve kamu düzeni bakımından çalışmalarında sakınca görülen veya hizmetlerinden yararlanılma

yan kamu personelinin yer değiştirilmesini veya görev alanı dışında geçici veya sürekli görevlendirilmesini ilgili kurum veya kuruluşlardan isteyebilir. Bu istekler derhal yerine getirilir.

h. Olağanüstü Hal Bölge Valisi güvenlik yönünden gerekli düzenlemeleri yapabilmek için geçici veya sürekli olarak görev alanı içinde bulunan köy, mezra, kom ve benzeri yerleşim birimlerini boşalttırabilir, birleştirebilir ve bu maksatla gereken kamulaştırma ve diğer işlemleri resen ve ivedilikle yapabilir.

i. Olağanüstü Hal Bölge Valisinin emrinde bulunan güvenlik kuvvetleri hakkında bu görevlerinden ötürü Memurin Muhakematı Hakkında Kanuna göre işlem yapabilir.

j. Olağanüstü Hal Bölge Valisi, emrindeki kuvvetleri gereğinde mücavir illerde hareketin takibi maksadıyla görevlendirebilir. Gerekli tedbirlerin alınmasını mücavir il valilerinden isteyebilir, bu istekler ilgili Valiler tarafından derhal yerine getirilir.

Görüldüğü gibi, Olağanüstü Hal Bölge Valisi, valilere tanınan tüm görev ve yetkilere ve ilave olarak ek görev ve yetkilere sahip bulunmaktadır. Halin gerektirdiği her türlü tedbiri alabilecek ölçüde görev ve yetkiye donatılmış olduğu söylenebilecektir. Bu yetkilerin tanınmasında asıl amaç, kamu düzeninin sağlanmasına yöneliktir. Valiliğin ihdas edilmesinin gayesi bölgenin emniyet ve asayişinin temin edilmesidir. Böylece, Olağanüstü Hal Bölge Valiliği Güvenlik Mülahazaları ile kurulmuş olmaktadır. 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile tanınan görev ve yetkiler de ancak, bu amaçla kullanılabilecektir. Kanun kapsamının dışına taşarak bu yetkilerin kullanılması mümkün görülmemektedir.

#### b) Personel ve Mali Konularda Düzenlemeler

Görevli personelin mali ve özlük haklarının kendi kurullarına bağlı olacağı, Valinin amir ve memurların disiplin ve sicil amiri olduğu ve gerektiğinde ek sicil verilebileceği ve harcamalar için, İçişleri Bakanlığı bütçesine gerekli ödeneğin konacağı konuları, 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 5 inci maddesinde hüküm altına alınmıştır.

Bölgede görev yapan kamu görevlilerine, görev yerinin özelliği, görevin önemi ve güçlüğü dikkate alınarak; en yüksek Devlet memuru aylığının % 10 - 25 arasında ek tazminatın ödeneceği ve bir o kadarını Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Fonuna yatırılarak, 3 yıllık görevi sonunda veya Olağanüstü Halin sonunda görevliye ödeneceği de belirtilmiştir. Valiye ödenecek her türlü zam ve tazminatlar da en yüksek Devlet memuruna ödenen miktara eşit olacaktır.



Bütün bunlardan sonra, personel üzerinde Valinin bütün yetkilere sahip olduğu görülmektedir. Bölgede görev yapmanın özellikleride dikkate alınarak, personel ek ödemelerle tatmin edilmeye çalışılmaktadır. Bu da personeli o bölgede çalıştırmaya teşvik etme amacına yöneliktir.

Bütün bunlardan başka; Olağanüstü Hal Bölge Valisine tanınan yetkilerin kullanılması ile ilgili idari işler hakkında iptal davası açılmayacaktır. Görev alanına giren konularda, yetki ve görevlerin kullanılmasında doğacak itilafları çözümlenmeye ve idari düzenlemeleri yapmaya da Bakanlar Kurulu yetkilidir.

### **DEĞERLENDİRME**

Buraya kadar yapılan incelemelerden anlaşılabacağı üzere; Olağanüstü Hal Bölge Valiliği, esas itibariyle güvenlik mülahazaları ile ihdas edilmiştir. Belli bir bölgede, bozulan emniyet ve asayişini yeniden tesis etmeye yöneliktir. Böyle olmakla birlikte; yörenin müstakbel gelişmesine ilişkin olarak gerekli olan ekonomik, sosyal ve kültürel konularda da görevli ve yetkili olduğu çeşitli defalarda ifade edilmiştir. Pek tabidir ki, bunların birbirinden ayrı ayrı düşünülmesi mümkün değildir. Olağanüstü Hal Bölge Valisi bölgede huzur ve güven ortamını sağlamakla görevli olduğuna göre, halin gerektirdiği emniyet ve asayişe yönelik tedbirlerin yanında, diğer alanlarda da her türlü görev ve yetkiye sahip olması gereklidir. 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin genel yorumundan da bu çıkmaktadır.

Bilindiği gibi, yurdu belli bir bölgesinde belli durumların önlenmesi amacıyla, yasadan doğan yetkiye dayanılarak, ihdas edilen bu müessese, devamlı olmayıp, geçici bir düzenlemedir. Asıl amaç, normal sivil yönetime dönmeyi sağlamaktır. Bu amaca varmak içinde, Bölge Valisi, bir sıkıyönetim komutanı kadar her türlü görev ve yetkiyle donatılmış bulunmaktadır. Hizmetin gerektirdiği ve ihtiyaçtan doğan her türlü harcamayı (Bütçe imkânları dahilinde) sınırsız olarak yapabilecektir. Bu da gerekli ve zorunlu olan bir husustur. Yeni uygulamaya konulan Olağanüstü Hal Bölge Valiliği için bir takım genellemelere varmak için henüz vakit erkendir. Gerçek olan, bu kurumun bir ihtiyaçtan doğduğu ve Olağanüstü Hal'in ilanını gerektiren durumun ortadan kalkması halinde, Valiliğin de görevinin son bulacağıdır.

Yörenin özelliği ve son yıllarda uygulanan GAP projesi nedeniyle bölgede bütünlüğu, işbirliği ve koordinasyonu sağlamak ve her türlü işlemleri yürütmek üzere "özel bir yönetim biriminin" veya normal bir "Bölge Valiliği" uygulaması konularının gerekli olup olmadığı ayrı bir inceleme ve araştırma konusudur.

## KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN DÜZENLENMESİ

**M. Kemal ÖKTEM\***

### GİRİŞ

Hemen her ülkede, her dönemde idarenin iyileştirilmesi çabaları görülmektedir. Günümüzde hızla değişen ve gelişen koşullar kamu yönetimi sisteminin yeniden düzenlenmesini zorunlu kılmaktadır. İdarenin yeniden düzenlenmesinde birçok değişik yaklaşım bulunmakta, farklı yöntemler benimsenmekte, yeniden düzenleme çalışmalarının başarılı olması hedeflenmektedir. Bu amaçla çeşitli ülkelerde farklı yapıdaki kuruluşlar görevlendirilmektedir. Ülkemizde de konuya önem verilmekte, konuyla ilgili birçok çalışmalar yapılmaktadır. Hepsinin başarıya ulaştığı söylenese bile, bu alanda bilgi ve deneyim birikimi olmuştur. Yeniden düzenleme çalışmalarının başarısı ülkemize önemli kazançlar sağlayacaktır.

Bu yazıda yönetimin yeniden düzenlenmesi tanımlandıktan sonra bu konudaki başlıca yaklaşımlara değinilmekte, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi yöntemleri kısaca belirtilerek Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi konusu üzerinde durulmaktadır.

### I. YÖNETİMİN YENİDEN DÜZENLENMESİ

\* Yönetimin yeniden düzenlenmesinden kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görev dağılımında, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve kaynakların kullanımında, yöntemlerde, yasal düzenlemelerde, iletişim ve halkla ilişkiler sistemindeki aksayan yönleri, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltmek amacını güden, gerek kısa gerekse uzun dönemli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin hepsi anlaşılmaktadır.

İdarenin yeniden düzenlenmesi, alışılmış dengelerin değiştirilerek, mevcut düzenin katılıklarının büyük değişikliklerle giderilip yeni bir dengenin kurulması, değişik düzeylerdeki önlemlerin bilinçli, kararlı ve

\* TODAİE Asistanı.

planlı bir çaba ile bütünleştirilmesi olarak tanımlanabilir.<sup>1</sup> Toplumsal değişimin bir unsuru olan yeniden düzenleme, yönetimin modernleştirilmesini amaçlamaktadır. Uzun zaman alır, sürekli bir süreçtir. Yalnızca yeni yasalar hazırlamak veya yasal düzenlemelerde değişiklik yapmak olmadığı gibi, personelin işten çıkarılması amacıyla da değildir. Yeniden düzenlemede başarı büyük ölçüde yöneticilere bağlıdır. Yönetim bu konuyu kendisinin bir görevi olarak kabul etmelidir. Şüphesiz yürütme organının konuyu benimsemesi ve desteklemesi önerilerin uygulamaya geçilmesinde büyük ölçüde etkili olmaktadır.

Yeniden düzenleme ile yönetim yapısının, ulusal, ekonomik, toplumsal kültürel amaçlara ulaşılmasına katkıda bulunmak üzere geliştirilip yeni yapılanmaya gidilmesi sağlanmak istenmektedir.<sup>2</sup> Bunun için toplumsal, ekonomik yapı ve siyasal düzende de aynı doğrultuda değişiklikler gerekecektir.

#### **A. İDARENİN YENİDEN DÜZENLENMESİ KONUSUNDAKİ YAKLAŞIMLAR**

Kamu yönetiminin kalkınmada önemli bir öge olarak görülmesi bu alandaki çalışmaları yoğunlaştırmış, özellikle bürokrasi konusu çokça işlenmiştir. Bu konuda varılan bazı genellemeler şunlardır.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi - Öneriler ve İlkeler, Ankara: TODAİE, 1972, s. 7-9.

<sup>2</sup> Kenan Sürgit, Türkiye’de İdari Reform, Ankara : TODAİE, 1972, s. 30-31.

<sup>3</sup> Cahit Tutum, "İdari Reformda Başlıca Yaklaşımlar", Amme İdaresi Dergisi, C. 4, S. 2, Haziran 1971, s. 32-45. A.g.e. içinde s. 35’de Ferrel Heady, "Bureaucracy in Developing Countries", Fred W. Riggs, Frontiers of Development Administration, Duke University Press, Durham, North Coliformia : 1970, s. 460.

1. Geniş boyutlu bir örgüt olan kamu bürokrasisi her ülkede bulunmaktadır.

2. Yapı yönünden ortak yanları bulunan bürokrasiler, davranış açısından içinde bulundukları çevrenin özelliklerini yansıtır.

3. Gelişmekte olan ülkelerin bürokrasileriyle, gelişmiş ülkelerin bürokrasilerinin davranış modelleri oldukça farklıdır.

4. Gelişmekte olan ülkelerdeki bürokrasiler siyasal yaşamda önemli bir role sahiptir.

5. Kamusal kuruluşlarla, işlevleri arasında bütün siyasal sistemlerde geçerli olan değişmez bir ilişki bulunmamaktadır. Yapısal işlevsel analizler bürokrasinin değişik siyasal sistemlerde değişik işlevleri olduğunu, bunların ampirik çalışmalarla belirlenebileceğini belirtmektedir.

Yönetimin yeniden düzenlenmesi konusunda temel yaklaşımlar:<sup>4</sup>

**1. Klasik Yaklaşım:** Yaygın olarak benimsenen bu yaklaşımda, gelişmekte olan ülkelere bürokrasilerin gelişme yönü ve istenen yönde değişikliğin yolları üzerinde görüşler bulunmaktadır. Siyasal yaşamda etkin olması, gelişmekte olan ülke bürokrasilerinin kapasitelerinin artırılmasının sonuçları üzerinde tartışmalara neden olmuştur.

Klasik yaklaşım, idarenin yeniden düzenlenmesinin siyasal sonuçlarını göz ardı ederek, yeniden düzenlemenin gerekliliğini vurgulamaktadır. Yönetimin yapısının olabildiğince etkin olması istenmekte, bunun kısa sürede sağlanmasıyla kalkınma çabalarının da başarıya ulaşması mümkün görülmektedir. Gelişmiş batı ülkelerinin yönetim yöntem ve tekniklerinin, gelişmekte olan ülkelere transfer edilmesinin (aktarımının) olabileceği; aynı hatalara düşmeksizin, geliştirilen en iyi modellerin alınmasının yararları kabul edilmektedir.

Klasik yaklaşımı savunanlar iki ayrı strateji benimseyerek, iki gruba ayrılmaktadır: birincisi idareyi aynı anda, bir bütün olarak geliştirmeyi amaçlayan "dengeli" gelişme yanlılarından oluşur. Diğeri, yönetimin yeniden

---

<sup>4</sup> Ibid.

düzenlenmesinde önemli kurumlardan başlamak, çabaların bu kurumlarca sürdürülmesini sağlamak isteyen “dengesiz” gelişme yanlılarıdır. Her iki grup da yönetimin yeniden düzenlenmesini siyasal gelişme için ön koşul olarak görmektedir.

**2. Dengeli Sosyal Gelişme Yaklaşımı:** Bu görüşe göre kamu yönetimi bir güç merkezidir ve diğer güç merkezleriyle toplumsal yapı içinde uzlaşması sağlanmalıdır. Ülkenin gelişme durumu, bürokrasinin durumunu oldukça etkilemektedir. Bürokrasinin güçlendirilmesinin sonuçları önceden iyice düşünülmelidir. Bu konuda Riggs<sup>5</sup> geliştirmekte olan ülkelerde bürokrasinin iktidar gücünün fazla olduğunu söylemekte, bürokrasi üzerinde denetim merkezlerinin (yasama organı, yargı organı, çıkar grupları vb.) yeterince etkin olmadığını belirtmektedir. Siyasal süreçte etkili olan bürokrasi, fiili hakimiyeti arttıkça kendi çıkarlarını ön planda tutmaktadır. Bürokrasinin siyasal hakimiyeti ile yönetsel etkinliği arasında ise ters orantılı bir ilişkinin var olduğu ileri sürülerek, hakimiyetin artmasının kaynakların etkili kullanımı kapasitesini azalttığı ifade edilmektedir.<sup>5</sup>

Bu durumda bürokrasi yerine siyasal kurumların güçlendirilmesi kamu yönetimi - siyaset dengesini sağlayabilir. İdarede yeniden düzenleme kapasiteyi artırır, siyasal reform sosyal adaleti sağlar denmektedir. Yönetimi geliştirmenin yolu demokratik siyasal sistemi geliştirmek olabilmekte, kimi zaman ise siyasal reform için yönetsel etkinliğin artırılması gerekmektedir.

**3. Dengesiz Sosyal Gelişme Yaklaşımı:** Yapılması gerekenler konusunda klasik yaklaşıma paralel olan bu yaklaşım, rasyonelleri yönünden farklıdır. Gelişmekte olan ülkelerde sosyal örgütlenme konusunda en gelişmiş kurum bürokrasidir. Kalkınma konusunda önemli ve hemen yerine getirilmesi gerekli görevler de bürokrasilere düşmektedir. Yönetimin geliştirilmesi zorunluluktur. Sürekli ve aşamalı bir geliştirme şarttır. Siyasal dengesizliği

---

<sup>5</sup> Ibid. içinde s. 39'da Fred W. Riggs, *Administrative Reform and Political Responsiveness* : A. Theory of Dynamic Balancing, California: Sage Publications Inc., 1970, s. 1-5.

artıracağı ya da siyasal gelişme ile ters düşeceği gerekçesiyle yönetimi geliştirmeden vazgeçilemez. Böylelikle toplumsal yapıda olası gelişmelere zemin hazırlanmaktadır. Bürokrasinin siyasal süreçteki rolünün yasallaştırılması ve bir yandan da iş görme yeteneğinin artırılması bir arada yürütülmelidir. Toplumsal ve ekonomik kalkınmada görev alan bürokrasinin yararlı ve güçlü olması gerekir. Kötüye kullanımı sorunundan önce bürokrasinin çalışma yeteneğinin artırılması ele alınmalıdır.

**4. Siyasal Yaklaşım:** Dengesiz sosyal gelişim yaklaşımına benzeyen bu yaklaşımda, yönetimin yeniden düzenlenmesinde yapılacaklar ülkenin özgün koşullarıyla ilişkilendirilmektedir. Toplumun içinde bulunduğu durum, siyasal sistem farklılıkları, yeniden düzenleme stratejisini etkilemektedir. Kamu yönetimi kalkınma amaçlarına ulaşmada temel unsur olarak görülmektedir. Yönetim yapısı siyasal unsurlarca kısmen belirlenmekte, bu unsurlar yönetimin geliştirilmesi çabalarını kolaylaştırabilmekte veya güçleştirmektedir. Yeniden düzenleme konusunda pragmatik davranılması önerilmektedir. Siyasal gelişmenin bir koşulu da, siyasal sistemin sorunları çözebilmedeki etkinliğidir. Bunun, yönetim yapısının güçlü duruma getirilmesiyle mümkün olacağı, yönetim yapısının güçlendirilmesinde izlenecek yeniden düzenleme stratejisinin ise toplumun içinde bulunduğu koşulların çözümlenmesiyle belirlenmesi gerekmektedir. Ülkenin temel sorunları; insan gücü, fiziksel, örgütsel kaynakları, yönetim modeli, kültürel değerleri, siyasal yapısı vb. yönetsel etkinliği olumlu ya da olumsuz etkileyebilecek konular incelenmelidir.

Yeniden düzenleme konusunda yaklaşımlar, bir başka açıdan kapsama alınacak alanlar bakımından organik ve fonksiyonel ele alış olarak gruplandırılabilir.<sup>6</sup>

**5. Organik Yaklaşım:** a. Devlet yapısını oluşturan örgütlerin bütünüyle ele alınması, merkezi yönetimi, iktisadi devlet teşekküllerini, iktisadi teşebbüsleri, kamu iktisadi kuruluşlarını ve yerel yönetimleri kapsayacak biçimde yeniden düzenlemelere gidilmesini öngörür.

---

<sup>6</sup> Sürgit, op. cit., s. 31-34.

b. Bu alanlar arasında tercih yapılıp, tercih sırasına göre yeniden düzenlemeye girişilmesi de mümkündür.

**6. Fonksiyonel Yaklaşım:** Kamu kurum ve kuruluşlarında karşılaşılan ortak sorunların incelenip iyileştirilmesi yoludur. Ortak işlev ve olası sorun alanlarına örnek olarak personel, bütçe, mali denetim, planlama konuları verilebilir.

**7. Organik ve Fonksiyonel Yaklaşımın Birlikte Uygulanışı:** Yeniden düzenlemede başlıca örgüt birimleri ve aynı zamanda birçok örgütte ortak sorun olan konular ele alınabilir.

Bir örgüt ve yönetim düzeninin yapılacak bilinçli değişikliklerde geliştirilmesi düşünülecek temel konular ve alanlar şunlardır:<sup>7</sup>

1. Personel sistemi,
2. Örgütlenme düzeni,
3. Çalışma yöntemleri,
4. Araç, gereç, para, tesis gibi kamu hizmetlerinin maddi olanakları,
5. Yasal düzenlemeler.

Yeniden düzenleme sürecinde ise, sorunların saptanması ve yeniden düzenleme çalışmalarının yapılmasına karar verilmesi, araştırmaların yapılması ve öneriler geliştirilmesi, önerilerin karara bağlanması, uygulamaya geçilmesi uygulamanın izlenip değerlendirilmesi aşamaları yer almaktadır.<sup>8</sup>

## **b. YENİDEN DÜZENLEMEDE YÖNTEMLER**

Toplumsal sistem içinde yer alan, alt-sistem olarak diğer sistemlerle sürekli etkileşimde bulunan yönetim sisteminin, değişen koşullara ve gereksinimlere uyulanabilmesi için sürekli olarak yeniden düzenlenmesi, geliştirilmesi etkili, ekonomik, kaliteli, diğer bir deyişle verimli ça

---

<sup>7</sup> Ayrıca bkz. Arif Payaşıoğlu, “İdari Reformun Sınırlılıkları”, Amme İdaresi Dergisi, C. 4, S. 2, Haziran 1971, s. 14-23.

<sup>8</sup> Sürgit, op. cit., s. 35-46.



lışması sağlanmalıdır. Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesinde yöntem olarak geçici kurullar ya da sürekli örgütler kullanılmaktadır.<sup>9</sup>

### 1. Geçici Kurullar

Bu yöntemde, kanun, kararname vb. yasal bir düzenlemenin öngörmesiyle, devlet adamları, kamu kesimindeki yetkililer, bilim adamlarının katıldığı 10-15 kişilik bir kurul oluşturulmaktadır. Kurul, uzmanlardan oluşan araştırma ekiplerine belirli konularda araştırma görevi vermekte, sorunları saptayan, öneriler getiren raporlar istemektedir. Bu raporlar kurulda tartışılır, son rapor hazırlanır, yasal hükümlerle görevi veren organ veya makama sunulur.

### 2. Sürekli Örgütler

Sürekli olarak yönetim sisteminin gözden geçirilmesi gerekliliği, yönetim yapısının dinamizmini korumasının sağlanması amacıyla, yeniden düzenlemeyi gerçekleştirecek sürekli örgütler kurulmaktadır. Bu örgütler ülke düzeyinde ve kurumsal düzeyde olmak üzere iki grupta yer almaktadır.

Yeniden düzenlemede izlenen yöntemler, kurumlar arası ve kurumsal olarak da gruplandırılmaktadır.<sup>10</sup> Kurumlar arası yöntemlerin başlıcaları şöyle sıralanabilir. Yeniden düzenleme ile görevli bir bakanlık kurulması veya bir devlet bakanlığına bu konuda görev verilmesi, merkezi yönetimi geliştirme birimi kurulması, kurumlar arası eğitim birimleri kurulması, merkezi personel örgütü kurulması, merkezi bütçe birimlerinden konuya yardımlarıyla yararlanılması, denetim yapı ve işleyişinin geliştirilmesi, sürekli komisyonlar kurulması, geçici komisyonlar kurulması, danışman kullanılması, özel şirketlerin hizmetlerinden yararlanılması, üniversitelerden ve kamu yönetimi enstitülerinden yararlanma, meslek kuruluşları, dernekler ve sendikalardan yararlanılması, yöneticiler için dış ülkelere geziler düzenlenmesi ve dış ülkelerde görevlendirme, yurtdışı teknik

---

<sup>9</sup> A. Fikret Ar, "Türkiye ve Amerika Birleşik Devletlerinde Yapılan Bazı İdari Reform Çalışmaları", Amme İdaresi Dergisi, C. 16, S. 3, Eylül 1983, s. 65-88.

<sup>10</sup> Sürgit, op. cit., s. 47-61.

yardımdan yararlanılması, basının yardımından yararlanma, yasama organının ilgili çalışmaları.

Yeniden düzenlemede kullanılan kurumsal yöntemler ise, kurumsal yönetimi geliştirme birimleri kurulması, var olanların güçlendirilmesi, kurumsal yönetimi geliştirme birimlerinin yaptığı araştırma ve incelemeler, danışma toplantıları, bakanlık veya kuruluş içi komisyonlar

dan yararlanılması, ilk ve orta düzey yöneticilerden yararlanma, yetenekli personel sağlama ve hizmet içi eğitimin geliştirilmesi, öneri ve teşvik ödülü sistemi, denetimin yapısı, eleştiri ve önerileri, kuruluş dışından uzmanlar ve yardım sağlanmasıdır.

Yönetimde yeniden düzenleme, yönetim sisteminde mevcut yapı yerine yeni nitelikler, biçimler bulmaya yönelik çalışmaları içermektedir.<sup>11</sup> Örgütlerin amaç, işlev, görev ve ilişkilerinde bilinçli değişiklikler yapmak üzere bulunan girişimler ise idarede reorganizasyon şeklinde tanımlanmaktadır. İdarenin yeniden düzenlenmesi; idari reform, yönetimi geliştirme gibi deyimlerle ifade edilmektedir. Burada, üzerinde durulması gereken nokta, sözü edilen çaba ve girişimlerin yalnızca yönetim sistemi açısından ele alınmasının yetersiz olacağıdır. Getirilen önerilerin ve uygulamaların toplumsal, ekonomik yapı ve siyasal düzen üzerindeki etkileri ile bu yapı ve siyasal düzenin gerektirdiği yönetim sistemi konuları da göz önünde bulundurulmalıdır.

Günümüz devletin üstlendiği görevlerle, bu görevleri yerine getirecek yapı arasındaki farklılıklar yönetimin yeniden düzenlenmesi ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır.<sup>12</sup> Diğer toplumsal kurumlar gibi, idare de değişen koşullara uymak durumundadır. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında gelişmekte olan ülkelerin

---

<sup>11</sup> Selçuk Yalçındağ, “Devlet Kesimin Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 4, S. 2, Haziran 1971, s. 24-31.

<sup>12</sup> Tutum, op. cit., s. 3245.

kalkınma çabalarında başarılı olabilmeleri için, kamu yönetiminde köklü değişikliklere gitmeleri gereği anlaşılmıştır. Yönetimin yapısının kendisinden beklenen görevleri yerine getirecek biçimde düzeltilmesi ve kalkınmada etkin bir rol oynayacak duruma getirilmesi önem kazanmıştır.

Yönetimin yeniden düzenlenmesi gelişmiş ülkelerin de gündemindedir. Çünkü, yönetim yapısının genel görünümü kendisinden beklenenden her zaman daha farklıdır. Bu nedenle gelişmiş ülkelerde de, gelişmekte olan ülkelerdeki kadar olmasa bile, olması gerektiğinden farklı durumdaki kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi zorunluluğu vardır. Ancak gelişmekte olan ülkelerde kamu yönetiminden beklenenler daha çok, yönetim yapısı ise daha geri durumdadır.

### **3. Yönetimin Yeniden Düzenlenmesinde Avusturya Ombudsman Örneği**

Bürokrasinin yaptığı işlemlere ilişkin olarak halkın yakınmalarını götürdüğü özel bir büro ya da memur anlamına gelen ombudsman, halkın yakınmalarını araştırıp bulgularını yakınanlara ve araştırılan örgüt

lere bildirmektedir. Böylece bürokrasinin yanlışlarını düzelterek daha iyi işlemesi sağlanmaktadır. Avusturya'da 1977 yılında kurumsal hale gelen Ombudsman Bürosu (Volksamvaltschaft) büyüyen bürokraside yönetsel verimliliğin gerçekleşmesine katkıda bulunmaktadır. Karmaşık yönetsel sistemin sonucu, halkın ve memurların düşebileceği olası yanlışları düzeltmek ve doğru yönetsel işlem ve kararları ise savunmak amaçlanmaktadır.

Nüfusu 7 milyon olan Avusturya'da, Ombudsman Bürosu yılda 5000 yakınma almaktadır. Bu oldukça yüksektir. Yine istatistiklere göre, Ombudsman son 8 yılda yasalar ya da yönetsel sistemin değiştirilmesi için 150'den çok öneride bulunmuştur. Bunların yarısından çoğu gerçekleştirilmiştir.

Görevi, parlamento adına yönetimi gözetmek ve kabul edilebilir bir nitelik düzeyinin sürdürülmesini sağlayıcı etkinlikte bulunmak olan ombudsman kurumu,

deneyimlerle görüldüğü gibi yönetimde yeniden düzenlemeleri desteklemekte yeni bir adım olabilir.<sup>13</sup>

## II. TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN DÜZENLENMESİ

Birçok ülkede, her dönemde olduğu gibi ülkemizde de kamu yönetiminin ulusal amaçları gerçekleştirmek üzere kendisinden beklenen yapı ve işleyişe kavuşturulması çabaları görülmektedir. Tanzimat (1839)' la birlikte yönetiminin iyileştirilmesi konusu yoğunluk kazanmış, Cumhuriyet döneminde de çağdaş batı uygarlıkları düzeyine gelmek için devlet ve kamu yönetimi düzeninin yetersizliklerinin giderilmesine önem verilmiştir.

Türkiye’de yönetimin yeniden düzenlenmesi konusunda 1933 yılından beri birçok çalışmalar yapılmış ve raporlar hazırlanmıştır.<sup>14</sup> 1933 yılında Amerikalı uzmanlardan oluşan bir kurulun araştırma sonuçları “Türkiye’nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki” başlıklı bir rapor olarak 1934 yılında hükümete sunulmuştur. Yönetimsel sorunlara da yer veril-

miştir. Daha sonraki yıllarda uzmanların adıyla anılan, Neumark Raporu (1949), Barker Raporu (1951), Martin ve Cush Raporu (1951) gibi çeşitli raporlar hazırlanmıştır. Planlı dönem öncesi yoğunlukla yabancı uzmanlar tarafından yapılan bu çalışmalar, 1960’lı yıllarda planlı dönemde genellikle yerli uzmanların yaptığı büyük çapta araştırmalara yerini bırakmış, ülkemizin gerçek sorunları dile

---

<sup>13</sup> Victor J. Pickly, “Ombudsman ve Yönetim Reform”, Amme İdaresi Dergisi, (Çev. Turgay Ergun), C. 19, S. 4, Aralık 1986, s. 37-46.

<sup>14</sup> Nuri Tortop ve Eyüp Günay İsbir, Yönetim Bilimi, Ankara: Bilim Yayınları, 1986, s. 199-215, ayrıca içinde s. 206’da C. özdicile, Türkiye’de Amme İdaresi ve İdarede Devrim Yapılmasını Zorunlu Kılan Nedenler, 1965, s. 52. Bu konuda bkz.: Kenan Sürgit, Türkiye’de İdari Reform, Ankara: TODAİE, 1972, s. 66-76; A. Fikret Ar, “Türkiye ve Amerika Birleşik Devletlerinde Yapılan Bazı İdari Reform Çalışmaları”, Amme İdaresi Dergisi, C. 16, S. 3, Eylül 1983, s. 69-72.

getirilmiştir. Planlı dönem Öncesinde bilgi birikiminin ve uzman sayısının yetersizliği Türk Kamu Yönetiminin bütünüyle ve sistemli olarak gözden geçirilmesini engellemiş, merkezi ve kurumsal düzeyde az sayıda araştırma yapılabilişken;<sup>15</sup> planlı dönemde başta Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) olmak üzere, geniş kapsamlı araştırmalar yapılır olmuştur.

#### **A. PLANLI DÖNEMDE KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN DÜZENLENMESİ**

Planlı dönemde yönetimin yeniden düzenlenmesi bakımından ilk girişim 1961 yılında, yönetsel reform ve yeniden düzenlemenin içeriği hakkında gerçekçi bir görüşe varılmasına yardımcı olmak ve Türkiye' de idari reformun mekanizması ve kapsamı üzerine bir fikir vermek amacıyla bir komisyon oluşturulmasıdır. Bu komisyon, raporunu aynı yıl ilgililere sunmuştur.<sup>16</sup>

1962 yılında Bakanlar Kurulunca öngörülerek TODAİE öncülüğünde başlatılan MEHTAP çalışmaları, 1963 yılında Rapor olarak Başbakanlığa sunulmuştur.

1964 yılında “İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu” kurulmuş çalışmalarını 1966’da tamamlamıştır.

1971 yılında ise Hükümet programına göre Devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönü ve stratejisini saptamak üzere “İdari Reform Danışma Kurulu” oluşturulmuş, bu kurul hazırladığı raporda büyük ölçüde MEHTAP Raporunun önerilerini yinelemiştir.<sup>17</sup>

Sözü edilen çalışmalardan MEHTAP Raporu ve onun tamamlayıcısı niteliğindeki İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komis

---

<sup>15</sup> Tacettin Karaer, “Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme”, Amme İdaresi Dergisi, C. 20, S. 2, Haziran 1987, s. 2546

<sup>16</sup> İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, Ankara: TODAİE, 1961.

<sup>17</sup> İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler, Ankara: TODAİE, 1971.

yonu çalışmaları, planlı dönemin önemli çalışmalarından olmaları nedeniyle üzerinde durmaya değer görünmektedir.

### **1. Yeniden Düzenleme Çalışmaları Açısından MEHTAP'ın Değerlendirilmesi**

Yönetimi geliştirmenin, kamu hizmeti gören kurum ve kuruluşların hızlı, kaliteli ve tasarruf sağlayan, etkin çalışan bir düzene kavuşturulması ve verimli çalışması anlamında kesin ve sürekli bir ihtiyaç olduğu tartışmasız kabul edilmektedir. Ancak ülkemizde yönetimi geliştirme sürekli bir özellik kazanamamıştır. Cumhuriyetten 1960'lı yıllara dek yönetimi geliştirme yönünde bazı çalışmalar yapılmış, fakat başarılı olamamıştır. Kenan Sürgit'e göre bunun üç önemli nedeni şunlardır:<sup>18</sup> 1. yönetimi geliştirme görevinin niteliği, kapsamı ve bu görevi yapacak birim üzerinde araştırma yapılmamış olması, gereksinimlerin ülke koşullarına göre değil, başka ülkeler deneyimi veya bir uzmanın kişisel görüşüne dayanan önerilere uyulması, 2. kurulan birimin iyi işleminde en önemli unsur olan yeterli nitelikli personelin sağlanamaması, 3. yönetimi geliştirme çalışmalarının başarılı olmasında gerekli olan çevrenin desteğinin alınamaması.

Planlı kalkınma dönemine girilmesiyle birlikte, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planından başlayarak plan ve programlarda yeniden düzenleme konusu yer almıştır. Yönetimi geliştirmenin sürekliliği kabul edilmiş, genel düzenin bir bütün olarak ele alınıp geliştirme ilkeleri belirlenmesi benimsenmiştir. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında yeniden düzenlemede şu ilkeler belirlenmiştir:

- bilimsel örgütlenme ilkelerine uyulması,
- işe alma, yetiştirme ve değerlendirmede iyi bir personel politikası,

---

<sup>18</sup> Kenan Sürgit, "Türkiye'de İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çalışmaları", Amme İdaresi Dergisi, C. 1, S. 1, Haziran 1968, s. 3-17.

- bütçe ve mali denetim usullerinin düzeltilmesi, çağdaş muhasebe yöntemi,
- işlerin verimli ve programlı görülmesinin sağlanacağı denetim.

MEHTAP, bu dönemde yapılan, kamu yönetiminin bütününi kapsayan, gelişme yönleriyle ilkelerinin belirlenmesine temel oluşturan dört önemli araştırmadan (merkezi hükümet teşkilatı, merkezin taşra teşkilatı, yerel yönetimler ve iktisadi devlet teşekkülleri) birisidir. Ancak, bu araştırmaların tamamlanmış olması, kamu yönetiminin, kalkınmakta

olan ülkemizin ekonomisinin gereklerini rasyonel olarak ve hızla karşılayacak duruma getirildiği, reformun temel ilkelerinin yeterli olarak belirlenebildiği anlamına gelmemektedir. MEHTAP, merkezi hükümet teşkilatında görev dağılımını belirlemek, bunun kamu hizmetlerinin en verimli biçimde görülmesine olanak tanıyıp tanımadığını incelemek, iyileştirme konusunda önerilerde bulunmak amacıyla yapılmıştır. Ayrıca merkezi yönetimin çeşitli sorunlarına da değinilmiştir, fakat tam ve ayrıntılı olarak inceleyememiştir. Merkezi hükümet yapısının rasyonel ve hızlı duruma getirilmesi için yalnızca bir genel araştırmanın yeterli olamayacağı açıktır. Başlıca hizmetlerden sorumlu birimlerin iç düzenlemesi ve yönetimin ortak sorunlarının çözümlenmesi zorunludur.

Yeniden düzenlemenin, plan uygulamasıyla birlikte yürütülmesinde ise bu görevin merkezi biçimde ve kurumlarda etkin yapılması için gerekli örgütün kurulması ve önlemlerin alınması konusunda, MEHTAP Yönetim Kurulu Raporu, Başbakanlıkta bir birim kurulmasını önermektedir. Yönetimi geliştirme faaliyetinin genel planlama ve eşgüdümünü yapacak, uygulamayı izleyip gerekli önlemlerin alınmasını sağlayacak bu merkezi birim, merkezi hükümet örgütü yanı sıra yerel yönetimleri ve iktisadi devlet teşebbüslerini de sorumluluğu kapsamına alacaktır.

N. Diuğer ve T. Ersoy da, kamu yönetimini çağdaşlaştırma, daha verimli ve etkili duruma getirme çabalarının, planlı dönemden önce sorunu bir bütün olarak

ele alamadığını belirtmektedirler.<sup>19</sup> Beş Yıllık Plan ve programlarda ise kamu yönetiminin, diğer kurumlarla birlikte çağdaşlaştırılması yaklaşımı, politik liderlik ve bilinç eksikliği nedeniyle gerçekleştirilememiştir. Ancak, gelişen ekonomik ve toplumsal yapının ucuz, etken ve hızla çalışan bir idare istediği vurgulanmaktadır. Bu durum son yıllarda yönetimin yeniden düzenlenmesini çokça gündeme getirmiştir.

1960lı yıllarda yapılan MEHTAP'ın, Türk yönetiminin sorunlarına doğru teşhisler koymuş olduğu görüşündedirler. Çağdaş devlette hizmetin örgütlenmesi ve personel politikası konusunda öneriler getirmiştir.

Yazarların MEHTAP Raporu önerilerinin uygulanma durumunu değerlendirme amacıyla yaptıkları araştırma bulgularına göre;

a. İdari reformun gerçekleştirilmesini amaçlayan örgüt ve yasalarla ilgili öneriler (Başbakanlıkta kurulması önerilen merkezi birim, o

zamana kadar —1974— kurulamamıştır. İdari reform stratejisi geliştirilmemiştir. Bakanlıklar düzeyinde idari reform çalışmalarım yöneltecek yönetimi geliştirme birimleri de oluşturulmamıştır).

b. Başbakanlık ve Bakanlıklarla ilgili öneriler (% 50'si uygulanamamıştır). (Uygulama öncesi planlama - programlama çalışmaları yetersizdir. Uygulamayı izleme ve sonuçları değerlendirme alışkanlığı da yoktur. Eşgüdüm yönünden çalışma yapılmamıştır. Kurmay işlevleri iyi örgütlenmemiştir).

c. Bakanlıklar arası eşgüdümü gerektiren öneriler (bu konuda hiçbir girişim olmamıştır).

Bu üç başlıkta toplanan öneriler, olumlu karşılanmakla birlikte, çoğu uygulanmamıştır.

---

<sup>19</sup> Nabi Dinçer ve Turan Ersoy, “Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarıyla İlgili Bir Değerlendirme”, Amme İdaresi Dergisi, C. 2, S. 4, Aralık 1974, s. 73-92.



Kamu yönetiminin, devletin temel ögesi ve toplumun gelişmesinde öncülük edecek bir örgüt olmanın gereklerini yerine getirmesi zorunlu görülmektedir. Bu doğrultuda yeniden düzenleme yapılmalı, yönetim sisteminin bütünleşmesi, uzmanlaşma ve takım çalışmasına uygun çalışma ortamı yaratılması, planlı kalkınma gereklerine göre hizmet önceliği ve standardı sağlanması, Bölge Teknik Koordinatörü görevlendirilmesi, Bölge Araştırma ve Planlama Birimi ile İl Planlama Bürosu kurulması, Bucak idaresinin kaldırılması, kamu personelinin yüksek bilinç ve moralle çalışmasına önem verilmesi gerekmektedir.

Yeniden düzenleme sürecinde sistem analizi yaklaşımının benimsenmesi, önder kadro ve örgütsel araçların hazırlanması, dikey ve yatay bütçe uygulamasına geçmek üzere bütçe reformu, kamu personelinin hizmet içi eğitimi ve organizasyon ve metot (0-M) çalışmaları yapılmalıdır görüşünü benimseyen yazarlar, MEHTAP sonrasında yapılması gereken çalışmaları belirtmişlerdir.

Sonuç olarak, MEHTAP'tan tek başına fazla şeyler beklenmemesi gereği, kaldı ki MEHTAP'ı bile tümüyle uygulanamadığı ifade edilmiştir. Yeniden düzenleme çalışmalarında kapsamlı ve bütüncü bir yaklaşım benimsenmelidir. Bu çabaların sürekliliği sağlanmalıdır.

## **2. İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu**

1964 yılı programının öngördüğü "İdari Metotları Yeniden Düzenleme Çalışma Grubu", Bakanlar Kurulu kararıyla DPT bünyesinde "İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu" adıyla oluşturulmuştur. Komisyon, MEHTAP Raporu üzerinde tamamlayıcı çalışmaları yapmak ve örgütleme, yönetsel yöntemler ve personel konuların

da gerekli düzenleme önlemlerini saptamakla görevlendirilmiştir.\* Yöntem olarak, kamu kuruluşlarıyla ilgili reform hareketlerinin başlangıç noktalarını oluşturan ilkeler üzerinde, bakanlıklar, üniversiteler, meslek kuruluşları ve konuyla ilgili diğer gerçek ve tüzelkişilerin görüşlerinin alınması ve bunların ışığında yapılacak

değerlendirme sonucunda ortaya çıkacak ilkeler önerisinin Bakanlar Kurulunun onayına sunulması benimsenmiştir.\*<sup>20</sup> <sup>21</sup>Bu genel ilkeler:

- a. Kamu yönetimi alanını düzenleyen mevzuat,
- b. Kamu kurumlarının kuruluş ilkeleri,
- c. Yönetmelik yargı,
- d. Bakanlar Kurulu, Başbakanlığa bağlı kurumlar, Devlet Bakanlıkları ve Başbakan Yardımcılığı, Bakanlıkların sayısı, Bakanlar Kurulunun Parlamento ile ilişkileri ve
- e. Bakanlıklar arasında koordinasyon konularını kapsamaktadır.

Ayrıca kamu hizmetlerinin Bakanlıklar ve kamu kurumları arasında yeniden dağılışı ile bakanlıkların ve kamu kurumlarının iç kuruluşları konularında; kamu hizmetlerinin devlet, il özel idareleri, belediyeler ve köyler arasında dağılışı, genel yönetimin ülke düzeyinde örgütlenişi, ve yerel yönetimler konularında çalışmalar sonuçlandırılmıştır. Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı ve Mahalli İdareler ile ilgili araştırma sonuçları,<sup>24</sup> "İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Konusunda Hazırlanacak Mevzuatla İlgili Genel İlkeler", "Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi ile İlgili Genel İlkeler" ve "Bakanlar Kuruluna ait Bazı Yetkilerin İlgili Bakanlıklara Verilmesi" konularındaki çalışmalar ve merkezi idare ile ilgili bazı tasarıların inceleme sonuçları Başbakanlığa sunulmuş, Komisyon dağılmıştır.

### 3. Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Uygulanması

Bilindiği gibi merkezi hükümet yapısının kuruluş ve görevlerini genel olarak araştırmak üzere hükümetin TODAİE'nü görevlendirmesiyle yapılan çalışma

---

\* 5.6.1964 gün ve 6/3167 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

<sup>20</sup> DPT, İdareyi ve İdari Metotla Yeniden Düzenleme Konusunda Hazırlanacak Mevzuatla İlgili Genel İlkeler, Ankara: Ağustos 1965, s. 3-4.

<sup>21</sup> Arif Payaşlıoğlu, Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme, Ankara: DPT ve TODAİE, 1966; Fehmi Yavuz, Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi, Ankara: TODAİE, 1966.

1963'de hükümete sunulmuş, ayrıca yayınlanmıştır. Hazırlık, bilgi toplama, araştırma - inceleme ve ekip raporlarının hazırlanması, ön rapor hazırlama, ön raporların proje yönetim kurulunda gö

rüşülmesi, ön rapora son şeklinin verilmesi, son raporun ve rapor öze tinin hazırlanması aşamalarından geçen MEHTAP, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Çalışmaları, Proje Yönetim Kurulu Raporu, Proje Yönetim Kurulu Rapor Özeti ve T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi'nin hazırlanmasıyla sonuçlanmıştır. Bu çalışmalar yayınlanmıştır.

MEHTAP Raporu, merkezi hükümet örgütü görevlerinin dağılışıını belirlemeyi, bu dağılışıın hizmetlerin yerine getirilmesinde ortaya çıkardığı sorunları ortaya koymayı ve iyileştirilmesi için önerilerde bulunarak, daha sistematik bir planlama ve eşgüdüm, daha etkin bir denetim ve daha rasyonel örgüt ve yöntemler sağlamayı hedefleyen diğer önlemlerin uygulanması için ortam hazırlamayı amaçlamıştır. MEHTAP Raporu değişik öğretim kurumlarında Türk merkezi hükümet örgütünün öğretilmesinde kaynak oluşturmaktadır. Kamu yönetimi konusunda yapılan araştırmalarda da önemli bir kaynaktır. 1964 yılı programından bu yana hazırlanan yıllık programlar ve Beş Yıllık Kalkınma Planlarında yönetimin yeniden düzenlenmesiyle ilgili bölümlerde MEHTAP'tan büyük ölçüde yararlanılmıştır. Yeniden düzenleme hareketleri ve çalışmaları, konuyu ele alış, yöntem, örgütlenme ve içerik yönünden MEHTAP'tan etkilenmişlerdir. Yasa tasarısı ve önerilerinin hazırlanması, incelenmesi ve tartışılmasında da önemli bir rehberdir.

MEHTAP Raporunun uygulanmasının bu açılarından ele alınmasının ve değerlendirilmesinin gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Raporun, yönetimin yeniden düzenlenmesi çalışmalarına temel olması, yön vermesi ve ışık tutmasının önemi vurgulanmaktadır. Ancak şu da kabul edilmektedir ki, Raporda yer alan ayrıntılı önerilerin birçoğu henüz uygulamaya konulamamıştır.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Kenan Sürgit, "MEHTAP Raporu ve Uygulanması", Amme İdaresi Dergisi, C. 1 S. 2, Eylül 1968, s. 1-10.

Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi, örgütsel ve yönetsel reform ve geliştirme çabalarının karşılaştığı sorunlar ve sınırlılıklar, kuşkusuz MEHTAP Raporunun ve yeniden düzenlemeyle ilgili diğer raporların uygulanmasında da ortaya çıkmıştır. Yeniden düzenlemeyle yapılabilecek değişiklikler; insanlar, araç-gereç, para, tesis vb. maddesel olanaklar, yönetimde kullanılan yöntem ve teknikler, örgütsel yapı ve görevler üzerinde olmaktadır.

İnsan unsurunda değişiklikler, örgüt içindeki insanların tamamen ya da bazılarının değiştirilip yerlerine başkalarının getirilmesi veya bu insanların bazı özelliklerinin değiştirilmesi biçiminde olabilir. Reform amaçları açısından stratejik önemi olan örgütlerin bütün personelinin

değiştirilmesi ya da daha geniş kesimde uzun dönemde değişiklik söz konusu olabilmektedir. Değişikliğin hangi örgütlerde yapılacağı, öncelik sırası, değiştirilen personelin yerine kimlerin getirileceği, değiştirilenlerin ne yapılacağı, değişikliğin süresi, işlerin devralınma biçimi, vb. sorunlar gündeme gelmektedir.

İnsanların bazı nitelik, tutum ve davranışlarının değiştirilmesinde ise, doğrudan ve kişi olarak insanlar üzerinde etki yapmaya yönelen ve insanların çevresel koşullarını ve insanlar arası ilişkileri değiştirerek dolaylı etkilemeyi amaçlayan yöntemlere başvurulabilmektedir. Eğitim ve öğretim, propaganda ve endokrinasyon, cezalandırma ve ödüllendirme yaygın kullanılan yöntemlerdendir.

Çevresel koşullarda, toplumsal yapı, ilişkiler, fiziksel ve maddi çevrede değişim sağlayarak insanların değiştirilmesinde de kaynakların yetersizliği sorun çıkarmaktadır. Hangi tür maddi olanların gerekli olduğu, ne cins ve nitelikte, ne miktarda, ne zaman ve nerelerde sorunları maddi olanaklarda değişikliklerin güçlüğü göstermektedir.

Yönetimde kullanılan yöntem ve tekniklerdeki değişikliklerde ise, hukuk düzeninin değiştirilmesi ve yönetim tekniklerinin değiştirilmesi gerekmektedir. Anayasa, yasa gibi hiyerarşik nitelikte olan hukuk düzeninin değiştirilmesi güçtür. Yasa gibi hukuk belgelerinin istenen düzenleme amaçlarına uygun değiştirilmesi kolay değildir. Hukuk düzeni değişikliğine çıkar gruplarının etkisi amaçtan sapmaya neden olabilmektedir. Uygulamada farklı yorumlar, kuralların çokluğu sorumluluktan kaçmaya yol açabilmektedir.

Mali işlemler, bütçeleme, personel, üretim, bakım, pazarlama, muhasebe, dosyalama, evrak, planlama, denetim, iletişim, eşgüdüm vb. içeren yönetim tekniklerinin değiştirilmesi de teorik yapı ve uygulama olanakları bakımından sınırlıdır. Öğretim, eğitim ve benimsemede, tanımlama, gözlem ve ölçme hatalarının azaltılmasında, alternatif yöntemlere göre daha iyi uygulamanın gösterilmesi, ekonomik, toplumsal, kültürel yönden az gelişmiş toplum olma gibi konularda sınırlılıklar belirlemektedir.

Örgütsel yapı ve görevlerde değişikliklerin güçlük ve sınırlılıkları ise, biçimsel olmaktan öteye gidememe, gereksiz örgütsel genişleme, çıkar gruplarının etkileriyle rasyonelliğin önlenmesidir.<sup>23</sup>

Tüm bunlar yeniden düzenlemede ne çok sorun alanı bulunduğunu ve çabaların sınırlılıkları konusunda bir fikir vermektedir.

Yönetimde reformun kapsamı, türü, zamanlaması ve öngörülen değişimin niteliğini içeren reform stratejisinin belirlenmesi de önemlidir. Söz konusu reformun alanı ve içeriği, kapsayıcı ya da seçici olması, dengeli veya dengesiz toplumsal gelişmeyi tercih etmesi, değişimin derecesi ve oranı, çoğulcu - bütüncü ya da hızlı - yenilikçi değişikliklerin benimsenmesi, zaman unsuru, örgüt yapısı, yönetim ve personel yönetimi alanlarını kapsayan idari reformun türü reformun başarısını etkileyen öğelerdir.

Yönetim reformu stratejisinin genel ilkeleri olarak şöyle bir sıralama yapılabilir:

— genelde siyasal, ekonomik ve toplumsal koşulları ve özelde kamu yönetiminin yapısını, süreçlerini ve tutumunu içeren mevcut durum araştırma ve çözümlemesi,

— gereksinim ve amaçların genel görüş birliğiyle saptanması için çözümleme ve tartışmaların yapılması,

---

<sup>23</sup> Arif T. Payaslıoğlu, “İdari Reformun Sınırlılıkları”, Amme İdaresi Dergisi, C. 4, S. 2, Haziran 1971, s. 14-23.

- yönetime ve yönetsel reforma ayrılabilir olası kaynakları da içeren kamu yönetiminin gelecekte alacağı yapı ve çevresinin öngörülmesi,
- yönetsel reformun alternatif planlarının geliştirilmesi,
- alternatif planların çözümlenmesi, mümkünse maliyet ve yararların denenmesi,
- en uygun planda karar kılınması,
- uygulama,
- sonuçların sürekli geribildirimi,
- gerekiyorsa uygun değişiklik/düzeltilmenin yapılması.

Her ülke için geçerli olabilecek evrensel bir idari reform stratejisi olanaksızdır. Bu nedenle her ülke kendi toplumsal - siyasal geçmişi, birikimi ve özelliklerini gözeterek bir idari reform stratejisi saptamalıdır.<sup>24</sup>

Buraya kadar değindiğimiz konuları göz önünde tutarak şunları söylemek mümkündür: Yönetimin yeniden düzenlenmesi gerekli, kaçınılmaz ve sürekli olması gereken bir çabadır. Bu çabanın çeşitli sınırlılıkları söz konusudur. Ülkemiz açısından, belirlenecek reform stratejisi uygulamanın başarısını etkileyecektir. Bugüne dek yapılan çalışmalar ve getirilen önerilerin hepsinin başarıyla uygulandığı söylenemez. An

cak bu çalışmaların kamu yönetimin envanterini çıkardığı, diğer çalışmalara temel oluşturduğu düşünüldüğünde, yarar ve katkıları kabul edilmelidir.

## **B. KALKINMA PLANLARINDA YENİDEN DÜZENLEME**

Planlı döneme girilmekle birlikte bilimsel yöntemlerle yapılan araştırmalarla hız kazanan yönetsel yeniden düzenleme çabaları planlarda da yerini bulmuştur.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Ümit Berkman, "Strategy in Administrative Reform", ODTÜ Gelişme D., (Bahar) 1978, s. 9-21.

<sup>25</sup> Bu bölüm için bkz: Turgay Ergun, "Türkiye'de Yönetim Biliminin Uygulanmaya yansması" 16-18 Ekim 1985 tarihleri arasında Ankara'da yapılan "Sosyal Bilim

Örneğin Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1963 - 1967) yeniden düzenleme ilkeleri ve yöntemleri saptanmıştır. Bunlar arasında, amaçlara uygun örgüt kurulması ve çalışmaların planlı ve eşgüdümlü olması; iş vermek, yetiştirmek ve verimi değerlendirmeyi temel alan bir personel politikası saptanması; yetki ve sorumlulukların açık bir biçimde kurulmuş olan yönetsel sınırlara uygun olarak dağıtılması; işbölümü ve işbirliğinin sağlanması aktarılan yetki ve görevlerin bağlantılarının sıkı bir biçimde kurulması, buna uygun bir denetim düzeninin kurulması; yönetime sürekli çekidüzen verilmesi için yönetsel yapıda sürekli ve düzenli bir izlemenin uygulanması sayılmaktadır. Temel amaçlarından biri de kamu hizmetlerinin geliştirilmesi olan plana göre, plan hedeflerinin gerçekleştirilmesinde başarı sağlamak için, planların uygulanmasında en önemli araç olan Devlet idaresinin kendisinden beklenenleri yapacak bir duruma getirilmesi şarttır. Bunu yerine getirmek üzere idarede yeniden düzenleme yapılacaktır. Bu ilkelere ve MEHTAP Raporunun önerilerine uygun olarak 1964 yılında Devlet Planlama Teşkilatı yapısı içinde "İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu" oluşturulmuştur. Bu Komisyonun merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin düzenlenmesine ilişkin ilke ve önerileri doğrultusunda yapılan düzenlemeler sınırlı kalmıştır.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968 - 1972) nda "ekonomik ve toplumsal amaçlara tam olarak ulaşılabilmesi için başlıca yönetsel ve ekonomik kamu birim ve kuruluşlarının yeniden düzenlenmesi başta gelen

---

Araştırmalarının Gelişimi Sempozyumu'na sunulan bildiri; Tacettin Karaer, "Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme", Amme İdaresi Dergisi, C. 20, S. 2, Haziran 1987, s. 32-41. DPT

I, II, III, IV, V. Kalkınma Planları, A. Ümit Berkman "Planlı Dönemde idari Reform Anlayışı ve Uygulaması : İdari Reformun Yönetim Açısından Bir Değerlendirme, ODTÜ Gelişme D., Özel sayı: 1981, s. 207-225; T. Tamer Akalın, "Hükümet Programlarında ve Kalkınma Planlarında Türk Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Yeniden Düzenlenmesi, Türk İdare Dergisi, S. 376, Mayıs 1984, s. 19-42.

bir etken olarak görülmektedir. Planda "İdareyi Yeniden Düzenleme" başlığının "Durum" bölümünde, yeniden düzenleme çalışmalarının önem ve gereğinin açık olmakla birlikte, bunun, yönetim ve örgüt basamaklarında yer alan insan ögesinin yetersizliklerini gidermeye yeterli olmadığı da belirtilmektedir. Yeniden düzenleme çalışmalarının plan uygulamalarıyla birlikte yürütülmesi ve Birinci Beş Yıllık dönemde yapılan temel araştırmalara dayanarak saptanan ilkelere göre gerekli yeniden düzenleme çalışmalarını yerine getirme görevi, bakanlık ve diğer kurum ve kuruluşlara bırakılmıştır.

Üçüncü Beş Yıllık Plan (1968 - 1979), yönetimin bir bütün olarak görevinin, "sanayileşerek kalkınma seçimiyle, Anayasanın kişilere tanıdığı sosyal ve ekonomik hakları en iyi bağdaştıracak biçimde hızlı, nitelikli ve verimli olarak görmesi ve kalkınmanın bilinçli bir hızlandırıcısı" olduğunu söylemektedir. Bu amacı sağlayacak reform çalışmalarının 1977 yılına dek sonuçlanacağı da öngörülmektedir. Reform genel olarak şu temel amaçlar için yapılacaktır : (a) Kamu yönetimini görevlerini hızlı, nitelikli, verimli ve tutumlu bir şekilde yapacak düzeye çıkarmak, (b) kamu kuruluşlarını gelişen ve değişen ihtiyaçlara göre kendini yenileyebilen dinamik ve etkin bir sistem haline getirmek, (c) kamu kesimini "sanayileşerek kalkınma" ulusal tercihinin gerektirdiği bilgi ve teknik ile donatarak ekonomiye yük olmaktan çıkarıp kalkınmanın bilinçli bir hızlandırıcısı, sosyal ve kültürel bütünleşmenin önderi durumuna getirmek, (d) yüksek yetenekli bir yönetici kadrosu ve nitelikli personel yetiştirmek.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1978 - 1983) kendisinden önceki planlarda yer almış bulunan yönetimin çağdaş toplumsal - ekonomik yapıya uydurulması gereğini yinelemekte, bunu sağlamak amacıyla Devlet Personel Dairesinin "Merkezi Kamu Yönetimini Geliştirme Birimi" niteliğini kazanacak biçimde yeniden düzenleneceğini ve yeniden düzenleme çalışmalarının Devlet Planlama Teşkilatı sorumluluğunda ve Devlet Personel Dairesinin yakın işbirliği ile yürütüleceğini öngörmektedir. Plan döneminde yapılacak olan yeniden düzenleme çalışmalarının hareket noktası, "kamu yönetiminin işlevlerini yeniden tanımlamak ve bu işlevleri yönetim birimleri ve kademeleri arasında uyumlu bir biçimde dağıtmak" olacaktır.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1985-1989), kendisinden önceki planlarda öngörülenlere ek olarak bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi,



kuruluşların fonksiyonlarıyla uyumlu insan gücü planlaması ve buna uygun kadro ve unvan standartlaştırılması, görev yetki ve sorumlulukların sınırlarının belirlenmesi gibi konular da yer almaktadır.

Planda 1985 - 1989 yılları arasında kamu yönetiminin iyileştirilmesi ile ilgili önlemler şöyle sıralanmıştır.<sup>26</sup>

— Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesinde, kamu hizmetlerinin kuruluşlar arasında hizmette birlik ilkesine uygun, dengeli, etkin ve kaynak israfını önleyecek bir şekilde dağıtılması esas alınacaktır.

Bu düzenlemede, yetki devri esasına önem verilecek, plan ve program uygulaması açısından merkez ile taşra teşkilatı arasında etkin bir ilişki kurulacaktır.

— Organizasyon ve yönetim araştırmaları yapılarak, bürokratik işlemler basitleştirilecek, hizmetlerin ekonomik, kaliteli ve hızlı bir şekilde götürülmesini sağlayıcı ve tasarruf ilkelerine uygun ve gerektiği hallerde vatandaşın beyanını esas olan yönetim usulleri geliştirilerek uygulamaya konulacaktır.

— Personel ve ücret sistemi; günün şartlarına uyum gösteren kuruluşlar arasında dengeli, kalifiye personelin istihdamına imkân veren bir yapıya kavuşturulacaktır.

— Kuruluşların fonksiyonları ile uyumlu insan gücü planlaması yapılacak ve buna göre kadro ve unvan standardizasyonu gerçekleştirilecektir.

— Kuruluşlarda her kademedeki görev, yetki ve sorumluluklar kesin sınırları ile tespit edilecek, sorumluluktan kaçmanın müeyyidesinin belirlenmesine özellikle önem verilecektir.

— Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin esasları belirlenerek uygulamaya konulacaktır.

---

<sup>26</sup> DPT, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985- 1989), p. 824-833, s. 173.

— Bakanlıklar, Katma Bütçeli Kuruluşlar ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri faaliyetleri, azami tasarruf tedbirlerine uygun olarak yürütülecek ve teşkilatlanmalarında bu hususa özellikle önem verilecektir.

— Araştırma, Planlama ve Koordinasyon birimleri kuruluş amaçları ile uyumlu bir etkinliğe kavuşturulacaktır.

— Vali ve İl Koordinasyon Kurullarının, Plan ve Program Uygulamasını etkin bir şekilde izleme ve değerlendirmelerine ve kaynakların rasyonel kullanımını sağlayıcı işbirliği ve koordinasyon görevlerini yerine getirmelerine imkân veren düzenlemeler yapılacaktır.

### C. 12 EYLÜL 1980 SONRASI YAPILAN ÇALIŞMALAR

1980'di yıllara gelindiğinde Türk Kamu Yönetimi sistemi, örgütlenişi ve işleyişiyle kendisinden beklenen işlevleri hızlı ve etkin bir biçim

de yerine getirmekten uzak, ekonomik ve toplumsal gelişmelere ayak uyduramamış, onların gerisinde kalmıştır. Böylece kamu yönetimi sistemi hizmetleri gerekli nitelik, hız ve verimlilikte gerçekleştiremediğinden kalkınmanın etkin bir aracı olmadığı gibi, harcamaları verimliliğin ve hizmet genişlemesinin gerektirdiğinden daha hızlı bir biçimde artmış, sonuçta da kalkınmaya katkıda bulunabilecek insan gücü ve kaynakların israfına yol açmıştır.<sup>27</sup> Bir ekonomik ve siyasal bunalım sonucu yapılan 12 Eylül 1980 müdahalesinden sonra sözü edilen sorunlar nedeniyle kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi yine gündeme gelmiştir.

Öncelikle oluşturulan bir komisyon tarafından kamu personel sorunları üzerinde “Yöneylem Araştırması” yapılmış, belirlenen şu sorun alanlarında komisyonlar kurulmuştur : Kamu İstihdam Politikası, Personel Rejimi ve Kamu

---

<sup>27</sup> DPT, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), s. 117. Bu konuda bkz. Tacettin Karaer, "12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi", Amme İdaresi Dergisi, C. 20, S. 3, Eylül 1987, s. 29-54; A. Fikret Ar, "Organizasyon ve Metot Birimleri ve Çalışmaları Üzerine Düşünceler", Amme İdaresi Dergisi, C. 21, S. 2, Haziran 1988, s. 21-36.

Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi. Bu çalışmaların sonuçları rapor olarak sunulmuştur. Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi konusundaki raporda, Türk Kamu Yönetiminin günümüz gereksinim ve koşulları karşısında birçok açıdan yetersiz olduğu belirtilmektedir.<sup>28</sup> Bunların başlıcaları mevzuat, yönetsel iş ve işlemlerin iyi düzenlenmemiş olması, personelin niteliği, kamu bürokrasisinin gereğinden fazla büyük oluşu, gerekli kaynakların bulunmaması, kamu görevlilerinin kamu kuruluşları arasında dengesiz dağılımı, amaçlara uygun düşmeyen örgüt yapıları, görev yetki ve sorumlulukların belirsizliği, aşırı merkeziyetçilik, eşgüdüm sağlanamaması, işbirliği ve iletişim eksikliği biçiminde sıralanmaktadır.

Yeniden düzenleme çalışmalarıyla ortaya konan sorunların çözümü için gerekli değişikliklere temel olacak yasal düzenlemeler de yapılmaya başlanmıştır.

1982 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla “Bakanlıkların Kuruluş Esasları Hakkında Kanun” çıkarılıncaya kadar, Bakanlıkların hızlı, verimli ve düzenli çalışmaları için yeniden düzenlenmesi öngörülmüştür.\*

Aynı yıl, 2680 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile ilgili Yetki Kanunu kabul edilmiş, 18 aylık kullanım süresi, bir başka yasayla yapılan değişiklikle iki yıl kullanılmıştır.\*\*

Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi için yine Bakanlar Kurulunca 1982’de karar alınmıştır.\* \* \* Bu karara göre, beş bakandan oluşan Alt Kurula bağlı şu üç komisyon çalışmaları yürütmüştür.

— TODAİE Genel Müdürü yönetiminde "Kamu Yönetimi Komisyonu", DPT müsteşarı yönetiminde "Genel İstihdam Komisyonu" ve "Personel Rejimi Komisyonu”.

---

<sup>28</sup> Adı geçen rapor, doğal olarak, daha önce değindiğimiz çalışmaların bir devamı niteliğindedir. Komisyonlarda görev alanlar arasında da aynı kişiler bulunmaktadır. Rapor, şu adla yayınlanmıştır: Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi, Ankara: Başbakanlık Basımevi, 1982.

\* 8/4-334 sayılı Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esasları Hakkındaki Kararname; Resmi Gazete Tarih: 28.2.1982, sayı: 17619.

Kamu Yönetimi Komisyonu, çerçeve niteliğindeki KHK'ler ile Başbakanlık, Başbakanlığa Bağlı Kuruluşları, Mahalli İdareler, KIT'ler, kırtasiyecilikle savaşla ve diğer alanlarda kanun hükmünde kararname taslakları hazırlanmıştır.

2680 sayılı Yetki Kanunu ve bu yetkilerin uzatılmasına ilişkin daha önce belirtilen yasaya dayanılarak, Bakanlar Kurulunca çıkarılan KHK'lerle Bakanlıklar da 1983 yılında yeniden düzenlenmiş, bazıları birleştirilmiştir.<sup>29</sup>

1984 yılında, İdari Usul ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesi ile ilgili 12977 sayılı Yetki Kanunu çıkarılmış, bu yetki iki kez (iki yıl için) uzatılmış ve yine uzatılacaktır.\*\* 1984 yılı içerisinde, Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13.12.1983 gün ve 174 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerin Değiştirilmesi Hakkında 202 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında 3046 sayılı Kanun da kabul edilmiştir.\* Bunu çok kısa bir süre sonra, Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında 3056 sayılı Kanunun çıkarılması izlemiştir.\*\*

---

\*\* Kanun No. 2680, Kabul Tarihi: 17.6.1982, Resmi Gazete Tarih: 19.6.1982, sayı: 17729; Yetki süresini uzatan (17.6.1984'e kadar) Kanun No. 2967, Kabul Tarihi: 2.12.1983.

\* 26.8.1982 tarih ve 8/5 284 sayılı BKK.

<sup>29</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz: Tacettin Karaer, "Bakanlıkların Birleştirilmesinin Yasal ve Düşünsel Temelleri", Amme İdaresi Dergisi, C. 20, S. 4, Aralık 1987, s. 43-62.

\*\* Kanun No: 2977, Kabul Tarihi: 2.2.1984, Resmi Gazete : 8.2.1984, Sayı: 18306; Kanun No : 3207, Kabul Tarihi: 30.5.1985, Resmi Gazete : 4.6.1985, Sayı: 18774; Kanun No: 3296, Kabul Tarihi: 3.6.1986.

\* Kanun No. 3046, Kabul Tarihi: 27.9.1984, Resmi Gazete: 9.10.1984, Sayı: 18540.

\*\* Kanun No. 3056, Kabul Tarihi: 10.10.1984, Resmi Gazete: 19.10.1984, Sayı: 18550.

Bu dönemde kamu iktisadi teşebbüsleri de yeniden düzenlenmiş, İktisadi Devlet Teşekkülü ve Kamu İktisadi Kuruluşu ayrımı getirilerek, bu kuruluşlardan kârlı ve verimli çalışması gerekenlerin, özelliklerine uygun bir hukuksal yapı hazırlanmıştır.\*\*\*

12.3.1986 tarih ve 3268 sayılı Kanun ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilatlarında Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu da çıkarılmıştır.\*\*\*\*

Genel olarak değindiğimiz bu yasalarda bazı değişiklikler yapılmış, başka yasal düzenlemeler de yapılmıştır. Bunlardan 2680 ve 3046 sayılı yasalara ayrıca yer verilecektir.

### **1. 2680 Sayılı Yetki Kanunu**

Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile ilgili Yetki Kanunu ile Bakanlar Kuruluna kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik biçimde yürütülebilmesi için Kamu Kurum ve Kuruluşlarının, Tarım Satış ve Kredi Kooperatifleri ile bunların birliklerinin kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin konularda Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verilmiştir (Md. 1). Çıkarılacak kararnamelerin kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasında bölünüşüne hangi ana hizmet kuruluşlarının hangi bakanlıklara bağlanacağı konusuna yeni bakanlık, bağlı ya da ilgili kuruluş kurulmasına, mevcutların birleştirilmesine veya kaldırılmasına, mevcut bakanlıkların taşrada ve yurtdışında teşkilat kurmasına; muhafazası, birleştirilmesi, yeniden düzenlenmesi veya kurulması öngörülen bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş biçimlerine, yasal yanlarına, hangi ana hizmet birimlerinden oluşacağına, birimler arasındaki hiyerarşik ilişkilere, tüm kuruluşlarda benzer hizmet ya da birimlerin görev yetki ve yükümlülüklerine ilişkin genel esasları kapsamayı gerekmektedir.

Bakanlar Kurulu, Yetki Kanununun verdiği yetkiyi kullanırken, kamu hizmetlerinin düzenli, etkili, verimli, ekonomik ve süratli biçimde yerine getirilebilmesini sağlamak için, yasada gösterilen ilkeleri göz önünde bulundurmak zorundadır. Bunların bazılarını şöyle sıralayabiliriz:

\*\*\* Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK, Kabul Tarihi: 8.6.1984, Sayı: 233; Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanun Hükmünde Kararnameye Bir Madde Eklenmesine Dair KHK. Tarihi: 5.1.1988, sayı: 308, Resmi Gazete: 18.1.1988, Sayı: 19698.

\*\*\*\* Kanun No. 3347, Kabul Tarihi: 9.4.1987, Resmi Gazete : 17.4.1987, Sayı: 19434.

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

— Bakanlıkların kuruluş ve örgütlenmesinde; kamu hizmetlerinde iş -bölümünün ve eşgüdümün sağlanması, bir hizmetin tek kuruluş veya birim tarafından yürütülmesi ve kaynak israfının önlenmesi esasına uyulur.

— Bakanlıklar, müsteşarlık ve Genel Müdürlükler, Bakanlar Kuruluna bu kanunla verilen yetkiye göre kurulur.

— Hizmet özelliği nedeniyle zorunlu farklılıklar dışında, hiyerarşik bağımlılık, unvan ve rütbe standardizasyonu sağlanacak biçimde düzenleme yapılır.

— Taşra örgütünün düzenlenmesinde valilere gerekli yetkiler tanınır.

— Yeniden düzenlemeler nedeniyle kadro unvanı ve derecesi değişen görevlilerin eski kadrolarına ait aylık, ek gösterge ve her türlü zam ve tazminat hakları yeni görevlerinde kaldıkları sürece şahıslarına bağlı olarak saklı tutulur.

— KIT'lerin, Tarım Satış ve Tarım Kredi Kooperatifleri ile birliklerinin, kuruluş ve örgütlenmesinde, yukardaki ilkelerle birlikte hizmetin gerekliliği, ülke ekonomisine yararlılık, verimlilik ve kârlılık temel alınır.

## 2. 3046 Sayılı Kanun

Bakanlıkların kuruluş ve görev esasları hakkındaki 3046 sayılı Kanunun amacı, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi için bakanlıkların kurulmasına, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir (Md. 1). Bu kanun, Milli Savunma Bakanlığı dışındaki bakanlıkların merkez, taşra, yurt dışı örgütleri ile bağlı ve ilgili kuruluşlarını kapsamaktadır.

Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, mevcut bakanlıkların bölünmesi veya birleştirilmesi, bakanlıkların görevleri, yetkileri ve teşkilatının bu Kanunun öngördüğü şu esaslara göre düzenlenmesi zorunludur:

— İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür. Teşkilatlanmada, görev ve yetkilerin belirlenmesinde bu bütünlük bozulamaz.

— Bakanlıkların kuruluş ve örgütlenmelerinde etkili bir yönetim, iş bölümü ve eşgüdümün sağlanması temel alınır.

— Aynı ve benzer hizmet veya görevlerin tek bir bakanlıkça veya sorumluluğunda yürütülmesi, atıl kapasite ve kaynak israfının Önlenmesi esastır.

Bu kanunun Devlet Bakanlarının sayısı ile ilgili hükümleri iki kez değiştirilmiş, 7'den 10'a ve sonra da 15'e çıkarılmıştır.\* Kuruluş kanunlarında bağlı kuruluşların gösterileceği ifadesi de kaldırılmıştır.

Bakanlık merkez örgütü, bakanlığın sorumlu olduğu hizmetlerin yürütülmesi, bu hizmetlerle ilgili amaç ve politika saptanması, planlama, kaynakları düzenleme ve sağlama, eşgüdüm, gözetim ve izleme, yönetimi geliştirme ve denetim gibi görevleri yerine getirmek üzere şu birimlerden oluşacak biçimde düzenlenir (Md. 6) :

— Bakanlıkların hizmet ve görev alanlarına giren faaliyetlerini yürüten ana hizmet birimleri,

— Bakana ve ana hizmet birimleri ile bağlı ve ilgili kuruluşlara danışma niteliğinde yardımcı olan teknik, yönetsel, hukuksal ve mali konularda faaliyette bulunan; Teftiş Kurulu; Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu; Hukuk Müşavirliği; Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği birimlerinden oluşan danışma ve denetim birimleri,

— Yukarıdaki birimlere yardımcı olan ve her bakanlıkta zorunlu olarak yürütülmesi gereken yönetsel, mali, güvenlik ve sivil savunma gibi hizmetleri

yerine getirmekle görevli; Personel, Eğitim, İdari ve Mali İşler Dairesi, Savunma Sekreterliği, Özel Kalem Müdürlüğü birimlerinden oluşan yardımcı birimler.

Ana hizmet birimlerinin bakanlıkların kuruluş kanunlarıyla düzenleneceği (Md. 7), taşra ve yurt dışı örgütünün yapısı (Md. 8, 9), bağlı kuruluşların merkez örgütünün örgütlenme biçimi (Md. 12, 13), hiyerarşik kademeler ve birim unvanları (Md. 15), yasada belirtilmiştir. Görev ve hizmetin nitelik ve niceliğine göre en az üç şube müdürlüğü bulunmadıkça daire başkanlığı, en az üç daire başkanlığı bulunmadıkça genel müdürlük kumlamayacağı, şubelerin gereksinime göre şefliklere ve memurluklara bölünebileceği (Md. 16/j) gibi hükümlerle gereksiz bürokratik büyüme önlenmek istenmiştir.

Bağlı ve ilgili kuruluşlar da tanımlanmıştır (Md. 10 ve 11). Buna göre, bağlı kuruluşlar bakanlığın hizmet ve görev alanına giren anahiz-

\* Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 27.9.1984 Tarihli ve 3046 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun, No. 3313, Kabul Tarihi: 15.10.1986, Resmi Gazete: 16.10.1986, Sayı: 19253 (mükerrer); Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 3046 Sayılı Kanunun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, No. 3407, Kabul Tarihi: 9.2.1988, Resmi Gazete: 19.2.1988, Sayı: 19730.

metleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya katma bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlardır.

İlgili kuruluşlar; özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessese, ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuksal, mali ve yönetsel statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları biçiminde düzenlenir.

Bakanların görev, yetki ve sorumlulukları (Md. 21), müsteşarın görev ve sorumlulukları (Md. 22), danışma ve denetim birimlerinin (Dördüncü Bölüm), yardımcı birimlerin (Beşinci Bölüm) görevleri yasada sayılmıştır.

Sorumluluk ve Yetkiler başlıklı üçüncü kısımda, yöneticilerin sorumlulukları, koordinasyon ve işbirliği konusunda bakanlıkların görev, yetki ve sorumluluğu; mahalli idarelerle koordinasyon sorumluluğu, bakanlıkların düzenleme görev ve yetkisi ve yetki devri konularına yer verilmiştir.



Bakanlıklar ise şöyle sıralanmıştır: Adalet, Milli Savunma, İçişleri Dışişleri, Maliye ve Gümrük, Milli Eğitim Gençlik ve Spor, Bayındırlık ve İskân, Sağlık ve Sosyal Yardım, Ulaştırma, Tarım Orman ve Köy işleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Kültür ve Turizm Bakanlığı.

### 3. Türkiye’de Yönetimi Geliştirmekle Görevli Merkezi Birimler

Türkiye’de kamu yönetiminin daha sağlıklı bir yapı ve işleyişe kavuşturulması amacıyla yapılan yeniden düzenleme çalışmalarına ilişkin politikaların belirlenmesine yardımcı olacak, bu doğrultudaki çalışmaların planlama ve eşgüdümünü yapacak, uygulamaları izleyerek gerekli önlemlerin alınmasını sağlayacak ve diğer merkezi nitelikteki yönetimi geliştirme görevlerini yapacak bir merkezi birimin kurulması 1960’lı yıllarda düşünülmeye başlamıştır. Ancak bunun gerçekleştirilmesi 1980’ li yıllara dek mümkün olamamıştır.

1961 yılında TODAİE’de oluşturulan bir komisyonun hazırladığı "İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor"<sup>30</sup> TODAİE, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ve Devlet Personel Dairesi (DPD) muhtemel reform mekanizmaları olarak belirlenmiştir. Bir de Başbakan Yardımcısına bağlanması düşünülen "İdari Islahat Komitesi" kurulması önerilmiştir.

1963’de Başbakanlığa sunulan MEHTAP Raporunda da, kuruluş amaçları ve görevleri bakımından yönetimi geliştirmekle ilgili başlıca kuruluşlar yine TODAİE, DPT, DPD olarak belirtilmekte bunlara Bakanlıklar arası Prodüktivite Merkezi eklenmektedir. Ayrıca Başbakanlığa bağlı yönetimi geliştirme birimi kurulması önerilmektedir.<sup>31</sup> 1971’de oluşturulan İdari Reform Danışma Kurulu ise, idari reform çalışmalarında görev alan çeşitli kuruluşların kuruluş amacı, görevi,

---

<sup>30</sup> İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, Ankara: TODAİE, 1961, s. 22.

<sup>31</sup> MEHTAP Yönetim Kurulu Raporu, Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, Ankara: TODAİE, 1966, s. 129.

personeli ve örgütsel yapısı açısından bu işi başaracak olanaklara sahip olmadığını vurgulamıştır.<sup>32</sup> Reform çalışmalarının bütün olarak ele alınamaması ve çalışmaların tümünden sorumlu bir örgütün bulunmaması, çabaların sonuca ulaşamaması ve başarılı olamamasına neden olarak gösterilmiştir. Bunun için Başbakan adına bir Devlet Bakanına bağlı, merkezi yönetimi geliştirme, bunun yanı sıra personel ve donatım birimleri olması ve merkezi bütçe birimi ile sıkı işbirliği kurulması önerilmektedir. Kalkınma Planlarında da benzer görüşler yer almış, merkezi organın oluşturulamayışının eksikliğine değinilmiştir. 1980 sonrası yeniden düzenleme çalışmalarında konu ele alınmış, öneriler getirilmiştir.<sup>33</sup>

Tüm bu sözü edilen çalışmalar ve getirilen öneriler sonucu, 10.10.1984 tarih ve 3056 sayılı Yasayla\* yönetimi geliştirme hizmetleri görmek üzere bir merkezi birim kurulması gerçekleştirilmiştir. Yasayla Başbakanlığa verilen temel görevlerden olan, yönetimde etkinliğin sağlanması, görevlerin tam ve verimli biçimde zamanında yerine getirilmesi, yönetimde yöntem, teknik ve işlemlerin basitleştirilmesi, Devlet Teşkilatının düzenlenmesi için gerekli sistem ve ilkelerin geliştirilmesi ve uygulanması çalışmalarını yürütmek üzere **Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı** oluşturulmuştur.

3056 sayılı Yasanın 16. maddesine göre, İdareyi Geliştirme Başkanlığı;

— Kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili hedeflerin, politikaların ve tedbirlerin belirlenmesi için inceleme ve araştırmalar yapmak ve yaptırmak, bunları değerlendirmek ve öneriler hazırlamak,

— Kamu yönetiminin geliştirilmesiyle ilgili konularda görevli kuruluşlarla sürekli temas halinde bulunmak ve bunlar arasında eşgüdümü sağlamak,

---

<sup>32</sup> İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler, Ankara: TODAİE, 1972, s. 32, 36-38.

<sup>33</sup> Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi; Başbakanlık Basımevi, Ankara: 1982.

\* Resmi Gazete Tarih: 19 Ekim 1984, Sayı: 18550.

— İdari usul ve işlemlerin kolaylaştırılması ve yalınlaştırılması için gerekli araştırma ve çalışmalarda bulunmak,

— Başkanlığın koordinatörlüğünde görevleri ile ilgili konularda oluşturulan kurullara sekreteryahizmeti yapmak ve

— Makamca verilen benzeri görevleri yerine getirmekle yükümlüdür.

Ancak, bu Başkanlık işlevlerini yerine getirecek biçimde henüz örgütlendirilememiştir. Bu eksiklik giderilmelidir. Ayrıca, yasanın çizdiği çerçevede, görevlerin ve çalışma alanlarının ayrıntılı belirlenmesi, kurumsal nitelikteki görevleri ve kurumsal yönetimi geliştirme birimleriyle ilişkilerinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.<sup>34</sup> Uygun nitelikli personelin görevlendirilmesi, görev, yetki ve sorumlulukların saptanması, gerekli araç - gerecin sağlanması, yeterli yapı ve işleyişin kurulması, gerek duyulan yetkiyle donatılması, olumlu bir çalışma ortam ve olanağı oluşturulup günlük politik etkilerden uzak kalabileceği Başkanlığın ana hizmet birimlerinden ayrı özgün bir örgütlenmeye gidilmesi, yönetimi geliştirme çalışmalarının sağlıklı yürütülebilmesi için zorunludur.

İdareyi Geliştirme Başkanlığının yanı sıra, daha önceki yıllarda kurulmuş bulunan diğer ilgili birimlere kısaca şöyle değinebiliriz.<sup>35</sup>

**TÜDAİE:** Kuruluş amacı kamu yönetiminin çağdaş anlayışa göre gelişmesine yararlı çalışmalar yaparak yönetim alanında eleman yetiştirmek ve kamu görevlilerinin yönetim alanında olgunlaşmasını sağlamaktır.

**DPT:** Kuruluş amacı kaynakların verimli kullanılması ve kalkınmanın hızlandırılması ülkenin ekonomik, toplumsal ve kültürel planlama hizmetlerinin bir bütünlük içerisinde etkin, düzenli ve süratli olarak görülebilmesidir.

---

<sup>34</sup> Tacettin Karaer, “Türkiye’de Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Kurulmasına İlişkin Düşünce ve Girişimlerin Evrimi”, Amme İdaresi Dergisi, C. 20, S. 1, Mart 1987, s. 59-76.

<sup>35</sup> T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi, TODAİE, Ankara : 1986, s. 563, 217, 250, 589.

**Devlet Personel Başkanlığı (DPB) :** Kuruluş amacı kamu hizmetlerinin düzenli, hızlı, etkin ve ekonomik biçimde yürütülebilmesi için; Devlet Personel Rejiminin temel ilke ve politikasının devletin ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş, görev ve yetkilerinin; kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde çalışacak memur ve diğer kamu görevlilerinin bağlı olacakları personel rejiminin; ülkenin

kültürel, toplumsal ve ekonomik koşullarına hukuki temellerine uygun olacak biçimde düzenlenmesini, personel rejimleri arasında uyum, denge ve eşgüdümün sağlanmasını, uygulamalarda görülecek aksaklıkların giderilmesini, mevzuatın değişen koşullara göre geliştirilmesini, kamu personelinin hizmet öncesi ve hizmetçi eğitimlerini sağlamak ve bu konulardaki uygulamanın izlenip denetlenmesini, kullanılan yönetsel usul ve yöntemlerin değerlendirilmesi ve geliştirilmesi için gerekli bütün mevzuat çalışmalarının bilimsellik ve tarafsızlık ilkelerine göre yürütülmesini sağlamaktır.

**MİLLİ PRODÜKTİVİTE MERKEZİ (MPM) :** Kuruluş amacı ülke ekonomisinde verimliliği artırıcı önlemleri araştırmak, bu konudaki çalışmaları desteklemek, ilgili kuruluşlarda danışma ve uygulama çalışmaları yapmak ve konuyla ilgili bilgileri yaymaktır.

Sözü edilen kuruluşlardan TODAİE, yönetimin yeniden biçimlenmesi, düzenlenmesi ve reform çalışmalarının tartışılıp, geliştirildiği, yürütüldüğü önemli bir merkez olmuştur.<sup>36</sup> Bu özelliğini 12 Eylül 1980 sonrasında da bir süre sürdürmüştür.

DPT, yönetimin dört temel işlevinden biri olan planlama, amaç ve hedeflerin ortaya konmasıyla kaynakların ussal kullanılmasını sağlamanın öneminin anlaşılması sonucu 1960 yılında kurulmuştur. Hükümetçe kabul edilen hedefleri

---

<sup>36</sup> Turgay Ergun, “Türkiye’de Yönetim Biliminin Uygulamaya Yansıması”, Derleyen: Sevil Atauz, Türkiye’de Sosyal Bilim Araştırmalarının Gelişimi, Ankara: Türk Sosyal Bilimler Demeği, 1986, s. 133-140.

gerçekleştirecek uzun ve kısa vadeli planları hazırlamakla görevli bu kuruluşun, yönetimin yeniden düzenlenmesi çabalarına katkısını planlarda da görmek mümkündür.

Aynı yıl kurulan Devlet Personel Dairesi ise Personel Yönetimi alanında önemli olan yeterlik ilkesinin geliştirilmesinde görev üstlenmiş, ancak bu görevi son yıllara dek istendiği gibi yerine getirememiştir. Yine de Devlet Memurları Kanununun oluşmasında (yasanın çıkmasından sonra büyük ölçüde değişmesine, amacından uzaklaşmasına karşın) rolü olan bir kuruluş olduğu belirtilmektedir.

MPM'nin de görevinde çok başarılı olması, prodüktivite kavramının tam anlaşılabilmesine ve gereken önemin verilmesine bağlıdır. Bu kurumda verimlilik alanında çalışmaları ve yayınlarıyla konuya katkıda bulunmaktadır.

## SONUÇ

Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi, kamu kuruluşlarının amaç, görev, görev dağılımı, örgüt yapısı, personel sistemi, kaynakları, kaynakların kullanımı, yöntemler, yasal düzenlemeler, iletişim ve halkla ilişkiler vb. sistemlerinin aksayan yönleri, bozuklukları ve eksikliklerin giderilerek, kamu hizmetlerinin düzenli, hızlı, etkili, verimli ve ekonomik biçimde yürütülmesini sağlamayı amaçlayan, bilinçli, planlı ve sürekli bir çabadır.

Bu konuda değişik yaklaşımlar ve yöntemler bulunmaktadır. Çeşitli ülkelerde yeniden düzenlemeyle görevli birçok kuruluşlar vardır. Değişik yaklaşımlar, yöntemler, sorumlu kuruluş yapıları ve yeniden düzenleme stratejisi her ülkenin kendine özgü koşulları içerisinde belirlenmektedir.

Yönetel sistemin bir bütün olduğu, içinde bulunduğu toplumsal sistemin bir alt-sistemi olduğu unutulmamalı, yeniden düzenlemede yönetim sistemi kendi alt-sistemleriyle bir bütün olarak ele alınmalı, çevresel koşullar da ihmal edilmemelidir.

Hemen her ülkede, her dönemde olduğu gibi, Türkiye'de de kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi gündeme gelmektedir. Siyasal ve ekonomik kriz

dönemlerinde, kamu yönetiminin değişikliklere uyarlanması daha çok önem kazanmaktadır.<sup>37</sup>

1960'lı yıllara dek kimi yeniden düzenleme çalışmaları yapılmıştır. Ancak planlı dönemden sonra geniş kapsamlı araştırmalar yapılır olmuştur. Bunların başında MEHTAP gelmektedir. Konu, kalkınma planlarında da yer almaktadır. Yapılan araştırmalar sonucu getirilen önerilerin uygulandığı, kalkınma planlarında kamu yönetiminin iyileştirilmesi ile ilgili politikaların gerçekleştirildiği, saptanan hedeflere tümüyle ulaşıldığı söylenemez.

Türk kamu yönetimi, yeniden düzenlemeye yönelik araştırma raporlarında da belirtildiği gibi, birçok yönden günümüz gereksinim re koşullarına cevap vermekten uzak bulunmaktadır. Kaldı ki, yönetsel kuruluşlar ne kadar iyi düzenlenmiş olurlarsa olsunlar, çağımız teknik, ekonomik, toplumsal ve kültürel alanlardaki hızlı gelişmeleri yeniden

düzenlemeyi gerektirmektedir.<sup>38</sup> Değişen koşullar, kuruluşlarda görev ve yetki dağılımı, uygulama usulleri, çalışma biçimleri, kullanılan araç ve gerecin yeni gereksinimleri karşılamasını güçleştirmektedir.

Bu nedenle, kurulmuş örgütlerin yeni durum ve gelişmelere göre yeniden düzenlenmeleri zorunluluk olmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarının yeni gelişmelere uyacak biçimde iyileştirilmesi, işlerin çabuk, daha az zaman ve emek harcanarak yapılması, hizmetlerin niteliğinin de yükseltilmesi anlamına gelmektedir. Bu doğrultuda, gerekirse yasalar çıkarılması, yasalarda değişikliğe gidilmesi söz konusu olabilir. Buna örnek olarak 17.6.1982 gün ve 2680 sayılı

---

<sup>37</sup> Ekonomik değişiklikler sonucu gündeme gelen yönetimde reform konusunda bkz.: Demetrios Argyriades, "Economic Change and Administrative Reform", International Review of Administrative Sciences. XXth International Congress of Administrative Sciences, Amman (ÜRDÜN), 6-10 September 1986, s. 5-38.

<sup>38</sup> N. Tortop, op. cit., s. 204-205.

Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile ilgili Yetki Kanunu ve 27.9.1984 gün ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki Kanun verilebilir.

Yönetimin yeniden düzenlenmesi çalışmalarının başarılı olması için mevcut durumun saptanması, aksayan yönlerin neler olduğunun ortaya konması gerekmektedir. İyi bir inceleme ve araştırmaya dayanmayan yönetsel reform kararlarının olumlu sonuçlar vermeyebileceği göz ardı edilmemelidir.

Genellikle mali kaynak eksikliği, personel niteliğinin düşüklüğü ve yönetsel işlevlere ilişkin olarak yönetsel süreçlerin etkisizliği, organizasyon, planlama, eşgüdüm ve iletişim sorunları mevcut durumdaki sorunlar biçiminde ortaya konmaktadır.<sup>39</sup>

Yönetimi yeniden düzenleme ve geliştirme hizmetinin gereken biçimde anlaşılacak benimsenmemesi, bu hizmeti yerine getirecek yeterli bir örgütlenmenin gerçekleştirilememiş olması da kamu hizmetlerinin etkin biçimde yerine getirilememesinin nedenleri arasında sayılmaktadır.

Yönetimi geliştirme, karşılaşılan sorunların çözümü için geçici önlemler alınmasıyla değil, gereksinme ve koşullara sürekli ve sistemli biçimde uyum sağlanarak, kamu yönetiminin çağdaş duruma getirilmesiyle olabilir. Bunda asıl görev kamu yönetiminin kendisine düşmekte, yöneticilerin istek ve desteği, bu yönde eğitimleri de önem kazanmaktadır.<sup>40</sup>

Çağımız demokratik gelişmeleri, devletten beklenen görevlerin artması, vatandaşların kamu hizmetleriyle ilgilenmesi, en iyi hizmeti verecek örgütlerin

---

<sup>39</sup> Firuz Demir Yaşamış, Yönetimin ve Yöneticinin Temel Sorunları: Türk Kamu Yönetiminde Bir Örgütsel Gelişme Yaklaşımı, Ankara: Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi, 4, 1987, s. 45 vd.

<sup>40</sup> K. Sürgit, Türkiye’de İdari Reform, s. 194.

kurulması için ilgilileri zorlamaktadır. Hızlı kalkınma gereği duyan ülkelerin, yönetsel yapıyı kalkınma aracı olarak kullanmak isteği ülkemizde de geçerlidir. Hizmetlerin kamu kuruluşları arasında en uygun dağılımı, yeni hizmetlerin en iyi biçimde örgütlenmesi sorunları da yönetimde reform gerektirmektedir.

Performans (iş başarımı) düzeyinin yetersizliği kamu kesiminde bir diğer sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durum, toplumun beklediği kamu hizmetinin verilememesine neden olmakta, performans kavramına öncelik verilmesini zorunlu kılmaktadır. Ülkenin içinde bulunduğu ekonomik ve toplumsal gelişme düzeyinde, kamu yönetiminin hedefleri (objektifleri) belirlenmeli, bundan sonraki aşamada, hedeflere ulaşma derecesi, yani performansın ölçüleceği gösterge ve ölçütler geliştirilmelidir. Performans ölçütlerine dayalı "yönetim bilgi iletişim sistemi" ve "izleme ağı" (monitoring network) kurulmasıyla kamu yönetiminde gerçekçi performans ölçümü mümkün olabilecek, geçerliliğini yitirmiş olan sicil sisteminin yerini bu yöntem alabilecektir. Ayrıca yönetimde kullanılan diğer yöntem ve tekniklerin de çağdaşlaştırılması gerekmektedir.

Sonuç olarak, Türk kamu yönetiminin ulusal amaçların gerçekleştirilmesini sağlamak üzere etkili, verimli, ekonomik ve nitelikli hizmet görmesini amaçlayan eğitim, araştırma, yayın etkinliklerinin 1960'lı yıllardan bu yana yoğunlaştığını söyleyebiliriz.

Bireysel araştırmaların da Yönetim Bilimi alanında geniş bir kaynak oluşturacak biçimde yayınlandığı, tüm bu çalışmaların kamu yönetimine yeni yaklaşımlar ve bakış açısı kazandırdığı kabul edilmektedir.

Yönetim Biliminin, yükseköğretim kurumlarının programlarında yer aldığı görülmekte,<sup>41</sup> kamu personelinin eğitiminde ise başta TODAİE olmak üzere çeşitli kurumlar görev almakta, özel kesimde de bu alanda çalışmalar yapılmaktadır.

---

<sup>41</sup> Bu konuda yapılan bir araştırma için bkz.: Metin Heper ve A. Ümit Berkman, Development Administration in Turkey : Conceptual Theory and Methodology,

İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi, 1978.



Ancak tüm bu çalışmaların, örgütlerin içinde bulunduğu sosyo-ekonomik sistemin bir parçası olduğunu ihmal etmesi, çevresinden bağımsız birimler olarak görmeyi tercih etmesinin sorunlara yol açtığı da vurgulanmaktadır. İnsan unsurunun ikinci planda kalması, biçimsel örgüt yapısının ön plana geçmesi, yönetime katılmanın yeterli düzeyde

gerçekleştirilememesi, örgütsel ve bireysel amaçlar arasında denge kurulamaması gibi eksiklikler de kamu yönetimi sistemimizin sorunları arasında sayılmaktadır.

Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi amacıyla yapılacak çalışmalar, sistemi bütün unsurlarıyla değerlendirmeli, olumlu ve olumsuz yanları saptayıp, daha önceki çalışmalarda kazanılan bilgi ve deneyimlerin ışığında sorunlara gerçekçi ve uygulanabilir çözümler getirmeli ve bu sürecin sürekliliği sağlanmalıdır.

## İSTATİSTİKTE YANILGI KAYNAKLARI

Özgür YEĞENOĞLU

DİE Başkanlık Danışmanı

### GİRİŞ

Eski İngiltere Başbakanlarından Disraeli (1804- 1881), üç türlü yalan bulunduğunu, bunların, “yalan, kuyruklu yalan ve ... istatistik”<sup>1</sup> olduğunu söylerdi.

İstatistikler, sayısız kamusal ve özel kararın temelinde yer almalarına rağmen, çok zaman kötü bir üne sahiptirler. Bunun bir çok nedeni vardır.

Önce, halk —genellikle haksız olarak— belirli verileri hükümetin etkilediğine inanır; bu, özellikle, tüketici fiyatları indeksinde, işsizlik verilerinde (indice des prix à la consommation, chiffres du chômage) böyledir.

Kimi kişilerin, kişisel kuşkulama nedenleri vardır : “Bir arkadaşım, bana, bütün soru kâğıtları (questionnaires) benimki gibi dolduruluyorsa, istatistiğin pek değeri olmasa gerektir, dedi”.

Nihayet, istatistikçiler (statisticiens) kendi verilerini sayısız kez gözden geçirdiklerinde, bu verilere duyulan güvenin (confiance) sarsılmasına kendileri katkıda bulunurlar: bu durum, aslında, milli gelir, GSYİH<sup>2</sup> büyüme hızları (revenu national, taux de croissance du PIB<sup>3</sup>) ve öteki verilerin kestirimlerinde olduğu gibi, durmadan değiştirilen bir verinin durumuyla eşdeğer değil midir?

---

<sup>1</sup> Fransızcaya çevrilen şekliyle tümce: “Il y a trois formes de mensonges : le mensonge simple, le mensonge raffiné et... la statistique. “Bunun Türkçeye çevirisi: “Üç türlü yalan vardır: yalın yalan, ince yalan ve ...istatistik”. Disraeli’nin İngilizce tümcesi: “There are lies, damned lies and... statistics.” (Çevirenin notu).

<sup>2</sup> Gayri safi yurt içi hasıla (Çevirenin notu) .

<sup>3</sup> Produit interieur brut (Çevirenin notu).

O halde, ana sorun, istatistiklerin niteliğidir (qualite des statistiques). Yanılgılar sorunu (probleme deserreurs), doğa bilimlerinde (sciences de la nature), özellikle fizikte, bir çok araştırmaya konu ol-

maktadır. Tarihin kendi içinde, tarihsel eleştiri denilen bir yöntem bilim dalı oluşturulmuştur. Sorunun önemine rağmen, ekonomide, istatistiksel eleştiri (critique statistique) daha az gelişmiştir. Bu konu, ilk kez, sistemli biçimde, Oskar Morgenstern tarafından, 1950'de Princeton'da yayımlanan, "On the accuracy of economic observations"<sup>4</sup> —Fransızca çevirinin (Dunod) başlığı : "Precision et incertitude des donnees economiques"<sup>5</sup>— adlı yapıtta ele alındı. O sırada, dikkatleri yanılgılar sorununa, özellikle, girdi - çıktı çizelgelerinin düzenlenmesi (construction des tableaux entrees-sorties) çekmişti: ABD'de düzenledikleri türden, 500 üretim kesimini (industries) içeren bir çizelgede, 250.000 gözü (cases) olan bir merkezî dizey (matrice centrale) bulunuyor, bu da insanı, bütün bu gözlerin doğru verilerinin (chiffres corrects) sağlanması olanağı olup olmadığı sorusunu kendi kendine sormaya götürüyordu.

Anketlerin çoğalması, milli hesaplar (comptes nationaux) denilen geniş ekonomik sistemlerin (systemes economiques) kurulması, istatistikçiler arasında kaygı ve tartışma konusu olan istatistiklerin niteliği sorununa büyük bir güncellik kazandırdı. Bu sorun, ilkin, daha da özel olarak inceleyeceğimiz sayıdır ve anketlerde (recensements et enquetes) ortaya çıkmaktadır. Yönetimsel veri bankalarından istatistiksel amaçlarla yararlanma (exploitation statistiques de donnees administratives), değineceğimiz yeni sorunları ortaya çıkarır.

---

<sup>4</sup> "Ekonomik gözlemlerin doğruluğu üzerine" (Çevirenin notu).

<sup>5</sup> "Ekonomik verilerin kesinlik ve belirsizliği" (Çevirenin notu).

Toplumsal bilimler (sciences sociales), kesinlikten yoksun olmalarıyla (manque de precision) fizik bilimlerden (sciences physiques) ayrıldıkları için, ekonomik ve toplumsal verilerin (donnees economiques et sociales) belirsizliğine (imprecision) yol açan başlıca etmenlerin ne olduğu konusundaki soruları, ilkin kendimize sormamız yerinde olur. Daha sonra, yanılı kaynaklarının (sources d'erreurs) bir dökümünü (inventaire) ya da hatta bir listesini (nomenclature) yapmayı denemek ve sonunda yanılıların etkisini (incidence des erreurs) azaltmak için alınacak önlemler konusundaki soruları kendimize sormak mümkün olabilecektir.

## 1. İNSAN BİLİMLERİ İLE FİZİK BİLİMLER ARASINDAKİ AYRILIKLAR

Doğa bilimleri, gözlemlerinin (observations) kesinliği ve "yasaları" ("lois") ile belirlenlik gösterirler. Gezegene yollanan bir uzay sondasının yörüngesini yüz milyonlarca kilometre üzerinden ve yıllarla ölçü

len uzaklıklarda, olağanüstü bir kesinlikle hesaplamak mümkündür. Sonda'nın falan gün, filan dakikada Erendiz (Jüpter), Sekendiz (Saturne), Neptüne (Neptune)... varacağı bilinmektedir.

Ekonomide böyle bir şey hiç yoktur. Hatta, dolar kurunun (cours du dollar) yarın ne olacağı bilinmez. İnsan bilimlerindeki (sciences humaines) nicilikle ilgili bilgilerin (informations quantitatives) görece belirsizliği 4 küme güçlüğe indirgenmektedir.

### 1.1 Ruhbilimsel etmen ya da gözlenen gerçek karşısındaki tepki (le facteur psychologique ou la reaction de la realite observee)

Tanrı doğanın anlaşılması güç olabilir, ancak Tanrı doğa yalan söylemez. Einstein:<sup>6</sup> "Dieu est complique, mais il n'est pas malveillant"<sup>7</sup> (Raffiniert İst der

---

<sup>6</sup> Aktaran Morgenstem, age, s. 16.

<sup>7</sup> Einstein'ın Almanca tümcesinin Fransızcasının Türkçeye çevirisi: "Allah'ın kavranılması güçtür, ancak, O, kasıtlı değildir." (Çevirenin notu).

Herr Gott, aber boshafft İst Er nicht)<sup>8</sup> demişti. Buna karşılık, insan bilimlerinde gözlenmesi söz konusu olan gerçek, insanoğluna ve onun ruhbilimsel sorunlarıyla temsil edilmektedir. İnsanlar, araştırmalar karşısında, ilgisizlik (ab sence d'interet), kavrama yoksunluğu (manque de comprehension), unutkanlık (oubli), duyarlık (susceptibilite) gösterebilmekte, ya da yanıt vermeyi bile geri çevirebilmektedirler.

Bir de amaçlı saptırmalar (falsifications deliberees) vardır : buna, örneğin, bireyler açısından vergi dairesi korkusu (crainte du fise), girişimler açısından yarışmacı —rakip— korkusu (crainte des concurrents) ya da Devletler açısından siyasal veya askeri nedenler (raisons politiques ou militaires) yol açabilir.

## 1.2 Gözlemcilerin eğitim durumu (formation des observateurs)

Doğal bilimlerde (sciencees naturelles) gözlemler, bilginlerin : fizikçilerin, gökbilimcilerin, biyologların... kendilerince yapılır. Buna karşılık, ekonomide, genel nüfus, tarım sayımları vb. dolayısıyla, sorumluluk verilmek üzere, genellikle çok sayıda ve düşük nitelikteki görevliye başvurma zorunluluğu bulunmaktadır.

## 1.3 Gözlem yöntemlerinin özellikleri (particularites des methodes d'observation)

İnsan bilimlerinde nicel gözlem (observation quantitative), özel yöntem bilimsel sorunlara (problemes methodologiques) yol açmaktadır.

İlkin, binlerce, kimi kez milyonlarca kişi ve girişim üzerinde yapılan, çok sayıda veriye dayalı bir gözlem yığını (observations en masse) söz konusudur. Bu anketleri yapmak için, bir sürü anketçiye (enqueteurs) başvurma zorunluluğu olup, bu anketçilerin de kişisel sorunları bulunmaktadır. Bütün bunlar, denetim ve düzeltmeleri (verifications et corrections) son derece güçleştirir ve büyük nüfus sayımlarında (grands recensements de la population) soruların anlamlarıyla ilgili yanlış anlamalar (malentendus sur le sens des questions), yanıtsız bırakmalar (nonreponses), nüfusun yüzde şu kadarını temsil eden eksiklikler (lacunes) bulunabileceğini açıklar. Kimi benzer sorunlara tarım ve sanayide ya da öteki

---

<sup>8</sup> Einstein'in Almanca tümcesinin Türkçeye çevirisi: "Allah hassastır, ancak, O, gazaplı değildir." (Çevirenin notu).

büyük sayımlarda rastlanır. Bundan ötürü, istatistik soru kâğıtlarının düzenlenmesi (etablissement des questionnaires statistiques), güç bir sanat olup, yalnızca bilimsel görüşlere bağlı değildir, anketi yapılan yığınların (populations enquetes) kavrama düzeyleri (niveau intellectuel) ile ruhbilimsel tepkilerinin de (reactions psychologiques) göz önünde bulundurulmasını gerektirir.

Ekonomide kullanılan tanımlar (definitions) ile sınıflamalar (classifications) fizik bilimlerdekilerle aynı kesinlikte değildir. Bu konuda Morgenstern şunları yazıyor : “Bir üretim kesiminin (industrie) ya da yalnızca bir fiyatın (prix) kuramsal özellikleri, bir dalga uzunluğunun kinden (longueur d'onde) daha az belirgindir”. Aynı düşünce düzeni içinde, çok titiz bir hesap plânının yokluğundan (absence d'un plan comptable) ve girişimlerin muhasebelerinde (comptabilites des entreprises) farklı tanımlar kullanılmasından doğan güçlükler gösterilebilir.

Faaliyet sınıflandırması da (classification des activites) korkunç sorunlar çıkarmaktadır. Çok faaliyetli üretim yerleri ile işyerlerinin sınıflanmasında (classement des industries et des commerces aux activites multiples) ne düşünülecektir; bunlar hangi faaliyete, hangi ölçüt (critere) gereğince bağlanacaktır?

Ne var ki, geçtiğimiz on yıllar içinde tek biçimli listelere (nomenclatures uniformes) ulaşmak amacıyla, uluslararası alanda büyük çabalar harcanmıştır.

#### **1.4 Zaman Etmeni (La Facteur Temps)**

Ekonomik olaylarda (phenomenes economiques) fizik olaylardaki (phenomenes physiques) süreklilik (stabilite) yoktur. Bu, iki nedenle, bozucu bir öğe (un element perturbateur) olmaktadır.

#### **Tarih Seçimi (Choix de la Date)**

Sayım günü özenle seçilmelidir. Nüfus sayımı (recensement de la population) 31 Aralıkta yapılırsa, yabancı işgücünün (main-d'oeuvre

etrangere) bir bölümü, mevsime bağlı nedenlerle yerlerinde bulunmayabilir; sayım yazın yapılırsa, oturan nüfusun (population residente) bir bölümü tatilde olabilir. Ancak, tarih bir kez belirlendi mi, bu tarih, ilke olarak, zaman içinde

karşılaştırıldığı (comparabilite dans le temps) sağlamak için, bir sayımdan öbürüne aynı kalmalıdır.

### **İşlemlerin Süresi (Duree des Operations)**

Bir sayımın işlemleri (operations d'un recensement), ilke olarak, belirli bir günde (à un jour fixe) yapılmalıdır; oysa ,bu işlemler, haftalara yayılabilir, bu ise, yeni demografik olaylar —ölümler, doğumlar, evlenmeler, göçler— dolayısıyla, ayrıca bellek güçsüzlükleri (defaillances de la memoire) nedeniyle de belirsizliklere yol açar.

## **2. YANILGILAR "LİSTESİ" DENEMESİ**

İstatistikte, yanlışlar sorununun ele alınması ilk bakışta kolay gibi görünür. Kişisel bir muhasebede (une comptabilite personnelle), insanın, "bir yanlış varsa, onu araştırıp düzeltmeli, böylece sorun çözümlenir", diyesi gelir. Bu soru, gerçekte karmaşık ve güçtür; çünkü, ekonomik ve sosyal istatistikler (statistique economique et sociale), yalnızca, kaynaklarında çok sayıda eksiklikler bulunan son derecede geniş bir alan (domaine) olmakla kalmamış, aynı zamanda ekonomi ve istatistik kuramına da (theorie economique et statistique) dal budak salmıştır. İstatistik çalışmasının (travail statistique) bütün aşamalarında —anketin tasarımı (conception de renquete) sırasında, anket yapıldığı sırada (au moment de l'enquete), işlendiği sırada (au moment de son depouillement), hesaplamalar ve genelleştirmeler sırasında (au moment des calculs et des extrapolations)— yanlışlar ortaya çıkabilir.

Nihayet, usavurma ya da kuram yanlışları (erreurs de raisonnement ou de theorie) vardır.

Bunlara, yanıltma isteği (volonte d'induire en erreur), ihmal (negligence), aldırmazlık (indifference) ve tembellik (paresse), kavrayamama (incomprehension), yanlış anlama (malentendu) ve yorgunluk (fatigue)... gibi ruhbilimsel etmenler de eklenebilir.

Bu değişik öğeler göz önünde tutularak, yanlışların 7 kümelik bir listesinin düzenlenmesi önerilebilir :

### **2.1 Amaçlı Saptırmalar**

Ekonomide ve toplumsal bilimlerde (sciences sociales) çok sayıda

veri, kişiler, girişimler ya da hatta Devletlerce değişikliğe uğratılmaktadır. işte, herkesin bildiği kimi örnekler:

Gelir vergisi bildirimlerinde (declarations pour l'impôt sur le re- venu) kişiler ve girişimler, daha az vergi ödemek için gelirlerinin bir bölümünü saklamaktadırlar. Oysa vergilendirme bülteni (bulletin d'impo- sition), halkın gelirlerine ilişkin başlıca veri kaynağını (source de don- nees) oluşturmaktadır. O halde, açıkça eksik değerlendirilmiş bir istatistik karşısında bulunuyoruz. Ne ölçüde? Bunu söylemek güç.

Girişimciler, yarışma korkusuyla da (par crainte de la concurrence) bilgilerin bir bölümünü saklama eğilimindedirler. Mali verilerin (don- nees financieres), özellikle, satış fiyatları (prix de vente), maliyet fiyatları (prix de revient) ve firma stoklarının (stocks des firmes), genellikle stratejik ve gizli olduğunun düşünülmesinde olduğu gibi.

Devletler, milli savunmayla ilgili bilgileri, kimi zaman abartılı bir gizlilik kaygısı göstererek, açıklamak istemezler. Tüketici fiyat indeksleri (indices des prix â la consommation); kimi zaman, paralel pazarlarda (marches paralleles) oluşan fiyatların değil, yalnızca, saptanmış fiyatların (prix reglementes) hesaba katılması anlamında değişikliğe uğratılmaktadır.

Morgenstern, Marshall Planı {Plan Marshall} 1947'de ortaya atıldığında, çok önemli bir Avrupalının kendisine şöyle dediğini anlatır : “Bizim, ABD'den mümkün olduğunca para elde etmemize yardımcı olabileceğine inandığımız hangi istatistik varsa, onu üreteceğiz”, (s. 19) Uluslararası görüşmelerde, Devletler, genel olarak, “yanlı” veriler (chiffres “biaises”) kullanma eğilimindedirler.

Gizli ekonomi (economie cachee) denilen şeyin altında, yanlış ya da eksik bildirimler (declarations erronees ou incompletes) yatmaktadır. Milli gelir ya da GSYİH, çok sayıdaki istatistik verisinin toplamı olduğundan, bu istatistiklerdeki eksiklik ve yanlışlar —duruma göre— % l'den 10'a kadar, hatta bunun da üstünde eksik değerlendirilebilecek olan toplama, ister istemez yansımak zorundadır.



GSYİH'nin eksik değerlendirilmesi (sous-evaluation du PIB), özellikle İtalya'da kaygı verici görünmektedir. İstat, kendi kestirimlerini (estimations) % 5 arttırmayı önermekte, ancak, Roma'daki Censis Araştırma Enstitüsü; eksik değerlendirmenin % 15 olduğunu düşünmektedir; gizli ekonomiyi ele alan ve yakınlarda çıkan bir kitapta, Mario Deaglio, % 20'den söz etmekte, Fiat'ın Başkanı Giovanni Agnelli, İtalyan GSYİH' sının % 25'ten % 30'a kadar yükseltilmesi gerektiğine inanmaktadır! (Finanz und Wirtschaft, haftada iki gün çıkan gazete, Zürih, 9.7.1986).

GSYİH'nın; yaşam düzeyini (niveau de vie), vergi yükünü (charge fiscale), borç yükünü (poids de la dette) ve uluslararası kuruluşlara yatırılan ödentileri (contributions aux organismes internationaux) vb. hesaplamaya yardım ettiği bilindiğinde, var olan gizli ekonominin, insanı, belli sayıdaki ekonomik usavurumun (raisonnements économiques) bütünüyle sapması tehlikesiyle karşı karşıya bıraktığı anlaşılır.

Saptırma sorununun (probleme des falsifications) tıbbi istatistiklerde de (statistiques medicales) olduğu bilinmektedir. Belirli hastalıkların yüz kızartıcı olduğu düşünüldüğünden, bireyler ya da doktorlar, bu hastalıkları bildirmeme eğilimindedirler; kanser, akıl hastalıkları, cinsel ilişkiyle bulaşan hastalıklarda vb. olduğu gibi.

Belli sayıdaki intiharların (suicides) kaza (accident) gibi gösterildikleri de bilinmektedir.

## 2.2 Gözlem ya da Anket Yanılgıları (Erreurs d'observation ou d'Enquete)

Yanıtçının (enquete), bile bile yanlış yanıtlamak istediği nazik sorular (questions delicates) dışında kalan çok sayıdaki yanılgı, iyi niyet yoksunluğu (manque de bonne volonte), aldırmaçlık, ihmal ve tembelliğe bağlı olarak ortaya çıkabilmektedir.

Anketin yararını anlamayan yanıtçı, buna gereken zamanı harcamamakta, ya da, soru kâğıdını, belirli soruları anlamayan ya da açıklamaları (explications) okumayı unutan düşük nitelikli bir memura (emplo ye) doldurtmakta, böylece, yanlış anlamalar, eksiklikler ve tutarsızlıklar (incoherences) ... ortaya çıkmaktadır.

Ancak, yanıtların tamlığını ya da güvenilirliğini (exhaustivite ou fiabilite des reponses) denetlemek zahmetine katlanmadığı ya da inatçı yanıtlıların (enquetes recalcitrants) ısrarla ardına düşmediği zaman, sorumluluğun bir bölümü anketçiye de (enqueteur) ait olabilir. Nüfus sayımlarında, kentin kimi mahallelerine (quartiers) gidilmediği, büyük yapılarda (grands immeubles) oturanlardan kimileri, sayım memuru (en- queteur) geçtiği sırada yerlerinde olmadığı ve o da, sırf arama zahmetine katlanmadığı için, bu kişilerin sayılmadığı ortaya konulabilirdi.

Yanıtçının ihmalleri sayım memurunun ihmalleri (negligences de l'enquete et de l'enqueteur) ile birleşince, bunlardan doğan yanlışlar o oranda artar.

Gelişmekte olan ülkelerde (pay en soie de developpement (P.V.D.)), okuma yazma bilmeme (analphabetisme), kişilerin, kendilerini ilgilendiren verilere ilişkin kesin bir görüşlerinin olmamasına ve böylece, bu

yüklük mertebelerini (ordres de grandeur) yuvarlaklaştırma eğilimi göstermelerine yol açtığı için, anket yanlışları (erreurs d'enquete), farklı boyutlara ulaşır. Bunlara, yer uzaklığı ve yer değiştirme güçlüğü sorunu (probleme des distances et de la difficulte des déplacements), dil sorunları (problemes de langues) ve daha başka sorunlar eklenir.

### **2.3 İşlem (Bilişim) Yanlışları (Erreurs de Depouillement (İnformalique))**

Soru kâğıtları İstatistik Dairesine (Office statistique) geri dönünce, bunların işlenmesiyle yanlışların bir bölümünün ortaya çıkması gerekirdi. İlke olarak bu böyledir, ancak, işlem sırasında, hatta bilişime<sup>9</sup> (informatique) başvurulduğunda, işe yeni yanlışlar karışabilir. Burada üç aşama ayırdedilebilir :

---

<sup>9</sup> Ekonomik, sosyal vb. alanlarda toplanıp derlenmiş bilgilerin özellikle elektronik makineler aracılığıyla, düzenli ve usa uygun biçimde işlenmesi bilimi (Çevirenin notu).

- düğümcü <sup>10</sup> (encodeuse), örneğin iki değişkeni birbiriyle karıştırırsa, düğümleme yanılığı (erreur d'encodage) var demektir; bunun sonucu olarak, nihayet belki de bir eleştirici denetim (controle critique) sırasında açığa çıkabilecek aykırılıklar görülür;
- çok kez çözümleme aşamasında (au stade de l'analyse), istatistikçi ile bilişimci (informaticien) arasındaki iletişim yokluğundan (manque de communication) doğan yanlış programlamadan (programmation mauvaise) dolayı yeni yanlışlar ortaya çıkar;
- makinelere bağlı yanlışlar (erreurs dues aux machines) pek nadir olup, örneğin, bir akım düşmesi (une baisse de courant) sırasında ya da teknik bir arıza (un défaut technique) sonunda ortaya çıkar. Ancak, çağdaş makineler, git gide güvenilir olmakta ve yanlışlar pek nadir olarak bunlara bağlanabilmektedir. Özellikle, hesap makineleri (machines à calculer) son derecede güvenilir durumdadır. Yine de, bunları kullananlar, örneğin, yanlış bir tuşa vurarak yanlışlıklar.

## 2.4 Hesaplama ve Yazı Aktarımı Yanlışları (Erreurs de Calcul et de Transcription)

Bu yanlışlar, genellikle, görevlinin yorgunluk ya da dikkatsizliğinden (manque d'attention) doğmaktadır. Uzun süren çalışmalarda bun

lardan kaçınılamaz. İstatistik yıllıkları (armuaires statistiques) gibi büyük yayınlarda durum böyledir. Morgenstem bu konuda şunları yazıyor :

"Metin, çizelge ve formüllerle birlikte, diyelim 500 sayfalık bir kitapta, toplam olarak (pozisyonları da dahil) bir buçuk ya da iki milyon işaret kolaylıkla bulunabilir. Doğal istatistik yasalarına (lois statistiques naturelles) göre, ilk provalar (epreuves) dizisinde hiç bir baskı yanlış (faute d'impression)

---

<sup>10</sup> Verileri, bir düğüm (code) ya da düğümlemiş damga takımı (jeu de caracteres) kullanarak, asıl biçimine yeniden çevrilme imkânı verecek biçimde çeviren görevli; kodcu (Çevirenin notu).

bulunmaması güçlü olarak (virtuellement) mümkün değildir. Provaların dizildiği el yazısı metin (manuscrit) bütün yanlışlardan arındırılabilir de değildir." (s. 36)

O halde, yazı aktarımından (transcription) gelen bir yanlışın sürüp gitmesinden kaçınmak isteniliyorsa, hiç değilse örnekleme yoluyla (par sondage), yinelemeli denetimler (contrôles repetes) yapılmalıdır.

Basit hesaplamalarda (calculs simples) bile, memurun usavurma yanlışından (faute de raisonnement) ileri gelen yanlışlar işe karışabilir. Bunun eğlendirici bir örneği otomobil kayıtlarından (immatriculations d'automobiles) çıkarılan hızlı göstergelerimizde (indicateurs rapides) görüldü: % 100'ü aşan, örneğin % —150, % —250 gibi eksi değişim oranları (taux de variation négatif s) vardı! Değişken (variable) 150' den 50'ye geçince, memur şu usavurumu (raisonnement) yürütmüştü : 50'den 150'ye % 200'lük bir artış (augmentation) vardır, o halde, 150'den 50'ye % — 200'lük bir azalış (diminution) olur! Aylarca bu yanlışın farkına varılmadı. Bu da, abonelerin (abonnes), istatistik göstergelerini (indicateurs statistiques) her zaman okumadıklarını gösterir.

## 2.5 Zamanlama Yanlışları (Erreurs de Calendrier)

Bunlar, genellikle, İstatistik Enstitüsüne (Institut de statistique) ve sayımın yanlış tasarımına (mauvaise planification d'un recensement) bağlanabilir. Sayım tarihi (date d'un recensement), nüfusun bir bölümünün yerinde bulunmadığı bir bayram dönemine (periode de fete) ya da tatile (vacances) rastladığı zaman, bu durum ortaya çıkar. Sayım tarihi zamanla değişip, veriler, ondan sonra artık tam karşılaştırılır olmadığı zaman da bu durum görülür. Morgenstern eğlendirici bir örnek veriyor (s. 43). 1910- 1920 arasında Bulgaristan'daki domuz sayısı iki katına çıkmıştı. Sayım düzenli olarak 1 Ocakta yapılmıştı. Buna göre, çok hızlı bir hayvancılık gelişmesi (deveïppement rapide de lelevage) olduğu sonucu çıkarılabilecekti, ancak, bu bir yanlış olurdu. Bunun açıklaması, çok yalın olarak, Bulgaristan'da domuzların hemen hemen yarısının Noel'den önce kesilmesiydi. Ancak, Birinci Savaşın sonra, bu ülkede <sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Birinci Dünya Savaşı (Çevirenin notu).

Eski Jülyen Takvimi<sup>12</sup> bırakılıp Gregoryen Takvimibenimsendi,<sup>13</sup> dini bayramların (fetes religieuses), hep eskiden olduğu gibi, yani 13 günlük bir arayla kutlanması sürdürüldü. Sonuç olarak, 1 Ocak 1910, Noel den sonraya domuzların kesilmiş olduğu bir sıraya, 1 Ocak 1920 ise, Noel den önceye, zaten kesilmeye mahkûm olan bu hayvanların, henüz canlı oldukları ve bu nedenle de sayımlarının yapıldığı bir ana rastlıyordu.

## **2.6 İstatistik ya da Ekonomi Kuramı Yanılgıları (Erreurs de Theorie Statistique ou Economique)**

Nihayet, geriye, kuram ya da usavurum yanılgılarından (erreurs de theorie ou de raisonnement) oluşan geniş bir küme kalmaktadır. Bu kümede birçok yanılgı türü ayırdedilebilir.

### **2.6.1 Bunların ilki, tanımların yol açtığı yanılgı ve yanlış anlamalardır (erreurs et malentendus causes par les definitions).**

İstatistiklere yalan söyletmenin (faire mentir les statistiques) en yalın biçimi, değişkenlerin tanımını (definitions des variables) gizlemek ya da gerektiğinde değiştirmektir.

İşte, buna eğlendirici bir örnek : "Hangisi dalha iyidir: milyoner olmak mı yoksa veremli olmak mı?" Yanıtın, "veremli olmak daha iyidir" olacağı bellidir. Çünkü günümüzde, veremlilerin sadece pek küçük bir yüzdesi öldüğü halde, milyonerlerin hepsi ölecektir. Bu yanıtta ters düşünce (paradoxe) iki farklı kavramın kullanılmasına dayanmaktadır: ilkinde, genel ölüm oranı (mortalite generale), İkincisinde ise, tek bir nedene bağlı ölüm oranı (mortalite due à une seule cause) söz konusudur.

---

<sup>12</sup> Milâttan 46 yıl önce Jül Sezar'ın düzenlediği ve Gregoryen takviminden, şimdiki durumda 13 gün geride olan bir takvim (Çevirenin notu).

<sup>13</sup> Papa XIII. Gregorius tarafından 1582'de düzeltilip şimdiye kadar kullanılmakta olan, 1926'dan beri Türkiye'de de kullanılan takvim; Milâdi Takvim (Çevirenin notu).

Kimi görüşmelerde ya da siyasal tartışmalarda olup bitenler, temelde bundan farklı değildir. Karşı düşüncede olanları susturmak için farklı tanımlar kullanılır.

Ancak, tüm yanıltma niyetleri dışında bile, tanım farklılıkları pek çok yanlış anlamaya yol açabilir.

Herkesin bildiği bir örnek, işsizlik (chômage) olup, her yerde yasal bir tanıma göre belirlenir ve bu tanım bir ülkeden öbürüne tümüyle değişebilir. Sonuç olarak, işsizlik istatistikleri (statistiques du chômage) pek de karşılaştırılır gibi değildir.

Nüfus (population) alanında, söz konusu edilen kavramın, belli bir undaki hazır nüfus<sup>14</sup> (population presenle à un moment donne), sürekli oturan nüfus<sup>15</sup> (population de residence habituelle) ya da yasal olarak oturan nüfus mu (population legalement domiciliee) olduğu belirtilmelidir; milli işgücünün (population active nationale) ya da yurt içi işgücünün mü (population active interieur) gösterildiği belirtilmelidir; aynı farklılığın, gayri safi milli hasıla (GSMH)<sup>16</sup> ve gayri safi yurt içi hasılanın (GSYİH) yer aldığı milli muhasebede {comptabilite nationale} gözetilmesi gerekir.

Ülkelerin, karayolu ölümleri (7 gün veya 30 gün içinde mi ya da daha sonra mı?), bebek ölüm oranı (mortalite infantile), hatta doğum ve ölümler (de facto mu ya da de jure mi?) konusundaki tanımları aynı değildir.

Karışıklığı yaygınlaştırmak için, veriler, görüntüsü elverişli olan bir dönemden de seçilebilir. Örneğin, enflasyonun yavaşladığını (ralen- tissement de l'inflation) tanıtlamak için iki ay daha göz önünde bulundurulmuş olsa, sonucun farklı olacağı çok iyi bilinirken, belli bir dönem seçilir. Veya dahası, ekonominin büyümesini (croissance de leco- nomie) göstermek için, dönemin en yüksek ve en düşük değerleri (le maximumet le minimum ducycle) karşılaştırılır.

<sup>14</sup> De facto nüfus; bu kavramda, bireyler (ya da hayati olaylar), belli bir zamanda bulundukları (ya da oldukları) coğrafi bölgeye bağlı olarak gösterilirler (Çevirenin notu).

<sup>15</sup> De jure nüfus; bu kavramda, bireyler (ya da hayati olaylar), resmi oturma veya başka geçerli yasal kriterler gereği bir coğrafi bölgeye bağlı olarak gösterilirler (Çevirenin notu).

<sup>16</sup> Produit national brüt (PNB) (Çevirenin notu).

Bu tür işlemler ve daha birçoklarıdır ki, kimilerine, istatistiklerle, ne olursa olsun, tanıtılabileceğim söyletir.

Neden kavramı, tanım kavramına indirgenebilir. Bunun dikkate değer örneği, ölüm nedeni istatistikleridir (statistiques des causes de deces) : bu istatistiklerin, ölümün başlıca ve asıl nedenine (cause principale et immediate du deces) dayandırılması gerekirdi. Ancak, nedenler çoksa ve başlıca nedeni ayırt etmek güçse, neye karar verilecektir? Muzip bir doktor, verdiği raporlarda, ölüm nedeni olarak, sürekli biçimde kalp durmasını (arret du coeur) gösterme adetin deydi.

Kişi başına rakı tüketimi, başka yerlerde yılda 2 - 2,5 litreyi geçmezken, bu sayı Lüksemburg'da 7,5 litreye yükselmektedir: buna göre, Lüksemburglular, yoksa içkici midirler? Hayır, alkole konan vergi dü

zeyinin önemsiz olması, çok sayıda dış alıcıyı (clientele etrangere) çekmekte, istatistiklerden, yerleşik alıcıların (clientele residente) ayırt edilmesinde başarısız kalınmaktadır. Böylece, gerçekte, bir ihracat (exportation) yapılmışken, bu bir yerli tüketimmiş (consommation indigene) gibi görünmektedir.

### **2.6.2 Sınıflama listeleri (nomenclatures) sorununun ünü daha az yaygın değildir.**

Dış ticaret konusunda, ülkelerin, uzun zamandır ithalat ve ihracat istatistiklerinin (statistiques des importations et des exportations) karşılaştırılabilirliği olanaksız kılan farklı sınıflama listeleri olmuştur.

Sınıflama listeleri tam (complete) olmadıkları için de sorunlara yol açabilirler. Evlilik durumuna (etat matrimonial) ilişkin kimi sınıflama listeleri, gün geçtikçe sayıları artan bir küme oluşturan ayrı yaşayan kişileri (personnes separees) belirtmeyip, bekârlar (celibataires), evliler (maries), dullar (veufs) ve boşanmışları (divorces) birbirinden ayırmaktadırlar. Bunun sonucu olarak, evliler kümesi haksız yere şişirilmekte ve istatistikler, ülkenin evlilik durumunun (situation matrimoniale) doğru bir görüntüsünü vermez olmaktadır. Gerçekten ayrı

yaşayanlarla (vrais separees), yani, uyuşmazlık (mesentente) nedeniyle ayrı yaşayanlarla, kimi göçmen işçilerde (travailleurs migrants) olduğu gibi, mesleki nedenlerle geçici olarak ayrı yaşayan eşleri (epoux momentanement separees) birbirinden ayırmak gerektiği için, durum daha da karışmaktadır: bu yüzden, göç alan ülkede (pays d'accueil), evli erkekler (hom- mes maries) sayısı evli kadınlar (femmes mariees) sayısının üstünde (ve göç veren ülkede —pays d'emigration— bunun tersi) olabilmektedir. Mali nedenlerle ayrı yaşamaları gerçek olmayanlar (faux separees) bile vardır.

### 2.6.3 Örneklemeye yanlışları (erreurs de sondage)

Tam sayımların (recensements exhaustifs) yüksek giderlerinden kaçınmak için, bir yığından (ensemble) çekilen yüzde bir kağılık bir örneğe (echantillon) dayalı bir genelleştirmeden ibaret olan örneklemelere (sondages) başvurulmaktadır. Bu teknikte, iki koşulun yerine getirileceği varsayılırsa da, bu durum, maalesef her zaman sağlanamamaktadır.

İlk koşul: örneklemeye rastgele (aleatoire) olmalı, yani, soru sorulacak birimler (unites à interroger) rastgele çekilmeli, öyle ki, her birimin çekilme olasılığı aynı olsun: Bu yöntemin sakıncası çok pahalı oluşudur; örneğin, bu biçimde belirlenen bireylerin bulundukları yer

ler coğrafi yönden çok dağınıktır veya anketin yapıldığı saatlerde bunlara rastlamak çok güçtür ya da bu kişiler, işbirliği yapmayı bile geri çevirirler. O zaman, daha az mükemmel olan bir örnekle yetinmek zorunlu olur ve yanlış kestirimi güçleşir.

İkinci koşul: örnek, belli bir minimum büyüklükte (taille minimale), örneğin, 250 ya da 300 birim olmalıdır. Çok küçük bir örnekle, ne olursa olsun, tanıtlanabilir!

Araştırma kuruluşları denilen kurumların, yöntemin kurallarına uymaksızın, “temsil edici” bir örnek (un echantillon “representatif”) üzerinde çalıştıklarını açıkladıkları durumlar vardır.



Örnekleme tabanından (base de sondage) emin olmadan, örneğin, anket birimlerinin yalnızca % 10 ya da 20'sine, hatta daha da azma dayandırılıyor ve bu birimlerin nasıl dağıtıldığı doğru olarak bilinmeden genelleştirenlere (extrapolations) gidiliyorsa, yanılğı kestirimi yapmak güçtür. <v

En nazik durum, bölük pörçük bilgilerden (renseignements fragmentaires) yalın kestirime (simple estimation) gitmektir. Örneğin, toplu durum araştırmaları (investigations sur la conjoncture) sırasında, toplu durum göstergelerinden (indicateurs conjoncturels) çoğu, inceleme yapıldığı anda henüz elde değildir. Bu durumda, yanılğı yüzdesini (pourcentage d'erreur) belirlemek, açıktır ki, olanaksızdır ve verilerin daha sonra düzeltilmesi gerekir.

2.6.4 İndeksler sorunu (question des indices), istatistikçiler ve ekonomistler (economistes) tarafından iyice bilinmektedir. Düzenli olarak, yani, bir kaç yıllık bir dönem sonunda güncelleştirilmeyen bir indeks, artık gerçeği yansıtmaz olur.

Tüketici fiyat indeksleri, düzenli olarak, halkın tüketim alışkanlıklarına (habitudes de consommation) uyarlanmalıdır. Tartıları (ponderation), sanayi ve ticaret yapılarının gelişimine uyarlanması gereken sınaî ya da ticari etkinlik indekslerinin (indices de Tactivite industrielle ou commerciale) durumu da böyledir; ektteki çizelge, Lüksemburg'da, 1980 - 1983 döneminde, eski ve yeni indeksler arasındaki tutarsızlıkları (di parites) göstermektedir. Üç yıllık dönemde, yeni indekse (nouvel indice) göre, sınaî üretimde (production industrielle) % 6,4'lük bir ilerleme olmuşken, eski indekste (ancien indice) % 2,6'lık bir düşüş saptanıyordu!

Toplu durum incelemeleri (etudes de conjoncture), bu indekslere dayandırıldığından, eski indeksi kullanmanın, insanı hangi kestirim yanılğılarına (erreurs d'appréciation) götürebildiği anlaşılır.

Benzer bir sorun, GSYİH hacmindeki büyüme oranlarının hesaplanması (computation) sırasında ortaya çıkar; tartılama yapısı (structure de ponderation) burada da sonuçlar üzerinde önemli bir etki yapar. Ancak, hesaplama işi, ekonomi kuramının (theorie economique) çok zor olan sorunları dışında kalan başka sorunlara yol açar: örneğin, mal ve hizmetlerin niteliğindeki düzelmelerin (ameliorations de qualite des marchandises et des Services), devrim yaratan bir

ilaçta olduğu gibi yepyeni ürünlerin, yeni bir bilgisayar (ordinateur) kuşağının, daha güvenli ve daha hızlı taşıtların GSYİH üzerindeki etkisi nasıl değerlendirilir? İşte, mükemmel çözümü bulunmayan bir sürü sorun.

2.6.5 Geriye, içinden çıkılması çok güç olan ekonomi kuramı yanılgıları (erreurs de theorie economique) kalıyor.

Bu konuda, bankaların milli muhasebede ele almış ile ilgili önemli bir örneğimiz oldu. Lüksemburg'da, son yirmi yıldır mali bir pazar (une place financiere) gelişmektedir. Oysa uluslararası milli muhasebe sisteminde, bankaların, tıpkı ekonominin genel giderleri (fraies generaux de reconomie) ya da bir ara tüketim (consommation intermediaire) gibi, üretim kesimlerine (secteurs productifs) yardımcı oldukları düşünülür. Böyle bir kavram, bankaların büyük ölçüde ihracat, dolayısıyla nihai talep (demande finale) için çalıştıkları bir mali pazara tümüyle uygun düşmüyordu. Bankaların milli hesaplarında (comptes nationaux des banques) nihai talep ile ara talep arasında bu ayrımın gözetilmesine gidildi ve bunun sonucu olarak, GSYİH'da % 20 mertebesinde bir yükselme (relevement) oldu! Birleşmiş Milletler (Nations Unies) ile Avrupa Topluluklarının (Communautes Europeennes) milli muhasebe sisteminin (systeme de comptabilite nationale) gelenekleri, insanı, âdeta bir anlamsızlığa (non-sens) götürmüştür. Bu da gösteriyor ki, uluslararası sistemler, belli durumlarda, uyulması olanaksız bulunan geleneklere bağlı kalmaktadır; bu konuda, eleştirici bir düşünce biçimi izlemek ve bir ülkeye özgü durumları göz önünde bulundurmak gerekir.

Kimi kuram sorunları, aşınma ve eskime paylarının (amortissements) değerlendirilmesinde de ortaya çıkar. Milli muhasebede, mali aşınma ve eskime paylarını mı (amortissements fiscaux), yoksa değerlendirilmesi çok güç kuramsal bir kavram olan ekonomik aşınma ve eskime paylarını mı (amortissements economiques) göz önünde bulundurmak gerekir? Bu, bir bölümüyle, kazanç düzeyine (niveau des profits), dolayısıyla gelirlerin yapısına (structure des revenus) ve anamal stokunun (stock de Capital) değerlendirilmesine de dayanan bir seçim yapma sorunudur!

Bir yatırımın verimlilik oranını (taux de rentabilite dun investissement) hesaplamak için, Lüksemburg Demir Yolları, bu yatırımın gelirler (recettes) üzerindeki etkisini değil, yalnızca üretim giderleri (coûts de production) üzerindeki etkisini göz önünde bulundurmaktadır. Başka bir deyişle, bir frank daha fazla gelir getirmeyecek bir milyar franklık bir yatırım, bu kurama göre, yine de yüksek bir verimlilik oranı gösterebilecekti!

## 2.7 Milli Hesapların Gözden Geçirilmesi (Les Revisions Des Comptes Nationaux)

Peki, verilerin gözden geçirilmelerine ne demeli? İstatistikçi (statisticien), burada, kusurlu olduğunu kabul etmekte ve kendi kendini, çok zaman gizlice düzeltmektedir.

O halde, ilk veri yanlış mıydı? Elbette, ancak, vicdani bir belirlemeydi bu; işte, daha iyi bir kestirim (estimation) yapmaya izin veren yeni veriler var. Bilimsel dürüstlük ve kesinlik, bir verinin, yanlışlığı ortaya çıkınca düzeltilmesini gerektirir. Diyecek yok. Ancak, bu düzeltmeler yinelenildiği ve veri başka bir biçim aldığı zaman, yanlış verilere dayalı olarak kimi ekonomik çözümlemeler (analyses economiques) yapılmış ve kimi siyasal önlemler (mesures politiques) alınmış olmaktadır ki, bundan kaygı duyulması yerindedir. Burada, istatistiğin inandırıcılığı (credibilite de la statistique) söz konusudur.

Bununla birlikte, öngörülerle (previsions) geçmişin verilerini birbirinden ayırıyoruz. Geleceğin öngörüsü (prevision de l'avenir) tanımı gereği belirsizdir. Ancak, geçmiş verilerin kestirimi (estimation de ohiffres du passe), bütün bilgi öğeleri elde olmadıkça istatistikçi yönünden, öngörünün bir bölümünü de içerir.

Milli muhasebede özellikle karşılaşılan sorun, belgelerdeki boşluklar (lacunes de la documentation) dolayısıyla, küme değerlerin (agregats), her zaman, kestirilen bir bölüm (une part d'estimation) içermesidir. O halde, verilerin zamanla değişip "iyileşmesi" kaçınılmazdır. Güç yöntem sorunlarının ortaya çıktığı sabit fiyatlı hesaplamalarda (calculs à prix constants) sorun içinden çıkılmaz bir duruma girer. Aşağıdaki çizelge, GSYİH büyüme oranlarının, 1975'ten beri, zamanın akışı içinde, her yıl, 1) eldeki belgelere (documentation disponible), 2) seçilen belli

yöntemlere (certaines options methodologiques) (GSYİH'nın ulusal biçimi ve GSYİH'nın SEC'te<sup>17</sup> öngörülen biçimi —PIB version nationale

et PIB version SEC) ve 3) sabit fiyatlı hesaplamaların temel yılına (atı nec de base) bağlı olarak nasıl geliştiğini göstermektedir.

Alçakgönüllülük kaygısıyla, ancak, kargaşa ve karışıklığı yaygınlaştırmaktan kaçınmak için de, istatistikçiler, gözden geçirilmiş verilere (revisions de chiffres) dikkati çekerek, konularıyla ilgili açıklamalar yapmak zorundadırlar. Yoksa, Disraeli nin ünlü sözünün kendilerine anımsatılması tehlikesiyle karşı karşıya kalırlar

---

<sup>17</sup> Systeme europeen de comptes economiques integres = Avrupa Tümüleşik Ekonomik Hesaplar Sistemi. Birleşmiş Milletlerin gözden geçirilmiş Ulusal Hesaplar Sisteminin, Avrupa Topluluklarına uyarlanmış olan biçimi (Çevirenin notu).

**GSYİH büyüme oranları : Ardıl kestirimler (estimations successives)**

**a) SEC'e göre büyüme oranları**

[illegible]

|               |      |       |       |       |       |       |      |       |       |       |       |
|---------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|
| 1985 sonu     | —5,8 | + 2,4 | + 1,8 | + 3,8 | + 3,0 | + 1,4 | —1,3 | + 1,7 | +2,9  | + 5,0 |       |
| Haziran 198<3 | —5,6 | + 2,3 | + 1,8 | + 3,8 | + 3,0 | + 1,4 | —1,0 | + 1,5 | + 3,2 | + 5,5 | + 2,1 |

b) Bankaların hesaba katıldığı ulusal yönetime göre büyüme oranları

| Kestirim tarihi      | Başvuru |      |      |      |      |      |      | Yılı |      |      |      |
|----------------------|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|                      | 1975    | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
| a) 1975 fiyatlarıyla |         |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Eylül 1982           | —2,1    | 5,0  | 2,2  | 3,4  | 4,0  | —1,2 |      |      |      |      |      |
| 1984/1985            | —3,4    | 2,8  | 2,5  | 5,0  | 5,6  | 4,0  | 0,8  | 0,6  |      |      |      |
| b) 1980 fiyatlarıyla |         |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Ekim 1985            | —4,2    | 2,6  | 1,9  | 4,3  | 4,4  | 3,0  | 0,2* | 0,7* |      |      |      |
| 1986 başı            | —4,2    | 2,6  | 1,9  | 4,3  | 4,4  | 3,0  | —0,6 | 1,7  | 2,4  | 4,4  |      |
| Haziran 1986         | —4,4    | 2,6  | 2,3  | 4,4  | 4,0  | 2,7  | —0,4 | 1,5  | 2,8  | 4,9  | 2,3  |
| Elim 1987            | —4,2    | 2,7  | 2,5  | 4,7  | 4,1  | 3,0  | +0,4 | 1,5  | 2,2  | 5,4  | 3,7  |

\* Geçici veriler (donnees provisoires)

- 1 Avrupa Toplulukları İstatistik Dairesi.
- 2 Lüksemburg Merkezi İstatistik ve Ekonomik İncelemeler Dairesi.

### 3. KİM! EKONOMİK İSTATİSTİKLERDEKİ YANILGILAR YE ORTAYA ÇIKARILMALARI

Şimdi, kimi anket örneklerini ve bunlarda rastlanan yanılı türlerini (types d'erreurs) görelim.

#### 3.1 Nüfus Sayımı (Recensement de la Population)

Bu sayım, en geniş istatistik çalışması (operation statistique) olarak kalmaktadır; bu yüzden, ilk sorun tamlığın (exhaustivite) sağlanması ve çift sayımların giderilmesidir (elimination des doubles comptes). Çift sayımların, kurumlarda kalan ve içinden çıktıkları hane halkında da (menaged'origine) bildirilebilen kişiler (yatılı okullar ve yurtlardaki ya da yurt dışındaki öğrenciler, askerler, hükümlüler, bedensel engelliler vb.) için ortaya çıkması olasılığı vardır. Aynı yaşayan eşler (epoux separees) için de aynı durum söz konusudur. Tamlığın sağlanmasına yaklaşımın güvenli tek bir yolu vardır, o da, karşılaştırma yapılabilsin diye, yönetsel niteliği bulunan yeni bir kaynağa (örneğin, bir nüfus kütüğüne - registre de population) sahip olmaktır.

Daha sonra, farklı değişkenlerde, ama özellikle de ekonomik faaliyetle (activite economique) ilgili olarak yapılan yorumlama yanılıları (erreurs d'interpretation) gelir. Böylece, meslekle (profession) ilgili kesin bilgilerin (indications precises) elde edilmesi güçleşir, bundan başka bireyler, mesleği, çok zaman faaliyet (activite) ya da sosyo - ekonomik statü (statrit socio-economique) ile karıştırırlar. Bu nedenle, bir genel sayımdan (recensement general) elde edilen meslek istatistikleri (statistiques des professions) düşük niteliktedir. Sosyoekonomik statüye gelince, kimi zaman, bu konuda yanlış bildirimler (fausses declarations) yapmak zorunda kalınır: bir işçi (ouvrier) saygınlık kaygısıyla, kendini memur (employe) olarak gösterir; tarımda, ticarete ve zanaatlarda çalışan yardımcılar (aidants), vergi dairesinden korktukları için, niteliklerini belirtmezler (oysa vergi dairesinin bu verilerden asla haberi olmayacaktır) vb.

#### 3.2 Aile Bütçeleri (Budgets Familiaux)

Buradaki temel sorun, rastgele bir örnek (un echantillon aleatoire) elde etmek olup, özellikle belirli düzeydeki gelirler (revenus) için zor bir iştir; çünkü bu



gelirlerin sahipleri anketçinin (enqueteur) boşboğaz olduğunu düşünürler. Birçok nüfus grubunda temsili örnekler (echantillons representatifs) elde etmenin olanaksız olduğu ortaya çıkabilir.

Gönüllü işbirliği (collaboration volontaire) sağlanan hane halklarında (menages), yine de, yazma sürekliliğinin (continuite des inscriptions),

yazılanların tamlığı ve doğruluğunun (precision) denetlenmesi söz konusudur. O halde, anketçinin; defterlerini (carnets) daha iyi doldurmalarına ve çok sayıdaki tüketim alışverişinin dökümünü elde etmek üzere, alımların yeterince doğru biçimde göstermelerine yardımcı olmak, bir de, ağırlık ve ölçü birimlerinin (unites de poids et de mesure) gerektiği gibi gösterilmesini sağlamak için, gözlem döneminin (periode d'observation) ortalarında hane halklarına yeniden uğraması yararlı olur.

### **3.3 Sanayi ve Hizmetlerde Katma Değer (Valeur Ajoutee Dans L'industrie Et Les Services)**

Milli muhasebe için yapılması zorunlu olan bu yıllık anketlerde, çok sayıda istemli ya da istemsiz yanılıyla (erreurs volontaires ou involontaires) karşılaşılır.

Böylece, işverenlerin ve girişim sahiplerinin aldıkları ücretler (remunerations des patrons et propriétaires de l'entreprise), çok zaman, ücretlilerin (salaries) ile birlikte gösterilir; bu da, bu ücretleri gizlemenin bir yoludur.

Yeniden satılmak üzere satın alınan mallar (marchandises achetees pour la revente), dikkatsizlik yüzünden, girişimin asıl üretimiyle karıştırılır.

Borç faizleri (interets sur dettes), banka giderleriyle (frais de banque) karıştırılır, yani, bir üretim etmenine yapılan ödeme (un payement de macteur) bir ara tüketim gibi işlem görür.

Yatırımlar ham madde (matieres premieres) alımlardan sayılır.

Stoklarda ya da aşınma ve eskime paylarında yanılıya düşülür.

Genel giderler (frais generaux) yeterince ayrıntılı değildir vb.

### **3.4 Dış Ticaret (Commerce Exterieur)**

Bu alanda, hâlâ, “geleneksel” ve çok sayıda yanlışlar vardır. Kendimizi belgelerdeki yanlışlarla sınırlayıp istatistiklerin işlenmesi (traitement statistique) sırasında yapılabilecek düğümleme, yazı aktarımı ve hesaplama yanlışlarını bir yana bırakalım.

Bunlar, her şeyden önce tanımlama yanlışlarıdır (erreursur lesdefinitions); örneğin, malların istatistik değeri (valeur statistique desmarchandises), ister sınıra kadar olan taşıma giderlerinin (frais de transport jusqu'à la frontiere) unutulmasıyla, ister malların değeri vergisiz (hors taxes) tanımlandığı halde, vergilerin hesaba katılmasıyla olsun, doğru olmayan bir biçimde gösterilebilir (CIF/FOB).

Kimi girişimler, malın çıktığı ülkeyle geldiği ülkeyi (pays dorigine et pays de provenance) ayırmada güçlük çekerler; bir malın geldiği ülke komşu ülke olduğu halde, çıktığı ülke daha uzaktaki bir ülke olabilir. Bu mal, genel temsilcisinin (representant general) bulunduğu komşu ülkeden geçerek gelmektedir.

Girişimce, güncel olmayan bir sınıflama listesi kullanıldığı için, malın istatistik numarası (numero statistique de marchandise) ile ülke yanlış gösterilmiş olabilir.

Nihayet, kullanılacak ölçü birimleri (unites de mesure) karıştırılmış olabilir:

- ton yerine kilogram,
- hektolitre yerine litre,
- bin parça yerine birim vb. ... gibi.

#### **4. YÖNETİMSSEL VERİ BANKALARINDAKİ YANILGILAR**

İstatistikçi, git gide yönetsel veri bankalarından (banques de donnees administratives) yararlanmaya çağrılmaktadır. Bunun sonucu olarak, yeni yanlış kaynakları ortaya çıkabilir.

Önce, tanımlar (definitions) konusuna bakalım. İstatistikçi, artık, kendi asıl tanımını önermekte özgür olmayıp, gelirin, işsizliğin vb. yönetsel tanımını (definition administrative) kabul etmek zorundadır. Bu tanım elbette bilinmektedir, ama, istatistiksel tanıma (definition statistique) geçmek için gerekli bilgi öğelerine sahip olmak her zaman mümkün olmayacaktır.

Yönetimsel veriler (donnees administratives), özellikle mali ve sosyal konularda, hilelerden (fraudes) ya da başka aksaklıklardan (accidents) tam olarak kurtulmuş da değildir. Lüksemburg'da aylık çalışma verileri (chiffres mensuels elde l'emploi) sosyal güvenlik (securite sociale) gelmektedir. Biz, bu verilerin hızlı büyümesinden olduğu kadar, kimi apansız gerilemelerinden de (regressions) şaşkınlığa düştük. Büyüme, halen çalışan, ama bildirilmemiş olan kimi grupların, hastalık ve yaşlılık sigortalarından (assurance maladie et assurance vieillesse) yararlanmak için, ödentilerini yatırmanın daha iyi olacağına karar vermeleri olgusundan ileri gelebilir.

Buna karşılık, aynı zamanda kocaları ödenti yatan ev kadınları (femmes de menage), birden bire, kaçak çalışmanın (travail noir) daha

iyi olacağına karar verirler ve böylece, artık çalışmıyormuş gibi görünürler.

Yapı işlerinde (lebâtiment), sendikalar ve işverenler (syndicats et patrons), toplu tatil (conge collectif) ayı olan Ağustos'ta, sosyal ödentilerden (cotisations sociâles) tasarruf etmek için anlaşırılar: çalışma istatistiklerinde bir gerileme... Eylül'de ise bir canlanma görülür!

Otomobil kütüğümüz (fichier automobile) altı yönetimin hizmetinde olan tümleşik bir kütüktür: bundan öylesine bir karmaşıklık doğmaktadır ki, yakında yeni bir kavram —ve belki de, az farklı verilerle— yeni bir kütük gerekecektir.

Demek oluyor ki, örgütlenmede ve bilişimdeki ilerlemelere rağmen, yanlışlar konusunda »istatistikçinin önünde daha pek çok güçlük bulunmaktadır.

## 5. ALINACAK ÖNLEMLER

Yanılığlar listemizi (nomenclature d'erreurs) yeniden ele alarak, yanlışları azaltmak için alınacak önlemleri gruplamayı deneyebiliriz.

### 5.1 Planlama Aşamasında (Au Stade de la Planification)

Büyük sayım ve anketlerin, araştırmanın bütün görünümüne dayalı uzun ve titiz bir hazırlığın konusu olması gerekir. Burada, bunlardan beşini vermek yeterli olacaktır.

Kesin olan ve anlam belirsizliği bulunmayan tanımların (definitions precises et sans ambiguïté) tam olan ve gereksiz yinelemelerden arındırılmış bulunan sınıflamaların (classifications exhaustives et sans doubles emplois) önemi belirtilmiştir. Uluslararası kuruluşların, tanım ve sınıflamaları uyumlu kılmak ve istatistikleri ülkeler arasında daha karşılaştırılır bir duruma getirmek için, çok büyük çabalar harcadığı kabul edilmelidir.

Anket tarihi (date de l'enquete), yukarıda belirtilen sakıncaları gidermek için, usa yatkın bir seçimin konusu olmalıdır.

Büyükçe bir araştırmadan önce, soru kâğıtlarını ve anketin öteki yönlerini denemek için, bir kılavuz anket (enquete-pilote) yapmakta yarar vardır. Bu sına, soru kâğıdının yığınca (population) anlaşılacak biçimde tasarlanıp tasarlanmadığından emin olmaya, kişilerin ruhsal tepkilerini (reactions psychologiques) görmeye, böylece, gerekirse, bir anketin başarısızlığını önlemeye olanak verir. Son nüfus sayımından ön

ce, iki komünde uygulanan kimi sınamalar (tests), okulda görülen eğitimle (insiruction scolaire) ilgili, çok nazık olduğu düşünülen sorudan vazgeçilmesinin, öteki hususlarda ise soru kâğıdının yeniden düzenlenmesinin daha iyi olacağını bize göstermişti.

Büyük bir nüfus sayımının amacını açıklamak ve boşboğazlıklar (indiscretions) ile verilen bilgilerin yönetsel kullanımları (utilisations administratives des renseignements communiqes) konusundaki korkuları gidermek için, yığın iletişim araçlarına (lesmedias) başvurarak, halkla ilişkilere (relations publiques) özen göstermek zorunludur.

Nihayet, anketçileri, soru kâğıtlarını doldurmada ilgili kişilere yardımcı olmaları için, bir eğitim (formation) görmeleri gerekir. Tüm nüfusu kapsayan bir

sayımda, böyle bir eğitimi gerçekleştirmek, genellikle olanaklı değildir. Ama bir örnekleme anketinde (enquete par sonde ge) sadece çok kısa bir eğitim olsun vermek için anketçileri bölge bölge bir araya getirmek olanağı vardır.

## 5.2 Anket Aşamasında (An Stade de L'Enquete)

Bir anket belli bir dönemi kapladığı zaman, örneğin, hane halklarının, bir hesap defterini (carnet de compte) bir ay ya da aylar boyunca doldurmak zorunda olduğu bir aile bütçeleri anketinde (enquete budgets familiaux), işin kavranıp kavranmadığını denetlemek ve hane halklarını, işi sonuna kadar götürmeye isteklendirmek için, âriketçinin, hane halklarını dönem ortasında ziyaret etmesi yararlı olabilir.

İstemli ya da istemsiz olarak yanlış verilmiş yanıtları (reponsesvolontairement ouinvolontairement inexactes) önlemek için, soru kâğıdına, belli yanıtlar arasındaki olası çelişkileri (contradictions, eventuelles) ortaya çıkaran süzme ya da denetim sorulan (questions filtres ou de controle) koymak iyi olur.

Ancak, doğrudan yapılan denetimler (contrôles directs), bir güvensizlik işareti olarak yorumlandığında durum nazikleşir: örneğin, istatistik enstitüsü, anketçilerinin yaptığı işi, ikinci bir ekibe denetlettiğinde, ilk anketçilere, bunun zaman zaman uygulanması gereken' bir işlem olduğunu kabul ettirmek güç olabilir.

## 53 İşlem Aşamasında (Au Stade Du Depouiiement)

Doldurulmuş soru kâğıtları (questionnaires remplis), deneyimlerin tanıtladığı gibi, büyük sayıda yanılğı içerir. Bunları nasıl bulup ortaya çıkarmalı? Kullanıcılar (utilisateurs), bilgi işlem (depouiiement) çalışmalarının hızlandırılması için istatistik kuruluşunu (service statistique) sıkıştırırken, çok zaman önemli gecikmelerle (retards) geri gelen soru

kâğıtları yığını, sorunu karmaşık bir duruma getirir. Bu iş eleştirici bir görüşle yapılmalıdır demekten daha azıyla yetinilmemelidir. Soru kâğıtlarının hepsini, ayrıntılı biçimde denetlemek maddeten olanaksız olduğundan, hiç değilse şu üç işlem uygulanabilir.

— Soru kâğıtlarının hızla gözden geçirilmesi, eksikliklerin ya da “göze batan” çok önemli kimi yanlışlıkların hemen bulunmasına olanak verir.

— Soru kâğıtlarından çekilen bir örnek derinliğine incelenebilir ve bu örnekteki girişimlere, belli verileri düzeltmek için sorular sorulabilir. Bu tür bir işlemin, yanıtçılara, yanıtlarının eleştirel bir çözümlemeye (analyse critique) konu olacağım anlatmak bakımından psikolojik bir yararı da vardır.

— Öte yandan, bilişim çalışmaları (depouillement informatique), soru kâğıtlarının topuna, özellikle, yanıtların tamlığı (exhaustivite desreponses), ussal tutarlılığı (coherence logique) ve nihayet değişkenler arasındaki miktar oranlarını (rapports quantitatifs) ilgilendiren sistemli denetimler (contrôles systematiques) uygulanması olanağını sağlar.

#### **Tamlık Denetimleri (Contrôles D.Exhaustivite)**

Bilgisayar dizelge dökümü (listing d'ordinateur), her bir soru kâğıdındaki hangi soruların yanıtlanmadığını anlama olanağını verecektir.

#### **Ussal Denetimler ya da Bağdaşırlık Denetimleri (Contrôles Logiques ou de Compatibilite)**

Bir soru kâğıdındaki tutarsızlıkları (incoherences) yakalamak için, farklı sorular arasında ilişki kurulabilir. Örneğin, bir kimse, belli bir yaşı altında, evli, dul veya boşanmış olamaz ya da bir mesleğe sahip bulunamaz; bir kadın Katolik papazı olamaz.

“Varlık koşulları” (“conditions d’existence”), biri öbürüne bağlı olan iki kaydın (poste) aynı andaki varlığını (existence simultane) denetlemekten ibarettir : örneğin, yeniden satmak üzere alımlar yapılırsa, o zaman, ilke olarak, aynı tutarda (montant) bir yeniden satış kaydının olması gerekir; ücretler (salaires) varsa, büyüklük mertebesinin, ücretler toplamının (masse des salaires) bir ortalama ücret (salaire moyen) kestirimine bölünerek elde edildiği bir “işçi sayısı” (“effectifs ouvriers”) kaydının bulunması gerekir.

#### **Oranların Hesaplanması**

Yüzde (pourcentage) ya da oran (ratio) hesaplamalarının amacı, değişkenler arasında bulunması zorunlu olan nicel bağıntıyı (relation quantitative) denetlemektir; örneğin:

— ara tüketim ile bunu oluşturan öğeler (ham maddeler, sınai hizmetler, genel giderler) ve üretim değeri oranlarının bulunması (mise en rapport);

— Katma değer ile üretim değeri arasındaki oran gibi.

Nihayet, ortalamaların (moyennes) hesaplanmasıyla aksaklıklar ve yanlışlar yelpazesi (anomalies et eventail des erreurs) ortaya konulabilir. Örneğin, işçi ve memurun ortalama çalışma sürelerini (duree du travail par ouvrier et par employe). İşçinin saat basma ortalama ücretini (salaire horaire moyen par ouvrier), memurun ortalama aylığını (traitement mensuel moyen par employe) vb. bilgisayarla hesaplamak ve elde edilen ortalamaları farklı girişimler için karşılaştırmak ilgi çekici olabilir.

#### **Yanılgıların Düzeltilmesi**

Yapılan denetimler, böylelikle, be,11 i sayıdaki yanlışın düzeltilmesine olanak verecektir. Belgeler yetersiz olduğu zaman, eksik veriler (donnees manquantes) ya da belirlenen aksaklıklarla ilgili bilgi almak için girişimin muhasebecisine (comptable) telefon etmek veya hatta onu ziyaret etmek uygun olur. Bu koşullarda, girişimin işletme hesabını (compte d'exploitation) ve genel giderlerinin ayrıntılarını kendisine denetletmek yararlı olabilir.

#### **5.4 Çözümleme Aşamasında (Au Stade de L'Analyse)**

Veriler nihayet elde edildiğinde, anket ve bilgi işlem sırasında yapılan" denetimlere rağmen, yine de hiç bir şey bu verilerin doğruluğunu güvence altına almaz. O halde, artık bireysel yanıtları (reponses individuelles) düzeltme olanağı bulunmadığından, gerekirse, tutarlılık sınamalarına (tests de coherence) dayalı olarak, kimi genel sonuçlarda (resultats globaux), belki de milli muhasebe çerçevesinde (dans le cadre de la comptabilite nationale) düzeltme yapılacaktır.

Burada, istatistik ile ekonomik incelemelerin (etudes economiques)

kaynaştırılmasının; yani, aynı enstitü (institut) içinde <sup>1</sup> istatistik üreticileri (producteurs de statistique) ile kimi kullanıcıların, özellikle de, ulusal ekonomi

---

<sup>11</sup> İstatistik enstitüsü içinde (Çevirenin notu).

(economie nationale) üzerinde (Hükümet için) incelemeler yapanların bir araya getirilmesinin sağladığı büyük yarar ortaya çıkmaktadır.

Bu incelemeler, çok zaman, kimi veriler arasındaki tutarsızlıkları ortaya koyacak, istatistiklerin eleştirisine (critique des statistiques) ve

161

verilerde kimi düzeltmelerin yapılmasına olanak sağlayacaktır. Böylelikle, istatistik üreticileri ile kullanıcıları arasında bir diyalog kurulabilir.

### **5.5 Yayınlama Aşamasında (Au Stade de la Publication)**

Bütün istatistik yayınlarında (publications statistiques), özellikle büyük yıllıklar ile anket sonuçlarını derleyen yayınlarda, okuyuculara (lecteurs), verilerin kökeni ve niteliğine ilişkin bilgi öğelerinin tümüne sahip olma olanağını sağlayacak, anketin kaynak ve yöntemleri (sources et méthodes d'enquête) üzerine olan bilgiler verilmelidir.

#### **5.5.1 Yönteme İlişkin Notlar (Notes Methodologiques)**

Bir istatistik yıllığında, her bölümün başında (okunmasa bile); değişkenlerin tanımlarını (definitions des variables); sınıflama listeleri, veri toplama ve örnekleme yöntemleri (méthodes de collecte et d'échantillonnage), zaman dizisinde olabilecek kesintiler (éventuelles coupures dans la série chronologique), yanlış kaynakları vb. üzerindeki bilgileri içeren, yönteme ilişkin bir not (une note méthodologique) bulunmalıdır. Morgenstern, soru kâğıdının basılmasını bile ögütlemektedir (s. 27) : "Soru kâğıtlarının her kullanışında (ya da soruların sözlü olarak sorulusunda), bunların açık metinleri (texte précis), kullanım açıklamalarıyla (instructions d'utilisation) birlikte, kesin sonuçlar (résultats définitifs) ve yorumlarıyla aynı zamanda yayımlanmalıdır". Bununla birlikte, bir istatistik yıllığında, bu, pek yapılabilir bir şey değildir, ancak, sayını ve anket sonuçlarını (résultats des recensements et enquêtes) içeren fasiküllere uygulanır.

#### **5.5.2 Çizelge Dip Notları (Notes En Bas De Tableaux)**



Nasıl, her çizelgeden önce, kaynak ve kullanılan birimlerle (unites employees) ilgili bilgi konuyorsa, her çizelgenin de tam bir başlığı (un intitule precis) olmalıdır. Çizelgeyi, gerekirse, kimi sıra ya da sütunların (lignes ou colonnes) özel durumlarıyla ilgili, örneğin, geçici veriler (chiffres provisoires), tanım değişikliği (modification de la definition), coğrafi kapsam (couverture géographique), dönem (periode) vb. ... gibi notlar izlemelidir.

### **5.53 Yanılının Nicel Olarak Gösterilmesi (Expression Quantitative De L'Erreur)**

Doğa bilimlerinde toplanan veriler (recueils de chiffres), ilke olarak, ölçme yanılılarına (erreurs de mesure) ilişkin kimi bilgileri de içe

rirler. Morgenstern, toplumsal ve ekonomik istatistiklerde aynı yöntemin uygulanmasına çalışılması gerektiğini düşünmekte, ancak, bu tür sayısal anlatımların (expressions numeriques) çok zaman eksik kaldığını ve kimi durumlarda, asla mevcut olmayabileceğini eklemektedir.

ABD İstatistik Yıllığı (Annuaire statistique des Etats-Unis), belki de, bu öğüdün uygulandığı tek yayındır. Bunun ekinde, her istatistik için, yalnızca yönteme ilişkin alışılmış notlar değil, hatta, örnekleme yanılılarının kestirimleri ile yetersiz yanıt oranlarından, yanlış veya eksik yanıtlardan, düğümleme ya da bilgi işleminden vb. ... İleri gelen öteki yanılıların kestirimleri de verilmektedir. Bu izlenmeye değer güzel bir örnektir.

•Kimi aile bütçeleri yayınlarında (örneğin, Büyük Britanya'da) örnekleme yanılılarının kestirimleri verilmektedir.

### **5.5.4 Yönteme İlişkin Derlemeler (Receuiſ Methodologiques)**

Büyük sayım ve anketlerde sayısız yöntem sorunları ortaya çıkar. Yönteme ilişkin deneyimlerin özel bir yayında anlatılması yararlı olur. STATEC,<sup>2</sup> bunu,

---

<sup>2</sup> Lüksemburg Merkezi İstatistik ve Ekonomik İncelemeler Dairesi (Çevirenin notu).

1981 Nüfus Sayımı, Tüketici Fiyatları İndeksi ile Aylık Sınai Üretim İndeksi Reformu ve Aile Bütçeleri Anketi dolayısıyla yapmıştır (ekteki kaynaklara bakınız). Bu tür bir yayın, yalnızca dış kuruluşlar (services étrangers) bakımından önem taşımaz, aynı zamanda, gelecek anket sırasında, buna başvurabilme şansı olabilecek kuruluş (service) için bir akıl kitabı (aide-memoire) oluşturur.

## 6. SONUÇ

Bu kısa çözümleme, konunun karmaşıklığı hakkında bir fikir vermektedir. İstatistiklerin niteliğini düşünmek, istatistik çalışmasını bütün yönleriyle düşünmek demektir.

Bu, aynı zamanda, bir temel sorundur. İstatistikler, mükemmel olmayıp, yanlışlar taşımaktadır, ama onlardan vazgeçme olanağı yoktur. Penelope'nin çalışmasını<sup>3</sup> haklı kılan şey insanı tüketen bu çabadır ki,

istatistikçi, bunu, yanlışları azaltma yolunda bir ilke olarak benimsemelidir.

Buna ulaşmak için, istatistik çalışmasının tüm evrelerinde eleştirici bir uyanıklığa gerek vardır. Ayrıca, denetimlerin benimsenmesine ve haklı olduğunun düşünülmesine de gerek vardır.

Boileau'nun şu öğüdünü unutmayalım:

“Durup dinlenmeden sanatının üstüne

Ekle çalışmanı yeniden.”<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Eski Yunan mitolojisinde Odysseus'un eşi olan Penelope, yirmi yıl süreyle yurdundan uzak kalan kocasına büyük bir bağlılık göstererek, kendisiyle evlenmek isteyenlerin önerilerini hep geri çevirmişti. Onlara, örmekte olduğu tülü bitirmeden evlenmeyeceğini söylüyordu. Gündüzün dokuduğu tülü geceleyin söker, bu yüzden de, tülün örülmesi hiç sona ermezdi (Çevirenin notu).

<sup>4</sup> “Sans cesse sur le metier Remettez votre travail.”



**AYLIK SİNAİ FAALİYET İNDEKSLERİ 1980 - 1983 Gelişmeleri**

**Eski ve Yeni Diziler — Yıllık Ortalamalar (1980 = 100)**

|      |                               | 1981 | 1982                  |        |         | 1983   |         |        |         |
|------|-------------------------------|------|-----------------------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|
| 0/0  |                               | %    | 0/g                   |        |         |        |         |        |         |
| NACE | Faaliyet kolu                 |      | Dizi1                 | İndeks | Değişim | İndeks | Değişim | İndeks | Değişim |
|      | 1.                            |      | İŞ GÜNÜ BAŞINA ÜRETİM |        |         |        |         |        |         |
| 1—4  | Sanayi toplamı                |      | E                     | 93,2   | — 6,8   | 89,8   | — 3,6   | 90,8   | + 1,1   |
|      |                               |      | Y                     | 94,3   | — 5,7   | 95,2   | + 1,0   | 100,3  | + 5,4   |
| 5    | Yapı işleri sanayii ve inşaat |      | E                     | 97,7   | — 2,3   | 94,6   | — 3,2   | 89,0   | - 5,9   |
|      | mühendisliği                  |      | Y                     | 99,2   | — 0,8   | 94,4   | — 4,8   | 92,4   | — 2,1   |
|      |                               |      | 2. AYLIK ÜRETİM       |        |         |        |         |        |         |
| 1—4  | Sanayi toplamı                |      | E                     | 93,6   | — 6,4   | 89,7   | -4,2    | 89,6   | -0,1    |

|           |                             |   |       |        |       |        |       |        |
|-----------|-----------------------------|---|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
|           |                             | Y | 94,7  | — 5,3  | 95,1  | + 0,4  | 99,3  | + 1,4  |
| (1-4)     |                             |   |       |        |       |        |       |        |
| eksi      | Demir sanayii dışındaki sa- | E | 100,4 | + 0,4  | 96,8  | — 3,6  | 98,9  | + 2,2  |
| (221+222) | nayi                        | Y | 101,5 | + 1,5  | 105,8 | + 4,2  | 115,6 | + 9,3  |
| 1         | Enerji ve su                | E | 107,1 | + 7,1  | 90,1  | —15,9  | 84,9  | — 5,8  |
|           |                             | Y | 112,9 | + 12,9 | 111,4 | — 1,3  | 113,9 | + 2,2  |
| 221+222   | Demir sanayii ve çelik boru | E | 83,8  | —16,2  | 79,2  | — 5,5  | 76,2  | — 3,8  |
|           | yapımı                      | Y | 85,1  | —14,9  | 79,9  | — 6,1  | 76,1  | — 4,8  |
| 223       | Çeliğin soğuk hadde, çekme, | E | 109,9 | + 9,9  | 107,1 | — 2,5  | 112,2 | + 4,8  |
|           | levha ve profil ürünleri    | Y | 109,3 | + 9,3  | 116,0 | + 6,1  | 129,5 | + 11,6 |
| 23        | İnşaat malzemesi çıkarımı   | E | 79,0  | —21,0  | 91,5  | + 15,8 | 84,7  | — 7,4  |
|           |                             | Y | 90,0  | —10,0  | 90,2  | + 0,2  | 87,5  | — 3,0  |

Çizelge sonundaki notlara bakınız.

| NACE    | Faaliyet kolu                                                                              | Dizi <sup>1</sup> | 1981   |         | 1982   |         | 1983   |         |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|
|         |                                                                                            |                   | İndeks | %       | İndeks | %       | İndeks | %       |
|         |                                                                                            |                   |        | Değişim |        | Değişim |        | Değişim |
| 24      | Metalik olmayan mineraller sanayii                                                         | E                 | 101,4  | + 1,4   | 95,7   | — 5,6   | 93,1   | — 2,7   |
|         |                                                                                            | Y                 | 106,2  | + 6,2   | 133,0  | +25,2   | 142,6  | + 7,2   |
| 25+26   | Kimya sanayii - sentetik lifler üretimi                                                    | E                 | 85,7   | —14,3   | 79,7   | — 7,0   | 84,6   | + 6,1   |
|         |                                                                                            | Y                 | 94,2   | — 5,8   | 92,3   | — 2,0   | 100,2  | + 8,6   |
| 31      | Madeni eşya yapımı (makine ve taşıma donatımı hariç)                                       | E <sup>2</sup>    | 96,0   | — 4,0   | 87,6   | — 8,8   | 92,3   | + 5,4   |
|         |                                                                                            | Y                 | 89,8   | —10,2   | 100,9  | +12,4   | 145,0  | +43,7   |
| 32      | Makine ve mekanik donatım yapımı                                                           | E                 | 90,6   | — 9,4   | 85,4   | — 5,7   | 75,8   | —11,2   |
|         |                                                                                            | Y                 | 96,1   | — 3,9   | 86,6   | — 9,9   | 72,8   | —15,9   |
| 33+34   | Büro makineleri yapımı - Elektrikli ve elektronik donatım yapımı - inçe aletler vb. yapımı | E <sup>3</sup>    | 118,2  | +18,2   | 120,0  | + 1,5   | 107,4  | —10,5   |
|         |                                                                                            | Y                 | 102,4  | + 2,4   | 129,0  | +26,0   | 139,9  | + 8,4   |
| 424—429 | İçki ve tütün sanayii                                                                      | E                 | 101,4  | + 1,4   | 110,9  | + 9,4   | 116,5  | + 5,0   |
|         |                                                                                            | Y                 | 96,9   | — 3,1   | 121,1  | +25,0   | 146,7  | +21,1   |
| 43—45   | Dokuma sanayii - Deri, giyim vb. sanayii                                                   | E <sup>4</sup>    | 96,5   | — 3,5   | 92,6   | — 4,0   | 103,2  | +11,4   |
|         |                                                                                            | Y                 | 99,9   | — 0,1   | 100,2  | + 0,3   | 109,3  | + 9,1   |
| 47      | Kâğıt ürünleri yapımı - Basım ve yayın işleri                                              | E                 | 98,4   | — 1,6   | 96,7   | — 1,7   | 97,8   | + 1,1   |
|         |                                                                                            | Y                 | 101,2  | + 1,2   | 99,7   | — 1,5   | 99,8   | + 0,1   |
| 481+482 | Kauçuk sanayii                                                                             | E <sup>5</sup>    | 104,3  | + 4,3   | 102,9  | — 1,3   | 108,1  | + 5,1   |
|         |                                                                                            | Y                 | 102,1  | + 2,1   | 99,2   | — 2,8   | 110,4  | +11,3   |
| 46+49   | Öteki yapım sanayii (ağaç ve ağaç mobilya sanayii dahil...)                                | E                 | 81,7   | —18,3   | 79,7   | — 2,4   | 89,2   | +11,9   |
|         |                                                                                            | Y                 | 105,1  | + 5,1   | 109,6  | + 4,3   | 113,3  | + 3,4   |

Çizelge sonundaki notlara bakınız.

| NACE           | Faaliyet kolu                 | Dizi <sup>1</sup> | 1981   |         | 1982   |         | 1983   |         |
|----------------|-------------------------------|-------------------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|
|                |                               |                   | İndeks | %       | İndeks | %       | İndeks | %       |
|                |                               |                   |        | Değişim |        | Değişim |        | Değişim |
| 3. İŞ HACMI    |                               |                   |        |         |        |         |        |         |
| 1—4            | Sanayi toplamı                | E                 | 99,6   | — 0,4   | 113,4  | +13,9   | 122,7  | + 8,2   |
|                |                               | Y                 | 103,7  | + 3,7   | 122,8  | +18,4   | 137,9  | +12,3   |
| 5              | Yapı işleri sanayii ve inşaat | E                 | 111,4  | +11,4   | 109,5  | — 1,7   | 124,3  | +13,5   |
|                | mühendisliği                  | Y                 | 108,2  | + 8,2   | 110,9  | + 2,5   | 124,8  | +12,5   |
| 4. İŞÇİ SAYISI |                               |                   |        |         |        |         |        |         |
| 1—4            | Sanayi toplamı                | E                 | 96,4   | — 3,6   | 92,7   | — 3,8   | 87,3   | — 5,8   |
|                |                               | Y                 | 98,1   | — 1,9   | 94,4   | — 3,8   | 89,9   | — 4,8   |
| 5              | Yapı işleri sanayii ve inşaat | E                 | 99,9   | — 1,0   | 95,9   | — 4,0   | 90,7   | — 5,4   |
|                | mühendisliği                  | Y                 | 101,0  | + 1,0   | 97,3   | — 3,7   | 92,5   | — 4,9   |
| 1—4            | Sanayi toplamı                | E                 | 102,4  | + 2,4   | 105,8  | + 3,3   | 106,4  | + 0,6   |
|                |                               | Y                 | 104,4  | + 1,4   | 108,5  | + 3,9   | 109,8  | + 1,2   |
| 5              | Yapı işleri sanayii ve inşaat | E                 | 105,9  | + 5,9   | 109,2  | + 3,1   | 110,8  | + 1,5   |
|                | mühendisliği                  | Y                 | 106,8  | + 6,8   | 109,7  | + 2,7   | 113,6  | + 3,6   |

<sup>1</sup> E = eski dizi; Y = yeni dizi.

<sup>2</sup> NACE 224, NACE 31'de kapsanmıştır.

<sup>3</sup> NACE (35+36), NACE (33+34+37)'de kapsanmıştır.

<sup>4</sup> NACE 43, NACE (25+26)'da kapsanmıştır.

<sup>5</sup> NACE 481.2, NACE 483'te kapsanmıştır.

## CUMHURİYET DÖNEMİNDE PLANLAMA HAREKETLERİ

**Vedat ATACAN**

**Bursa Planlama ve**

**Koordinasyon Müdürü**

### GİRİŞ

Planlama, günümüzde gelişmekte olan ülke ekonomilerinin kalkınmalarında önem arz eden bir olgudur.

Kimi yazarlar, planlamanın sadece bilim olduğu görüşünü kabul etmekte iseler de, esasında planlama, bilimden çok onu yönlendirme biçiminin varlığını koruyan, ekonomiyi canlandırma, harekete geçirme ve mevcut kaynakları en iyi şekilde kullanılma imkânını sağlayan yöntemdir.

Planlama, Cumhuriyet dönemi ile ülkemiz ekonomisine girmiş, 1950- 1960 yıllarının dışında ülke, Ulu Önder Mustafa Kemal ATATÜRK un ifadesi ile, çağdaş medeniyetler düzeyine ulaşılması amacı ve ilkesi doğrultusunda, ekonomik kalkınma çalışmalarına başlanılmıştır.

Çalışmada, günümüzde ekonomi ile özdeşleşen ve başlangıç yılından (1923) günümüze kadar devam eden Türk planlama çalışmaları ana hatları itibarı ile belirtilecektir.

#### Cumhuriyet Döneminin Başlangıcındaki Planlama Çalışmaları

Cumhuriyet ilanından sonra beş yıl müddetle Lozan Antlaşması gereğince gümrük duvarlarının yükseltilememesi, kurulan genç Türkiye Cumhuriyetinin Osmanlı İmparatorluğundan kalan borçların da varlığı, Milli Kurtuluş Savaşından yeni çıkan ülkenin önemli ekonomik zorluklarından belli başlıcalarıdır. Söz konusu borç ödemeleri konusundaki veriler, bu zorlukları daha açık belirtecektir.

1924 yılından yani, Cumhuriyetin ilanından bir yıl sonra, borç ödeme oranı yüzde 7,56 iken, bu oran 1938 yılında yüzde 17,8'e ulaşmıştır.



Askeri ve siyasi başarısına ekonomik zaferi de eklemek amacıyla olan Büyük Kurtarıcı, Cumhuriyetimizin Kurucusu Atatürk, bu amacı-

m “Yeni Türk Devleti cihangir bir devlet değil, iktisadi bir devlet olacaktır.” sözü ile açıklamıştır.

1923 yılından, Cumhuriyet döneminin ilk kalkınma planının uygulanmaya konulduğu 1933 yılına kadar geçen dönem, Türk ekonomi siyasetinin gelişmeye başladığı dönem olarak kabul edilmektedir.

Bu dönem içindeki hareketlerin odak noktası, özel kesimi yaratmak ve korumak idi.

1927 yılında yayınlanan “Sanayi Teşvik Kanunu” özellikle, sanayicilere vergi muafiyetleri, gümrük vergi indirimleri, hükümet yardımları ve yeni kurulacak kuruluşlar için arsa temin imkânını sağlamakta idi.

Planlı ekonomilerde uygulanan kalkınma planından ziyade, yeni kurulacak işletmeler ve bunların kuruluş yerleri hakkında hükümete sunulan rapor görünümünde olan ve 1933 yılında uygulamaya konulan, Cumhuriyet Döneminin ilk Kalkınma Planı incelendiğinde, dokuma, maden, kâğıt, seramik ve kimya sanayilerinde devletin ağırlığını koyduğu, buna karşılık özel sektörü (kesimi) denetimsiz bıraktığı gözlenecektir. Özel kesimin denetimden uzak bırakıldığı görünümünü veren, Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı, esasında özel kesime dayalı milli ekonominin ilk basamağını teşkil etmektedir. Bu planda, dikkati çeken diğer konu ise, ülkedeki yabancı kuruluşların millileştirilmesi idi. Plan döneminde yirmiyeye yakın yabancı kuruluş millileştirilmiştir.

Kaynak sağlanmasında karşılaşılan zorluklar nedeni ile 1936 yılında, İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı uygulamaya konulamamıştır.

Sanayi için, 1938- 1941 dönemlerini kapsayan dört yıllık sanayi planı, 1939 yılında büyük değişikliklere uğramış, İkinci Dünya Savaşının devam etmesi, planda sorunlara açıklayıcı ve aydınlatıcı şekilde eğilinmemesi, bu planın amacına uygun şekilde başarı sağlayamamasına neden olmuştur.

İkinci Sanayi Planını, Birinci Sanayi Planından ayıran belirgin özellik, bu planda ağır sanayiye öncelik verilmesidir. Demir Çelik ve Makina kollarındaki ilk adımlar, bu plan döneminde atılmıştır.

Bu dönemde, mevcut ulaşım ağının genişletilmesi de ön plana alınmış ve ulaşım sektörünün ana kolu görünümünde olan, kara ve demiryolu yapımında ağırlık verilmiştir. Bununla ilgili olarak, kara ve demiryollarına ait yapım verileri şu şekildedir.

#### 1923- 1950 Yıllarında Kara ve Demiryolları Yapımı (Km.)

| Yıl  | Karayolları |        | Demiryolları |       |
|------|-------------|--------|--------------|-------|
|      | Uzunluk     | Artış  | Uzunluk      | Artış |
| 1923 | 18.335      | —      | 3.756        | —     |
| 1930 | 29.636      | 11.301 | 5.639        | 1.883 |
| 1940 | 41.582      | 11.846 | 7.361        | 1.742 |
| 1950 | 47.080      | 5.488  | 7.671        | 290   |

Kaynak: DİE- 1973.

Yukarıdaki tabloda yer alan veriler, bize, 1940- 1950 yıllarını kapsayan on yıllık dönem içinde, 290 km. demiryolu, 5.488 km. karayolu yapılmışken, sadece 1930- 1940 yılları arasında 1.742 km. demiryolu, 11.946 km. karayolu yapılmış, dolayısıyla ikinci plan döneminde ulaşım ağı plan hedefine ulaşmıştır.

1923 - 1939 yılları içinde, büyük işletmelerin, devlet tarafından kurulması, devletin üretim payının ülke sanayi geneli içinde artmasına neden olmuştur.

1947 yılında yapılan kalkınma planı ise, genelde dış yardım alma prensibini gündeme getirmiştir. 1949 yılındaki A.B.D. ekonomik yardımı, bu yardımların en önemlisidir.

1947 planı incelendiğinde, planın tarım, haberleşme, sulama, enerji, demir ve çelik, çimento, maden ve sanayi alanlarını özellikle tarım ağırlıklı plan olduğu saptanacaktır.

Planlama fikrinin yönetimde bütünüyle kabul edilmemesi nedeniyledir ki, 1950- 1960 dönemi Türk Ekonomisinde Plansız dönem olarak kabul edilmiştir.

Bu dönemde, tarım sektöründe gözlenebilir bir artış ve verimlilik söz konusudur. Bu da, tarımın özellikle dış yardım kapsamı içinde gerçekleştirilen tarımın makinalaşmasından kaynaklanmaktadır.

Diğer taraftan, aynı dönemde, ülke ekonomisinin sanayileştirilmesi de gündeme getirilmiş ise de, tarım kesiminden, sanayi kesimine yeterli kaynak aktarılması yapılamadığından sanayileştirilme konusu arzulanan şekilde gerçekleştirilememiştir.

Buna rağmen, tarımdaki makinalaşmanın kapalı köy ekonomilerinin pazarlarla bütünleşmesi 1950- 1960 yıllarını kapsayan on yıllık dönem içinde sağlanmıştır.

## **Devlet Planlama Teşkilatının Kuruluşu ve Beş Yıllık Kalkınma**

### **Planları**

30 Eylül 1960 tarihinde 91 sayılı Kanunla Devlet Planlama Teşkilatı kurularak, ülkedeki plan ve programların bu teşkilat tarafından hazırlanması ilgili kanunda belirtilmiştir. Diğer taraftan 1961 Anayasasının 129 nün maddesi planlı kalkınmanın varlığını belirtmiştir.

DPT kuruluşundan itibaren iki perspektif plan, beş yıllık kalkınma planı ve yirmiden fazla yıllık program hazırlamıştır. Söz konusu teşkilatça hazırlanan birinci ve ikinci beş yıllık kalkınma planları birinci perspektif, üçüncü, dördüncü ve beşinci beş yıllık kalkınma planları da ikinci perspektif plan dâhilindedir.

1963 yılında uygulamaya konulan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının hazırlanma amacı şu şekilde belirtilmiştir:

Bu plan; "Milli tasarrufu arttırmak, yatırımları toplum yararına gerektiği önceliklerle yöneltmek ve iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı gerçekleştirmek üzere hazırlanmıştır."

Bu amaç, aynı zamanda, plansız dönemin sona erdiğini ortaya koymaktadır.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, birinci aşamada, ülke ekonomisi için tutarlı kalkınma politikalarını ortaya koyabilmek, bunlar arasında seçim yapabilmek, ikinci aşamada, birinci aşamada tanımlanan hedeflerin sağlanma gereklerinin araştırılması ve üçüncü aşamada da etkenlik araştırmasından oluşan Prof. Tinbergenin aşamalı planlama metodolojisi uygulanarak hazırlanmıştır.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı incelendiğinde, bu planın kamu kesimi için bağlayıcı nitelik taşıırken, özel kesim için özendirme niteliğini taşıdığı görülecektir. Yani, bu planda, özel kesimden, özel kesimin hem ekonomik kalkınmaya katkıda bulunması, hem de ekonomik kalkınma yoluyla güçlenmesi arzulanmaktadır.

On beş yıllık bir görüş ile hazırlanan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında kalkınma hızının yüzde 3'edi, ülkenin kalkınması için gerekli olan her sahada yeter sayıda üstün ilim adamı ve teknik mütehasssın yetiştirilmiş olması, istihdam meselesinin çözülmesi, dış ödeme dengesine ulaşılması hedeflenmiştir.

Bu hedef dahilinde, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, olması gerekeni değil, olanı ortaya koyan bir belge görünümündedir. Dolayısıyla, bu planda öngörülen hedeflerin (sosyal, idari ve teşkilatlanma) hemen

hemen hiçbirini gerçekleştirilememiştir. Çünkü plan ekonominin temel yapısal niteliklerini değişmez tutmuş, sadece bunların emare ve sonuçları üzerinde durarak onları değiştirmeyi amaçlamıştır.

#### İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

1967 - 1972 yılları arasında uygulanması için hazırlanan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, önceki planda yer alan amaçları ihtiva etmesine rağmen, Birinci

Beş Yıllık Kalkınma Planına oranla daha başarılı idi. Bunun da nedeni, bu planın, planlama nosyonuna sahip uzmanlar tarafından hazırlanmasıdır.

Bu dönem, devletin özel sektörü özendirici kararlar aldığı ve bunları uygulamaya koyduğu bir dönem görünümünü taşımaktadır. Bu amaçla, özel sektör girişimlerine çeşitli vergi muafiyetleri ve borç alma imkânı sağlayan Teşvik Belgesinin verilmesi, uygulanması ve takibi görevini üstlenen (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı) bünyesinde Teşvik ve Uygulama Dairesi kurulmuştur.

Gerek, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, gerekse İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, sanayileşme için gerekli olan yatırım ve ara mallarının payı oldukça azdır. Sanayileşmiş ülkelerde, tüketim mallarının payı yüzde 14, yüzde 20, yatırım malları sanayiinin payı yüzde 45, yüzde 50 iken, bu oran ülkemizde tamamen ters yöndedir. Yani, tüketim mallarının payı yüksek, yatırım mallarının payı düşüktür. Her ne kadar, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı sonunda, ara malları ve yatırım mallarının imalat sanayi içindeki payı görece bir artış göstermekte ise de, bu artış sanayileşme için yeterli değildir.

### **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**

Bir yandan tüketim mallarının payının yüzde 28,3'e düşürülmesi, ara ve yatırım mallarının payının da yüzde 61,7'ye çıkarılmasının öngörüldüğü, diğer yandan AET'ye katılma aşaması dikkate alınarak hazırlanan ve 1973 -1977 yıllarını ihtiva eden Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, ikinci perspektif planının ilk dilimini oluşturmaktadır.

Plan, sonuç itibarı ile planın ekonomiye olumlu yönde katkısı olacağını göstermektedir. Aynı planda, özel kesimin kalkınmada dinamik bir etken olarak yer almasını sağlamıştır.

### **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının uygulama dönemi içinde, (1973 - 1977) özellikle 1974 sonrasında, dünya ülkelerinin karşılaştığı

petrol krizinden kaynaklanan ekonomik bunalım, Türk ekonomisini de etkilemiş, yetmişli yılların başında döviz ve rezerv birikimi bakımından iyi durumda olan Türkiye'de söz konusu bunalım nedeni ile özellikle işçi, döviz girişlerinde azalma gözlenirken, sanayi ürünlerinin ihracatı yapılamamış, buna karşılık, sanayi için gerekli olan ara mal ithali artmıştır.

Ekonomiyi içinde bulunduğu zor durumdan kurtararak, ekonomik büyümeyi sağlamak amacı ile Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979- 1983) hazırlanarak uygulamaya konulmuştur.

Planın uygulanması aşamasında enflasyon, işsizlik ve dış ödeme güçlüğünün ülke ekonomisi açısından endişe verici göstergeler arz etmesi üzerine Türk ekonomi hayatına 24 Ocak Kararları olarak geçen bir dizi ekonomik tedbirler, bu plan döneminde alınmıştır.

#### **1984 Yılı Geçiş Programı**

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının sona erdiği 1983 yılında, ülkedeki siyasi değişiklik, gündeme bir yıl süreli 1984 yılı geçiş programını getirmiştir.

Ana hatları ile 24 Ocak Kararlarının varlığını koruyan, anlayış içinde hazırlanan 1984 Yılı Geçiş Programı, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı ile Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı arasında, köprü programı niteliğini almıştır. Bu program, Türk ekonomisinin tamamen liberalleşmeye yöneldiğini göstermekte, diğer yandan, özellikle ithalat ve ihracatta da serbestlik belirgin şekilde yer almıştır.

#### **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**

1984 geçiş programında var olan temel esasın 24 Ocak Kararları olduğu, önceki paragrafta belirtilmiş idi. Bu kararların ve geçiş programının uzantısı olarak hazırlanan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985 - 1989)nda, özel kesimin kamu kesiminden daha fazla yatırım yapması, başka deyişle sanayileşmenin öncülüğü özel kesime verilmiştir.

Halen, uygulama dönemi içinde bulunan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, döviz girdisi olarak, imalat ve turizm sektörleri önen; kazanmakta, bu sektörlerle ait yatırımlar teşvik edilmektedir.

#### **SONUÇ**

Cumhuriyet dönemi başlangıcından günümüze kadar, ülkemizde yapılan planlama hareketlerinin ana hatları ile yer aldığı çalışma göster

mektedir ki, Kalkınma Planlarının uygulanması aşamalarında meydana gelen siyasi ortam değişiklikleri kalkınma planlarında öngörülen hedef ve tedbirleri olumsuz yönde etkilemektedir. Her siyasi ortam değişikliği, bir önceki siyasi yönetimce hazırlanan program yatırımlarının değiştirilmesine neden olmakta, dolayısı ile, belirlenen hedeflere ulaşılması imkânsız hale gelmektedir.

Bu nedenle, kalkınma planları ve yıllık programların, siyasi ortam değişikliklerinden etkilenmeyecek şekilde düzenlenmesi ve kalkınma plan ve programlarında ulaşılması istenen hedefin, Ulu Önder Atatürk'ün emrettiği şekilde "Türkiye Cumhuriyetini çağdaş medeniyetler seviyesine yükseltmek" fikri olduğunun unutulmamasıdır.

#### **YARARLANILAN KAYNAKLAR**

- İNAN Afet — Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1972.
- ÖZTÜRK Ahmet — Ekonomik Planlama, Örnek Basımevi, Bursa 1987.
- TAYANÇ Tunç — Sanayileşme Sürecinde 50. Yıl, Milliyet Yayınları, İstanbul 1973.
- Başbakanlık Yayınları:
  - Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, Ankara 1964.
  - İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, Ankara 1967.
  - Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, Ankara 1973.
  - Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, Ankara 1979.
  - Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, Ankara 1985.





## MÜLKÎ İDAREDE İZ BIRAKANLAR

### MEHMET ALİ AYNÎ

**Mehmet ALDAN**

Mehmet Ali Aynî, eğitimci, mülkî idare âmiri ve profesör olarak haklı bir üne kavuşmuş değerlerimizdendir.

#### **HAYATI**

Mehmet Ali (Aynî), Manastır Vilayetinin Serfiçe kasabasında 1868 yılında doğdu. Babası tüccardan Mehmet Necip Efendi'dir. Ailesi Osmanlı Devleti'nin yayılma döneminde Konya'dan gönderilerek yerleştirilen sipahi kökenli Aynî Oğullarındandır. Bu yüzden yerli Hristiyanlar, ailesine ve Anadolu'dan giden diğer ailelere "Konyar" adını takmışlardır.

Mehmet Ali, Serfiçe Sıbvan Mektebi'ne devam etti. Sekiz yaşında iken ailesiyle önce Selânik'e, sonra İstanbul'a geldi. Bu göçün başlıca nedeni, Yunan çetelerinin Müslüman halkı huzursuz etmesi ve bu yüzden işlerinin bozulmuş olmasıdır.

Mehmet Necip Efendi, İstanbul'dan sonra Yemen Vilayetinin Sana şehrinde Muhasebe Mümeyyizi olan kardeşinin yanına gitti, arkasından ailesini de oraya aldırtdı. Mehmet Ali, bir yandan askerî Rüştîye'ye devam ediyor, öte yandan da askerî hastahane de hekimlik yapan bir Bulgar binbaşından Fransızca dersi alıyordu.

Rüştîye'nin diploma töreninde okuduğu Fransızca nutukla, Sana Vali ve Kumandanı Ferik İsmail Hakkı Paşanın beğenisini kazandı. Paşanın armağan ettiği Fransızca kitaplar, o sırada 12 yaşında olan Mehmet Ali'nin yabancı dile olan hevesini bir kat daha artırdı.

Sana da 2 yıl kaldıktan sonra ailesiyle birlikte İstanbul'a döndü. Gülhane Askerî Rüştîyesinde orta öğrenimini, Mülkiye İradesinde lise öğrenimini ve 5 Ekim

1888 tarihinde Mekteb-i Miilkiye-i Şahanede yükseköğrenimini tamamlayarak diploma aldı.

Mülkiye Mektebi son sınıfında iken, Fransızcadan çevirdiği "İstatistik" kitabı ile Abdülhamid devrinin aydın ve açık fikirli Maarif Nâzırlarından Münir Paşanın takdirini kazandı, Bu yüzden Paşa O nu mezuniyetinden hemen sonra, İstanbul Hukuk Mektebi'nde kendisinin okutmakta olduğu İlmi Servet-i Milel (Genel Ekonomi) dersi muavinliğine getirdi ve kendisine asistan olarak aldı.

Bu görevde 9 ay kaldıktan sonra, yine Maarif Nazırı Münif Paşanın onayı ile 14 Temmuz 1889 tarihinde Edirne İradesi Tarih-i Umumi, Lisan-ı Osmanlı (Türkçe) ve ilmi Servet-i Milel dersleri Muallimliklerine atandı. Buradaki görevi bir yıl sürdü.

20 Temmuz 1890'da Dedeoğlu, 5 Ekim 1892'de Halep Merkez İdadileri Müdürlüklerine; 24 Mart 1893'de Diyarbakır Vilâyeti Maârif Müdürlüğü'ne ve Diyarbakır İdaresi Tarih-i Umumi Muallimliğine tayin olundu. 16 Haziran 1895'de İstanbul'a dönerek Maârif Nezareti İstatistik Kalemi Başkâtipliğine atandı. Bu görevde 2 yıla yakın kaldıktan sonra, Münif Paşanın yerine gelen Maârif Nâzın zamanında Maâriften ayrılarak İdare mesleğine geçti.

1 Haziran 1897 tarihinde Kosova, 18 Ağustos 1899'da Kastamonu Vilâyetleri Mektupçuluklarına atandı. Bu arada 13 Mart - 21 Temmuz 1902 tarihleri arasında Sinop Mutasarrıf Vekilliği'nde bulundu. Kastamonu'da kaldığı sürece, kültürel çalışmalara önem ve ağırlık verdi. Kastamonu Vilâyet Matbaasının büyük bir çaba sarf ederek kurdurdu. Eserlerinden bir kısmını burada bastırdı. Diğer alanlardaki başarılı çalışmalarıyla da dikkati çekerek Mutasarrıflığa yükseltildi.

17 Nisan 1903 tarihinde, Hüseyin Hilmi Paşanın Yemen Valiliği sırasında Taciz, 4 Şubat 1904 tarihinde Basra Vilâyetine bağlı Amâra, 18 Şubat 1906'da Karesi (Balıkesir), 3 Eylül 1908'de Lâzkiye Sancakları Mutasarrıflıklarına atandı. 3 Ağustos 1909'da Elaziz, 2 Kasım 1911'de Bitlis, 28 Ocak 1912'de Yanya Vilâyetlerine terfian tayin ve nakledildi.

Yanya'da çıkan Arnavutluk isyanı sonunda, Ahmet Muhtar Paşa Kabinesi ile Arnavutluk ileri gelenleri arasında yapılan anlaşma uyarınca, Arnavutluk'taki Mülkî İdare makamlarına Arnavut soyundan olanların tayinleri benimsenmiş olduğundan, Yanya Valiliği'ne Arnavut Tahsin Paşa tayin edilerek Mehmet Ali Bey, 16 Ağustos 1912'de Trabzon Valiliği'ne nakledildi.

Vali Mehmet Ali Bey'in Vilâyet işlerine sarıldığı bir sırada emekliliğine yol açan bir olay cereyan etti : Bir gece Trabzon İradesinde filozof Spinoza hakkında muallimlerden biri tarafından verilecek bir konferansı dinlemeye gitmişti. Bir aralık kendisine bir telgraf verildi. Bu

rada, “Bâb-ı Âli Baskını” bildiriliyor, Nâzım Paşanın öldürüldüğü kaydediliyor, asayişin korunması isteniyordu. İmza yerinde ise, “Talât” adı bulunuyordu. Vali, mektubun içeriğine ve o sırada hiç bir sıfatı olmayan bir parti ileri geleninin Valiliklere emir göndermesine üzülerek:

“Talât Bey'in bu hareketi bana, Patrona Halil Vakasının hatırlatıyor!” sözünü sarf ediyor.

Bu söz dallandırılıp budaklandırılarak Talât Bey e kadar ulaştırılıyor. Talât Bey Dahiliye Nazırı olur olmaz çıkardığı “Tensikat Kanununa dayanarak Mehmet Ali Bey'i, 1 Haziran 1913 tarihinden geçerli olmak üzere emekliye sevk edip yerine de şair Semih Rifat Bey'i tayin ediyor. Bundan sonra Mehmet Ali Bey'in Üniversite'de öğretim hayatı başlıyor.

Eylül 1913'de sağlık sebebiyle Darülfünun Felsefe Müderrisliğinden (Profesörlüğünden) ayrılan Emrullah Efendinin önerisi üzerine, Maarif Nâzım Şükrü Bey tarafından 31 Mart 1914 tarihinde Darülfünun Edebiyat Şubesi Felsefe Müderrisliğine tayin edildi. Ocak 1915'de Müderrisler Meclisi tarafından, Ağaoğlu

Ahmet Bey'den boşalan Edebiyat Fakültesi Reisliğine (Dekanlığına) seçildi. Bu arada, fikir hayatımızda önemli bir yeri olan “Edebiyat Fakültesi Mecmuasını” kurdu. Baban-zâde Narin Bey'le birlikte “Felsefe Terimlerini tespit etti.

Müderrislik görevine ek olarak, yeni açılan Çamlıca Kız Lisesi Edebiyat Muallimliğini, Darülfünunda yeni kurulan Tasavvuf Şubesi (ilahiyat Fakültesi) Felsefe Muallimliğini; Bâb-ı Meşihata (Şeyhülislâmlık) bağlı Medreset'ür-Reşad'm Felsefe Muallimliğini üstlendi.

20 Aralık 1917 tarihinde, Edebiyat Fakültesi Müderrisliğinden ayrıldı. İttihatçı olduğu suçlaması ile Mütarekeden sonra Şeyhülislâm Mustafa Sabri tarafından Medreset'ür-Reşad'daki görevinden azledildi. Büyük Zafer'in kazanılmasına ve Saltanatın kaldırılmasına kadar açıkta kaldı.

Aralık 1922'de T.B.M.M. Hükümeti tarafından Medreset'ür-Reşad'daki görevine iade edildi. Ekim 1923'de Ankara'ya çağrılarak Şer'îye Vekâletinde kurulan “Tetkikat ve Telifat-ı İslamiye Heyeti” üyeliğine getirildi. Bu görevi, Şer'îye Vekâlet'inin ilgası tarihi olan Kasım 1924 tarihine kadar sürdürdü. Bu tarihte İstanbul'a dönerek yeni kurulan Edebiyat Fakültesi Tasavvuf Tarihi Müderrisliğine atandı. 1925'de ek görev olarak Harbiye Mektebi Ahlâk Felsefesi, 1927'de Harp Akademisi Siyasî Tarih Muallimliklerine getirildi.

1925'de yeniden düzenlenen “Taksimâtı Mülkiye Heyeti” reisliğinde bulundu.

1926 ve 1930 yıllarında dış ülkelerde yapılan Milletlerarası Felsefe Kongrelerinde memleketimizi temsil ederek önemli tebliğlerde bulundu. 1931'de “Milletlerarası Felsefe Kongreleri Teşkilî Komitesi” daimi üyeliğine seçildi.

1933'de kurulan, İstanbul Üniversitesi İslâm İlimleri Dinler Tarihi Ordinaryüs Profesörlüğüne seçildi. 1935'de ikinci kez emekliye ayrıldı. 1937'de İstanbul Kütüphaneleri Tasnif Komisyonu Reisliğine getirildi. 75. doğum yılı dolayısıyla 20 Ocak 1943'de Eminönü Halkevi'nde büyük bir jübile düzenlendi.

1944 yılı sonlarına doğru, koltuğunun altında bir “köpek memesi” çıktı. Ameliyat olacaktı. Şöyle diyordu : “Beydeba'nın hikmetlerindendir; borcun, ateşin, düşmanın, hastalığın küçüğü yoktur. Bu sebeple ameliyat olacağım.” Önemli gibi

görünen bu ameliyat ölümüne sebep oldu. 29/30.11.1945 gecesi İstanbul'da Hakkın rahmetine kavuştu. Zincirlikuyu aile kabristanına gömüldü.

Mehmet Ali Aynî, Arapça, Farsça ve Fransızca'yı çok iyi biliyor, İngilizceye aşina bulunuyordu.

Ölümü dolayısıyla Şair Mithat Cemal'in yazdıkları, O'nu daha yakından tanımamıza yardımcı olacağı için aşağıya aktarıyoruz :

"... 36 saatten beri tarih olmaya başlayan Prof. Mehmet Ali Aynî'nin ölümüyle, mahrum ve muhtaç olduğumuz mefhumların bir örnek adamını daha kaybettik. 78 yaşında ölmesine rağmen bir örnek adam vakitsiz söndü.

İnsanlar hemen daima bir şey kokar : Bazı adam para kokar; bazı adam politika kokar; bazı adam berber lavantası kokar. Bazı adam Avrupa yahut Asya kokar, bazıları da ter kokar... Hamamsızlığın teri yahut sa'yin teri... Mehmet Ali Aynî kitap kokardı. Cebi, eli hiç boş kalmadı. Cebinde bir kitap ve beyninde mutlaka bir kitap müsveddesi vardı. Yürüyorsa, yüzde seksen kütüphaneye yahut matbaaya gidiyordu. Oturuyorsa, yüzde doksan ya kitap okuyor, ya kitap yazıyor yahut kitap konuşuyordu.

İnsanda kıymet ölçüsü, mesleğinde başladığı nokta ile vardığı nokta arasındaki mesafedir. Bu mesafe, Mehmet Ali Aynî'nin hakkında 55 yıl uzunluğundadır. Bu mesafenin yolcusu iki elimizin bütün parmaklarının üç misli kitap yazdı. Bu eserler arasında "Milliyetçilik" ismindeki kitabı, tek başına yalnız bu kitap, bir fâninin adını unutulmaktan kurtarmaya yeter. Öyle iken halâ yazıyordu ve bu okuyarak yazmaktı. Eminim ki öldüğü odada bile, çocukları açık iki kitap bulmuşlardır. Oku

duğu kitap, yazdığı kitaptı... İstatistikten ilâhiyata kadar her ilme girdi ve elinde bir eserle çıktı. Bir türlü bir müellif, ihtisas mefhumunu rahatsız etse bile, bu hâl memleketimizin lehine olan mukaddes bir kabahattir. Bazen öğrenmiş olduğunu

öğretti. Bazen da öğretirken kendi de öğrendi. Eser vermek en ileri memleketlerde bile biraz budur...”

### ESERLERİ

*Nazarî ve Amelî İstatistik, İstanbul 1890.*

*Fakir, Nicola Meyra'dan çeviri, Kastamonu 1900.*

*Küçük Tarih, Ernest Lavisse'den çeviri, Kastamonu 1901.*

*Tarih-i Edeb-i Âlem, Fredric Loliee'den çeviri, 1903.*

*Ziraat Dersleri, Kastamonu 1903.*

*Hüccet'ül-İslâm, İmam Gazali'den çeviri, İstanbul 1911.*

*Hükmi Cumhur, İstanbul 1911.*

*Örfiyât-ı Siyasiye ve Ahlakiye, Maurice Block'tan çeviri, İstanbul 1911.*

*İlim ve Felsefe, Charles Bourdel'den çeviri, İstanbul 1915. Terbiyeye Ait Tatbikat ile Birlikte Ruhîyat Dersleri, İstanbul 1915. Muallim-i Sâni Farabi, İstanbul 1916.*

*Şeyhd Ekber'i Niçin Severim? İstanbul 1923.*

*İnikat ve Mülâhazalar, İstanbul 1923.*

*Tasavvuf Tarihi, İstanbul 1925.*

*Ahlâk Dersleri, İstanbul 1927.*

*Hacı Bayram-ı Velî, İstanbul 1927.*

*Reyblilik, Bedbinlik Lâilâhilik Nedir? İstanbul 1927.*

*Darülfünun Tarihi, İstanbul 1927.*

*Rûh'ül-Beyân Müellifi Bursalı İsmail Hakkı Hakkında Bir Tetkik, İstanbul 1928.*

*Demokrasi Nedir? İstanbul 1934.*

*Her Gün Bunu Oku, İstanbul 1936.*

*Türk Ahlâkçıları, İstanbul 1939,*

*Milliyetçilik, İstanbul 1943.*

*Türk Azizleri, I. Kitap: Bursa'lı İsmail Hakkı, İstanbul 1944.*

*Hayat Nedir? İstanbul 1945..*

Ord. Prof. Hilmi Ziya Ülkene göre, Mehmet Ali Aynî'nin iki cephesi vardır : Biri basın hayatında çıkan, felsefî eserlere dair kuvvetli tenkit yazıları ile tenkitçi cephesi; diğeri de tasavvufa aittir. Burada

yazar, tam bir mistiktir. İnceleme yapmaya lüzum görmeden, büyük mistiklere doğrudan doğruya bağlanır.

### **İDARÎ GÖREVLERİ**

#### **Amâra Mutasarrıflığı**

Mehmet Ali Bey, Amâra Mutasarrıflığına atandığım İstanbul'da bulunduğu sırada öğrendi. Amâra yolculuğu 42 gün sürdü. 1904 yılı Mart ayında burada göreve başladı.

Amâra Sancağının hemen hemen üçte ikisi, Padişahın özel çiftliği idi. Burada halkın bir kısmı çadırlarda aşiret hayatı yaşıyordu. Bir kısmı ise, Basra'ya doğru, su kenarlarında ve su cetvelleri arasında tekneler içinde barınıyordu. Ayrı aşiretlere bağlı olan bu iki grup halk arasında devamlı çatışmalar oluyor, asayişsizliğe yol açılıyordu. Bu tür aşiret çatışmaları, görev yaptığı sürece Mutasarrıf Mehmet Ali Bey'i pek çok uğraştırmıştır. Bu yüzden, fazla bir varlık gösteremeden Balıkesir Mutasarrıflığına nakledilmiştir.

#### **Balıkesir Mutasarrıflığı**

Mehmet Ali Bey, yeni görev yerine Bursa - Bandırma üzerinden gidiyordu. Susurluk'tan geçerken arabasının etrafım yüz kadar Çerkeş atlısı sardı, büyük saygı gösterdi. O zaman irticalen şu mısraları söyledi:

*Gelmesin kalbine gurur Aynî,*

*Kendini gör misal-i mûr Aynî\**

*Kibri sevmez. Cenab-ı Hak asla,*

*Affolur başka her kusur Aynî.*

Mutasarrıf Mehmet Ali Aynî, "Canlı Tarihler" dizisinden yayımlanan anılarında, selefî Mutasarrıf Ömer Bey'in Balıkesir'in imarı hususundaki gayretlerini belirttikten sonra, kendi çalışmalarını şöyle sıralamaktadır:

"1. Yıkılan okul, cami, medrese ve karakolları kısmen yeni, kısmen onarım yoluyla yaptırdım. Şimdi park hâline getirilen mezarlığın çevresini duvarla çevirttim. Memleket hastahanesine cerrahî âlet ve malzeme getirttim. Şehirdeki şadırvanların sularını fennî bir şekilde isale etmek için Avrupa'dan demir borular getirterek döşettim.

2. Bandırma - Balıkesir şosesini tâmir ettirdim. Çevre yollar üzerindeki köprüleri inşa ettirerek Mutasarrıflık merkezi ile kaza ve nahi

\* Misal-i mûr = Karınca gibi, karınca kadar.

yeleri birbirine bağlaçlım. Dağıstan muhacirlerinin iskânı meselesini halleyledim. Ayrıca Erdek'te Hükümet Konağı yaptırdım..."

Bursa'da çıkarılan "Hüdavendigâr" ve İzmir'de çıkarılan "Ahenk" gazetelerinde, Mehmet Ali Aynî'nin çalışmaları hakkında haber ve makaleler çıkmıştır. Özellikle, yeniden veya onarım suretiyle hizmete sokulan okullar dolayısıyla dikkatleri üzerine çekmiş, Maarif Nezareti tarafından "Takdirname" ile ödüllendirilmiştir.

### **Lazkiye Mutasarrıflığı**

Mehmet Ali Aynî, Kanun-i Esâsî'nin (Anayasa) ilânından 3 ay sonra Lâzkiye'de göreve başladı.

Burada bulunduğu süre içinde uğraştığı belli başlı konular şunlardır:

#### **1. îâne-i Lâhmiye Sorunu**

Mutasarrıf, Lâzkiye'ye gittiği zaman, Livâ'daki okulların kapalı olduğunu hayretle gördü. Maaşları verilemeyen öğretmenler, sınıfların kapılarına birer kilit vurmak ve ekmek paralarını başka işlerden çıkarmak zorunda kalmışlardı. Öğretmenlerin aylıklarını karşılamak, amacıyla bulunan yöntem uygulanamamıştı.



Bu yöntem, kasaplarda, kesilen ve satılan hayvanlar üzerinden "İâne-i Lâhmiye" adı altında bir vergi alınmasından ibaretti.

O güne kadar, livadaki kasaplar "gemi aزی almışlar, iane-i lâhmiyenin habbesini ödememişlerdi..." Yeni Mutasarrıfın ele aldığı ilk iş, bu ianenin alınması ve okulların açtırılması oldu. Öğrenim başladı, öğretmenlerin yüzleri güldü.

## 2. Şehir Ortasındaki Mezarlığın Nakli

Şehir ortasında terkedilmiş durumda olan mezarlığın başka bir yere nakledilmesi ve bu yerin değerlendirilmesi gerekiydi. Mutasarrıf bunu yaptı. Nakledilen mezarlığın yerinde büyük bir okul yaptırdı. \*Okul öğretmenlerini "İâne-i Lâhmiye"den kurtarmak amacıyla da mezarlık arsasından boş kalan yerlere gelir sağlamak üzere dükkânlar inşa ettirdi.

İdâdi'de Türkçe öğrenimi yetersizdi. Bunun için okulda bir kütüphane açtırdı. İstanbul'dan ilginç ve yararlı kitaplar getirterek okumaya ilgiyi artırdı. Bu suretle Türkçeye de ilgi arttı.

## 3. Haşim Bey Olayı

Lâzkiye İdâdi Mektebi Müdürü Haşim Bey, ateşli bir İttihat ve Terakki yanlısı idi. Müdür, bürgün her öğrencinin Türkçe bir manzume ezberlemesini ve bunu okulda okumasını istemişti. Livâ Mühendisinin oğlu, Sultan Abdülhamid'i öven bir manzume ezberlemişti. Öğrenci okumaya başlayınca, müdür elindeki kâğıdı hiddetle almış ve parçalayarak yere atmıştı. Olay kısa zamanda duyulmuş, halk heyecana gelerek Haşim Bey'i her yerde aramaya başlamıştı.

Mutasarrıf, Haşim Bey'i güçlükle Beyrut'a kaçırdı. Bu sefer halk : "Dinsiz Haşimi kaçırdı/" diye kendisi aleyhinde homurdanmaya başladı. Bir süre sonra olay yatışmıştı ama, Mutasarrıf olanların etkisi altındaydı. Bir plân kurmuştu. Bâb-ı Âli'ye yaptığı sürekli başvurular üzerine Hamidiye Zırhlısı, Lâzkiye limanına geldi. O gece gemi süvarisi Miralay Muhtar Beye verilen yemekte Livâ ileri gelenleri de bulunuyordu. Plân gereği, yemeğin ortasında bir öğrenci, Mutasarrıfa

bir dilekçe verdi, Kumandanın, bunun ne olduğunu sorması üzerine, Mutasarrıf, sanki onu aydınlatmak amacıyla Haşim Bey olayını anlattı. Bunun üzerine Mümtaz Bey ayağa kalkarak gürlledi : “Haşim Bey Lâzkiye'ye dönmez ise şehri topa tutarım!./”

Plân başarıyla uygulanmıştı. Aynı halk, Beyrut'tan dönen Haşim Bey'i törenle karşıladı...

#### **4. *Lâzkiye - Cehle Yolunun Açılması***

Bu yolun açılması için Mutasarrıf, bizzat işin başında bulunarak sonucun kısa zamanda alınmasını sağladı.

#### **5. *Ermeni Olayı***

Keseb Halep'e yakın bir kasabadır. Adana'da Ermenilerin çıkardıkları karışıklıkların bir benzeri, halkının tamamı Ermeni olan Keseb'de de görülmüştü. Bunun üzerine çevredeki Araplar ve Türkmenler buraya hücum etmiş, 10 bin kadar Ermeni'den oluşan bir kâfile Suriye sahillerine doğru kaçmaya başlamışlardı. Olay Avrupa'ya Ermeni katliamı şeklinde duyurulduğundan Fransız Harp Filosu hareket ettirilmiş, Mesaj eri Maritim vapurlarının süvarilerine telsizle, yolcuları bulundukları yerlere bırakmaları, Ermenileri toplamak üzere Suriye'ye yönelmeleri istenmişti.

Ermenilerin büyük kısmı Lâzkiye'ye doğru geliyordu. Onları belli bir yerde tutmak ve hareketin şehre yayılmasını önlemek gerekiyordu.

Öyle yapıldı. Ermeniler, şehir dışındaki büyük ve terkedilmiş kışlalara yerleştirildiler.

Aynı günün akşamı, Fransız savaş gemileri, Lâzkiye limanına demir attılar. Gemilerde Suriye kıyılarından toplanmış 3000 kadar Ermeni olduğunu öğrenen Mutasarrıf, onları ne yapacağını Amirale sorduğu zaman : “Marsilya'ya götüreceğim.” Cevabını aldı. Mutasarrıf buna itiraz ederek : “Hayır, dedi, bu Ermeniler bizim teb'amızdır. Onları bize teslim etmeniz gerekir.” Amiral'in, icatlarının garanti edildiğine dair belge istemesi üzerine, kendisine bu belge verildi.

Ermeniler vapurdan indirildi. Yerli halk : “Ermeniler yüzünden kıtlık olacak, hastalık çıkacak”, dİ3re bağırdı ise de, etkili olmadı. Daha sonra Ermeniler eski yerlerine gönderildi. Halep ve Keseb’de asayiş sağlandı. Mutasarrıfın yerinde önlemleri sâyesinde, daha ileri dış bir müdahale önlenmiş oldu.

Mutasarrıf Mehmet Ali Bey, Elaziz Valisi olarak Lâzkiye’den ayrıldıktan sonra, Ermeni olayından dolayı kendisine, Beyrut’taki Papa Vekili tarafından “Le Grand St. Gregoir” nişanı verildi.

### **Elaziz Valiliği**

Vali Mehmet Ali Aynî, Elaziz’de ilk iş olarak yine Ermenilerle uğraşmak zorunda kaldı. O vakit Ermeniler her yerde anarşi çıkarmaya çalışıyorlardı. Alman önlemler sonunda huzursuzluk çıkarmaları önlendi.

Valinin, 1909- 1911 yılları arasında 2 yılı aşkın görev süresinde, uğraştığı belli başlı konular şunlar olmuştur:

1. Dersim, Pütürge ve Kâhta gibi yerlerin asâyişini sağlamak,
2. Vilâyette tarımı geliştirmek amacıyla Avrupa’dan tarım âletleri getirtmek, üretimi artırmak,
3. “Gölcük su ameliyeleri” için mühendisler getirtmek ve plânlar yaptırarak işe başlatmak,
4. Keban madenini tekrar işletmek,

Hasanmansur ile Halep arasında şose inşasına girişmek ve il yollarını onartmak.

Mehmet Ali Bey, Elaziz’den sonra Bitlis Valiliği’ne atandı ise de gitmediğinden Yanya Valiliği’ne tayin olundu.

### **Yanya Valiliği**

Valiyi Yanya’da uğraştıran ilk iş, mebus seçimi oldu. İttihat ve Terakki Cemiyeti, özellikle Talât Bey, ayrılıkçı düşünceler güden Avloalı

İsmail Kemal Bey’in seçilmesini istemiyordu. Gösterilen çabalar sonunda Ayan’dan Ferit Paşanın kardeşi Süreyya Bey seçtirildi.

Bir süre sonra Kuzey Arnavutluk'ta ayrılıkçı hareketler baş gösterdi. Yanya da isyanın yayılma alanında kalıyordu. İdam hükümlüsü şaki Muharrem Reşit'in isyanın başında bulunduğu ve Yanya Müftüsünün kendisini desteklediği anlaşılmıştı. Vali Müftüye, Filât'a giderek Muharrem Reşit'ten, isyanda bulunmayacağına dair "Besâ" almasını emretti, bu suretle kendisini affettireceğini söyledi. Müftü verilen emri yerine getirdi, isyanın yayılması önledi.

Ancak, isyancılar Sadrazam Gazi Ahmet Muhtar Paşa ile, Arnavutluk'ta görev yapan Türk Vali ve Mutasarrıfların yerlerine birer Arnavut Beyi'nin atanmaları hususunda anlaşmaya vardıklarından Yanya Valisi ilk anda değiştirilenler arasında yer aldı.

### **Trabzon Valiliği**

Mehmet Ali Bey'in Trabzon Valiliği sırasında, Balkan Savaşı patlak vermişti. Maliye Nezareti harp ihtiyaçları için sürekli olarak para istiyordu. Vali gerekli önlemleri alarak günü gününe para yetiştirmeye çalıştı. Bu yüzden Maliye Nazırı Abdurrahman Bey'den bir teşekkür telgrafi aldı. Vali ayrıca, Belediye Başkam ve şehrin ileri gelenleriyle işbirliği yaparak "Gönüllü Taburlar" oluşturdu, halktan kış giysileri toplattı. Bu taburlar Çatalca Savunmasında kahramanca savaştilar.

Bundan başka bölgeden, gerekli taşıt araçlarını toplattığı gibi, Erzincan, Erzurum ve Bayburt'tan gelen Tümenlerin yeme, içme ve barınma ihtiyaçları sağlanarak İstanbul'a gönderilmeleri temin olundu. Özellikle, Doğu Cephesinden gelen topların, kış mevsiminde Ziganalardan geçirilmesinde hayli sıkıntı çekildi.

Vali bu arada eğitim ve öğretim işlerini de ihmâl etmedi. Yavuz Sultan Selindin anası tarafından yaptırılan Hâtuniye Medresesi'ni onarttı. Medreselerin öğretimine de el atarak gerekli düzenleme ve iyileştirmeleri yaptı. Ayrıca, yeni ilkokullar açtı ve Sanayi Mektebini genişletti.

Bayındırlık işleri üzerinde de önemle durdu. Yol, köprü ve iskele yapımına önem verdi. Sağlık işlerini yoluna koydu. Guraba Hastahanesinin eksik olan cerrahî aletlerini tamamlattı.

Verimli çalışmalarını sürdürmekte iken, "Hayatı" kısmında açıklandığı gibi, aldığı bir telgraf üzerine söylemiş olduğu sözlerden dolayı emekliye sevk edildi.

Trabzon'da henüz bir yılını doldurmamıştı. Bundan sonra, Üniversite Öğretim görevlisi olarak yeni bir hayata başladı.

### KİŞİLİĞİ

Mehmet Ali Aynî, eğitim ve bilim yönü ağır basan idarecilerimizdendir. Doğasının bilimsel çalışmalara uygun olması yanında, bunda Mülkiye Mektebi'ni bitirmesinden sonra Milli Eğitim örgütünde görev almasının da payı vardır.

Mehmet Ali Aynî, İmparatorluğun çöküş döneminin güç şartları içinde, çalışkanlığı, dürüstlüğü, hak ve memleket severliği ile kendi sorumluluk alanlarında değerli hizmetler yapmış bilgin idarecilerimizdendir.

Üniversite Hocası olarak idare hayatında edindiği geniş deneyimlerden en iyi biçimde yararlandığı gibi; zaman zaman kendisine, üniversite dışında verilen İdarî görevlerin yerine getirilmesinde de bilim adamı erginliği ile davranmış ve sorunlara uygun çözümler getirmiştir.

Kendisini rahmet ve şükranla anıyoruz.

### KAYNAKÇA

- Canlı Tarihler, Mehmet Ali Aynî'nin Hatıraları, Türkiye Yayınevi, İstanbul 1945.*  
*Son Astr Türk Şairleri, İ. Mahmut Kemal, İstanbul 1942.*  
*Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler, Ali Çankaya, Ankara 1968.*  
*50 Meşkur Vali, İçişleri Bakanlığı, Ankara 1969.*



## HABERLER

Derleyen

**Zerrin ÖZDEMİR**

**APK Uzman Yrd.**

Bu bölümde 1 Haziran 1988 - 1 Eylül 1988 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki önemli faaliyetlere yer verilmiştir.

### SİVİL SAVUNMA GENEL MÜDÜRLÜĞÜNCE

#### YANGIN SEMPOZYUMU DÜZENLENDİ. .

Ülkemizde meydana gelen yangınların nedenleri, tahribatının daha iyi anlaşılması ve yangınlara karşı korunma, önleme ve kurtarma tedbirlerinin alınması amacıyla Sivil Savunma Genel Müdürlüğünce "Yangın Sempozyumu" düzenlenmiştir.

Sempozyum 28 - 29 Haziran 1988 tarihleri arasında DSİ Genel Müdürlüğü Konferans Salonunda yapılmış ve Sempozyuma Bakanımız Doç. Dr. Mustafa KALEMLİ, Bakanlığımız üst düzey yetkilileri, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü yetkilileri ile kamu kurum ve kuruluşlarının yetkilileri katılmışlardır.

Bakanımız Doç. Dr. Mustafa Kalemli Sempozyumda yaptığı konuşmasında, özetle "Sivil Savunma Genel Müdürlüğü pek çok sorumluluklar yüklenmiştir. Bu

Genel Müdürlüğümüz savaşta düşman taarruzlarına karşı halkımızın can ve mal emniyetini sağlamak, ekonomik varlıklarımızı korumak, işler halde bulundurmak, barışta da tabii afetlerde halkımızı korumak ve kollamak gibi görevleri üstlenmiştir. Deprem, su baskını, yangın, heyelan gibi tabii afetler her zaman ülkemizde görülebilen olaylardır.

Bu sempozyumun İçişleri Bakanlığınca ilk kez düzenlenmiş olması nedeniyle arkadaşlarıma gayretleri için teşekkür ediyorum.

Biz üst düzey yöneticileri olarak konuya bu şekilde yaklaşırsak o zaman bizimle birlikte daha alt kademelerde çalışan arkadaşlarımızın da konuya eğilmek bakımından daha gayretli olacaklardır.

Olayın vahametini, getireceği sıkıntıları önceden görebilir ve önlemlerimizi buna göre alabilirsek o zaman faydalı doğru ve güzel bir iş yapmış oluruz. Bu sempozyumdaki gayemiz önce bu olayların olmaması içindir. Bu nedenle öncelikle tedbirlerimizi alacağız, eğer olay olursa o zaman gerekli müdahaleler yapılacaktır. Bu sempozyumun bu çerçeve içerisinde tertip edilmiş olmasından dolayı duyduğum mutluluğu tekrar ifade etmek istiyor ve sempozyumun düzenlenmesinde emeği geçenlere ve değerli katkılarıyla, bildirileri ile bu olayı daha da renklendirecek olan değerli bilim adamlarına baştan teşekkürlerimi ve saygılarımı bir kere daha ifade ediyor ve hepinize iyi günler diliyorum” demiştir.



**1 HAZİRAN 1988 - 31 AĞUSTOS 1988 TARİHLERİ ARASINDA RESMİ  
GAZETE’DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ İDARE  
AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT (KRONOLOJİK FİHRİST)**

**Haydar ÖZTÜRKÇÜ**

**APK Uzman Yardımcısı**

**I — KANUNLAR**

Yayınlandığı Resmi Gazetenin

| Tarihi    | Sayısı | Konusu                                                                                                                                                  | Tarihi   | Sayısı |
|-----------|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|--------|
| 27.5.1988 | 3449   | 2821 Sayılı Sendikalar Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Bazı Hükümlerinin Kaldırılması ve Bu Kanuna Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun | 1.6.1988 | 19829  |
| 27.5.1988 | 3451   | 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bazı Hükümlerinin Kaldırılması Hakkında Kanun             | 1.6.1988 | 19829  |
| 27.5.1988 | 3452   | Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bir Maddesinin Kaldırılmasına Dair Kanun                           | 1.6.1988 | 19829  |

|           |      |                                                                                                                                                            |            |       |
|-----------|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-------|
| 27.5.1988 | 3460 | Devlet ve Diğer Devletlerin Vatandaşları Arasındaki Yatırım Uyuşmazlıklarının Çözümlemesi Hakkında Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna dair Kanun | 1.6.1988   | 19829 |
| 28.5.1988 | 3462 | 4250 Sayılı İspirto ve İspirtolu İçkiler İnhisarı Kanununun 4 üncü Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun                                                  | 1.6.1988   | 19829 |
| 28.5.1988 | 3465 | Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun   | 1.6.1988   | 19829 |
| 28.5.1988 | 3454 | Uzman Jandarma Kanunu                                                                                                                                      | 4.6.1988   | 19832 |
| 28.5.1988 | 3463 | 5682 Sayılı Pasaport Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna İki Ek Madde Eklenmesine Dair Kanun                                           | 14.6.1988  | 19842 |
| 6.08.1988 | 3467 | Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 127 nci Maddesinin Değiştirilmesine ve Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun                                            | 13.08.1988 | 19898 |
| 7.08.1988 | 3468 | 23.5.1987 Tarih ve 3376 Sayılı Kanunun 4 üncü Maddesinin Birinci Fıkrasının Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun          | 13.08.1988 | 19898 |
| 7.08.1988 | 3469 | 2972 Sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun          | 13.08.1988 | 19898 |

|           |      |                                                                                                                                                            |                  |
|-----------|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|           |      | 22.4.1983 Tarih ve 2820 Sayılı Siyasi Partiler Kanununa 27.6.1984 Tarih ve 3032 Sayılı Kanunla Eklenen 1 inci Maddesine İki Fıkra Eklenmesi Hakkında Kanun |                  |
| 7.08.1988 | 3470 |                                                                                                                                                            | 13.08.1988 19898 |

## II — KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER

| Yayınlandığı Resmi Gazetenin |         |                                                                                                                                                                                                                                |            |        |
|------------------------------|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|--------|
| Tarihi                       | Sayısı  | Konusu                                                                                                                                                                                                                         | Tarihi     | Sayısı |
| 16.06.1988                   | KHK/331 | 657 ve 3056 Sayılı Kanunlar ile 233 ve 320 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname                                                                                         | 30.06.1988 | 19858  |
| 30.06.1988                   | KHK/334 | 3167 Sayılı Kara Avcılığı Kanununun 12 inci Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname                                                                                                                          | 21.07.1988 | 19879  |
| 25.06.1988                   | KHK/330 | 2198 Sayılı Karayolları Trafik Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname                                                                                                                    | 5.08.1988  | 19890  |
| 26.06.1988                   | KHK/333 | 281 Sayılı Memurlar ile Diğer Kamu Görevlileri ye Kamu Kurum ve Kuruluşları ile ilgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bir Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname | 5.08.1988  | 19890  |
| 4.07.1988                    | KHK/335 | 1580 Sayılı Belediye Kanunu ile 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında KHK'nın Değiştirilerek Kabulü                                                                                                         |            |        |

Hakkında Kanun Hükmünde Kararname 12.8.1988 19897

### III— TÜZÜKLER

Yayınlandığı Resmi Gazetenin

| Tarihi    | Sayısı   | Konusu                                                                                          | Tarihi    | Sayısı |
|-----------|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|--------|
| 28.5.1988 | 88/12992 | Emniyet Örgütü Disiplin Tüzüğünde<br>Değişiklik Yapılmasına Dair Tüzük                          | 17.6.1988 | 19845  |
| 30.7.1988 | 88/13189 | Toplu Konut Fonunun Kullanım Şekline<br>İlişkin Tüzükte Değişiklik Yapılmasına<br>İlişkin Tüzük | 21.8.1988 | 19906  |

### IV—BAKANLAR KURULU KARARLARI

Yayınlandığı  
Resmi Gazetenin

| Tarihi    | Sayısı   | Konusu                                                                                                                                                                                                            | Tarihi    | Sayısı |
|-----------|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|--------|
| 28.5.1988 | 88/12998 | Yeni Kurulan 111 İlçenin İhtiyacını<br>Karşılama Üzere İhdas Edilen Kadrolara<br>Dair Karar                                                                                                                       | 15.6.1988 | 19843  |
| 28.6.1988 | 88/13079 | Katsayı Artışı ve Yakacak Yardımının<br>Yükseltilmesi Hakkında Karar                                                                                                                                              | 30.6.1988 | 19858  |
| 23.6.1988 | 88/13059 | Yolcu Beraberinde Gelen Eşya İçin Tek ve<br>Maktu Vergi Eşya Listesi ile Ev Eşyası<br>Listesinde Kayıtlı Eşyaların Satışını<br>Yapmak Üzere Gümrük Hattı Dışı Eşya<br>Satış Mağazaları Açılması Hakkında<br>Karar | 2.7.1988  | 19860  |
| 12.6.1988 | 88/13019 | Bazı Alanların Özel Koruma Bölgesi                                                                                                                                                                                | 5.7.1988  | 19863  |

## Olarak Tespitine Dair Karar

|           |          |                                                                           |          |       |
|-----------|----------|---------------------------------------------------------------------------|----------|-------|
| 16.6.1988 | 88/13050 | 72 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınmasına Dair Karar                      | 6.7.1988 | 19864 |
| 16.6.1988 | 88/13046 | 267 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilmesine Dair Karar | 8.7.1988 | 19866 |

Memurlar ve İşçiler ile Bunların  
Emeklilerine Yapılan Konut Edindirme  
Yardımlarından Toplanan Paraların  
Nemasının Tahsisinin Usul, Esas ve

|           |          |                                  |          |       |
|-----------|----------|----------------------------------|----------|-------|
| 26.6.1988 | 88/13094 | Oranlarının Tespitine Dair Karar | 8.7.1988 | 19866 |
|-----------|----------|----------------------------------|----------|-------|

Bazı Kuruluşların Özel Güvenlik  
Teşkilatı Kurdurulmak ve Özel  
Güvenlik Tedbirleri Aldırılmak  
Suretiyle Korunmaları ve  
Güvenliklerinin Sağlanması

|            |          |                          |           |       |
|------------|----------|--------------------------|-----------|-------|
| 28.06.1988 | 88/13000 | Hakkında Karara Ek Karar | 9.07.1988 | 19867 |
|------------|----------|--------------------------|-----------|-------|

Yüksek Planlama Kurulunun, 1988  
Yılı Programında Düzeltmeler  
Yapılması Hak- kındaki Raporunun  
Kabulü Hakkında Karar

|            |          |                       |            |       |
|------------|----------|-----------------------|------------|-------|
| 29.06.1988 | 88/13091 | Kabulü Hakkında Karar | 16.07.1988 | 19874 |
|------------|----------|-----------------------|------------|-------|

Özel Güvenlik Teşkilatı  
Kurdurulmak ve Özel Güvenlik  
Tedbirleri Aldırılmak Suretiyle  
Korunmaları ve Güvenlikleri

|           |          |                                      |            |       |
|-----------|----------|--------------------------------------|------------|-------|
| 5.07.1988 | 88/13111 | Sağlanacak Kuruluşlarla İlgili Karar | 10.08.1988 | 19895 |
|-----------|----------|--------------------------------------|------------|-------|

30.07.1988 88/13190 Türk Vatandaşlığına Alınma Kararı 17.08.1988 19902

Kamu Sektörüne Dahil İdarelerin  
İhalesi Yapılmış ve Yapılacak  
İşlerinde İhale Usul ve Şekillerine  
Göre Fiyat Farkı Hesabında

28.07.1988 88/13181 Uygulayacakları Esaslara Dair Karar 20.08.1988 19905

## V — YÖNETMELİKLER

### A — BAKANLAR KURULU KARARI İLE YÜRÜRLÜĞE KONULAN YÖNETMELİKLER

| Tarihi    | Sayısı   | Konusu                                                                                                                                                                                                          | Tarihi    | Sayısı |
|-----------|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|--------|
| 12.4.1988 | 88/12905 | Poliste Rütbe Esaslarına İlişkin Yönetmelik                                                                                                                                                                     | 6.6.1988  | 19834  |
| 22.6.1988 | 88/13061 | Tohumlukları Perakende Satacakların<br>Uyacağı Esaslara İlişkin Yönetmelik                                                                                                                                      | 3.7.1988  | 19861  |
| 20.6.1988 | 88/13086 | Hudut Bölgeleri Uçuş Yönetmeliğinde<br>Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik                                                                                                                                   | 12.7.1988 | 19870  |
| 28.5.1988 | 88/13020 | İlk Defa Devlet Kamu Hizmeti ve<br>Görevlerine Devlet Memuru olarak<br>Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlik ve<br>Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliğinin 18<br>inci Maddesinin Değiştirilmesine Dair<br>Yönetmelik | 14.7.1988 | 19872  |
| 4.7.1988  | 88/13099 | Devlet Madalya ve Nişanları Yönetmeliği                                                                                                                                                                         | 8.8.1988  | 19892  |

### B — BAKANLIKLARCA YÜRÜRLÜĞE KONULAN YÖNETMELİKLER

Yayınlandığı Resmi Gazetenin

| Konusu                                                                                                                                         | Tarihi    | Sayısı            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------------------|
| Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliği Değişikliği                                                                                               | 4.6.1988  | 19832             |
| Pul ve Değerli Kâğıtların Bayiler ve Yetkili Memurlar Vasıtası ile Satırılmasına ve Bayilere Satış Aidatı Verilmesine İlişkin Yönetmelik       | 8.6.1988  | 19836             |
| Asgari Ücret Yönetmeliğinin 14 üncü Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik                                                              | 8.6.1988  | 19836             |
| Milli Eğitim Şurası Yönetmeliği                                                                                                                | 10.6.1988 | 19835             |
| Yardım Toplama Kanununun Uygulama Esasları Hakkında Yönetmeliğın 13 üncü Maddesinin Altıncı ve Son Fıkrasının Değiştirilmesine Dair Yönetmelik | 11.6.1988 | 19839             |
| Yetiştirme Yurtları Yönetmeliğinin 20 inci Maddesinin (a) Bendinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik                                          | 14.6.1988 | 19842<br>Mükerrer |
| Çocuk Yuvaları Yönetmeliğinin 59 uncu Maddesinin (d) Bendinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik                                               | 22.6.1988 | 19850             |
| Heliport Yönetmeliği                                                                                                                           | 1.7.1988  | 19859             |
| Gümrük Yönetmeliğinin 1190 mcı Maddesi ile İlgili (23) nolu Eki Oluşturan Zati Eşya Listesinin Yeniden Düzenlenmesine Dair Yönetmelik          | 9.7.1988  | 19867             |
| Havaalanı Yer Hizmetleri Yönetmeliği (SHY-22) de Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik                                                        | 12.7.1988 | 19870             |
| Türkiye Radyo - Televizyon Kurumu Reklam Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik                                   | 12.7.1988 | 19870             |
| İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği                                                                 | 13.7.1988 | 19871             |

|                                                                                                                                                                                          |           |       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------|
| Elektrik Tarifeleri Talimatnamesinin 1 inci Maddesinin 2 inci Fıkrasının (B) Bendinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik                                                             | 13.7.1988 | 19871 |
| Valilik Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Yönetmelik                                                                         | 14.7.1988 | 19872 |
| Gelir İdaresini Geliştirme Fonu Yönetmeliği                                                                                                                                              | 14.7.1988 | 19872 |
| Devlet Sanayi Bölgeleri İçinde Devletçe İnşa Edilmiş Örnek Sanayi Sitesi İşyerlerinin Mülkiyetinin Devredilmesi Hakkında 3385 Sayılı Kanun Gereği Yapılacak Uygulamalara Dair Yönetmelik | 15.7.1988 | 19873 |
| Sendika ve Konfederasyonlarca Düzenlenecek Üye Kayıt Fişleri ve Defterlerinin Şekli ve İhtiva Edeceği Bilgiler Hakkında Yönetmelik Değişikliği                                           | 19.7.1988 | 19877 |
| Emniyet Hizmetleri Sınıfı Personelinin Rütbe Terfiinde Uygulanacak Sınav Yönetmeliği                                                                                                     | 21.7.1988 | 19879 |
| Su Sayaçları Muayene ve Ayar Yönetmeliğinin 14 üncü Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik                                                                                        | 22.7.1988 | 19880 |
| Havagazı Sayaçları Ayar ve Muayene Yönetmeliğinin 16 inci Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik                                                                                  | 22.7.1988 | 19880 |
| Elektrik Sayaçları Muayene, Tamir ve Ayar Ücretleri Yönetmeliği                                                                                                                          | 22.7.1988 | 19880 |
| 1615 Sayılı Gümrük Kanunu Uygulama Yönetmeliği                                                                                                                                           | 28.7.1988 | 19882 |
| Sayıştay Denetçi ve Raportörlerinin Denetim ve Çalışma Usulleri Hakkında Yönetmeliğin Bazı Maddelerinin                                                                                  | 30.7.1988 | 19884 |



Değiştirilmesi ve Bazı Maddelerinin Kaldırılması Hakkında  
Yönetmelik

|                                                                                                                                                                                                        |           |       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------|
| Gümrük Hattı Dışı Eşya Satış Mağazaları ve Depoları<br>Yönetmeliğinin 1 inci ve 12 inci Maddesinin 2 nci Bendinin<br>(a) Paragrafının Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik                               | 4.8.1988  | 19889 |
| BAĞ-KUR İsteğe Bağlı Sigortalılık Yönetmeliği                                                                                                                                                          | 5.8.1988  | 19890 |
| Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimi, İlgili Fabrikaların<br>Kurulmasına Dair Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmeliğin<br>Geçici 1 inci Maddesinin 2 nci Fıkrasının Değiştirilmesine<br>İlişkin Yönetmelik | 16.8.1988 | 19901 |
| Radio ve Televizyon Yüksek Kumlu ile Sekreteryasının<br>Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik                                                                                                   | 19.8.1988 | 19904 |
| 3194 Sayılı İmar Kanununa Göre Düzenlenmiş Bulunan İmar<br>Yönetmeliklerine Sığınaklarla İlgili Ek Yönetmelik                                                                                          | 25.8.1988 | 19910 |
| Fikir ve Sanat Eserlerinin İşaretlenmesi Hakkında<br>Yönetmelik'in Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına<br>Dair Yönetmelik                                                                         | 29.8.1988 | 19914 |

## VI — TEBLİĞLER VE GENELGELER

| Seri                                                                                                      | Yayınlandığı<br>Resmi Gazetenin |        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|--------|
| Numarası Konusu                                                                                           | Tarihi                          | Sayısı |
| 1988 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı                                                                    | 1.6.1988                        | 19829  |
| Döviz Tevdiat Hesaplan Karşılığı Tutulacak Munzam<br>Karşılıklara Uygulanacak Faiz Oranlarına Dair Tebliğ | 1.6.1988                        | 19829  |

|     |                                                                                                                                                                                |           |       |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------|
| 4   | 1988 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı                                                                                                                                         | 2.6.1988  | 19830 |
|     | Kaynak Kullanımı Destekleme Fonu Tebliği                                                                                                                                       | 7.6.1988  | 19835 |
|     | 1989 Mali Yılı Bütçe Çağrısı                                                                                                                                                   | 10.6.1988 | 19838 |
|     | Akaryakıt Perakende Satış Fiyatlarının Yeniden Tespitine Dair Tebliğ                                                                                                           | 26.6.1988 | 19854 |
|     | Petrol Ürünleri Fiyatlarında Yapılan Ayarlama Dolayısıyla Eski ve Yeni Satış Fiyatları Arasındaki Farkların Akaryakıt Fiyat İstikrar Fonu Plesa- bma Yatırılmasına Dair Tebliğ | 26.6.1988 | 19854 |
|     | Şeker Fiyatlarının Yeniden Tespitine Dair Tebliğ                                                                                                                               | 27.6.1988 | 19855 |
| 6   | Motorlu Taşıtlar Vergisi Genel Tebliği                                                                                                                                         | 30.6.1988 | 19858 |
| 14  | Taşıt Alım Vergisi Genel Tebliği                                                                                                                                               | 30.6.1988 | 19858 |
|     | Döviz Tevdiat Hesapları Karşılığı Tutulacak Munzam Karşılıklara Uygulanacak Faiz Oranlarına Dair Tebliğ                                                                        | 1.7.1988  | 19859 |
| 183 | Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği                                                                                                                                                | 5.7.1988  | 19863 |
| 5   | 1988 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı                                                                                                                                         | 5.7.1988  | 19863 |
| 7   | 1988 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı                                                                                                                                         | 9.7.1988  | 19867 |
| 28  | Katma Değer Vergisi Genel Tebliği                                                                                                                                              | 1.8.1988  | 19886 |
| 184 | Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği                                                                                                                                                | 6.8.1988  | 19891 |
| 152 | Gelir Vergisi Genel Tebliği                                                                                                                                                    | 11.8.1988 | 19896 |
| 153 | Gelir Vergisi Genel Tebliği                                                                                                                                                    | 16.8.1988 | 19901 |

185 Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği

18.8.1988 19903