

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 62	HAZİRAN1990	SAYI:387
İÇİNDEKİLER		
Ahmet ÖZER	:Sosyal Hizmetler Alanında Mülki İdare Amirlerine Verilen Başlıca Görevler	1
Doç. Dr. Bilal ERYILMAZ	:Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politika ve Uygulamaları.	55
Araş. Gör. Musa EKEN	:Belediye Meclislerinin Feshi, Belediye Başkanlarının Düşürülmesi ve İl Genel Meclislerinin Feshi, Sebepleri, Sonuçları ve Yargılama Usulleri	101
Selçuk HONDU	:İl Özel İdarelerinin Görevleri ve Kamusal Hizmet Yaklaşımı	151
Yrd. Doç. Dr. Zerrin TOPRAK	:Yönetim Hukukunun Nitelikleri	163
Dr. Erol ALPAR	:Devlet Memurunun Yıllık İzin Hakkı Üzerine Bir İnceleme	185
Erol ÖZGÜREL	:Türkiye Avrupa Topluluğu İlişkilerine Toplu Bir Bakış	191
Enis YETER	:Federal Almanya Cumhuriyeti İdare Sistemi Üzerine Bir İnceleme	203
Ali GÜN	:Türk Ceza Hukukunda Uyuşturucu Madde Tedariki Suçları	219
Cengiz ERGEN	:Olağanüstü Yönetim Usulleriyle İlgili Yasal Düzenlemeler ve Bazı Hususlar	257
Fazlı DEMİREL	:Az gelişmiş Bölge, TVA ve GAP	267
Faruk AKÇAY	:Gelişmekte Olan Ülkelerde İdari Reform: Bir Karşılaştırma	285
Tacettin KARAER	:Kamu Yönetimi Kurslarında Ahlak Öğretimi	299
Aziz İNCİ	:Türkiye’de Nüfus Artışı ve İktisadi Gelişme	315
Nahsen BADELİ	:İçişleri Bakanlığı’ndan Haberler	335
HABERLER		
MEVZUAT		
Haydar ÖZTÜRKÇÜ	:1 Nisan - 30 Haziran 1990 Tarihleri Arasında Resmi Gazete’de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	343
	Mevzuat Metinleri	343
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI		

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

SOSYAL HİZMETLER ALANINDA MÜLKİ İDARE AMİRLERİNE VERİLEN BAŞLICA GÖREVLER

Ahmet ÖZER

Vali

GİRİŞ

Çağın devleti, sadece dirlik ve düzeni sağlamakla kalmaz, ekonomik açıdan güçlü olanlar karşısında, zayıf olanların ve güçsüzlerin de yanında yerini alır. Devlet anlayışındaki gelişmeler sonunda, Devlet özgürlüğün bir parçası olan eşitlik adına, kurulu düzene kavuşma, dengesizlikleri giderme yoluna başvurarak, "seyirci" durumundan "düzenleyici" ve bir süre sonra da "koruyucu" duruma geçmiştir.¹

Bu incelememizde, Devletin gücünü ve kudretini kullanan mülki idare amirlerine, sosyal hizmetler alanında, özellikle son yıllarda verilen görevlerin mümkün olduğu kadar tespitine çalışacağız.

Hiç kuşku yok ki, birçok kanun, tüzük ve yönetmelikte mülki idare amirlerine sosyal etkinliklere ilişkin görevler yer almaktadır. Bunların eksiksiz olarak taranmasına ihtiyaç vardır. Ancak, burada tümünü saptama durumunda değiliz. Sadece Sosyal devlet ilkesinin hayata geçirilmesine yönelik bazı önemli ve doğrudan doğruya vali ve kaymakamlarımızı ilgilendiren düzenlemelere yer vermekle yetineceğiz. Diğer bir deyimle, Sosyal Sigortalar, Emekli Sandığı ve BAĞ-KUR gibi sosyal güvenlik kurum ve kuruluşların mevzuatı incelememizin kapsamı dışındadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL DEVLET İLKESİ

Sosyal devlet kavramı, Anayasa hukukumuzda 1961 Anayasası ile girmiştir. 1982 Anayasasında Cumhuriyetin nitelikleri belirtilirken, Devletimizin diğer nitelikleri yanında “sosyal bir hukuk devleti” olduğu vurgulanmıştır.

¹ Prof. Dr. A.Ş. Gözübüyük - Anayasa Hukuku, İkinci Bası. S Yayınları, S. 16

Anayasamız 5. maddesinde Devletin temel amaç ve görevlerini sayarken, sosyal devlet anlayışının gereği olarak şu düzenlemeye yer vermiştir:

“Devletin temel amaç ve görevleri, kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmak, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.”

“Hukuk devleti” ilkesi, hukuksal ve siyasal alanda “sosyal devlet” ilkesi de ekonomik ve sosyal alanda, kişinin güvenlik içinde yaşayabilmesinin kaçınılmaz garantilerini oluştururlar.²

Özgürlüğün ve mülkiyetin yanı sıra, hukukun çağdaş boyutları içinde güvenlik, insanoğlunun en tabii haklarından biridir. Güvenlik, şahsın haklarının ve malvarlığının muhafazası için toplumun fertlerinden her birini bahsettiği “korunmadan” ibarettir.³

1982 Anayasasının 60. maddesine göre “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak tedbirleri alır ve teşkilâtı kurar.”

Bu maddede belirtildiği üzere, Anayasa, sosyal güvenliği bir hak olarak kabul etmekte, sosyal güvenliği sağlayacak her türlü önlemi almayı ve gerekli örgütleri kurmayı Devlete görev olarak vermektedir.

Bir tanım yapmak gerekirse, sosyal güvenlik, insanın yarınından emin olmak ihtiyacının bir ifadesidir. Başka bir deyişle, sosyal güvenlik, toplumun çalışan tüm bireyleri için asgari bir gelir düzeyi sağlanması ve onların sosyal tehlikelere karşı korunmasıdır.⁴

Ancak toplumdaki varlıklı gruplarla, yoksul grupların sosyal güvenlik ihtiyaçları aynı derecede değildir. Bu nedenle her toplumda sosyal güvenliğe en fazla ihtiyaç duyan gruplar, başta işçiler ve memurlardan oluşan ücretliler olmak üzere esnaf ve sanatkarlar, çiftçiler ve diğer bağımsız çalışanlarla, işsiz ve yoksullardır.

Sosyal güvenlik, fiziki, ekonomik ve sosyal unsurların yanı sıra; umut, güven duygusu, fırsat eşitliği gibi psikolojik unsurları da kapsamaktadır.

² Prof. Dr. Muammer Aksoy - İdarecinin Sesi Dergisi, Cilt 2, Sayı 6, Sayfa 11.

³ Ahmet Özer - İdarecinin Sesi Dergisi, Cilt I, Sayı 5, Sayfa 14.

⁴ Hüsamettin Örnek - İdarecinin Sesi Dergisi, Cilt 2, Sayı 3, Sayfa 59.

„Devlet için "görev", vatandaşlar için "Hak" olan sosyal güvenlik, ekonomik ve sosyal gelişmelerin zorunlu kıldığı bir garanti sistemidir. Ülkede yaşayanlar arasında hiç bir ayırım gözetmeksizin toplumun bütün fertlerinin ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarını karşılayacak tarzda, bugünlerini ve yarınlarını güven altına almayı kendisine hedef tayin eden bir sistemler bütünüdür.⁵

İnsan Hakları Evrensel Bildirisinin 25. Maddesinde "Herkesin, gerek kendisi, gerekse ailesi için yiyecek, konut, giyim, tıbbi bakım gibi gerekli sosyal hizmetler dahil, sağlığını ve mutluluğunu sağlayacak uygun bir yaşantı düzeyine ve işsizlik, sakatlık, dulluk ve yaşlılık durumlarında ya da geçim olanaklarında kendisini mahrum bırakacak diğer durumlarda güvenliğe sahip olmaya hakkı vardır." denilmektedir. Bu anlayışa göre de sosyal güvenlik, ferdin toplumdan beklediği en tabii haktır. Çağdaş güvenlik ideolojisi, ferdin sadece zabıta önlemleri ile değil, sosyal ve ekonomik önlemlerle de korunmasının devlete vazgeçilmez ve ertelenmez bir görev olarak verilmiş olmasıdır.

1982 Anayasası, sosyal güvenlik yönünden özel olarak korunması gerekenleri 61. maddede saymıştır. Buna göre, "Devlet, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle malûl ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlar.

Devlet sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır.

Yaşlılar, Devletçe korunur. Yaşlılara, Devlet yardımı ve sağlanacak diğer haklar ve kolaylıklar kanunla düzenlenir.

Devlet korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması için her türlü tedbiri alır.

Bu amaçlarla gerekli teşkilât ve tesisleri kurar veya kurdurur.”

Günümüzde sosyal güvenlik sistemleri, biri sosyal sigortalar, diğeri sosyal yardımlar olmak üzere iki yönde gelişmişlerdir. Sosyal sigortalar mesleki, fizyolojik ve sosyo-ekonomik tehlikelerden dolayı geliri sürekli olarak kesilen veya azalan bireylerin geçinme ve yaşama ihtiyacını karşılayan, devlet güvencesine dayalı zorunlu bir sistemdir. Sosyal yardımlar ise, sosyal sigortaların kapsayamadığı grupları veya sosyal sigortalara dahil olup korunamayanları çeşitli sosyal tehlikelere karşı korumaktır.

⁵ Hüsamettin Örnek - a.g.e. S. 59.

Sosyal sigortalarla, sosyal yardımlar arasındaki en önemli fark, finansmanları konusunda ortaya çıkmaktadır. Sosyal sigortalarda, sigortadan yararlananların belli bir oranda prim ödemeleri zorunlu iken, “sosyal yardımlar” bu sorumluluğu yüklenenlerin bütçesinden yapılmaktadır.

Sosyal sigortalar ve sosyal yardımlar birlikte sosyal güvenlik sistemini oluştururlar. Ancak finansmandan kaynaklanan nedenlerle sosyal güvenlik sistemlerinde sosyal sigortalar sosyal yardımlara göre daha çok gelişmiş ve zengin ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri içinde önem kazanmışlardır.

Çağımızın özelliği bir sosyal güvenlik çağı olmasıdır. Günümüzün gelişmiş ülkeleri ister liberal, ister sosyalist olsunlar, milli gelirlerinin önemli bir bölümünü sosyal güvenliğe ayırmaktadırlar.

Ancak, gelişmekte olan ülkelerde, ulusal gelir düzeyinin düşük olması, sosyal devlet anlayışının uygulanmasını güçleştirmektedir. Bu ülkelerde bir yandan ulusal geliri artırmak, diğer yandan da bireylerin yaşam düzeyini yükseltmek, onların da ulusal gelirden anlamlı bir pay almalarını sağlamak birbirleriyle bağdaştırılması güç bir iştir.

1961 Anayasası gibi, 1982 Anayasası da bu dengeyi sağlayıcı düzenlemeler getirmiştir. Anayasa ayrıca, devletin ekonomik ve sosyal hakları, ancak malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getireceğini belirtmiştir. (m. 65). Sosyal devlet anlayışında önemli olan, iktidarcı izlenecek olan ekonomik ve sosyal politikadır. Bu nedenle, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında 1990- 1994 yılları için öngörülen sosyal hizmet ve yardımlara bir göz atmakta yarar vardır.

Söz konusu planda yer alan ilkeler ve politikalar şunlardır :

1. Sosyal hizmet ve yardımların sosyo-ekonomik gelişme ve toplumsal refah ile orantılı, toplumun yapısıyla ve imkânları ile uyumlu olarak artırılması esastır.

2. Sosyal hizmet ve yardım programlarında koruyucu ve önleyici uygulamalara öncelik verilecektir.

3. Gerek kamu, gerekse özel ve gönüllü kuruluşlarca sunulan hizmet ve yardımlarda kaynakların rasyonel kullanılmasına özen gösterilecektir.

4. Sosyal hizmetler ve yardımların ulaştırılmasında aile birimi esas alınacaktır. Yardıma muhtaç ailelerin ihtiyaçlarının karşılanması, toplum hayatına intibakları, istihdamları, yaşlıların korunması ve korun

maya muhtaç çocukların topluma kazandırılmasına yönelik politikaların uygulanmasında ilgili bütün kuruluşların etkin işbirliği sağlanacaktır.

5. Korunmaya muhtaç çocuk, sakat ve yaşlılarla ilgili düzenlemeler yapılarak hizmetlerde bunlara öncelik tanınacaktır. Muhtaç yaşlı ve sakat kişilere ödenen aylıklarda ayarlamalar yapılacaktır.

6. Müessese bakımı yerine, mümkün olduğu kadar aile içinde bakım hedef alınarak hizmetler bu yaklaşımla organize edilecektir. Müessese bakımı yapılan hallerde toplumla bütünleşmeye önem verilecektir.

7. Sosyal hizmet ve yardımların düzenlenmesinde mahalli yöneticiler ile o mahallin insanların daha fazla rol almaları sağlanacaktır.

8. Kreş, gündüz bakımevi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, özürllüler için rehabilitasyon merkezleri, huzurevleri ve benzeri sosyal tesislerin yapımında vakıflar ve özel kesim girişimleri teşvik edilecektir.

9. Mahalli idarelerin sosyal hizmet ve yardımlar konusundaki katkıları artırılacaktır.

10. Alkolizm, toksikomani, fuhuş ve fuhuşla ilgili bulaşıcı hastalıklar, kötü alışkanlıklar ile mücadele ve eski hükümlülerin korunmaları ile ilgili olarak sosyal rehabilitasyon uygulamaları etkinleştirilerek yaygınlaştırılacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMAYI TEŞVİK

KANUNU VE UYGULAMASI

Mülki, idare amirlerine sosyal hizmetler alanında görev ve sorumluluk yükleyen 29.5.1986 tarih ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu, 14 Haziran 1986 gün ve 19134 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Ayrıca, bu Kanunun 5. maddesinde öngörülen yönetmelik, “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Yönetmeliği” adı altında düzenlenmiş ve 17 Temmuz 1986 tarih ve 19167 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Aşağıda, sözü edilen Kanun ve Yönetmeliğin, Vali ve Kaymakamlarımız için önemli görülen hükümleri üzerinde durulacak ve bazı sorunlara cevap aranacaktır.

1. Amaç

3294 sayılı Kanunun 1 inci maddesi varılmak istenen hedefleri şöyle sıralamıştır:

- a) Yoksulluk (fakru zaruret) içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlara yardım etmek,
- b) Sosyal adaleti pekiştirici önemler alarak, gelir dağılımının adalete uygun biçimde yapılmasına katkıda bulunmak,
- c) Sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı özendirme.

Görüldüğü gibi bu kanun, sosyal adalet, sosyal devlet, sosyal hukuk devleti, sosyal refah devleti ve sosyal yardım gibi çağdaş anayasa ilkelerinin bir kısmını uygulamayı amaçlamaktadır.

Bilindiği gibi sosyal adalet, toplumu oluşturan bireylerin her türlü toplumsal, ekonomik ve siyasal haklarının sağlanması ve herkese çalışma gücü ve yeteneğine göre ulusal gelirden pay verilmesidir. Sosyal adaleti pekiştirici önlemler almak, amaç olarak belirlendiğine göre, elde edilen ulusal gelirden herkese adil bir pay ayırmak, güçsüzleri güçlendirmek, ulusal dayanışmayı ve yardımlaşmayı özendirme suretiyle Devletin asli unsuru olan güçlü bir ulus yaratılmaya çalışılmaktadır. Vatandaşların toplumsal durumlarıyla ilgilenen, onlara asgari bir yaşam düzeyi sağlayan Devlet, çağdaş Devlettir. Bu amaçlar doğrultusunda, vatandaşına yardım ve şefkatini esirgemeyen insanlar ve yöneticiler de gerçek vatanseverlerdir. Zira bu etkinlikleriyle ulusal barış ve bütünleşmeyi sağlamakta, demokrasiyi güçlendirmekte, vatandaşın Devlete güven duygusu onun koruyucu ve kollayıcı gücü ile pekiştirilmektedir.

2. Kuruluş

A. Merkezde

Kanunun 3 üncü maddesiyle, öngörülen hizmetlerin gerçekleştirilmesi için Başbakanlığa bağlı bir Fon oluşturulmuştur. Fon hesaplarını T.C. Merkez Bankası tutacaktır.

a. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kumlu

Fon Yönetmeliğinin 3 üncü maddesiyle, "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu" adıyla bir kuru! teşkil edilmiştir. Kurul, Başbakan tarafından görevlendirilecek bir Devlet Bakanının başkanlığında Başbakanlık Müsteşarı, İçişleri Bakanlığı Müsteşarı, Sağlık Bakanlığı Müsteşarı ve Başbakanlık Vakıflar Genel Müdüründen oluşur.

b. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulunun Görevleri ve Çalışmaları

Kurulun başlıca görevi fonda toplanan kaynakların taşrada kurulan vakıflara dağıtımına karar vermektir.

Kurul kararları Başbakanın onayı ile yürürlüğe girer.

Kurul ayda bir defa olağan olarak toplanır. Başbakanın veya Devlet Bakanının daveti üzerine olağanüstü toplantı yapılması mümkündür.

e. Sekreteryaya

Fonun ve Kurulun sekreteryaya hizmetleri Başbakanlıkça yerine getirilir. Sekreteryaya Fon'la ilgili evrak ve defterleri tutmak, gelirlerin zamanında toplanmasını temin etmek, Fon bütçesini hazırlamak ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kuruluna denetim konusunda yardımcı olmaktır.

d. Fonun Gelirleri

3294 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinde belirtilen fon gelirleri Fon Yönetmeliğinin 5 inci maddesinde aynen tekrarlanmıştır. Bu gelirler şunlardır:

- Kanun ve kararnamelerle kurulu bulunan ve kurulacak olan fonlardan Bakanlar Kurulu kararıyla % 10'a kadar aktarılabacak miktardan,
 - Bütçeye konulacak ödeneklerden,
 - Orman emvali satış hasılatından % 5'lik miktardan,
 - Trafik para cezası hasılatının yarısından,
 - Yıllık beyanname veren gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin, hesaplanan gelir veya kurumlar vergisine ilâve olarak ödeyecekleri % 1'lik miktardan,
 - TRT reklâm gelirlerinden aktarılabacak % 30'luk miktardan,
 - Petrol ürünlerinin satışlarından her kilogram için kesilecek Fer liradan,
 - Her nevi bağış ve yardımlardan,
 - Diğer gelirlerden,
- Teşekkül eder.

e. Fon Gelirlerinin Vakıflara Dağıtım Esasları Fonda toplanan kaynaklar, kurul kararı ve Başbakanın onayı ile vakıflara aktarılır. Aktarmada il ve ilçenin gelişmişlik düzeyi dikkate alınır.

Bu ana kriter dışında dağıtımda şu esaslar göz önünde bulundurulur:

- Dağıtım yapılacak il ve ilçelerin nüfusları,
- Mahalli halkın vakıflara yaptığı bağış ve teberruların miktarı,
- Kısmi bir yardımla üretken hale getirilecek kişilere yardımda, o yerin işsizlik durumu,
- Vakıflar tarafından hazırlanacak ve sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik edecek maliyetteki projeler.

f. Denetim

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, fon hesap ve işlemlerini denetler.

B. Taşrada

1. Vakıflar

Sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik fonunda toplanan kaynaklar, il ve ilçelerde oluşturulan vakıflar aracılığıyla ihtiyaç sahibi vatandaşlara dağıtılır.

3294 sayılı Kanunun 7 nci maddesine göre, il ve ilçelerde kanunun amaçlarını gerçekleştirmek üzere "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları" kurulacaktır.

2. Vakfın Organları

a. İlde

İlde vali, ilçede kaymakam vakfın tabii başkanıdır. (3294 sayılı Kanun m. 7).

Vakfın mütevelli heyetleri il ve ilçe düzeyinde kamu görevlileri ile valinin halk arasından seçeceği 3'er kişiden oluşur.

Buna göre il merkezinde; valinin başkanlık edeceği mütevelli heyetinde, belediye başkanı, il emniyet müdürü, defterdar, milli eğitim müdürü, sağlık müdürü, il müftüsü ve her faaliyet dönemi için valinin seçeceği üç kişi görevli olacaklardır.

b. İlçede

İlçe merkezlerinde ise; kaymakamın başkanlık edeceği mütevelli heyetinde, belediye başkanı, ilçe emniyet üst görevlisi, mal müdürü, milli eğitim ilçe müdürü, ilçe sağlık üst görevlisi, müftü ve valinin halk arasından seçeceği üç kişi görev alacaklardır.

3. Organların Görevleri

a. Vakıf Başkanlarının Görevleri

— Vakıf senedini tanzimle Medeni Kanundaki hükümlere göre tescil ettirmek,

— Müteveli heyet toplantılarına başkanlık etmek,

— Müteveli heyetin kararlarını uygulamak.

b. Müteveli Heyetin Görevleri⁶

— Görev alanı içerisinde yoksul düşmüş, geçim zorluğu içindeki vatandaşları saptamak,

— Bu kişilerin sağlık ve tedavi giderlerini karşılamak ve bunun için sağlık kuruluşları ile işbirliği yapmak,

— Geçici olarak küçük bir yardım ve eğitim imkânı sağlanması halinde topluma yararlı hale getirilecek, üretken duruma getirilebilecek kişilerin başvurularını değerlendirerek, onlara gerekli yardımları yapmak ve yardım sonrası durumlarını izlemek,

— Yerel koşullara uygun olarak, vakıf gelirlerinin dağıtımının usul ve esasları ile yardım miktarlarını tespit etmek,

— Bilanço, gelir-gider hesabı, çalışma raporu, bütçe ve yıllık programları hazırlamak,

— Vakıf işlerinde uygulanacak prensipleri tespit etmek ve vakfın amacına ulaşabilmesi için gerekli kararları almak,

— Vakfın amacına ulaşabilmesini sağlamak üzere teberru yapılmasını özendirmek ve bunları kabul etmek, vakfa, menkul ve gayrimenkul mal almak ve satmak, bunları işletmek ve mevcut gelirlerin artırılması hususunda her türlü kararları almak,

— Vakıf personel ihtiyacı ve kadrosunu tespit ve tayin etmek, bunlara ödenecek ücretleri belirlemek ve gerektiğinde mevzuattaki sebeplerle görevlerine son vermek,

— Vakfın amacına yönelik tesisler için projeler hazırlamak, inşa ettirmek, kurmak, işletmek, işlettmek.

4. Vakfın Gelirleri

3294 sayılı Kanunun 8 inci maddesinde vakfın gelirleri şöyle belirlenmiştir:

⁶ Ali Oğuz - Türk İdare Dergisi, Sayı 384, Sayfa 83.

- a) Sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik fonundan aktarılacak paralar,
- b) İl özel idareleri ve belediyeler bütçelerinden % 2 oranında ayrılacak paylar,
- c) Her türlü fitre, zekât, kurban derileri ve bağırsak yardımlarından düşen pay, (Bu gelirlerin toplanması ve Türk Hava Kurumu, Türkiye Kızılay Derneği, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Diyanet Vakfı ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları arasında paylaşılmasına ait esaslar bir yönetmelikle düzenlenecektir.)
- d) İşletme ve iştiraklerden elde edilecek gelirler,
- e) Diğer gelirler.

5. Vakfın Denetimi

Gerek 3294 sayılı Kanunda, gerekse Fon Yönetmeliğinde, Vakıf Başkan ve Mütvevelli Heyetlerinin iş ve işlemlerinin ve suç işlemleri halinde soruşturma usul ve esaslarının neler olacağına dair bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Bu konuda Mülkiye Müfettişlerince yapılan bir inceleme sonunda şu görüşlere yer verilmiştir: ⁷

— İl ve ilçe sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfının tabii başkanı olan mülki idare amirlerine bu görev kanunla verildiğinden, asli görevleri gibi mütalâa edilerek, vakıf faaliyetlerinden dolayı icraatlarının değerlendirilmesinde ve denetlenmesinde İçişleri Bakanlığı yetkilidir.

— Vakıflar Genel Müdürlüğünün denetim yetkisi; Medeni Kanun ve Vakıflar Tüzüğü hükümlerine göre, sadece vakıfların iyileştirilmesine ve muhasebe işlemlerinin denetimi ile sınırlıdır. Vakıf başkanı olan vali ve kaymakamların değerlendirilmelerini Vakıflar Genel Müdürlüğü teftiş elemanları yapamaz.

— Mülki idare amirlerinin vakıfla ilgili faaliyetlerinden dolayı haklarında inceleme ve soruşturma yapmaya İçişleri Bakanlığı yetkilidir. Vakıflar Genel Müdürlüğü Müfettişleri ancak suç duyurusunda bulunabilirler, bu konuda başkaca yetkileri yoktur.

— Vakıf Başkanları ile memur olan mütevelli heyet üyeleri bu görevleriyle ilgili bir suç işledikleri takdirde haklarında Memurin Muha-

⁷ Mustafa Yücel Özbilgin; M. Doğan Hatipoğlu - Türk İdare Dergisi, Sayı 376, Sayfa 118.

kematı Hakkında Kanun uygulanacaktır. Mütvevelli heyetin memur olmayan üyeleri diğer heyet üyeleri ile birlikte suç işledikleri takdirde Memurin Muhakemat Kanununa, münferit suç işlerlerse genel hükümlere tabi olacaklardır.

6. Vakıfların Hukuki Yapısı ve Ortaya Çıkan Sorunlar

3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ve bu Kanunun 5 inci maddesine dayanılarak çıkarılan Fon Yönetmeliği incelendiğinde il ve ilçelerde mülki idare amirlerinin tabii başkanlığını yaptığı vakıfların hukuki statülerini tam olarak saptamak mümkün olmamaktadır.

71 il merkezinde ve sayılan 700 e yaklaşan ilçe merkezlerinde kurulan ve milyarlarca liranın sarfını yapacak olan bir sistemin oluşturulması söz konusudur. Kanun ve Yönetmelik bu kaynakların sarfını, bir bakıma ilde ve ilçede Devlet kudreti ve yetkisi kullanan vali ve kaymakamlarımızın yetenek, kudret ve dirayetini bırakmıştır. Ancak, özellikle mali konularda her türlü yanlış uygulamaları peşinen önlemeye yönelik, boşluklara yer vermeyen düzenlemelere gidilmesi gerekir.

Uygulamada duraksamaya yol açan konulardan bazıları şunlardır. Soralım :

— Bu vakıflar, kamu hukukuna mı, özel hukuk hükümlerine mi tabidir?

— Vakıf, bir malın bir amaca tahsisi olduğuna göre, Medeni Kanundaki anlamıyla bir vakıf mı söz konusudur, yoksa vakfın tabii başkanı ve aynı zamanda mütevellî heyetin de başkanı olan vali ve kaymakamlara verilen bu görevden, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun valiler için 9/c ve kaymakamlar için 31/A maddelerinde sözü edilen görevler niteliğinde görevler midir?

Vakıflarla ilgili ayrıntılı bilgilere burada yer vermek, yazımızın çerçevesini çok aşacağından, mümkün olamamıştır. Ancak, ilk incelemede Medeni Kanunda sözü edilen vakıflarla 3294 sayılı Kanunla kurulan vakıfların karşılaştırılması yerinde olacaktır.⁸

— Medeni Kanuna göre vakıflarda vakıf senedi, vakfı kuranın iradesini açıklayan bir belgedir ve vakıflarda vakfı kuranın iradesi ön plandadır.

⁸ Bakınız. Türk İdare Dergisi, Sayı 376. Sayfa 101.

Burada ise 3294 sayılı Kanunla kamu kudretiyle ve kanunla ilk defa bir vakıf kurulduğuna tanık oluyoruz.

— Medeni Kanunun 77. maddesine göre, vakfın organları vakfedenin uygun göreceği organlardan oluşurken, 3294 sayılı Yasada bu organlar, yasama organı olan Türkiye Büyük Millet Meclisinin iradesiyle ve kesin olarak oluşturulmuşlardır.

— M.K.na göre kurulan vakıflarda görev alacak kişileri vakıf senedi tespit ettiği halde, 3294 sayılı Yasa, bu görevlileri emredici bir düzenleme ile ve görev olarak saptamıştır. Mütevelli heyetin memur olmayan üyelerinin bu görevleri kabul etmemeleri halinde bir zorlama hukuken mümkün değildir, ancak, mütevelli heyetin memur olan üyelerinde böyle bir çekinme söz konusu olamaz. Yasal görevleridir. Yasanın emrine uyacaklardır.

— M.K.na göre vakıf senedini vakfeden kişi tescil ettirecektin 3294 sayılı Kanun ise bu görevi vali ve kaymakamlara yüklemiştir.

— M.K.na göre kurulan vakfın gelirlerini vakfeden özel ve tüzel kişilerin vakıf senedinde belirtilen kaynaklar teşkil ettiği halde, 3294 sayılı Kanunla oluşturulan vakıfların gelir kaynaklarını Devlet ve Yerel Yönetimlerin (köyler hariç) bütçelerinden ayrılan paylar oluşturmaktadır.

— M.K.na göre kurulan vakıflarda vakfın amacının ve organlarının değiştirilmesi yetkili Asliye Hukuk Mahkemesinin kararına bağlı olduğu halde, 3294 sayılı Kanunla kurulan vakıflarda bu değişiklikleri Asliye Hukuk Mahkemesi gerçekleştiremez, yeni bir kanunla bu değişiklikler yapılabilir.

Vakıfların statüsü konusunda sıkıntı yaratan bir durum vardır. Medeni Kanunun 78. maddesinde ve Vakıflar Tüzüğü'nün 19. maddesinde yer alan “vakıflar, Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün teftişine tabidir” hükmü 3294 sayılı Kanunun düzenlenmesi sırasında neden göz önünde bu lundurulmamıştır? Bu boşluğu Genelgelerle doldurmak mümkün müdür? Yâni ilde Devleti ve hükümeti temsil eden valinin, ilçede hükümet temsilcisi kaymakamın vakıflarla ilgili genel iş ve yürüttüklerini ve değerlendirmelerini Vakıflar Genel Müdürlüğü denetim elemanları mı yapacaktır? Mülki idare amirleri 3294 sayılı Kanunla yetki genişliği (deconcentration) ilkesi ile güçlendirilmişler ve Devlet ve hükümetin güven ve

itimadı ile kamu kudretini kullanmada Bakanların il ve ilçede her birini ayrı ayrı temsil etme gücü ve otoritesi ile donatılmışlardır. Mülkiye Müfettişleri dahi denetimlerini bakan adına yaparken, bu donatımda olmayan Vakıflar Genel Müdürlüğü Müfettişlerinin vali ve kaymakamları denetleme yetkisi söz konusu olur mu? Konu halen berraklığa kavuşmuş değildir.

Sonuç olarak deriz ki, 3294 sayılı Kanunda son üç yıllık uygulama sonuçları da dikkate alınarak yeniden düzenleme yapmaya ihtiyaç vardır.

Bu düzenleme sırasında özellikle:

- Vakfın tüzelkişiliği ve hukuki statüsü açıklığa kavuşturulmalıdır.
- Vakıf denetim sistemi belli ve açık kurallara bağlanmalıdır.

— Vakıf başkan ve üyelerinin huzur hakları konusu bir düzenlemeye tabi tutulmalıdır. Ağır sorumluluk altına itilen mütevellî heyet başkan ve üyelerinin ağır bir iş yükü altına girdiklerini kabul etmek gerekir. Bu ağır çalışma ve sorumluluğun bedeli ne ise ödenmelidir.

— İlçelerde emniyet teşkilâtı tam olarak oluşturulamamıştır. Jandarma teşkilâtının görevli olduğu ilçelerde mütevellî heyete bu yönden kim üye olacaksa belirtilmelidir.

Son olarak belirtelim ki, vali ve kaymakamlarımız 3294 sayılı Kanunla ağır bir yükün altına girmişlerdir. Devletin kaynaklarını dağıtmak çok nazik ve hassasiyet isteyen bir iştir. Dağıtım yaparken son derece tarafsız ve âdil hareket etmek, Devletin merhamet ve şefkatini vatandaşlara sunarken Devlete vatandaşın güven duygusunu zedeleyebilecek hiç bir olumsuz duruma meydan vermemek, vicdanlarda rahatsızlık yaratacak uygulamalara kesinlikle göz yummamak, bu tutum ve davranışta olan kişileri sürekli denetim ve gözetim altında tutmak gerekmektedir.

Devlet itibarlı bir varlıktır. Devlet itibarını, itibarlı evlâtları sağlar. Vali ve kaymakamlarımız bu güven ve itibara lâyıktırlar. Kanun koyucu, bu yönü ile olumlu bir yaklaşım içindedir. Ancak kanundaki boşlukları doldurmak da gerekli ve kaçınılmaz olmuştur.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
SOSYAL HİZMETLER VE ÇOCUK ESİRGEME KURUMU
KANUNU VE UYGULAMASI

A. MEVZUAT

a — Ana Kanun, 24.5.1983 tarihli ve 2828 sayılı "Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunudur. 27 Mayıs 1983 gün ve 18059 sayılı Resmi Gazetede,

b — Yukarda sözü edilen kanuna bir adet "ek madde" eklenmesine dair 25.2.1988 tarih ve 3413 sayılı Kanun 2 Mart 1988 gün ve 19742 sayılı Resmi Gazetede;

c — 2828 sayılı Kanunda değişiklik yapan 24.1.1989 gün ve KHK/ 356 sayılı Kanun Hükmünde Kararname 2 Mart 1989 gün ve 20096 mükerrer sayılı Resmi Gazetede;

yayımlanmıştır.

2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanununun yürürlüğe girmesinden bu yana söz konusu Kanunun çeşitli hükümlerine dayanılarak hazırlanan ve yürürlüğe giren mevzuat şunlardır:

1) 17.11.1983 tarih ve 18224 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren "İl Sosyal Hizmetler Kurulunun, Kurulu, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik",

2) 24.11.1983 tarih ve 889 sayılı Bakanlık Makamı Onayı ile yürürlüğe giren "Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü Merkez Teşkilatı Birimlerinin Görev, Yetki ve Sorumluluklarına İlişkin Yönetmelik" (190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye dayanılarak yapılmış değişiklikler nedeniyle, açıkça yürürlükten kaldırılmadığı halde, fiilen uygulanamaz durumdadır.)

3) 28.11.1983 tarih ve 18235 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren "Korunmaya Muhtaç Çocukların Tespit, İnceleme, Koruma Kararlarının Alınması ve Kaldırılmasına İlişkin Yönetmelik."

4) 28.11.1983 tarih ve 18235 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren "Korunmaya Muhtaç Çocukların İş ve Meslek Sahibi Olabilmeleri İçin İşyerlerinde Çalıştırılma Esaslarına İlişkin Yönetmelik."

5) 28.11.1983 tarih ve 845 sayılı Bakanlık Makamı Onayı ile yürürlüğe giren "Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Amblem Yönetmeliği."

6) 3.12.1983 tarih ve 18240 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren "Kreş ve Gündüz Bakımevleri Yönetmeliği."

7) 23.12.1983 tarih ve 18260 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren "Korunmaya ve Bakıma Alınmış Olup İş Görme Gücüne Sahip ve İstekli Olanların Bulundukları Sosyal Hizmetler Kuruluşlarının Uygun Görülen Hizmetlerinde Çalıştırılmalarına İlişkin Yönetmelik."

8) 26.12.1983 tarih ve 18263 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan yönetmeliği yürürlükten kaldıran 3.3.1986 tarihli Bakanlık Makamı ile yürürlükte bulunan "Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü Sicil Yönetmeliği."

9) 26.12.1983 tarih ve 18263 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren "Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Yönetmeliği."

10) 26.12.1983 tarih ve 18263 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren "Özel Kreş ve Gündüz Bakımevleri Kuruluş ve İşleyiş Esasları Hakkında Yönetmelik."

11) 2.1.1984 tarih ve 18269 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren "Gerçek Kişiler ve Özel Hukuk Tüzelkişilerince Açılacak Huzurevleri Yönetmeliği."

12) 1.10.1984 tarih ve 18532 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren "Yetiştirme Yurtları Yönetmeliği."

13) 1.10.1984 tarih ve 18532 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren "Koruyucu Aile Yönetmeliği."

14) 1.10.1984 tarih ve 18532 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren "Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Döner Sermaye İşletmeleri Yönetmeliği."

15) 19.11.1984 tarih ve 18580 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren "Çocuk Yuvaları Yönetmeliği."

16) 24.11.1984 tarih ve 18585 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren "Huzurevleri Yönetmeliği."

17) 4.12.1984 tarih ve 54/8883 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren "Ücretle Okutulacak Ders Saatlerinin Sayısı, Ders Görevi Alacakların Nitelikleri ve Benzeri Diğer Hususların Tespitine Dair Esaslar."

18) 24.1.1986 tarih ve 89 sayılı Bakanlık Makamı Onayı ile yürürlüğe giren "Yetiştirme Yurtları Yönergesi."

19) 10.3.1986 tarih ve 198 sayılı Bakanlık Makamı Onayı ile yürürlüğe giren "Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü Disiplin Amirlerinin Tespiti Hakkında Yönetmelik."

20) 21.3.1986 tarih ve 19054 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren "Spastik Çocuklar Özel Rehabilitasyon Merkezleri Kuruluş ve İşleyiş Esasları Hakkında Yönetmelik."

21) 1.8.1986 tarih ve 862 sayılı Bakanlık Makamı Onayı ile yürürlüğe giren "Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Hizmet içi Eğitim Yönetmeliği."

22) 26.8.1986 tarih ve 927 sayılı Bakanlık Makamı Onayı ile yürürlüğe giren "Aday Memurların Yetiştirilmesine İlişkin Yönetmelik."

23) 29.8.1986 tarih ve 19235 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren "Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Ayni ve Nakdi Yardım Yönetmeliği."

24) 8.1.1987 tarih ve 19335 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren "Zihinsel Özürlüler Rehabilitasyon Merkezleri Yönetmeliği."

25) 21.2.1987 tarih ve 19379 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren "Görme Özürlüler Rehabilitasyon Merkezleri Yönetmeliği."

26) 5.4.1987 tarih ve 19442 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren "Kamu Kurum ve Kuruluşları Bünyesinde Açılacak Huzurevlerinin Kuruluş ve İşleyiş Esasları Hakkında Yönetmelik."

27) 15.5.1987 tarih ve 19461 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren "Koruyucu Aile Yönetmeliğinin Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik."

28) 23.8.1987 tarih ve 19553 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren "Özel Çocuk Kulüpleri Kuruluş ve İşleyiş Esasları Hakkında Yönetmelik."

29) 19.11.1987 tarih ve 19639 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren "Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Ayni ve Nakdi Yardım Yönetmeliğinin 7. Maddesinin Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Yönetmelik."

30) 28.11.1987 tarih ve 19648 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren "Huzurevleri Yönetmeliğinin 36. Maddesinin (d) Bendinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik."

31) 13.2.1988 tarih ve 19724 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren "Zihinsel Özürlüler Özel Rehabilitasyon Merkezleri Yönetmeliği."

32) 2.3.1988 tarih ve 19742 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren "24.5.1983 tarih ve 2828 Sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu'nâ Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun."

33) 11.4.1988 tarih ve 10 sayılı Bakanlık Makamı Onayı ile yürürlüğe giren "Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Yayın Yönetmeliği."

34) 14.6.1988 tarih ve 19842 / Mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren "Yetiştirme Yurtları Yönetmeliğinin 20. Maddesinin (a) Bendinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik."

35) 14.6.1988 tarih ve 19842 / Mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren "Çocuk Yuvaları Yönetmeliğinin 59. Maddesinin (a) Bendinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik."

36) 29.11.1988 tarih ve 0049 sayılı Bakanlık Makamı Onayı ile yürürlüğe giren "Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü Arşiv Yönetmeliği."

37) 3.2.1989 tarih ve 111 sayılı Bakanlık Makamı Onayı ile yürürlüğe giren "Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü Sicil Amirlerinin Tespiti Hakkında Yönetmelik."

38) 2.3.1988 tarih ve 20096 Mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak 18.3.1989 tarihinden itibaren yürürlüğe giren "365 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname."

39) 31.8.1989 tarih ve 20268 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren "Kreş ve Gündüz Bakımevleri Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi, Bir Madde İlavesi ve Bir Madde Kaldırılmasına Dair Yönetmelik."

40) 29.9.1989 tarih ve 20297 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren "Teftiş Kurulu Yönetmeliğinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik."

41) 6.10.1989 tarih ve 20304 sayılı Resmi Gazetede yayımlayarak yürürlüğe giren "Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Hizmet

lerine Katılımın Sağlanması ve Katkıda Bulunanların Onurlandırılmasına İlişkin Yönetmelik."

B. TARİHÇE

Sosyal hizmetlerin ülkemizde oldukça eski bir tarihi bulunmaktadır.

Ülkemizde sosyal yardım asırlarca İslamiyet'in sosyal adalet ilkesine dayalı din emirlerinde ifadesini bulmuş, Osmanlı İmparatorluğu devrinde de "vakıflar" şeklinde ortaya çıkmıştır. Vakıflar aracılığı ile yoksullara, kimsesiz dul ve yetimlere, sakatlara sosyal yardım yapmak bir gelenek halinde devam etmiştir.

1893 yılında dilenciliğin önlenmesi için "Teseülün Men'ine Dair Nizamname" çıkarılmış, İstanbul'da kimsesiz sakatların bakımı için "Darülacez" kurulmuş, 1909 da çıkarılan "Serseri ve Mazannai Su Eşhas" Kanunu ile serseri durumunda olan ve çalışabilecek güçte olduğu halde dilencilik yapanların çalıştırılması için zorunluluklar getirilmiştir.

Korunmaya muhtaç çocuklarla ilgili ilk adım, "islahhanelerle atılmıştır. Daha sonra korunmaya muhtaç çocuklarla ilgili olarak Devlet tarafından "Darüleytam" lar kurulmuştur.

Meşrutiyet devrinde kurulan darüleytamlarla, bu devrin birbirini takip eden harplerinde şehit düşenlerin, göçmen ve mültecilerin yetimleri yetiştirilmeye ve ülkeye yararlı kişiler olarak kazandırılmaya çalışılmıştır.

30.6.1921 tarihinde Ulu Önder Atatürk'ün emirleriyle "Himaye-i Efdal Cemiyeti" adı ile "Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu" kurulmuştur. Kurtuluş savaşı yıllarındaki amacı, savaş sırasında cephe gerisinde bakacak kimsesi olmayan çocuklara ve şehit çocuklarına bakmak olmuştur. Daha sonraki yıllarda da kimsesiz çocuklarla ilgili çalışmalara devam edilmiştir.

1935 yılında, "Himaye-i Efdal Cemiyeti" adı "Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu" olarak değiştirilmiş ve Kurum, 26.11.1927 tarihli ve 1223 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu yararına çalışan derneklerden sayılmıştır.

Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu, açtığı kreş ve gündüz bakımevleri, çocuk yuvaları, poliklinikler gibi kuruluşlarla amacına uygun hizmetlerini yürütmüş, ayrıca; merkez ve ilçe teşkilatları ile fakir çocuklara yemek, yiyecek, okul malzemeleri vermek şeklindeki sosyal yardımlarını da günümüze kadar sürdürmüştür.

1949 yılında Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında çıkarılan kanun, 1957 yılında, 6972 sayılı "Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında Kanun" ile yeniden düzenlenmiştir. Bu Kanun gereği illerde kurulan "Korunmaya Muhtaç Çocuklar Koruma Birlikleri" de kimsesiz ve korumasız kalmış çocuklara yönelik hizmetleri yürütmeye devam etmiştir.

1959 yılında tüm alanlarda sosyal hizmetlerin geliştirilmesine yönelik teklifler getirmek, bu alanda eğitim ve araştırma yapmak üzere 7355 sayılı Kanunla Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına bağlanmıştır.

1982 Anayasası da sosyal hizmetler ve korunmaya muhtaç çocuklarla ilgili önemli hükümleri kapsamaktadır.

Anayasanın 61 inci maddesi ile Devletçe, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle malûl ve gazilerin korunması ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlanması, sakatların korunması ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirlerin alınması, yaşlıların korunması, korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması için her türlü önlemlerin alınması ve bu amaçla ilgili teşkilât ve tesislerin kurulması veya kurdurulması konuları hüküm altına alınmıştır.

24.5.1983 tarihli ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu ile Anayasanın sosyal hizmetlerle ilgili bu âmir hükümlerinin yerine getirilmesi yönünde önemli bir adım atılmış olup, 24.1.1989 tarih ve 356 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile de 18.3.1989 tarihinde Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığından (şimdiki adı ile Sağlık Bakanlığı) ayrılan "Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü" Başbakanlığa **bağlanmıştır.**

C. TANIMLAR

2828 sayılı Kanun; korunmaya, bakıma veya yardıma muhtaç aile, çocuk, sakat, yaşlı ve diğer kişilere götürülecek sosyal hizmetleri yürütmek üzere çok önemli ve derli toplu bir düzenleme sonucu ortaya çıkmıştır.

Kanunda şu tanımlara yer verilmiştir:

a) Sosyal Hizmetler: Kişi ve ailelerin kendi bünye ve çevre şartlarından doğan veya kontrolleri dışında oluşan maddi, manevi ve sosyal yoksunluklarının giderilmesine ve ihtiyaçlarının karşılanmasına, sosyal sorunlarının çözülmesine yardımcı olunmasını ve hayat standartlarının iyileştirilmesini ve yükseltilmesini amaçlayan sistemli ve programlı hizmetler bütünüdür.

b) Korunmaya Muhtaç Çocuk: Beden, ruh ve ahlâk gelişimleri veya şahsi güvenlikleri tehlikede olup;

1. Ana veya babasız, ana ve babasız;
2. Ana veya babası veya her ikisi de belli olmayan;
3. Ana veya babası veya her ikisi tarafından terk edilen;
4. Ana veya babası tarafından ihmal edilip; fuhuş, dilencilik, alkollü içkileri veya uyuşturucu maddeleri kullanma gibi her türlü sosyal tehlikelere ve kötü alışkanlıklara karşı savunmasız bırakılan ve başıboşluğa sürüklenen, çocuklardır.

c) Muhtaç Sakat: Bedensel, zihinsel ve ruhsal özelliklerinde belirli oranda fonksiyon kaybına neden olan organ yokluğu veya bozukluğu sonucu normal yaşamın gereklerine uyamama durumunda olup korunmaya, yardıma, bakıma ve yetiştirilmeye muhtaç kişidir.

d) Muhtaç Yaşlı: Sosyal veya ekonomik yönden yoksunluk içinde olup, korunmaya, bakıma ve yardıma muhtaç yaşlı statüsündeki kişidir.

e) Sosyal Hizmet Kuruluşları: Bu kanunun amacına ve esaslarına uygun olarak faaliyet gösteren kuruluşlardır. Bunlar şunlardır:

1 — Çocuk Yuvaları: 0 -12 yaş arası korunmaya muhtaç çocuklarla gerektiğinde 12 yaşını dolduran kız çocuklarının, bedensel, eğitsel, psiko - sosyal gelişimlerini, sağlıklı bir kişilik ve iyi alışkanlıklar kazanmalarını sağlamakla görevli ve yükümlü yatılı sosyal hizmet kuruluşlarıdır.

2 — Yetiştirme Yurtları: 13-18 yaş arası korunmaya muhtaç çocukları korumak, bakmak ve bir iş veya meslek sahibi edilmeleri ve topluma yararlı kişiler olarak yetişmelerini sağlamakla görevli ve yükümlü olan yatılı sosyal hizmet kuruluşlarıdır.

3 — Kreş ve Gündüz Bakımevleri: 0 - 6 yaş grubundaki çocukların bakımlarını gerçekleştirmek, bedensel ve ruhsal sağlıklarını korumak amacıyla kurulan ve sunduğu hizmetler karşılığında ücret alan ve yatılı olmayan sosyal hizmet kuruluşlarıdır.

4 — Huzurevleri: Muhtaç yaşlı kişileri huzurlu bir ortamda korumak ve bakmak, sosyal ve psikolojik ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan yatılı sosyal hizmet kuruluşlarıdır.

5 — Bakım ve Rehabilitasyon Merkezleri: Bedensel, zihinsel ve ruhsal özürleri nedeniyle normal yaşamın gereklerine uyamama durumu

da olan kişilerin fonksiyon kayıplarını gidermek ve toplum içinde kendi kendilerine yeterli olmasını sağlayan beceriler kazandırmak veya bu becerileri kazanamayanlara devamlı bakmak üzere kurulan sosyal hizmet kuruluşlarıdır.

D. İLKELER

Sosyal hizmetlerin yürütülmesinde şu ilkeler esas olacaktır:

1. Sosyal hizmetlere ilişkin faaliyetler, Devletin denetim ve gözetiminde, halkın gönüllü katkı ve katılımı da sağlanarak bir bütünlük içinde yürütülecektir.

2. Sosyal hizmetler alanında, faaliyet gösteren kamu kurum ve kuruluşları ile gönüllü kuruluşlar arasında koordinasyon ve işbirliği sağlanacak, mevcut kaynaklar en verimli şekilde kullanılacaktır.

3. Hizmet götürülürken, korunmaya muhtaç çocuklara, muhtaç sakatlara ve muhtaç yaşlılara öncelik tanınacaktır.

4. Hizmetlerin yürütülmesinde hiç bir ayırım yapılmayacak; hizmet talebinin hizmet arzından fazla olması halinde öncelikler, muhtaç olma derecesine, başvuru ve tespit sırasına göre belirlenecektir.

5. Korunmaya muhtaç çocuklara ilişkin sosyal hizmetleri sadece Başbakanlığa bağlı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü yürütecektir.

6. Bu kanunla kurulan teşkilat dışında sosyal hizmetlerle ilgili teşkilatın kurulması izne bağlıdır.

7. Bu hizmetler yurt sathına dengeli olarak dağıtılacaktır.

8. Çocukların çocuk yuvalarına veya yetiştirme yurtlarına alınmalarında, yaş, cinsiyet ve sosyal ve psikolojik özellikleri dikkate alınacak ve ona göre gruplandırılacaktır.

9. Sunulan hizmetler insan haysiyet ve vakarına uygun olacaktır.

10. Sosyal hizmet kurum ve kuruluşlarında çalıştırılacak personelin seçim ve niteliklerinin tespitinde ve eğitimlerinde bu kuruluşların hizmet özellikleri dikkate alınacaktır.

11. Korunmaya muhtaç çocuklar:

- Türk örf, adet, inanç ve millî ahlâkına sahip,
- Kendisine güvenen,

- İnsan sevgi ve saygısı ile dolu,
 - Atatürkçü düşünce ve Atatürk ilke ve inkılaplarına bağlı,
- biçimde yetiştirileceklerdir.

Ayrıca, bir iş veya meslek sahibi yapılmaları, koruma kararı kalktıktan sonra da toplum içinde izlenmeleri ve olanaklar ölçüsünde desteklenmeleri sağlanacaktır.

12. Muhtaç, sakat ve yaşlıların kendi kendilerini idare edebilecek ve üretken hale gelecek biçimde bakım ve rehabilitasyonları yapılacak; bunlardan tedavisi mümkün olmayanların sürekli bakımı için gerekli önlemler alınacaktır.

E. KURULUŞ VE GÖREVLER

a. Kuruluş

2828 sayılı Kanunun 24.1.1989 gün ve 356 sayılı KHK ile değişik 5 inci maddesine göre, yukarda belirtilen ilkeler doğrultusunda, bu kanunla verilen görevleri yapmak üzere iki ana kuruluş oluşturulmuştur : “Sosyal Hizmetler Danışma Kurulu” ve Başbakanlığa bağlı, Kamu tüzel kişiliğine sahip, katma bütçeli “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü.” Tüzelkişilik statüsüne kavuşturulan bu Genel Müdürlüğün merkezi “Ankara”dır.

Yukarda sözü edilen KHK ile 2828 sayılı Kanuna eklenen bir maddede belirtildiğine göre, artık bundan sonra, kanunun metninde geçen “Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı” yerine “Başbakanlık” Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanı” yerine “Başbakan” terimleri kullanılacaktır.

aa. Sosyal Hizmetler Danışma Kurulu:

Bu yeni değişiklikle “Sosyal Hizmetler Danışma Kurulu” artık doğrudan doğruya Başbakan’ın başkanlığında toplanacaktır.

Sosyal Hizmetler Danışma Kurulunun üyeleri şunlardır:

- Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca seçilecek, Sosyal hizmetler alanında tanınmış beş kişi,
- Adalet, İçişleri, Maliye ve Gümrük, Milli Eğitim, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Kültür, Turizm, Bayındırlık ve iskân Bakanlıkları Müsteşar veya Müsteşar Yardımcıları,
- Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı veya Yardımcısı,

- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürü,
- Yükseköğretim Kurulu Başkan,
- Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Başkan,
- Kızılay ve Türk Hava Kurumu Genel Başkanları,
- Vakıflar ve Kredi ve Yurtlar Genel Müdürleri.

Bu duruma göre Başbakanın Başkanlığında toplanan bu kurulda 21 üye yer alacaktır.

2828 sayılı Kanun 6 ncı maddesinde kurulun toplantılarının her yıl 23 Nisan ile Kasım ayında olmak üzere 2 defa olarak belirlemiştir. Başbakan kurulu her zaman olağanüstü toplantıya çağırabilir.

Sekretarya hizmetlerini Kurum yürütecektir.

Kurulun görevleri şunlardır:

1. Başbakanlıkça tespit edilen veya kurul üyelerinin teklif ettiği hizmete ilişkin konuları incelemek, değerlendirmek ve bu konuda Başbakanlığa görüş ve önerilerde bulunmak,
2. Hizmetle ilgili olarak kurum ve kuruluşlar arasında ortaya çıkan sorunları incelemek ve sorunların çözümü için gerekli esasları belirlemek,
3. Hizmetle ilgili mevzuat düzenlemeleri konusunda Başbakanlığa görüş bildirmek.

bb. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü:

Bu kurum, bir genel müdürün yönetiminde merkez ve taşra teşkilatından oluşur.

Kurumun Görevleri özetle şunlardır, (m. 9) :

1. Sosyal yardım ve hizmetlerle ilgili esasları sosyal hizmetler politikası ve hedeflerine uygun olarak tespit etmek ve uygulamak,
2. ilgili kuruluşlar arasında Başbakanlık adına koordinasyon ve işbirliğini sağlamak,
3. Öncelikle korunmaya, bakıma veya yardıma muhtaç çocuk, sakat ve yaşlıların tespiti ve korunması, bakımı ve yetiştirilmesi ve rehabilitasyonlarını sağlayıcı hizmetleri yürütmek,
4. Çalışan anne ve babalar ile yurt dışındaki işçilerin çocuklarının bakımını ve korunmasını sağlayıcı kuruluşlar kurmak ve işletmek,

5. Yoksulluk içinde olup da temel ihtiyaçlarını karşılamayan ve yaşamlarını en düşük düzeyde dahi sürdürmekte güçlük çeken kişi ve ailelere ayni ve nakdi yardımlarda bulunmak,

6. Resmi ve özel mahiyetteki sosyal hizmet kuruluşlarının açılış izinleri ve denetlemeleri ile ilgili çalışmaları yürütmek,

7. Sosyal hizmetlerle ilgili araştırmalar yapmak, yayın, tanıtım ve eğitim çalışmalarında bulunmak, uluslararası kuruluşlarla işbirliği yapmak, uluslararası uygulamaları izlemek ve değerlendirmek,

8. Hizmet için gerekli personeli bu hizmete elverişli kişiler arasından seçmek, eğitmek, yetiştirmek, çalışma esaslarını belirlemek,

9. Sosyal hizmetler alanında diğer kurumlarla verilen görevleri yerine getirmek,

10. Ailenin bütünlüğünü korumak, parçalanmış ailelerin korunmaya, yardıma ve bakıma muhtaç fertleriyle çocuklarına her türlü maddi, manevi ve sosyal destek sağlamak; bu amaçla gerekli planlamaları yapmak ve eğitim faaliyetlerinde bulunmak, (24.1.1989 günlü ve 356 sayılı K.H.K. ile eklenmiştir.)

cc. Merkez Teşkilatındaki Birimler:

Teşkilât yapısı şöyledir :

- . Aile ve Çocuk Hizmetleri Daire Başkanlığı,
 - . Yetiştirme Yurtları Daire Başkanlığı,
 - . Yaşlı Hizmetleri Daire Başkanlığı,
 - . Sakatların ve Felçlilerin Rehabilitasyonu Dairesi Başkanlığı,
 - . Genel Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı,
 - . Sosyal Hizmetler Eğitim ve Araştırma Merkezi Müdürlüğü,
 - . Aile Bütünlüğünün Korunması Dairesi Başkanlığı.
- Danışma ve denetim birimleri şunlardır:
- . Teftiş Kurulu Başkanlığı,
 - . Hukuk Müşavirliği,

. Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı. Yardımcı birimler şunlardır:

- . Personel Dairesi Başkanlığı,
- . idari ve Mali işler Dairesi Başkanlığı,
- . Yapı İşleri Dairesi Başkanlığı,

. Döner Sermaye Merkez Müdürlüğü,

. Savunma Uzmanlığı.

2828 sayılı Yasanın 10. ve 11. maddelerinde merkez birimlerinin kuruluş ve görevleri ve özellikle 11. maddede Sosyal Hizmetler Eğitim ve Araştırma Merkezinin görevleri geniş bir biçimde açıklanmıştır.

dd. Taşra Teşkilâtı:

Kurumun taşra teşkilâtı şu birimlerden oluşur:

- İl Sosyal Hizmetler Kurulu,
- İl Sosyal Hizmetler Müdürü,
- Sosyal Hizmet Şubesi (ihtiyaç duyulan ilçelerde),
- Sosyal Hizmet Kuruluşları.

İl Sosyal Hizmetler Kurulunun başkanı Validir. Kurulun üyeleri ise; il idare kurulu üyeleri ile il sosyal hizmetler müdürü, il merkez belediye başkanı, varsa ildeki üniversite rektörleri, yoksa dekanlar, dekan da yoksa, enstitü veya yüksek okul müdürleri, büyük iş ve müessese sahiplerinden vali tarafından seçilecek en az iki ve en çok altı üye, sosyal hizmetler alanında yararlı faaliyetleriyle tanınmış kişiler arasından vali tarafından seçilecek en az iki, en çok altı üye.

Vali tarafından seçilen üyelerin görev süreleri iki yıl olup, yeniden seçilmeleri mümkündür.

Kurul, mart, haziran, eylül ve aralık aylarının ilk haftasında olmak üzere yılda en az dört defa toplanır. Vali gerektiğinde kurulu ayrıca toplantıya çağırabilir.

Kurulun başlıca görevleri şunlardır:

- İlde sosyal hizmetlerle ilgili uygulamaları değerlendirmek,
- Karşılaşılan güçlüklerle çözüm yolları aramak, bu alanda koordinasyon ve işbirliğini geliştirmek;
- Halkın katkı ve katılımının Kurum hizmetleri çerçevesinde devamlılığını sağlayıcı önlemleri almak ve bu konularda görüş oluşturmakla görevlidir.

Kurul üyelerinin seçimi ve çalışma usulleri bir yönetmelikle düzenlenmiştir.

17 Kasım 1983 tarihli ve 18244 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “İl Sosyal Hizmetler Kurulunun Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları

Hakkında Yönetmelik" kuruluş yönünden 2828 sayılı Kanunun 13. maddesinde belirtildiği gibi kurul üyelerini saymakta ve bu maddenin (d) ve (e) bentlerinde belirtilen üyelerin seçiminde göz önünde bulundurulacak nitelikleri saptamaktadır.

Vali, seçtiği üyelerin isimlerini ve adreslerini Genel Müdürlüğe bildirecektir.

Bu yönetmeliğin 10 uncu maddesine göre kurulun yıllık çalışma raporları valilikçe, takip eden yılın ocak ayı sonuna kadar Genel Müdürlüğe gönderilmelidir.

İlçe düzeyinde kurumun şubesi açıldığı takdirde nasıl bir teşkilatlanmaya gidileceği 2828 sayılı Kanunda ve ilgili yönetmelikte belirtilmemiştir.

İlde valinin durumu ne ise, ilçe bazında Kaymakamın da durumu buna benzer bir düzenlemeyi gerektirir. Ancak, mevcut boşluğun doldurulmasının gerekeceği düşüncesindeyiz.

F. GELİR KAYNAKLARI

2828 sayılı Yasanın 18 inci maddesine göre, Kurumun gelirleri şunlardır:

- a) Genel bütçeden yapılacak hazine yardımı,
- b) Döner sermaye gelirleri,
- c) Kuruma ait taşınır ve taşınmaz mallardan elde edilecek her çeşit gelirler,
- d) Kurum yararına düzenlenecek sosyal faaliyetler ile her türlü teşebbüs gelirleri (Kurum veya başka gerçek veya tüzelkişilerce bu etkinlikler gösterilebilir.)
- e) Kuruma yapılacak ayni ve nakdi, taşınır veya taşınmaz, her çeşit bağışlar ve bunların gelirleri. (Gerçek veya tüzelkişiler, uluslararası resmi ve özel kuruluşlar veya benzer yabancı kuruluşlar tarafından.)
- f) Kurban derisi, fitre ve zekât gelirlerinden kuruma ayrılan paylar.

(3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununun 8/c maddesine göre kurban derisi, fitre, zekât ve bağırsak yardımlarından elde edilen gelirler Türk Hava Kurumu, Türkiye Kızılay Derneği, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Diyanet Vakfı ve Sosyal

Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları arasında paylaşılacaktır. Bu paylaşmanın usul ve esasları bir yönetmelikle düzenlenecektir).

g) Belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde düzenlenen fuar, festival, sergi ve benzeri yerlere giriş biletlerine yapıştırılacak sosyal yardım pulu gelirleri (miktarını Bakanlar Kurulu tespit edecektir).

h) Kanunla kurulmuş olan Spor-Toto, Milli Piyango gibi şans oyunlarını tertip eden kuruluşların aylık hasılatlarının % Tinin Kuruma aktarılması ile elde edilecek gelirler.

i) 26.5.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 103/3 maddesi uyarınca belediyelerce yapılacak yardımlar.

(2464 sayılı Yasanın 103. maddesinin 3.*fıkrası şu hükmü taşımaktadır. “Bu kanunla sağlanan gelirlerin % Ti kanunlarla tayin edilen veya belediyelerce tespit edilen sosyal amaçlı kuruluşlara veya hizmetlere tahsis edilir.)

j) İl Özel İdareleri bütçelerine bir önceki yıl ödeneklerinin % 5'in- den az olmamak üzere konulacak yardımlar.

k) Kanunla kurulan döner sermaye işletmelerinin (Vakıflar Genel Müdürlüğüne ait olanlar hariç) yıllık brüt hasılatlarının % Tinin Kurum'a aktarılmasıyla elde edilecek gelirler.

G. 2828 SAYILI YASA VE BU YASAYA İLİŞKİN YÖNETMELİKLERLE MÜLKİ İDARE AMİRLERİNE VERİLEN BAŞLICA GÖREVLER

a. 2828 sayılı Yasanın 13 üncü maddesi:

Bu kanun 13 maddesiyle valiye verilen görevler şunlardır:

1. İl Sosyal Hizmetler Kuruluna başkanlık etmek; (2828/m.13).

2. İl Sosyal Hizmetler Kuruluna;

— Büyük iş ve müessese sahiplerinden en az iki, en çok altı üye seçmek; (2828/13.d),

— Sosyal hizmetler alanında yararlı faaliyetleri ile tanınmış kişiler arasından en az iki en çok altı üye seçmek (2828/13.e).

3. İl Sosyal Hizmetler Kurulunu her yıl Mart, Haziran, Eylül ve Aralık aylarının ilk haftasında toplantıya çağırarak ve gerekirse olağanüstü toplantıya davet etmek, (2828/13).

4. Kurulun yıllık çalışma sonuçları hakkında takip eden yılın Ocak ayı sonuna kadar Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğüne rapor göndermek. (İl Sosyal Hizmetler Kurulu'nun Kuruluş Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik Md. 10).

b. Yetiştirme Yurtları

1. Korunmaya muhtaç çocukların tespit, inceleme ve Kuruma duyurulması konusunda mahalli mülki amirler, sağlık kuruluşları ve köy muhtarları ile genel kolluk kuvvetleri ve belediye zabıta memurları yükümlüdürler. (2828 sayılı Kanun 21, Korunmaya Muhtaç Çocukların Tespit inceleme - Korunma Kararlarının Alınması ve Kaldırılmasına İlişkin Yönetmelik Md. 7).

2. Korunmaya muhtaç çocukların reşit oluncaya kadar kurumca kurulan sosyal hizmet kuruluşlarında bakılıp yetiştirilmeleri ve bir meslek sahibi edilmeleri için mahkemenin koruma kararı alınır. Bu karar alınmaya kadar, bu çocuklar mülki idare amirinin onayı ile sosyal hizmet kuruluşlarında veya aile yanında bakım altına alınır. (2828 Md. 22, Yönetmelik Md. 16).

3. Mahkemece koruma kararı almayan korunmaya muhtaç çocuğun bakımı ve yetiştirilmesi ya sosyal hizmet kuruluşlarında veya kurumun denetim ve gözetiminde "koruyucu aile" tarafından yerine getirilir.

Koruyucu aile bu hizmeti gönüllü ve ücretsiz olarak yapabileceği gibi, kurumca tespit edilecek bir ücret karşılığında da yapılabilir. (2828/m.23).

4. Koruyucu aile olmak için gerekli evraklar tamamlandıktan sonra il müdürü ile koruyucu aile arasında, örneği Genel Müdürlükçe hazırlanacak sözleşme imzalanarak Valiliğin onayına sunulur.

Koruyucu aile sözleşmesinin onayından sonra çocuk bir tutanakla koruyucu aileye teslim edilir. (Koruyucu Aile Yönetmeliği Md. 15,16).

5. Korunmaya muhtaç çocukları ücret karşılığı bakıp koruyacak, eğitecek, yetiştirecek ailelere her yıl bütçe kanunları ile tespit edilen memur maaş katsayısının 60 gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktar kadar net aylık ücret ödenir.

Ücretin bağlanması, il müdürlüğünün kararına, ailenin ekonomik durumuna ve isteğine bağlıdır.

Koruyucu aileye yerleştirilen çocukların listesi ve aylık ödeneceklerin kimlikleri valilik onayına sunulur. Ödemeler Genel Müdürlük İl Saymanlığından yapılır. (Koruyucu Aile Yönetmeliği Md. 31,32).

6. Koruma kararı genel olarak çocuk reşit olana kadar devam eder. Ancak bu karar, koruma kararına neden olan şartların ortadan kalkması halinde kurum yetkililerinin önerisi üzerine çocuk reşit olmadan da mahkemece kaldırılabilir.

Çocuğun reşit olmasından sonra çocuğun rızası alınmak şartıyla korumanın devamına karar verilebilir.

Reşit olduktan sonra koruma kararının devamı aşağıdaki şartlara bağlıdır:

. 18 yaşını tamamlamış olan korunmaya muhtaç çocuklardan;

— Ortaöğretime devam edenlerin 20 yaşına kadar,

— Yükseköğrenime devam edenlerin 25 yaşına kadar korunma kararları uzatılabilir.

. Öğrenime devam etmeyen 18 yaşını doldurmuş çocukların bir iş veya meslek sahibi edilerek kendi kendilerine yeterli olabilmelerinin sağlanması amacıyla 20 yaşına kadar korunma kararları uzatılabilir.

Bunlardan korunma kararı kalkmış, ancak tek basma yaşamını sürdüremeyecek durumda bulunan kız çocukları kuramca himaye olunur. Bu çocukların emek karşılığı iâşe, ibate ve harçlıkları, kuramca karşılanmak kaydıyla kuram hizmetlerinde çalışmaları da sağlanabilir. (2828/m.24).

Bu himaye için mülki idare amirinin onayı gerekir. (Yönetmelik Md. 20).

. Bedensel, zihinsel ve ruhsal sakatlıkları nedeniyle sürekli bakıma muhtaç durumda bulunan ve çalışmaktan aciz olan çocukların korunma kararı uzatılır. (2828/m.24).

7. Okul çağındaki korunmaya muhtaç çocukların eğitim ve öğrenimleri Milli Eğitim Bakanlığı ile diğer kamu kurumlarına ait okullarda gerçekleştirilir.

Herhangi bir nedenle okula devam imkânı bulamayan çocuklar, kamu ve özel iş yerlerinde ücret mukabilinde çalıştırılır ve bir meslek sahibi yapılırlar. Bu şekilde çalıştırılan çocukların yurt idarelerince tespit edilen miktarı kendilerince harçlık olarak verilir. Geri kalan miktar aybaşını izleyen 10 gün içinde milli bankalarda çocuk adına açtırılan hesaba yatırılır. Çocuğun ücretinin başlama zamanı ve miktarı yurt idaresi ile işveren arasında mahalli örf ve rayice göre tespit olunur. (2828/ m. 25).

. Bankada çocuk adına biriken para, reşit olduğu zaman çocuğa ödenir.

(Korunmaya muhtaç çocukların iş ve meslek sahibi olabilmeleri için iş yerlerinde çalıştırılma esaslarına ilişkin yönetmelik Md. 12).

8. Öğrenim gören çocuklarla, çeşitli nedenlerle öğrenime devam etmeyen (ücretle bir iş yerinde çalışanlar hariç) çocuğa aşağıda belirtilen gösterge rakamlarının her yıl bütçe kanunları ile tespit edilen memur maaş katsayısının gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktar kadar hiç bir kesinti yapılmaksızın net aylık harç verilir.

- İlkokula gidenlere 50
- Ortaokula gidenlere 75
- Lise ve dengi okullara gidenlere 125
- Yükseköğrenime devam edenlere 150

(Yetiştirme Yurtları Yönetmeliğinin, 14.6.1988 gün ve 19842 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan yönetmelikle değişik 20 nci maddesi).

c. Çocuk Yuvaları

Çocuk yuvaları 0-12 yaş arası korunmaya muhtaç çocuklarla, gerektiğinde 12 yaşını doldurup orta ve yükseköğrenimine devam edenlerle, tek başına yaşamlarını sürdüremeyecek durumda olanlardan kurumca himaye olunan kız çocuklarının bedensel, eğitsel, psiko-sosyal gelişimlerini sağlıklı bir kişilik ve iyi alışkanlıklar kazanmalarını sağlamakla yükümlü olan ve yatılı sosyal hizmet kuruluşlarından çocuk yuvaları yönetmeliğine göre "süt çocuğu" 0-2, "oyun çocuğu" 3 - 5 yaş grubundaki çocukları ifade eder. Yuvaların kuruluş ve görevleri yönetmelikte ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

d. Kreş ve Gündüz Bakımevleri

1. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğünün kreş ve gündüz bakımevleriyle ilgili iki temel görevi bulunmaktadır. Birinci fonksiyonu bizzat kendisine bağlı olan kreş ve gündüz bakımevleri açmak ve işletmektir. İkincisi ise, kamu ve özel kuruluşlar tarafından açılacak olan kreş ve gündüz bakımevlerini teşvik etmek, rehberlik ve yönlendirme faaliyetlerinde bulunmak ve izin vermektir.

2. Bu konuda kuruma bağlı kreş ve gündüz bakımevleri için çıkarılan Yönetmelik 3 Aralık 1983 gün ve 18240 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Özel kreş ve gündüz bakımevlerine ait Yönetmelik de 26 Aralık 1983 gün ve 18263 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Özel kreş ve gündüz bakımevlerine ait yönetmeliğin 12 nci maddesine göre vali veya görevlendireceği vali yardımcısının onayı alınmadan bu kuruluşlarda personel istihdam olunamaz.

Özel kreş ve gündüz bakımevlerine ait yönetmeliğin 12 nci maddesine göre vali veya görevlendireceği vali yardımcısının onayı alınmadan bu kuruluşlarda personel istihdam olunamaz.

Yine aynı yönetmeliğin 28. maddesine göre özel kreş ve gündüz bakımevleri il müdürlüğünce yılda en az bir defa denetlenir. Gerektiğinde Genel Müdürlük müfettiş ve yetkili elemanlarınca da bu kuruluşlar denetlenir ve teftişe tabi tutulur. Denetim sonunda Yönetmelik esaslarına uymayan ve denetimde belirtilen eksiklikleri gidermeyen kuruluşlar il müdürünün veya Genel Müdürlüğün teklifi ile mahallin en büyük mülki amirliğince aksaklığın önem derecesine göre geçici veya sürekli olarak kapatılır. Sonuç Genel Müdürlüğe bildirilir.

e. Huzurevleri

1. 24 Kasım 1984 gün ve 18585 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Huzurevleri Yönetmeliğine göre, "yaşlı" muhtaç yaşlıyı, "muhtaç yaşlı" sosyal veya ekonomik yönden yoksunluk içinde olup, korumaya, bakıma ve yardıma muhtaç olan yaşlı statüsündeki kişiyi; "huzurevi" ise, muhtaç yaşlı kişileri huzurlu bir ortamda korumak ve bakmak, sosyal ve psikolojik ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan sosyal hizmet kuruluşlarını ifade eder. (Yönetmelik Md. 5).

2. Yönetmeliğin 36 nci maddesinin (d) fıkrasına göre yaşlılardan huzurevlerinde ücretsiz kalacak kişiler için il ve ilçe yönetim kurullarından yoksulluk belgesi alınması gerekmektedir.

3. 2 Ocak 1984 gün ve 18269 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Gerçek Kişiler ve Özel Hukuk Tüzelkişilerince Açılacak Huzurevleri Yönetmeliğinde mülki idare amirliğine şu görevler verilmiştir.

— Personelin huzurevlerinde çalışması, İl Müdürünün teklifi ve Valiliğin onayı ile gerçekleşir. (Yönetmelik Md. 11).

— Bu tür huzurevlerinde uygulanacak ücret vali veya görevli vali yardımcısının başkanlığında, il sosyal hizmetler müdürü, belediye, defterdarlık ve ticaret müdürlüğü temsilcilerinden oluşan bir kurulca belirlenir ve Genel Müdürlüğün onayına sunulur. (Yönetmelik Md. 31).

Yönetmeliğin 34. maddesine göre huzurevlerinin denetimi sonunda verilen süre içinde belirtilen aksaklıkların giderilmemesi halinde, valiliğin teklifi ile huzurevleri, Genel Müdürlüğün onayı ile kapatılır.

Ayrıca Kamu Kurum ve Kuruluşları Bünyesinde Açılacak Huzurevlerinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Yönetmelik 5 Nisan 1987 gün ve 19422 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Bu huzurevlerinin açılışı valiliğin teklifi üzerine Genel Müdürlükçe yapılır.

f. Bakım ve Rehabilitasyon Merkezleri

1. Bakım ve rehabilitasyon hizmetleri, bedensel, zihinsel ve ruhsal özürleri nedeniyle normal hayatın gereklerine uyamama durumunda olan kişilerin fonksiyon kayıplarını sağlayacak becerilerin kazandırılması ve üretken hale getirilmesi için bakım ve rehabilitasyonlarının yapılması ile bunlardan tedavisi mümkün olmayanların sürekli bakım altına alınmasını ifade etmektedir.

2. Spastik Çocuklar Özel Rehabilitasyon Merkezleri Kuruluş ve İşleyiş Esasları Hakkında Yönetmelik mülki idare amirlerine bazı görevler vermiştir:

— Kuruluş açmak ve işletmek isteyen gerçek kişiler ve özel hukuk tüzelkişileri bir dilekçe ile valiliğe müracaat ederler. Valilikçe tamamlattırılan dosya bir yasaya bağlanarak onaylanmak üzere Genel Müdürlüğe gönderilir. (Yönetmelik Md. 5,7).

— Personelin kuruluşta çalışması il müdürünün teklifi vali veya görevlendireceği vali yardımcısının onayı ile gerçekleşir. (Yönetmelik md.9).

— Ücret tespit komisyonu vali veya görevlendireceği vali yardımcısı başkanlığında, İl müdürü, Devlet hastanesi başhekimisi, Tabip odası, Ticaret odası, Defterdarlık ve Belediye temsilcilerinden oluşur. Komisyon teklifi ve Genel Müdürlüğün onayı ile ücret tarifi kesinleşir. (Yönetmelik md.21).

— Yapılan denetim sonunda aksaklıkları gidermeyen kuruluş, il müdürünün teklifi üzerine mahalli en büyük mülki amir tarafından geçici veya sürekli olarak kapatılır. Sonuç Genel Müdürlüğe bildirilir. (Yönetmelik md.25).

g. Ailenin Geliştirilmesi ve Güçlendirilmesi

1. Ailenin önemi

Aile, toplumların özellikleri ne kadar değişir olursa olsun her çağda, her yerde, kişilerin içinde yaşadığı en temel sosyolojik birim olarak günümüze kadar gelmiştir.

Aile, çoğalma, çocukların yetiştirilmesi, kültürün aktarılması ve benzeri görevleri yerine getiren temel ve tabii sosyal kurumların başında yer alır.

Anayasa'nın 41 inci maddesinde “Aile, Türk toplumunun temelidir” hükmü yer almakta ve “Devlet, ailenin huzur ve refahı ile ve özellikle ananın ve çocukların korunması ve aile planlamasının öğretimi ile uygulanması için gerekli tedbirleri alır” denmektedir.

Buna yönelik önlemler kalkınma planlarında tekrarlanmaktadır.

Son defa Başbakanlıkça yayımlanan “Ailenin Geliştirilmesi ve Güçlendirilmesi” başlıklı broşürde 1990 yılı içinde “Aile Araştırma Kurumu ve Aile Danışma Merkezi” oluşturulacağı ifade edilmektedir.

Bu çalışmalarla fert ve ailenin kendi bünye ve çevre şartlarından kaynaklanan ve kontrolleri dışında meydana gelen maddi ve manevi eksikliklerin giderilmesi ve çözümlenmesine yardımcı olunması öngörülmüştür.

Aile Danışma Merkezleri, “eşler arası anlaşmazlıklar, anne, baba ve çocuk ilişkilerindeki problemler ve ilişkilerdeki uyumsuzluklar konusunda aileye yardımcı olacaktır. İlk adım olarak Ankara’da Aile Danışma Merkezi açılmıştır. Diğer büyük illere de yaygınlaştırılacaktır.

Aile Danışma Merkezine, genellikle psikolojik danışmanlık, ayni ve nakdi yardım, tıbbi araç-gereç temini, muhtaç çocuk ve yaşlıların ilgili kuruluşlara yerleştirilmesi için talepte bulunanlara yardımcı olunması gibi görevler verilmiş, bunun yanında aile planlaması ile boşanma ve miras hükümlerini içeren hukuki problemlerin halli konularında müracaatçılara yardımcı olunması planlanmıştır.

h. Sosyal Yardım Hizmetleri

Korumaya, bakıma, yardıma muhtaç sakat, yaşlı ve diğer kişilere yapılacak yardımların esas ve usullerini tespit etmek amacıyla 2828 sayılı Yasanın 9/d ve 26 ncı maddeleri uyarınca, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Ayni ve Nakdi Yardım Yönetmeliği çıkarılmış ve 28.9.1986 gün ve 19235 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

Bu yönetmelikte mülki idare amirlerine verilen görevler şunlardır:

— Mahalli mülki amirler, sağlık kuruluşları ve köy muhtarları ile genel kolluk kuvvetleri ve belediye zabıta memurları ile diğer kamu kurumları yardıma muhtaç aile ve kişileri kuruma ve il müdürlüklerine

bildirmek ve sosyal incelemelerinin yapılması için işbirliğinde bulunmakla yükümlüdürler. (Yönetmelik md.7).

— Bu yönetmelikteki esas ve kriterlere göre ayni ve nakdi yardım yapmaya valî yetkilidir. (Yönetmelik md.13).

— İllerde 6 aya kadar sürekli nakdi yardımları valilik onayı ile olur (md.16).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

SOSYAL HİZMETLERLE İLGİLİ DİĞER MEVZUAT

Yukarıda sosyal hizmetler alanında büyük önem arz eden 3294 ve 2828 sayılı yasalardan geniş bir biçimde söz edilmiş ve ilgili yönetmeliklerdeki hükümlere de kısmen işaret edilmiştir.

Bu bölümde mülki idare amirlerine görev veren diğer sosyal hizmetlere ilişkin mevzuat hükümlerine kısaca temas edilmekle yetinilecektir.

A. 2860 SAYILI YARDIM TOPLAMA KANUNU

a. Amaç

Kanunun amacı, yardım toplamaya yetkili kişi ve kuruluşları ve bunlara hangi amaçla yardım toplayabileceklerini belirlemek, yardımın toplanmasına ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir, (Md. 1).

b. Yardım Toplayabilecek Olanlar

Kamu yararına uygun olarak amaçlarını gerçekleştirmek, muhtaç kişilere yardım sağlamak ve kamu hizmetlerinden bir veya birkaçını gerçekleştirmek veya destek olmak üzere gerçek kişiler, dernekler, kurumlar, vakıflar, spor kulüpleri, gazete ve dergiler yardım toplayabilirler. (md.3).

Yardım isteğe bağlıdır. Kişi ve kuruluşlar yardımda bulunmaya zorlanamaz. (md.4).

c. Yardım Toplama Şekilleri

Yardım toplama usulleri, belli yerlere kutu koyarak, bankalarda hesap açtırarak, yardım pulu çıkararak, eşya piyangosu düzenleyerek,

kültürel gösteriler ve sergiler yoluyla, spor gösterileri, gezi ve eğlenceler düzenlemek suretiyle yardım toplayabilir, (md.5).

d. İzin Alma Zorunluğu

Yardım toplama faaliyeti birden fazla ili kapsıyorsa İçişleri Bakanlığından, bir ilin birden fazla ilçesini kapsıyorsa o ilin valisinden, bir ilçenin sınırları içinde ise o ilçenin kaymakamından izin alınır.

Bu konudaki işlemler il ve ilçe emniyet kuruluşları, yoksa jandarma kuruluşları tarafından yürütölür, (md.7)

e. Başvuru, İnceleme ve İzin

Yardım toplayacak kişi ve kuruluşlar bir dilekçe ile başvururlar. Gazete ve dergilerde başvuruyu sorumlu yazı izleri müdürü yapabilir.

Başvuru üzerine, işin önemi, yardım toplayacak kişilerin yeterlilikleri, yapılacak hizmetin amaca ve kamu yararına uygunluğu araştırılır ve en geç iki ay içinde sonuç başvuranlara bildirilir.

f. Süre

Yardım toplama süresinin takdiri izni veren makama aittir. Bu süre bir yılı geçemez. Ancak, haklı sebeplerin bulunması halinde, izin veren makam bu süreyi bir yılı aşmamak üzere uzatabilir. (md.10)

g. Kamu Görevlilerinin Çalışabilmesi

Kamu görevlileri vali ve kaymakamlardan izin almadıkça yardım toplama işlerinde görev alamazlar, (m. 13)

h. Kanunun kurban derisi, fitre ve zekatla ilgili beşinci bölümü 3294 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmıştır.

B. 2916 SAYILI ÖZEL EĞİTİME MUHTAÇ ÇOCUKLAR KANUNU

a. Amaç

Bu kanunun amacı, özel eğitime muhtaç çocukların Türk Milli Eğitim sistemini düzenleyen genel esaslar doğrultusunda eğitilmeleri, iş ve meslek sahibi yapılmaları, çevre ve topluma uyum sağlamalarıyla ilgili esasları düzenlemektir, (md.1)

b. Tespit, Yerleştirme ve İzleme

— Özel eğitime muhtaç çocukların ailesi ve yakınları, muhtarlar, belediye zabıta memurları, kolluk kuvvetleri, sağlık ve sosyal yardım

kurumların yöneticileri, nüfus teşkilatındaki ilgili memurlar, eğitim ve öğretim kurumlarındaki görevliler, din görevlileri, sayım memurları gördükleri, bildikleri ve duydukları özel eğitime muhtaç çocukları en yakın il ve ilçedeki mülki amirlere bildirmekle yükümlüdürler, (md.12)

— Özel eğitime muhtaç çocukların sağlık, sosyal, ekonomik, aile, ruh ve uyum durumlar, çocuğun bulunduğu ildeki rehberlik ve araştırma merkezi tarafından incelenir. İnceleme sonucu milli eğitim kuruluna gönderilir.

İl Eğitim Kurulu kararına göre, özel eğitime muhtaç çocuklar durumlarına uygun bir özel eğitim kurumuna Milli Eğitim Bakanlığınca yerleştirilir, (md.13)

C. 3292 SAYILI VATANİ HİZMET TERTİBİ AYLIKLARININ BAĞLANMASI HAKKINDA KANUN

a. Amaç

Bu kanunun amacı, hiç bir karşılık ve menfaat gözetmeksizin üstün başarı ve gayretle Türk vatanına hizmet etmiş ve bu hizmetleri belgelenmiş olan Türk vatandaşlarına veya bunların ölümleri halinde muhtaç duruma düşen aile fertlerine vatani hizmet tertibinden bağlanacak aylıkların usul ve esaslarını tespit etmektir, (Md. 1)

b. Aylık Bağlanacak Kimseler

Bu kanun gereğince aylık alanların ölümü halinde aylıkları dul ve yetimlerine intikal etmez. Ancak, aylık almakta iken veya aylık bağlanmadan ölenlerin,

— Evlenmemiş eşine dul kaldığı sürece,

— 18 yaşını bitirmemiş veya orta öğrenimine devam etmekte ise 20, yüksek öğretime devam etmekte ise 25 yaşını doldurmamış, erkek çocuklarına,

— Evli olmayan kız çocuklarına evleninceye kadar,

— Babasına veya dul anasına, muhtaç olmaları şartıyla aylık bağlanır. (md.3)

c. Aylık Bağlama

Aylık bağlama yetkisi, Maliye ve Gümrük Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kuruluna aittir.

Vatani hizmet tertibinden bağlanacak aylıklar, ilgililerin kendileri için 700, dul eşleri için 550, yetim ve bakmakta olduğu diğer yakınları için 400 gösterge rakamının, Bütçe Kanunlarıyla Devlet Memurlarının aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımından bulunacak miktarda ödenir.

Bu aylıklar hiç bir vergi veya kesintiye tabi olmadığı gibi haczedilemez. (md.2)

D. SAKATLARIN DEVLET MEMURLUĞUNA ALINMA ŞARTLARI İLE HANGİ İŞLERDE ÇALIŞTIRILACAKLARI HAKKINDA YÖNETMELİK

Sakatların Devlet Memurluğuna alınma şartlarının bir yönetmelikle düzenleneceği, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunun 53. maddesini yeniden düzenleyen 12.2.1982 gün ve 2595 sayılı Kanunun .3. maddesinde belirtilmiştir. Söz konusu yönetmelik 27 Temmuz 1983 gün ve 18117 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

— Sürekli olarak çalışma gücünden en az % 40 oranında yoksun olanlar ve sakatlığının görevini yapmasına engel olmadığı resmi sağlık kurulu raporu ile belgelenenler bu yönetmelik hükümlerinden yararlanırlar. (md.2)

— Yönetmeliğin 4 üncü maddesinde sayılan kamu kurum ve kuruluşları 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre çalıştırdıkları personele ait kadrolarda % 2 oranında sakat çalıştırmak zorundadırlar. (md.4)

E. 2913 SAYILI YASA

13 Ekim 1983 tarih ve 18190 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Dünya, Olimpiyat ve Avrupa Şampiyonluğu Kazanmış Sporculara ve Bunların Ailelerine Aylık Bağlanması Hakkında Kanun", sporun özendirilmesi kadar, sosyal bir hizmeti de öngörmektedir.

a. Kapsamı

Bu kanun, büyükler arası olimpiyat oyunlarında, Dünya ve Avrupa şampiyonalarında ferdi ve takım halinde şampiyonluk kazanan amatör Türk sporcularına, bunların ölümleri halinde aile fertlerine aylık bağlanmasında uygulanacak esasları kapsamaktadır, (md.2)

b. Aylık Bağlanması

Bu kanun kapsamına giren sporculara 40 yaşını doldurdıkları tarihte başlamak üzere, bunların ölümleri halinde de muhtaç aile fertlerine 15.8.1978 gün ve 2150 sayılı Kanun hükümlerine göre (Vatani Hizmet Tertibinden Aylık Alanların Aylıklarının Yükseltilmesi Hakkında Kanun) aylık bağlanır, (md.3)

c. Daha Önce Aylık Bağlanması

Şampiyon sporcunun 40 yaşını doldurmasından önce çalışma gücünün yüzde otuz beşini kaybetmesi halinde, bu durumun meydana geldiği tarihten itibaren bağlanır, (md.4)

d. Ölüm Halinde Aylık Bağlanacak Kişiler

Şampiyon sporcunun ölümü halinde, ölüm tarihini izleyen aybaşından başlamak üzere ve muhtaç olmaları kaydıyla;

— Evlenmemiş eşine yaşadığı sürece,

— 18 yaşını bitirmemiş ve ortaöğretime devam etmekte ise 20, yükseköğrenime devam etmekte ise 25 yaşını doldurmamış erkek çocuklarına bu durumları süresince,

— Evli bulunmayan kız çocukları evleninceye kadar devam etmek üzere,

— 65 yaşını doldurmuş babasına veya dul anasına,

Aylık bağlanır, (md.5)

F. 2022 SAYILI YASA

10.7.1976 gün ve 15642 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 1.7.1976 gün ve 2022 sayılı 65 yaşını doldurmuş muhtaç, güçsüz ve kimsesiz Türk vatandaşlarına aylık bağlanması hakkında kanun uygulamasında il ve ilçe idare kurallarına görevler verilmiştir.

Yasanın 1 inci maddesine göre, 65 yaşını doldurmuş, kendisine kanunen bakmakla yükümlü kimsesi bulunmayan, iş görme ve çalışma gücünden mahrum olduğunu resmi sağlık kuramlarında görevli bir hekimin vereceği raporla belgeleyen⁹ ve muhtaçlığını il veya ilçe idare kurullarından alacakları belgelerle kanıtlayan, sosyal güvenlik kuru-

⁹ Daha önce sağlık kurulu raporu gerekirken 12.3.1987 gün ve 273 sayılı KHK. ile tek hekim raporu yeterli görülmüştür.

kışlarının herhangi birisinden, her ne nam altında olursa olsun, bir gelir veya aylık hakkından yararlanmayan, nafaka bağlanmamış, veya bağlanması mümkün olmayan mahkeme kararıyla veya doğrudan doğruya kanunla bağlanmış herhangi devamlı bir gelire sahip olmayan Türk vatandaşlarına hayatta bulundukları sürece 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu esaslarına göre 60 gösterge rakamının her yıl Bütçe Kanunu ile tespit edilecek katsayı ile çarpımından bulunacak miktarda aylık bağlanır.

Bunlardan evli olup, eşleri yukardaki şartları taşıyan aile reislerine bu aylık % 50 artırılarak bağlanır.

Hak sahiplerine aylıklar üç ayda bir peşin olarak ödenir ve hiç bir kesinti yapılmaz.

Düzenlenen belgelerin gerçek olmadığı tespit edildiği takdirde aylıklar % 50 fazlasıyla geri alınır ve bu belgeleri düzenleyen ve kullananlar hakkında ayrıca genel hükümlere göre ceza kovuşturması yapılır. Bu kanundan yararlananlar Devlet hastanelerinde ücretsiz tedavi edilirler.

G. AFETLERE İLİŞKİN ACİL YARDIM TEŞKİLATI VE PLANLAMA ESASLARINA DAİR YÖNETMELİK

15.5.1959 gün ve 7269 sayılı Kanunun 1051 sayılı Kanunla değişik 4 üncü maddesi uyarınca hazırlanan ve 8.5.1988 gün ve 19808 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan yönetmelik, Vali ve Kaymakamlara, afet öncesinde, afet sırasında ve afetin sona ermesinden itibaren yapılacak planlama ve uygulamalar konusunda çok önemli görev, yetki ve sorumluluklar yüklemiştir.

Yönetmeliğin 4. maddesine göre, afetin meydana gelmesinden itibaren alınması gereken her türlü acil tedbirlerin alınmasından ve acil yardımların bir emir beklemeden yapılmasından afetin meydana geldiği yerin mülki amiri sorumludur.

Acil yardım hizmetlerini yürütmek üzere, illerde valinin başkanlığında il kurtarma ve yardım komitesi, ilçelerde kaymakamın başkanlığında ilçe kurtarma ve yardım komitesi kurulur.

İl ve ilçe acil yardım planlarının yapılmasından, icrasından ve güncelliğinin korunmasından birinci derecede vali ve kaymakamlar sorumludur. Bakanlıklar ve merkezi kurum ve kuruluşlar ile askeri birlikler bu planların yapılmasına ve icrasına yardımcı olurlar.

Acil yardım hizmetlerinin planlanmasında öncelikle il veya ilçe hudutları içindeki kamu kurum ve kuruluşlarının güç ve kaynaklarının kullanılması esas alınır.

İhtiyaçların bu kaynaklardan zamanında ve yeterince karşılanamaması halinde sırasıyla:

1. Bölgedeki askeri birliklerden, komşu vali ve kaymakamlardan yardım istenir.

2. Bölgedeki özel kuruluşlardan ve gerçek kişilerden yükümlülükler yolu ile karşılanır.

Yönetmelik, mülki idare amirlerinin yetkilerini ve yükümlülerin görevlerini, acil yardım planlamasının genel esaslarını, il ve ilçe acil yardım teşkilatı ve görevlerini, civar il ve ilçelerden yardım isteme yöntemlerini, merkezi idare kuruluşların görev ve sorumluluklarını ve hizmetin genel koordinasyon ve işbirliği esaslarını çok ayrıntılı olarak düzenlemiştir. Yönetmelik afetin büyüklük ve çapma göre tüm devlet kuruluşlarının ve halkın güç birliğini öngörmektedir.

H. 4109 SAYILI ASKER AİLELERİNDEN MUHTAÇ OLANLARA YARDIM HAKKINDA KANUN

11.8.1941 tarihli ve 4109 sayılı Yasa ve uygulanmasına ilişkin Talimat ile mülki idare amirlerine bazı görev ve sorumluluklar verilmiştir.

Kanun ve yönetmelik esasları özetle şöyledir:

Yasanın 1 inci maddesi ile savaş veya barış zamanında 45 günden fazla müddetle askerlik hizmetinde bulunanların muhtaç ailelerine yardım yapılması öngörülmüştür.

Yardım askerin hizmete alındığı tarihte başlayacak ve terhisini izleyen 15 günün sonunda bitecektir.

Firar veya izinsiz olarak geçen süreler veya hapis cezasının infazı süresince yardımın kesilmesi gerekir.

Yardımdan istifade için:

- a) Askerin usul veya füruu, karısı, kızı veya erkek kardeşi olmak;
- b) Yiyecek ve sair ihtiyaçları askere giden tarafından temin edilmekte bulunmak;

c) Mahalli geçim şartlarına göre idare ve ihtiyaçlarını temin edecek ve kendilerinin ve de askere gidenin geçim vasıta ve imkanı bulunmamak şarttır, (md.2)

Yardım isteyenlerin talepleri, şehir ve kasabalarda belediye encümenleri ve köylerde ihtiyar meclisleri tarafından incelenir ve yardıma muhtaç olanların adedi ve mahalli rayice göre bir nüfusa yapılacak aynî ve nakdi yardım miktarı ve imece nevi ve tarzı tespit olunur.

Yardım miktarı en az geçim indirimi dikkate alınarak saptanır.

En az geçim indirimi de il idare kurulunca tespit ve tayin olunur. Bu karar kesindir.

İçişleri Bakanlığının 8.7.1977 gün ve Mah. İd. Gn. Md. 525.77.702.1/14921 sayılı genelgesine göre, il idare kurulunca 4109 sayılı Yasanın 11 inci maddesine dayanılarak en az geçim indiriminin saptanmasında, 10.7.1976 gün ve 15642 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "65 yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkındaki 2022 sayılı Yasanın 1 inci maddesinin kıtas olarak göz önünde tutulması gerekir.

Muhtaç asker ailelerine yapılacak yardıma, belediye ve özel idareler bir sene evvelki nakdi tahsilat toplamının en çok % 2 si nispetinde iştirake mecburdurlar.

Bu kanun gereğince tahsil ve tahsis olunacak paralar belediye ve köy bütçelerinde açılacak özel bir bölüme gelir ve karşılığında asker ailelerine yardım adı ile açılacak özel bir bölüme gider kaydedilir.

Asker aileleri için yılı içinde tahsil edilip te sarf edilmeyen para başka bir amaç için sarf edilmez, ertesi yıl bütçesine aktarılacak yine asker ailelerine ödenir.

Mülki idare amirleri belediye bütçelerini onaylarken bu kanuni payın bütçede gelir ve gider olarak yer alıp almadığına dikkat etmeli, aksi halde resen bu payı bütçeye dahil etmelidirler.

Valiler de il özel idare bütçesini düzenlerken bu hususta dikkatli olmalıdırlar.

4109 sayılı Yasanın 7 nci maddesine göre köylerde ve kasaba ve şehirlerde tarımla uğraşan asker ailelerine yapılacak yardımlar tercihan imece ve ayniyat suretiyle temin edilir.

Köylerde imece dışında nakdi yardım yapılmasına da karar verilirse bu meblağ mükelleflere tevzi olunur ve salma miktarını geçemez.

Yardıma mükellef olanların mali durumlarının elverişli olması ve vücutça sağlam olmaları gerekir.

Belediye Encümenleri ve Köy İhtiyar Meclislerince tevzi edilen nakdi yardımların mükelleflerce ödenmemesi halinde belediyelerce 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Hakkında Kanun, köylerce de 442 sayılı Köy Kanununun 66 ncı maddesi uygulanır.

Mükellefler tevzi edilen nakdi yardımların ödenmesi hususunda kendilerine tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde il ve ilçe idare kurullarına itiraz hakları vardır. İdare Kurullarının kararları kesindir.

İ. DİLENCİLİĞİN MEN İ HAKKINDA GÖREVLER

Dilencilik, maalesef ülkemizde sosyal bir yara olarak güncelliğini korumaktadır. Özellikle büyük kentlerimizde giderek yaygınlaşmaktadır.

1944 tarihli Türk Hukuk Lügatinde dilencilik şöyle tanımlanmaktadır : "Dilencilik, hukuksal bir yetkisi olmadığı halde ve hiç bir iş, emek ve yarar karşılığı olmaksızın başkalarından para ve başkaca maddi yardım istemektir."

Türk Ceza Kanununun 544 üncü maddesi dilencilliği bir suç olarak vasıflandırmıştır. Bu maddeye göre "Her kim, çalışmaya muktedir olduğu halde dilencilik ederken tutulursa, bir haftadan bir aya kadar hafif hapis cezası ile cezalandırılır.

Tekerrürü halinde, hafif hapis cezası, bir aydan aşağı olamaz."

Bu maddeye ilişkin bazı Yargıtay Ceza Dairesi kararları şöyledir:

— Şahsen dilenmenin 544 üncü maddeye uygun bir suç teşkil ettiğinin düşünülmemesi yolsuzdur. (2.CD. 29.11.1951)

— Sanığın 77 yaşında ihtiyar bir kimse olmasına göre iş görmeye sahil bulundğunun kabul edilemeyeceği cihetle beraat kararı verilmesi yerindedir. (2.CD. 23.1.1946)

— TCK.nun 544 üncü maddesinde çalışmaya muktedir olduğu halde dilencilik eden kimseye "dilencilik ederken tutulursa" kaydıyla ceza verileceği tasdik edilmesine ve masum ise dilencilik ederken tutulmuş olmayıp vaki ihbar üzerine aranarak bulunmuş ve karakola getirilerek hakkında zabıt tutulmuş olmasına göre hakkında bu maddedeki suç unsuru oluşmadığından bu yolda verilen beraat kararı usul ve yasaya uygundur.

Yine TCK'nun 545 inci maddesine göre, "Her kim 15 yaşından aşağı çocukları toplayıp dilencilik ettirir veya velâyet ve vesayeti altında bulunan yahut kendisinin muhafazası ve nezaretine tevdi alman 15 yaşından aşağı bir küçüğün dilenmesine veya bir kimsenin o küçüğün dilenmesine veya bir kimsenin o küçüğü dilencilikte kullanmasına müsaade ederse üç aydan aşağı olmamak üzere hafif hapis ve altı bin 10 liradan aşağı olmamak üzere hafif para cezası ile cezalandırılır."

Yargıtay kararı : "Maznunun dilencilik yaptırdığı küçüğün hakiki yaşı tespit edilmeden 545 inci madde ile mahkumiyetine karar verilmesi Yasaya aykırıdır." (4.C.D. 19.2.1957)

Türk Ceza Kanunu dilencililiği bir suç olarak nitelediğine göre bu suç nasıl önlenecektir. Konuya temas eden mevzuat hükümleri nelerdir? Geçmişte ve günümüzde konuya ilişkin mevzuat şöyle özetlenebilir:

1. Teseülün Men'i Hakkında Nizamname

Teseül sözcük olarak dilenme, dilencilik etme anlamında olup 1311 (1895) yılında Osmanlı İmparatorluğu zamanında uygulanmıştır.

Bu Tüzüğe göre, geçimlerini sağlamaya engel illet veya hastalık sahibi olup şeran (= dini esaslara göre) kendilerinin bakmakla yükümlü kimseleri bulunmayanların veya yakınları bulunupta kendilerini geçindirmekten aciz oldukları anlaşılan kişilerin yedirilip içirilmeleri ve yatırılıp kaldırılmaları için Darülaceze (= Acizler Yurdu) kurulacaktır.¹⁰

Yurdun gelir kaynaklarını ayrıntılı biçimde tespit eden Tüzüğe göre, yurttaki kadın ve erkekler için ayrı ayrı daire ve koğuşlar ve meşgul olacakları işi yapmağa imkan verecek kısımlar yapılacak, yoksulların mensup oldukları din ve mezhebe göre eğitimlerine itina edilecek, hasta ve sakat olanların tedavisi için hastaneler inşa olunacaktır.

İçerdiği hükümler bakımından öncelikle İstanbul'a mahsus olan bu Acizler Yurdunun yönetimi İçişleri Bakanının (= Dahiliye Nazırı), seçimi, Başbakanın (Sadrazam) imzası ve Padişahın iradesi ile atanan müdürü aitti. Kendisine Müslim ve gayrimüslim dini kuruluş temsilcilerinden bir kurul yardımcı olacaktır.

Tüzüğe göre, işe güce muktedir olduğu halde dilenenlerin zabıtaca yakalanarak bunlardan İstanbul dışından olanların geri gönderilmeleri, İstanbul'da olanların da tekerrürü halinde İstanbul dışına sürülmeleri gerekiyordu, (m. 9)

Tüzük hükümleri uyarınca İstanbul'da Darülaceze kurulmuş, za manla yönetimi ve gelir kaynaklarında değişiklik yapılarak günümüze

¹⁰ Yüz : 60 misli artırılmıştır.

kadar ulaşmıştır. Halen de İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlı katma bütçeli bir kurum olarak varlığını devam ettirmektedir.

2. Serseri ve Mazanna-i Su Eşhas Hakkında Kanun

Sözcük anlamı ile serseri ve kötü şüphe uyandıran kişiler hakkında kanun diyebileceğimiz bu kanun, 15 yaşını dolduran ve çalışmaya muktedir iken dilencililiği geçim vasıtası yapanların da serseri sayılacağını belirtmiştir. 1395 (1909) tarihli bu kanuna göre, zabıtaca yapılacak soruşturma üzerine serseri olduğu anlaşılanlar, yakalanarak mahkemeye sevk edilecekler, mahkemece serserilikleri sabit olursa, bayındırlık ve belediye işlerinde yahut resmi kurumların birinde iki aydan dört aya kadar çalıştırılacaklardır. Buna imkân bulunmazsa İstanbul dışından geldiği yere veya iş bulması mümkün olan bir yere gönderilmeleri gerekiyordu. Kanun ayrıca işten kaçanların cezalandırılmasına, 15 yaşından küçük çocukları dilencililiğe teşvik edenleri de cezalandırılmalarına dair hükümler taşıyordu.

Bu kanun 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanununun 37/e maddesiyle tüzüğün bu kanuna aykırı hükümleri zımnen yürürlükten kalkmıştır.

3. Darüleytamlar Talimatnamesi

1917 yılında Darüleytam (Yetimler Yurdu) kurulmuştur. Trablusgarp, Balkan ve I. Dünya Savaşlarında yetim kalan çocukların barındırılması bu kuruluşun oluşmasına asıl sebeptir. Talimatın amacı şehit ve fakir evlatların barındırmak, eğitmek ve bir meslek sahibi yapmaktır. Görevli kurum Sağlık Bakanlığı idi. 1926 yılında 931 sayılı Kanunla kaldırılmıştır.

4. Belediye Kanunu

1580 sayılı Belediye Kanununun 15. maddesinde görevleri sayılmıştır. Gelir durumlarına göre bu görevlerden bazıları zorunlu, bazıları isteğe bağlıdır. Belediye Kanununun 15. maddesinin 17. fıkrasında yer alan "Dilencileri dilenmekten men edecek tedbirleri almak" görevi, bütün belediyeler için zorunlu görevlerdendir.

Kanun ayrıca belediyeleri, dilencilerin dilenmesini önleyecek, onların dilenmesine yer bırakmayacak sosyal içerikli önlemler almakla yükümlü kılmıştır.

5. Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu

2559 sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanununun 5/A maddesine göre polisin parmak izi ve fotoğraflarını almağa yetkili olduğu kişiler arasın

da “serseri ve mazanna-i su eşhas”, diğer bir deyimle çalışmaya muktedir olduğu halde dilencilik yapan kişiler de yer almaktadır.

Buna göre dilenciler polisin görev alanı içinde yer almaktadır.

6. 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanununda 6972 sayılı Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkındaki Kanunda ve diğer kanunlardaki konuya ilişkin hükümler artık yerlerini 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu ile, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunlarına bırakmışlardır.

Vali Sayın Fethi Aytaç'ın konuya ilişkin değerlendirmesini aynen paylaşıyoruz.¹¹

Dilencilik konusunda, Türk Ceza Kanunu, dilencililiği kamu düzenine karşı işlenmiş kabahat türünden bir suç kabul edip müeyyideye bağlamakta ve belediye mevzuatı dilencililiğin doğuşunu ve yayılmasını önleyici görevler yüklemektedir.

Son defa çıkarılan 2828 ve 3294 sayılı Yasalar da mülki idare amirlerince konuyu disiplin altına alabilecek hayli geniş imkânlar ve yetkiler getirmiş bulunmaktadır.

BEŞİNCİ BÖLÜM

SOSYAL HİZMETLERE İLİŞKİN MEVZUATIN UYGULANMASINDA SON DURUM, GENEL DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

A. 1989 YILI SONU İTİBARI İLE ÜLKEMİZDE SOSYAL HİZMETLERDE SON DURUM

Başbakanlıktan alınan bilgi ve belgelere göre durum şöyle belirlenmiştir.¹²

1. Korunmaya Muhtaç Çocuk Hizmetleri

2828 sayılı Kanun çerçevesinde ülkemizde ne kadar korunmaya muhtaç çocuk olduğu konusunda kesin bilgiler bulunmamaktadır. Bununla birlikte uluslararası standartlara paralel bir ölçüm birimi olan % 2'lik muhtaçlık oranını esas alarak bazı tahminlerde bulunmak mümkündür. 1985 nüfus sayımına göre genel nüfusun % 47.40'ı, 0- 18 yaş gru

¹¹ Fethi Aytaç - Sosyal Bir Yara Dilencilik - Türk İdare Dergisi, Sayı 385, Aralık 1989.

¹² Gelişen Türkiye - Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu - Başbakanlık Yayınları.

bunda bulunmakta ve % 2 oranı esas alındığında 479.127 civarında çocuğun korunmaya muhtaç olduğu var sayılmaktadır. Ancak bu rakamı ihtiyatla karşılamak gerekir. Bu ölçüm tekniği, ailesi içinde korunabilecek nitelikteki çocukları da kapsama dahil etmektedir. Gerçekte halen Türkiye'de sırada bekleyen çocuk sayısı 3728'dir. Halen 19.203 çocuk ilgili sosyal hizmet kuruluşlarında, 1021 çocuk koruyucu aile yanında koruma altındadır.

2. Çocuk Yuvaları

Çocuk yuvaları, 0-12 yaş arası korunmaya muhtaç çocuklarla, gerektiğinde 12 yaşını dolduran kız çocuklarının bedensel, eğitsel, psiko- sosyal gelişimlerini sağlamakla görevli olup çocuk yuvalarında halen 8225 çocuk barınmaktadır.

3. Yetiştirme Yurtları

Korunmaya muhtaç çocuklara yönelik hizmetlerin bir bölümü yetiştirme yurtlarında yürütülmektedir. Yetiştirme yurtları, 13-18 yaşları arasındaki korunmaya muhtaç çocukları korumak, bakmak ve bir iş veya meslek sahibi edinmeleri ve topluma yararlı kişiler olarak yetişmelerini sağlamakla yükümlüdürler.

Yetiştirme yurtlarında bulunan çocukların bir iş ve meslek edinmelerinde çeşitli kaynaklar değerlendirilmektedir. Bunların başında okullar gelmekte ve kabiliyet durumları uygun olan çocukların eğitim sürecine girmeleri sağlanmaktadır.

Diğer grupta yer alan çocuklar ise, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü bünyesindeki atölyelerde veya piyasadaki iş yerlerinde genel hükümler doğrultusunda işe yerleştirilmekte ve bu suretle meslek sahibi olmaları sağlanmaktadır.

Milli Eğitim ve Sağlık Bakanlığına bağlı parasız yatılı okullara (meslek liseleri de dahil) kontenjanla % 15 nispetinde korunmaya muhtaç çocuk alınmaktadır.

Yüksek okullara devam eden çocuklara da Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumuna bağlı yurtlarda öncelikle parasız barınma ve yemek yeme imkânları ile öncelikli kredi ve burs temini yoluna gidilmektedir.

Herhangi bir nedenle üst öğrenim kurumuna devam edemeyen çocuklara, 3308 sayılı Çıraklık ve Meslek Eğitimi Kanunu gereğince gerek piyasada, gerekse Kurumun kendi atölye kuruluşlarındaki iş kollarında iş eğitimi görerek çırak, kalfa ve usta olarak yetiştirilip hayata atılmaktadırlar.

Diğer taraftan, 2.3.1988 tarihinde yürürlüğe giren ve 2828 sayılı Kanuna bir madde ekleyen 3413 sayılı Kanun; kamu kurum ve kuruluşlarının serbest kadro miktarlarının binde biri oranında kadro ayırmalarını ve bu kadrolara korunma kararı kalkmış, çocukların atanmalarını öngörmektedir.

1988 yılında 568 çocuk işe yerleştirilmiştir.

5. Yaşlı Hizmetleri

Yaşlı hizmetleri, muhtaç yaşlı kişileri huzurlu bir ortamda korumak ve bakmak, sosyal ve psikolojik ihtiyaçlarını karşılamak, hayatlarını sağlık ve güven içerisinde sürdürmelerini sağlamak amacıyla sürdürülen faaliyetler bütünüdür.

Yapılan projeksiyonlara göre genel nüfusun % 6.3'ü olan 3.085.183'ii- nü 50 ve daha yukarı yaş grubunda bulunan kişiler oluşturmaktadır. Mevcut yaşlı nüfusun yaklaşık % 1'inin korunmaya ve bakıma muhtaç olduğu varsayıldığında bu grupta 30.851 yaşlı nüfus bulunmaktadır.

Yaşlı nüfusun genel nüfus içinde önemli bir sayıya ulaşması, sanayileşme ve kentleşme sürecine bağlı olarak değişen aile yapısı ve kadının iş hayatına atılması gibi nedenler yaşlıların huzur evi talebini arttırmıştır.

Son yıllarda yatırım programlarında Huzurevleri yapımı giderek artan oranda yer almaktadır.

3. Koruyucu Aile

Koruyucu aile hizmetleri 1961 yılında başlamıştır. Koruyucu aile uygulamasının başlangıcından bu yana toplam 1934 çocuk koruyucu aileye yerleştirilmiş ve bu çocuklardan 1430 çocuğun korunma kararı kalkmıştır. Halen 1021 çocuğa koruyucu aile hizmeti verilmektedir.

4. Gündüzlü Bakım Hizmeti

a) Kamu kuruluşları tarafından açılacak olan kreş ve gündüz bakımevleri konusu 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda 243 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan değişiklik sonucu yeni esaslara bağlanmıştır. Bu meyanda kamu kuruluşları tarafından açılacak olan kreş ve gündüz bakımevlerinin tabi olacakları, mali ve teknik esaslar Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından birlikte hazırlanan bir yönetmelikle tespit edilmektedir.

b) Halen SHÇEK Genel Müdürlüğünden açılış izni almış 13546 kapasiteli 337 kreş ve 1329 kapasiteli 36 çocuk kulübü bulunmaktadır. Ha

len Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğüne ait 3195 kapasiteli 24 huzurevinde 2656, SSK'na ait 1 huzurevinde 47, Emekli Sandığına ait 1 Huzurevinde 225, Belediyelere ait huzurevlerinde (16 kuruluşta) 188, Dernek ve Vakıflara ait 5 kuruluşta 646 ve gerçek kişilere ait 2 huzurevinde 65 kişi olmak üzere toplam 5338 yaşlı kişi bakım altında bulunmaktadır.

6. Sakatlara Götürülen Hizmetler

Dünya standartlarına göre ülke toplam nüfusunun % 10 unun sakat olabileceği var sayılmaktadır. Buna göre ülkemizde 5 milyon arasında sakat kişilerin varlığı söz konusu olmaktadır.

Bugün Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğüne bağlı olarak 1'i spastik çocuklar, 2'si görme özürlüler olmak üzere, küçük kapasiteli 3 rehabilitasyon merkezi faaliyet halindedir. Bunların yanı sıra, Ankara, İstanbul ve İzmir'de derneklere ait küçük kapasiteli 3 rehabilitasyon merkezi geri zekâlı çocuklar konusunda hizmet vermektedir. Milli Eğitim Bakanlığına bağlı olarak da, çeşitli illerde özel eğitime muhtaç çocuklar için 9'u körler, 25'i sağır ve dilsizler, 1'i ortopedik özürlüler, 5'i iş okulu, 1'i eğitilebilir ve 3'ü öğretilabilir geri zekâlı çocuklar okulu olmak üzere toplam 44 okul faaliyettedir. 600 alt özel sınıf özel eğitime muhtaç çocuklarla ilgili eğitim hizmetini sürdürmektedir.

Sağlık Bakanlığına bağlı olarak faaliyet gösterir 1'i Ankara'da diğeri de İstanbul'da olmak üzere toplam 350 yatak kapasiteli iki rehabilitasyon merkezi bulunmaktadır. Bunların yanı sıra, Sağlık Bakanlığına bağlı diğerkurum ve kuruluşlara bağlı hastanelerde fizik tedavi ve rehabilitasyon birimleri mevcuttur.

7. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Uygulamaları

— 29.5.1986 tarihinde kabul edilerek 14.6.1986 tarih ve 19134 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu uygulaması 1989 yılı sonu itibariyle şöyledir :

a) Fonun Dağıtımı

filerin gelişmişlik kriterlerine göre fonda toplanan paralar illere dağıtılmaktadır. Bu yasa uygulamasında iller şöyle sınıflandırılmıştır.

— 1 katsayı uygulanacak iller:

Ankara, İstanbul, Kocaeli, Bursa, İzmir.

— 2 katsayı uygulanacak iller :

Adana, Afyon, Antalya, Aydın, Balıkesir, Bilecik, Bolu, Burdur, Çanakkale, Denizli, Edirne, Eskişehir, Gaziantep, Giresun, Hatay, Isparta, İçel, Kayseri, Kırklareli, Kırşehir, Konya, Kütahya, Manisa, Muğla, Nevşehir, Niğde, Ordu, Rize, Sakarya, Samsun, Tekirdağ, Trabzon, Uşak, Zonguldak.

— 3 katsayı uygulanacak iller :

Amasya, Artvin, Çankırı, Çorum, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Kastamonu, Malatya, Kahramanmaraş, Sinop, Sivas, Tokat, Şanlıurfa, Yozgat.

— 4 katsayı uygulanacak iller :

Adıyaman, Ağrı, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Gümüşhane, Hakkâri, Kars, Mardin, Muş, Siirt, Tunceli, Van.

Yeni kurulan Aksaray, Bayburt, Karaman ve Kırıkkale illerinin hangi sınıfa gireceklerini henüz saptayamadık.

b. İl ve İlçe Sosyal Yardımlaşma Vakıfları

Başlangıçta 580 ilçe ve 67 ilde kurulan vakıf sayısı 1989'da 753'e ulaşmıştır.

c. Fondan Vakıflara Ayrılan Miktar

Yıllar	TL.
1986	30.174.454.320
1987	63.451.864.653
1988	66.265.170.040
1989	54.658.078.500
(30.9.1989 tarihi itibarıyla)	214.549.078.493 TL

d. Fitre ve Zekat Gelirleri Yıllar

1987	594.375.449
1988	1.097.404.709
1989	1.197.264.990

e. Kurban Derisi Gelirleri Yıllar

1986	2.629.866.631
1987	3.416.298.824
1988	4.325.423.179

1989 yılında vakıflarca elde edilen kurban derisi gelirleri Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna aktarılmıştır.

f. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Harcamaları

2.1.1988 - 31.12.1988 tarihleri arasında Türkiye genelinde harcamalar şöyledir :

533-354 kişiye 9.772.475 TL. Yiyecek yardımı
 267.440 kişiye 5.177.121.633 TL. Giyecek yardımı
 101.911 kişiye 4.305.727.939 TL. Yakacak yardımı
 196.077 kişiye 17.797.357.640 TL. Sağlık yardımı
 30.652 kişiye 3.761.175.640 TL. Geçimini temin edinme yar.
 10.973 kişiye 2.515.985.269 TL. Barınma ihtiyacı için yar.
 146.981 kişiye 1.971.302.944 TL. Öğrencilere kitap, kırtasiye yardımı
 123.845 kişiye 4.691.727.457 TL Öğrencilere burs yardımı
 159.588 kişiye. 8.690.891.433 TL. Öğrencilere burs yardımı
 94.319 kişiye 3.900.494.153 TL Bir defaya mahsus para yar.
 22.730 kişiye. 1.146.624.832 TL. Hiçbir sosyal güvencesi olmayan vatandaşlara (sünnet, evlenme yardımı, defin işleri vb.)

1.707.870

63.730.583.434

1.1.1989 - 30.6.1989 tarihleri arasında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından 5.083.753 kişiye 162.603.993.015 TL. yardım yapılmış olup yardımların konularına göre dağılımı şöyledir :

—1.656.566 kişiye 27.603.649.292 TL. Yiyecek yardımı
 —896.501 kişiye16.312.923.921 TL.Giyecek yardımı
 —309.136 kişiye10.315.700.489 TL.Yakacak yardımı
 —423.631 kişiye34.136.247.114 TL.Sağlık yardımı
 —87.398 kişiye9.711.498.588 TL.Geçimini temin için yardım
 —29.076 kişiye5.497.285.456 TL.Öğrencilere kitap, kırtasiye yardımı
 —298.381 kişiye10.257.444.302 TL.Öğrencilere burs yardımı
 —828.149 kişiye38.723.959.209 TL.Bir defaya mahsus nakit yar
 —70.814 kişiye3.167.657.773 TL.Çeşitli konular

----- (sünnet, evlenme yardımı, defin işleri vb.)

5.083.573

162.603.993.015 TL,

B. GENEL DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

1. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu ile getirilen yenilikler şöyle özetlenebilir.

a) Korunmaya muhtaç çocuklara yönelik hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu mahalli idare birimleri olan “Korunmaya muhtaç birlikler devreden çıkarılmıştır. Böylece çocuk hizmetlerinin tek elden ve merkezden planlanması, denetlenmesi sağlanmıştır.

b) Korunmaya muhtaç çocukların belirlenmesi ve korumaya alınmasında SHÇEK (Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu) yetkili kılınmış, derli toplu bir hizmet için gerekli yasal dayanak ve güçlü bir örgütlenmeye gidilmiştir.

c. Ekonomik yönden muhtaçlık içinde bulunan kişilerin ve ailelerin parasal ve nesnel hizmetlerden (mal ve malzeme yardımı, rehberlik, yönlendirme, çocuk yuvaları, yetiştirme yurtları, huzurevleri, rehabilitasyon merkezleri gibi kuruluşlarda bakım, koruma, yetiştirme gibi) faydalanmasını sağlayabilecek bir sosyal yardım sisteminin oluşturulabilmesi için gerekli hukuki, idari ve mali yapı oluşturulmuştur. Böylece özellikle korunmaya muhtaç çocukların sosyal hizmet kuruluşları yanında, kendi evlerinde ve kendi aileleri yanında bulunmaları ve korunmalarına olanak sağlanmıştır.

d) Sosyal hizmetlere ayrılacak mali kaynaklar, eskiye kıyasla çok daha geniş ve sağlam gelir alanlarına yayılmış ve devamlılık temin edilmiştir.

e) Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumuna geniş bir mevzuat hazırlama yetkisi tanınmış ve böylece sosyal hizmetlerin, gelişen ve değişen ihtiyaçlara bağlantılı şekilde organize edilmesi sağlanmıştır.

f) Sosyal hizmetlerin il örgütü oluşturulmuş ve il sosyal hizmetler müdürü, il idare şube başkanı statüsünde valiye karşı sorumlu hale getirilmiştir.

Nitekim sicil yönetmeliğine göre, il müdürünün 1. derecede sicil âmiri validir.

Ancak, ilçe sosyal hizmet şubeleri açılması SHÇEK Kanununun 12/c ve 14. maddeleri gereği ise de, Kaymakamlarla ilişkiler açıklığa kavuşturulmamıştır. Sicil Yönetmeliğinde şube müdürünün 1 inci derece sicil amirinin kaymakam olduğu belirtilmiş, başkaca bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

g) SHÇEK Kanununun geçici 6 ncı maddesine göre İl Sosyal Hizmetler Müdürlüklerinin beş yıllık bir geçiş süresi içinde tamamlanması gerekmektedir. (Bu süre, 27.5.1988 tarihinde sona ermiştir).

Kurumun il ve ilçe bazında tam olarak teşkilâtını oluşturamadığı dolayısıyla hizmetlerin gerekli etkinlikte, yeterlikte ve kalitede henüz ülkeye yayılamadığı gözlenmektedir.

2. Sosyal Yardımlaşma ve Danışmayı Teşvik Kanunu gereğince vakıflar aracılığı ile yapılan hizmetlerde ortaya çıkan sonuçlar şunlar olmaktadır :

a) Mülki idare amirleri, mali yönden güçlü bir teşkilât eliyle sosyal sorunları mahallinde çözücü bir kudrete sahip olmuşlardır. Kaynakların adil dağıtımı, amaç dışı sarfına izin verilmemesi gibi çok ağır bir sorumluluk altına girmişlerdir. .

b) İl ve ilçelerde kurulan vakıflarda her yıl giderek artan oranda gelirler elde edilmektedir.

Bu milyarları bulan kaynakların isabetle kullanımı için yetişkin, uzmanlaşmış kadrolara ihtiyaç vardır. Bu milli servetin en verimli biçimde ve amacı doğrultusunda kusursuzca hizmete sokulması için personel eğitime, sürekli denetime ihtiyaç vardır.

Özellikle kamuoyunun değerlendirmesine daima duyarlı olunmak ve mahalli katkıların sürekliliğinin ve giderek artırılmasının sağlanması için mülki idare amirleri olağanüstü bir hassasiyet, dikkat ve itina içinde hizmetlerin takipçisi olmalıdırlar. Halkın güven duygusunu sağlayamayan yöneticilerin bu insancıl hizmetlerin giderek cılızlaşacağını bilmeleri gerekir.

c) Yetkililerle yapılan görüşmelerde en büyük zorluğun yardım edilmeye tam anlamıyla lâyık olan ihtiyaç sahiplerinin hatasız tespit edilme zorunluğu ve hatasız tespitte şüphe edilmesinin verebileceği huzursuzluk olduğu ifade edilmiştir.

d) Sosyal hizmetler alanında en önemli görev, gerçekten korunmaya lâyık olanlara ulaşmak, onları kusursuz olarak tayin ve tespit etmektir. Can alıcı kilit noktası budur. Bunların bulunup ortaya çıkarılması, bu konuda görevli kişi, kurum ve kuruluşların kendilerine düşen haber verme görevlerini kusursuz yapmaları insani, ahlaki ve milli bir görevdir. Mülki idare amirleri güç ve kudretlerini bu alanda en etkili biçimde kullanmalı ve dertli ve çileli insanların tedavilerinin ancak isabetli tespit ve teşhisle mümkün olduğunu unutmamalıdırlar.

e) Özellikle denetimlerdeki sürekliliğin bu hizmetleri çok geliştireceği akıldan çıkarılmamalıdır.

KAYNAKÇA

- 1 — 1982 Anayasası.
- 2 — Prof. Dr. A.Ş. Gözübüyük - Anayasa Hukuku, S yayınları, ikinci bası, Ankara 1989.
- 3 — Prof. Dr. Muammer Aksoy - İdarecinin Ses; Dergisi, Cilt 2, s. 6.
- 4 — Ahmet Özer - İdarecinin Sesi Dergisi, Cilt 1, s. 5.
- 5 — Hüsamettin Örnek - İdarecinin Sesi Dergisi, Cilt 2, s. 3.
- 6 — Ali Oğuz - Türk İdare Dergisi, s. 384.
- 7 — Mustafa Yücel Özbilgin, M. Doğan Hatipoğlu - Türk İdare Dergisi, s. 376.
- 8 — Fethi Aytaç - Sosyal Bir Yara: Dilencilik, Türk İdare Dergisi, s. 385.
- 9 — Mevzuat Yıllıkları - Başbakanlık Yayınları (1983- 1989 yılları).

MAHALLİ İDARELERDE ÖZELLEŞTİRME POLİTİKA VE UYGULAMALARI

Araş. Gör. Musa EKEN

Doç. Dr. Bilâl ERYILMAZ *

GİRİŞ

Günümüzde hızla büyüyen kentlerin ve bu kentlerde yaşayan halkın ihtiyaçları giderek büyük artış göstermektedir. Mahalli idarelerin mevcut yönetim yapısı, kaynakları ve dolayısıyla hizmetleri, bu artan ihtiyaçlara cevap vermekte yetersiz kalmaktadır. Bu durum, onları yeni hizmet yöntemleri ve kaynakları bulmaya zorlamaktadır.

Öte yandan, iki dünya savaşı arası ve sonrasında, devletlerin iktisadi hayattaki rolünde önemli gelişmeler olmuş; kamu yönetimlerinin hizmet yükümlülüğü artmıştır. Bu gelişme, devlet bütçelerinin zaman içinde açık vermesine neden olmuştur. Devlet, mevcut hizmetleri iyileştirmek için bütçe dışı kaynaklar bulmaya koyulmuştur.

Bunun sonucu olarak devlet, bir taraftan mevcut işlevlerini azaltmaya, diğer taraftan da finansman kaynakları ve hizmet yöntemleri bakımından özel sektöre daha fazla ilgi göstermeye yönelmiştir. Bu siyasi gelişme, başta ABD olmak üzere diğer demokratik ülkelerde "Özelleştirme" (Privatization) kavramıyla ifade edilen düşünce ve uygulamaları gündeme getirmiştir. Bu çerçevede, özelleştirme hem merkezi idare düzeyinde, hem de mahalli idarelerin yürüttüğü hizmetlerde söz konusu olmuştur.

Bilindiği gibi mahalli idareler, ülkemizde giderek büyüyen ve fonksiyonları gelişen yönetimler haline gelmektedirler. Batı düzeyinde olmasa da, mahalli idareler önemli kamusal fonksiyonları yerine getirmektedirler. Ülke nüfusunun yüzde 60'ı belediye sınırları içinde oturmaktadır. İl özel idareleri ve köyler dikkate alındığında, mahalli idareler ülke nüfusunun tamamına şöyle ya da böyle hizmet sunmaktadır. İşte, bu kadar geniş bir alanda faaliyet gösteren mahalli idarelerin özelleştirme gibi önemli bir konudaki politika ve uygulamalarının nasıl olduğunu belirlemek ve değerlendirmek önemli olmaktadır.

* Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi.

I. ÖZELLEŞTİRME DÜŞÜNCESİ VE UYGULAMALARI

Özelleştirme konusu son zamanlarda yeni bir politika imiş gibi kamuoyunda tartışılmasına rağmen, aslında uygulamalar bakımından kökleri oldukça eskiye dayanmaktadır. Fakat, bunun sistematik bir şekilde bilim dünyasında tartışılması ve uygulaması 1970'li yıllarda ortaya çıkmaktadır. Farklı uygulamalar ve yaklaşımlar, özelleştirme kavramının değişik tanımlamalarını ortaya çıkarmıştır.

A. Özelleştirme Kavramı

Özelleştirme (Privatization), üzerinde görüş birliği sağlanmış bir kavram değildir. Ekonomik bir düşünce olduğu kadar, idari ve siyasi yönleri bulunan bu terimin çok farklı tanımları söz konusudur. Aslında bu tanım farklılıkları özelleştirme yöntemleri ve uygulamalarından kaynaklanmaktadır.

Özelleştirme daha az devlet daha çok piyasa düşüncesine dayanır.¹ Bir tanıma göre, "Özelleştirme, yalnızca kamunun mülkiyetinde ve işletmesinde olan hizmetlerin özel sektöre aktarılmasıdır".¹² İngiliz ekonomi uzmanı Kate Ascher ise, İngiltere'deki uygulamaları göz önünde tutarak, "Özelleştirme şemsiye bir kavram olup, genel olarak özel sektörün artan rolünün devlet tarafından desteklenmesini anlatır"³ demektedir. Özelleştirme, sadece kamu işletmelerinin özel sektöre satışı şeklinde düşünülmemekte; bununla birlikte, kamusal hizmetlerin özel sektöre devrini, kamu-özel sektör işbirliğini ve devlet tekellerini rekabete açmayı da ifade etmektedir.

Yukarıdaki tanımlamalardan çıkan sonuca göre özelleştirme, kamunun ürettiği mal ve hizmetlerin kısmen ya da tamamen özel sektöre devri; devlet tekellerinin kaldırılarak, tüketicilerin tercihlerini tatmin edecek nitelikte bir piyasa sisteminin geliştirilmesi olgusudur.

B. Özelleştirme Nedenleri

Özelleştirme, ekonomik, siyasi, mali ve idari nedenlere dayanarak açıklanan bir kavramdır. Bu nedenler çoğu zaman iç içe girmiş, biri di

¹ Frank BURINK; "Privatization in Europe", Entrepreneurship and Privatizing of Government, (Edt. Calvin A. Kent), Quorum Books, New York - 1987, s. 162.

² C. ATHERTON - D. WINDSOR; "Privatization of Urban Public Services", Entrepreneurship and The Privatizing of Government, (Edt. Calvin A. Kent), Quorum Books, New York - 1987, s. 93.

³ Kate ASCHER; The Politics of Privatization, Macmillan Education, London 1987, s. 4.

gerinden ayrılamayacak özelliklere sahiptir. Ancak bu nedenleri, anlatımı kolaylaştırmak için "siyasi", "mali ve ekonomik" ve "idari" olmak üzere üç grupta topladık.

1. Siyasi Nedenler

Özelleştirmeyi savunanlar, demokrasi ile serbest piyasa düzeni arasında yakın bir ilişki olduğunu ileri sürerler. Bunlar, demokrasideki siyasi özgürlüğü ekonomik özgürlükle bütünleştirmek isterler. Bir ülkedeki siyasi sistem demokrasi olunca, ekonomik sistem de serbest piyasa anlayışına dayanacaktır. Serbest piyasa düzeni ile demokrasi, otoritenin desantralize edilmesini ve çeşitli gruplar arasında dağıtılmasını gerektirir. Teorik olarak, serbest piyasa düzeninde otorite çeşitli firmalar arasında dağılmıştır. Serbest piyasa düzeninde, rekabeti sınırlandıracak ya da önleyecek tekellerin olmaması gerekir. Bunun gibi, demokrasi de bir sistem olarak serbest bir ortamın varlığını öngörür. Bu yaklaşıma göre, devletin iktisadi alanda da faaliyetlerini sınırlandırması ve dolayısıyla piyasa sisteminin serbest olarak işlemesine müdahale etmemesi gerekir.⁴

İşte bu yaklaşımı benimseyen siyasi partiler, piyasa sistemini güçlendireceği için, özelleştirmeye daha sıcak bakarlar.

2. Mali ve Ekonomik Nedenler

Özelleştirmenin dayandığı gerekçelerden bir diğeri de, mali ve ekonomiktir. Her siyasi tercihin toplum üzerinde iktisadi ve mali etkileri söz konusudur. Birden fazla üreticinin yer aldığı piyasa sisteminde işletmeler, rekabet nedeniyle tekellerin olduğu durumlara göre daha verimli çalışmaktadırlar. Böylelikle, hizmetlerin maliyetleri düşmekte, kamu kaynaklarını başka alanlara kaydırmak ya da vergilerin oranlarını indirmek mümkün hale gelebilmektedir.⁵ Ayrıca, serbest piyasa düzeni, girişimcilerin yeteneklerini açığa çıkarmalarına imkân tanıyarak yeni üretim teknikleri ve dağıtım yöntemlerinin ortaya çıkmasına yardımcı olmaktadır.⁵

Özelleştirme ile sermayenin mülkiyeti tabana yayılacak ve sermaye piyasası geliştirilebilecektir. Hizmetlerin yürütülmesinde, özel sektör kuruluşlarının kamu kurumlarına göre daha etkin ve verimli çalıştıkları görüşü, bazı araştırmalarla desteklenmektedir. Örneğin, ABD, Batı Almanya, Kanada ve İsviçre'deki kamu ve özel sektör firmaları dikkate

⁴ Bilâl ERYILMAZ; Siyaset Sosyolojisi, (Ders Notları), İzmir 1986, s. 119.

⁵ Cliff ATHERTON - Duane WINDSOR, s. 94.

alınarak 19 kamu hizmeti üzerinde gerçekleştirilen 50 araştırmanın yalnızca 3'ü kamu sektörünün daha az maliyetle çalıştığını, 5 araştırma da fark olmadığını ortaya koymuştur. Diğerleri ise özel sektörün daha düşük birim maliyetle çalıştığını göstermektedir. Ayrıca, su hizmeti konusunda yapılan ve 150 üreticiyi kapsayan üç araştırmaya göre, kamu işletmelerinin daha pahalı ve daha az etkin oldukları ortaya çıkmaktadır.⁶

Öte yandan, özelleştirme uygulamaları ile özel sektöre devredilen kamu işletmelerinden devlet önemli gelirler elde etmektedir. Bu da, kamu hizmetlerinin finansmanında önemli bir mali desteği sağlamaktadır. Böylelikle özelleştirme, kısa vadede borçlanmanın bir alternatifi niteliğinde bir işlev görmektedir.

Bilindiği gibi, kamu kurumlarının ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatları, genellikle sıfır maliyet üzerinde belirlenmekte ya da fiyatlarına sübvansiyon uygulanmaktadır. Bu şartlarda çalışan kamu işletmeleri, açıklarını hazineden karşılama yoluna gitmektedirler. Böylelikle, kamu hizmetlerinin büyük bir kısmının fiyatı gerçek maliyeti ya da piyasa fiyatını yansıtmamaktadır. Bu durum, uzun dönemde hizmetlerin verimini büyük ölçüde etkilemektedir.

3. İdari Nedenler

Özelleştirme, esas itibarıyla kamu hizmetlerindeki etkinliği ve verimliliği artırabilecek bir yöntem olarak düşünülmektedir. Bilindiği gibi, günümüzde devlet tarafından yürütülen hizmetler artmış, buna bağlı olarak kamu kurumlarının yapısı büyümüş, işleyişi karmaşık bir nitelik göstermiştir. Kamu kurumlarının yapı, işleyiş ve personelinden kaynaklanan sorunları hizmet verimliliğini de olumsuz yönde etkilemiştir.

Kamu kurumları idari performansı artırma konusunda, özel sektöre göre teşvik edici yöntemleri kullanmakta daha zayıf kalmaktadır. Kamu yönetimi, zorlayıcı meşru gücü elinde tutan devletin yürütme organı olduğu için bürokratik ve biçimsel olmak durumundadır.⁷

Bürokratlar, hizmetleri yürütürken üstlerinin denetiminden kendilerini güvenceye alabilmek için, yapı ve işleyişi düzenleyen kurallara biçimsel olarak bağlı kalmaya çalışırlar. Bu nedenle çoğu durumlarda, kamu hizmetlerinin yasalara uygun fakat verimsiz yürütülmesinden do

⁶ Cliff ATHERTON - Duane YVINDSOR; s. 84-85

⁷ Von MISES; Bureaucracy, Arlington house, New York 1969, s. 122.

layı, bürokratların sorumluluğu fazla söz konusu değildir.⁸ Oysa özel sektördeki yöneticilerin en büyük sorumluluğu işletmelerin verimliliği ile ilgilidir. Çünkü, kamu bürokrasisi, özel sektör kuruluşlarından farklı olarak ürünlerini doğrudan tüketicilere değil, belli bir siyasal organa satmaktadır. Bu yüzden faaliyetleri ve ürünlerinin niteliği, kullananlarca sürekli bir onaylama (satın alma) ve reddetme (satın almama) sınavına tâbi değildir.⁹

Müşteri denetiminin yokluğu nedeniyle, kamu kumullarında çalışan yöneticilerin başarılarını özendirerek başka yöntemler fazla etkili olamamaktadır. Piyasa denetiminin kamu kurumları üzerinde fazla etkili olmaması nedeniyle, bürokratlar kişisel tercihlerini tatmin edecek prestij ve otorite sağlayacak faaliyetlerde bulunurlar. Bu tür faaliyetler de kamu işletmelerinin maliyetlerini artırmaktadır.¹⁰

Sonuç olarak denilebilir ki, piyasada rekabet şartlarının gelişmesi, gerçek üretim maliyetlerinin ortaya çıkmasına yardımcı olmaktadır. Böylece, özel ve kamu sektör kuruluşlarının eşit şartlar içinde daha verimli çalışması gerçekleşmektedir. Özel teşebbüsteki kâr motifi, kamu kurumlarında görülen bütçe büyüme isteklerini sınırlayacak, uzun dönemde kamu yönetiminin aşırı şekilde büyümesini önleyecektir. Özelleştirme ile kamu kesimindeki personel harcamalarında önemli ölçüde tasarruflar sağlanacaktır. Ayrıca, kamu yöneticileri kamu sendikalarının etkisinden de belirli ölçüde kurulmuş olacaklardır. Özelleştirme sayesinde kamudaki kısa vadeli projeler ve part-time işler, büyük bir bürokrasi meydana getirmeden yürütülebilecektir.

C. Özelleştirme Yöntemleri

Özelleştirme, hizmetlerin üretimi, finansmanı, fiyatlandırılması, yönetimi ve mülkiyeti gibi farklı alanlarda söz konusu olmaktadır. Buna bağlı olarak özelleştirme yöntemleri de çeşitlilik göstermektedir.

Bu yöntemler aşağıda 15 temel başlık altında toplanmıştır.

1. Satış

Bu yöntemde, kamu kuruluşlarının veya işletmelerinin tamamen ya da kısmen özel sektöre satışı söz konusudur. Bu satış, genellikle hisse

⁸ Bilâl ERYILMAZ; “Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 61, Sayı 382, Mart 1989, İçişleri Bakanlığı, Ankara, s. 24.

⁹ BULUTOĞLU; s. 164.

¹⁰ Cavin A. KENT; “Privatization of Public Function: Promises and Problems”, Entrepreneurship and The Privatizing of Government (Edt. Calvin A. Kent), Quorum Books, Ne/v York - 1987, s. 11.

senedi yoluyla gerçekleştirilmektedir. Bunun yapılabilmesi için ya blok satış ya da sermayenin paylara bölünmesi gerekmektedir. Burada Önemli olan, söz konusu işletmelerin yönetiminde özel sektörün hâkim rol oynamasını sağlamaktır.

Ülkemizde bu yöntemin uygulanması 1984'de kabul edilen 2983 sayılı "Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkındaki Kanun" ile başlamıştır.¹¹ Bu Kanun, hisse senedi, gelir ortaklığı senedi ve işletme hakkı hususlarını kapsamaktadır. Ancak, 1986 yılında çıkarılan 3291 sayılı Kanunla¹² uygulama yeniden düzenlenmiş ve daha kapsamlı hale getirilmiştir. Buna göre, özelleştirilecek olan kamu işletmesi ilkin şirket haline getirilecek ve yönetimi Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi'ne (TKKOİ) devredilecektir. Bu Kanunda, satışın nasıl yürütüleceği konusunda kesin bir hüküm yoktur. Bu da, ilgili idareye geniş taktir yetkisi vermektedir.

2. Yasal Kurumsal Serbestleşme

Bu yöntem (Deregulation), hizmetlerde kamu tekellerinin, fiyat ve ücret kontrolleri ile sübvansiyonların ortadan kaldırılmasını, kısaca kamu-özel sektör rekabetini ifade eder. Yasal kurumsal serbestleşme yönteminin gayesi ekonomide verimliliği ve kaynak dağılımında etkinliği artırmaktır.¹³

Bu yöntemde, devlet kendisinin yürütmekte olduğu kamu hizmetlerinin yanında aynı hizmetin özel girişimcilerce de yapılmasına izin vermektedir. Böylece tüketicilerin hizmetler konusunda en iyi şekilde tatmin olmaları amaçlanmaktadır.

Türkiye'de eğitim ve sağlık alanlarında kamunun yanında özel teşebbüsün faaliyetlerine de öteden beri müsaade edilmektedir. Ayrıca, çay, elektrik ve tütün gibi alanlarda 1984'den sonra devlet tekellerinin kaldırılması yoluna gidilmiştir.

3. İhale

İhale (contracting out), bazı kamusal mal ve hizmetlerin bir sözleşme ile özel kesime yaptırılmasıdır. İhalede ilgili kamu kuruluşu, hizmeti kendi örgüt ve personeli aracılığıyla yürütmek yerine, özel firma-

¹¹ 17.3.1984 tarih ve 18344 sayılı Resmi Gazete.

¹² 3.6.1986 tarih ve 19126 sayılı Resmi Gazete.

¹³ Coşkun Can AKTAN; Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, Bilkom, İzmir - 1987, s. 115.

lara yaptırmak yoluna gitmektedir. Bununla amaç, en ucuz girdi ile etkin ve verimli kamu hizmeti sunmaktır.

İhale, yol, kaldırım, su, kanalizasyon, kamu binalarının yapılması, çöp toplama, imar planlarının hazırlanması, kamu hizmeti için gerekli bazı girdilerin sağlanmasında bir çok ülkede uygulanan hizmet yöntemidir.¹⁴

İhale yöntemi, iktisadi ve idari yararları nedeniyle kamu kurumlarınca genellikle tercih edilmektedir. Bu yöntemin uygulanmasıyla bazı kamu hizmetlerinde önemli tasarrufların sağlandığını yapılan çeşitli araştırmalar göstermektedir. Örneğin, 1984 yılında 20 farklı ülkede 8 kamu hizmeti ile ilgili olarak yapılan mukayeseli bir araştırmada ihale yoluyla gördürülen hizmetlere ilişkin tasarruflar yüzde (%) olarak şöyledir :

TABLO: 1

Hizmet Türü Miktarı (%)	Tasarruf
Caddelerin Temizliği	43
Kamu Binalarının Temizlik ve Bakımı	73
Trafik Lambalarının Bakımı	56
Ağaçların Budanması	37
Çöp Toplama	42
Maaş Bordrolarının Tanzimi	Fark yok
Yolların Bakım ve Tamiri	96
Çimlerin Bakımı	43

Kaynak: Calvin A. KENT - S.P. WOQTEN; "Privatization: The Entrepreneurial Response", Entrepreneurship and the Privatizing of Gouvemement, (Edt. Calvin A Kent), Quorum Books, New York - 1987, s. 146.

İhalenin kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki önemi, piyasada rekabet ortamından yararlanmayı mümkün kılmasıdır. Böylelikle ihaleyi kazanmak için rakip firmalar arasında maliyet ve kalite yönünden bir

¹⁴ İhale, ABD'de yaygın bir şekilde uygulanmaktadır. Hatta bu yöntem o kadar yaygındır ki; Örneğin, New York kentinde terkedilmiş otomobilleri toplayan özel firmalar, bu hizmeti yürütme hakkı için para ödemektedirler. Artık kâğıtların veya yeniden değerlendirilebilen malzemelerin toplanmasında da aynı yöntem uygulanmaktadır. John C. GOODMAN (edt.); Privatization - The Proceedigs of A Conference Hosted by The National Çenter For Policy Analysis and Adam Smith Institute, NCPA, Dallas - 1985, s. 110.

yarışma söz konusu olmaktadır. Bu da, ilgili kamu hizmetinin verimliliğini artıran temel noktadır.

Bu yöntemde, kamu yönetimi hizmeti doğrudan üretmek yerine, bunu en iyi şekilde yürütecek firmayı belirlemekte ve uzun vadeli planlama ile ilgilenmektedir.¹⁵ Böylece ihale sistemi, daha iyi hizmet üretimi ve dağıtımının gerçekleştirilmesine katkıda bulunmaktadır.

İhale sisteminde önemli olan, ihale edilecek hizmetlere ilişkin tahmini bedellerin iyi hesaplanması ve ihale şartlarının denetiminin sağlıklı bir şekilde yürütülmesidir.

Ülkemizde ihale sistemi eskiden beri uygulanmaktadır. Türkiye'de devlet ihalelerini düzenleyen yasalar, ihaleye konu olan alanları öyle tanımlamaktadır ki, her türlü mal ve hizmeti özel kesime ihale etmek mümkün gözükmemektedir.

ihale sistemini düzenleyen temel yasa, 2 Eylül 1983 tarih ve 2886 sayılı "Devlet ihale Kanunu"dur.¹⁶ Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli dairelerin, özel idare ve belediyelerin, alım, satım, hizmet, kira, yapım, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma, yükleme, boşaltma, depolama işleri bu Kanunda yazılı hükümlere tâbidir. İhalede açıklık ve rekabetin olması aynı Kanunda ilke olarak benimsenmiştir. Ayrıca bu Kanun, kimlerin ihaleye katılabileceğini, kimlerin katılamayacağını, şartnamelerde belirtilecek hususları, ihale işlemlerini ve ihalede bulunması zorunlu hususlar gibi konulan düzenlemiştir.

2886 sayılı Kanunun 35. maddesinde de ihale usulleri belirtilmiştir. Buna göre kapalı teklif usulü, belli istekliler arasında kapalı teklif usulü, açık teklif usulü, pazarlık usulü, yarışma usulü olmak üzere beş ihale usulü bulunmaktadır. Bunlardan hangisinin kullanılacağını, işin gereğine göre ilgili kamu idaresi tespit edebilmektedir.

Ayrıca, Kanunun 81. maddesinde emanet usulüyle yapılacak işler sayılmış, fakat kesin zorunluluk getirilmemiş, "emaneten yaptırılabilir" ifadesi kullanılmıştır.

İhale sisteminde, istekliler içinde en çok kıranla işin verilmesi zorunluluğu yoktur. İdare, işin niteliğine göre, en çok kıranla en az kıran arasında kalan teklifleri belirlenen yöntemle göre bir değerlendirmeye tabi tutarak işi, "uygun bedelle ihale edebilme imkanına sahiptir. Uy

¹⁵ Roth H. DEHOOG; Contracting Out For Human Services, Economic, Political and Organizational Perspectives, New York - 1984, s. 5.

¹⁶ 10.9.1983 tarih ve 18161 sayılı Resmi Gazete.

gun bedel uygulamasının etkinlik yaklaşımına en iyi cevap veren bir sistem olduğu söylenebilir.

4. İmtiyaz

Bu yöntem, kamunun tekelinde olan hizmetin, özel bir firmaya tekel olarak verilmesini ya da belirli bir coğrafi bölgede bir hizmetin yürütülmesi yetkisinin özel bir kuruluşa verilmesini ifade eder, imtiyaz usulünde fiyat düzenlemesi genellikle kamu idaresi tarafından yapılır. Hizmetten yararlananlar idareye değil, hizmeti sağlayana ödemede bulunurlar.¹⁷

İmtiyaz yöntemi, çoğunlukla, çöp toplanması ve imhası, otobüs, metro, minibüs, taksi ve havalimanı işletmeciliği, elektrik üretimi, caddelerin aydınlatılması, su, acil tıbbi yardım gibi hizmetlerde uygulanmaktadır. Söz konusu hizmete talep olanlar arasında, en uygun fiyat veren kişi ya da firmaya iş verileceği için, hizmet konusunda firmalar arasında belli bir rekabetin olacağı doğaldır, imtiyaz yöntemi, bu yönüyle ihale sistemiyle benzerlik göstermektedir. Ayrıca, imtiyaz sözleşmesi 20, 30 veya 40 yıllık gibi belirli dönemler için yapılır. Hizmet için gerekli yatırımları sözleşmeye taraf özel firma yapmaktadır.¹⁸

İmtiyaz yönteminde iki safha vardır. Birincisi, açık artırma, İkincisi ise işleyiş safhasıdır. Açık artırma safhasında, firmalar arasında rekabetin olması ve uygun bedeli verenle sözleşmenin yapılması esastır, imtiyaz ilk defa veriliyorsa katılan firmalar arasında eşitlik söz konusudur. Fakat imtiyaz süresinin bitiminden sonra yapılan açık artırmada, mevcut imtiyazlı firmanın diğerlerine göre daha avantajlı olması mümkündür. İkinci safhada, yani hizmetin yürütülmesi esnasında talep, maliyet ve teknolojiye meydana gelen değişiklikler, ana sözleşmede belirtilen şartları etkisiz hale getirebilir.¹⁹ Bu da, değişen şartlara göre yeni ayarlamaların yapılmasını zorunlu hale getirmektedir.

İmtiyaz, bazı yönlerden eleştirilerek uygun bir özelleştirme yöntemi olamayacağı ileri sürülmektedir.²⁰ Bu sisteme karşı çıkanların dayana-

¹⁷ E.S. SAVAS; "Alternative Structural Models For Delivering Urban Services", Delivery of Urban Services, (Edt. A. J. Swersey - E. J. Ignall), Elsevier Science Publishers, New York - 1986, s. 14.

¹⁸ GOODMAN; S. 111.

¹⁹ Lawrence W. LOVİK; "Bureaucracy, Privatization and The Supply of Public Goods", Entrepreneurship and The Privatizing of Government (Edt. Calvin A. Kent), Oorum Books, New York - 1987, s.29.

²⁰ KENT; s. 14.

dığı temel nokta, İmtiyazın tekel olarak verilmesidir. Özelleştirmeden amaç, kapıları herkese açmak suretiyle geniş anlamda rekabet imkanı hazırlamaktır. Bu açıdan bakıldığında imtiyaz yönteminin fazla etkili ve verimli bir yol olduğunu söylemek güçleşmektedir.

Ülkemizde, özellikle Cumhuriyet'ten önce çok yaygın olarak kullanılan bu yöntemden, genellikle yabancı şirketler faydalanmıştır.

5. Kiralama

Bu yöntemin esası, hizmeti yürütmek için gerekli araç ve teçhizatın kamuya ait olması, yönetimi ve işletilmesinin özel kişi ya da kuruluşlara verilmesidir. Kamu hizmeti birimleri menkul ve gayrimenkulleriyle, sözleşmede belirlenen süre için ve bir bedel karşılığı özel kişi ve kuruluşlara kiraya verilir. Bu sistemin imtiyazdan farkı, hizmet için gerekli yatırımın kamunun malı olmasıdır. Kiralamada süreler, imtiyaz yöntemine oranla daha kısadır. Kamu kurumları verimli çalıştıramadıkları işletmeleri, özel sektörün yönetim ve işletme tecrübesinden yararlanmak için, onlara kiraya verebilir. Böylelikle, zarar eden kamu işletmelerinin daha kârlı hale getirilmesi mümkündür. Kamu idaresi, belirli sözleşme şartları içerisinde, kiracıyı her zaman denetlemek ve değiştirmek hakkına sahiptir.

Ülkemizde, kamu idarelerinin bu yöntemle bazı hizmetlerin işletilmesini özel sektöre devrederek yürütmesi yasal yönden mümkündür. Öte yandan, mahalli idarelerin genellikle zarar eden katma bütçeli kuruluşlarını (otobüs işletmesi gibi) kiraya vermesi, hem gelir getirici bir kaynak olacak hem de ülke kaynaklarının israfını önleyebilecektir.

6. Kupon (Voucher)

Özelleştirmenin bir diğer yöntemi de, tüketicilere mal ve hizmet satın almaları için yapılan parasal veya para değerindeki kupon yardımlarıdır. Bu uygulamada kamu idaresi, hizmet üretmek yerine, tüketicilere ihtiyaçlarını özel üreticilerden kısmen veya tamamen karşılayabilecek şekilde sübvansiyon vermektedir. Bunun da nedeni, sağlıklı bir piyasada bütün hizmetlerin mevcut olacağı düşüncesi ve tüketicilerin tercihlerini serbest kullanabilme olanağıdır.²¹

Kupon sistemi, gelir düzeyi düşük grupların yaygın olarak kullandıkları mal ve hizmetlerde onlara parasal destek sağlamaktadır. Diğer

²¹ Stuart M. BUTLER; "Privatizing Government Services", Economic Impact, no: 55, 1986/3, Washington, s. 22.

bir deyişle, düşük gelirli grupları, yüksek gelirli gruplar gibi tüketim özgürlüğüne kavuşturmaktadır.²²

Piyasadan alış veriş yapılması nedeniyle rekabetin avantajlarından yararlanılması, sistemin başlıca üstünlüğü olarak kabul edilmektedir. Bu sistem ABD'de çok yaygın olarak kullanılmaktadır. Örneğin, Minnesota'nın Hennepin kentinde, düşük gelirli aileler kent yönetiminin verdiği kuponlarla her hangi bir kreşten yararlanmaktadırlar. Yine, yaşlılar ve özürllüler taksi ücretlerini ödemede kuponlardan yararlanabilmektedir.²³ Ülkemizde mahalli hizmetlerde uygulanmayan bu sistem, bazı merkezi hizmetlerde uygulanmaktadır. Örneğin, Kredi ve Yurtlar Kurumu'na ait yurtlarda barınan öğrencilere verilen "yemek kuponu" bunun en iyi örneğidir.

7. Ortak Girişim

Bu yöntem, kamu hizmeti birimlerinin özellikle büyük ölçekli yatırımlarını, bu alanda uzmanlaşmış özel sektör kuruluşları ile oluşturacakları ortak şirketler aracılığıyla gerçekleştirmelerini anlatır.

Ortak kurulacak şirketlerde kamu payının az olması, söz konusu yöntemi özelleştirmeye daha çok yaklaştırmaktadır. Bu yöntem, halen kamunun elindeki işletmelerin özel sektörün ortaklığına açılmasını da içerir. Kamu idaresinin kurulacak işletmeye fazla müdahale etmemesi ve şirketin mali ve idari açıdan bağımsız çalışması gerekmektedir.²⁴

8. Gönüllü Kuruluşlar

Özelleştirmenin doğal olarak ortaya çıkmış biçimi şeklinde nitelendirilen gönüllüler,²⁵ vakıf, dernek ve benzeri kuruluşlar olabileceği gibi, idealist bireylerden oluşan gruplar da olabilmektedir. Bütün ülkelerde hükümet ve kent yöneticileri, bireylerin ve kuruluşların bazı kamu hizmetlerine gönüllü katkısını artırmaya çalışmaktadırlar. Çünkü kamu kaynakları, hizmetlerin yürütülmesinde tek başına yeterli olmamaktadır. Bu bakımdan, toplumun potansiyel imkânlarını da seferber etmek ihtiyacı ortaya çıkmaktadır.²⁶

²² SAVAS; s. 15.

²³ GOODMAN; s. 111.

²⁴ Halki CEVİZOĞLU; "Özelleştirme Yöntemleri", Yeniden Yapılanma, TKKOİ, sayı: 2, Ekim 1988, s. 2

²⁵ AKTAN (1987); s. 172

²⁶ ERYILMAZ (1989); s. 48.

Gönüllüler, yürüttükleri hizmetlerde doğrudan kâr amacı gütmemektedirler. Bu nedenle, söz konusu kuruluşlar genellikle vergiden muaf tutulmaktadır.²⁷

Gönüllülük, geçmişte kalmış ya da küçük kentlerle sınırlı olan bir uygulama değildir. Bugün pek çok büyük kentte, gençler, ev kadınları ve yaşlıların çabalarıyla bazı kamu hizmetlerinde büyük tasarruflar sağlanabilmektedir. Örneğin, ABD'nin Virginia Beach kentinde, şehir kütüphanelerinde çalışan 100'den fazla gönüllü, yılda yaklaşık 420.000 Dolar tasarruf sağlamaktadır.²⁸ Yine ABD'de itfaiye teşkilatının yüzde 90'ı gönüllüdür.²⁹

Bizde de, gönüllü kuruluşlar olarak belirttiğimiz vakıflar tarih boyunca temel kamu hizmetlerinin yürütülmesinde önemli rol oynamışlardır ve halen de oynamaktadırlar. Vakıflar, geniş kapsamlı olarak Selçuklu ve Osmanlı dönemlerinde uygulama alanı bulmuşlardır. Bu dönemde vakıflar, toplumun eğitim, sağlık, bayındırlık ve sosyal güvenlik alanındaki temel ihtiyaçlarını karşılamaya çalışan toplumsal kuruluşlar niteliğinde işlev görmüşlerdir. 19. yüzyıl sonuna kadar gelişmiş bir belediye örgütünden yoksun olan Osmanlı kentlerinde; yol, su, kaldırım, temizlik, aydınlatma, konaklama, sağlık, eğitim, kimsesizlere ve yoksullara yardım gibi belediye hizmetleri hep vakıflar tarafından yürütülmekteydi. Kentlerdeki belediye hizmetlerinin yürütülmesi için devletin mali yardımı bulunması söz konusu değildi. Ayrıca, belediye hizmetleri için halktan vergi de alınmıyordu.³⁰

Vakıf sistemi yoluyla hizmetler bir bakıma desantralize edilmektedir. Böylece büyük ölçekli merkezi ve yerel kamu örgütlerinin küçülerek daha etkili hizmet yürütmelerine katkıda bulunmaktadır.³¹ Diğer yandan, "bağımsız sektör" olarak nitelendirilen gönüllü kuruluşlar,³² kamu ve özel sektör arasında dengeleyici bir işlev yürütmektedir. Gönüllü kuruluşların bu işlevi ne kadar genişletilirse, toplumsal sorunların çözümüne o denli katkı sağlanabilir.

Kaynak kullanımı ve verimlilik açısından bakıldığında, gönüllü kuruluşların faaliyetleri dikkat çekicidir. Kamu harcamalarının azaltılması

²⁷ Barry J. CARROLL; "Business Goal and Social Goals", Private Means Public Ends. (Edt. B. J. Carroll - R. W. Conant - T.A. Easton), New York - 1987, s. 2.

²⁸ GOODMAN, s. 112.

²⁹ SAVAS; s. 16.

³⁰ Erol KOZAK; Bir Sosyal Siyaset Müessesesi Olarak Vakıf, Akabe, İstanbul - 1985, s. 25; ERYILMAZ (1989); s. 48.

³¹ ERYILMAZ (1989); s. 49.

³² Robert P. CORMAN; "The Realities of Profitization and Privatization in The Non Profit Sector", Private Means Public Ends, New York 1987, s. 101-115.

ve buna paralel olarak hizmet kalitesinde artışın sağlanması için bu organizasyonların teşviki ve ekonomik fonksiyonlarının artırılması gerekmektedir.

9. Fiyatlandırma

Bu yöntem, kamu kurumları tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatının piyasadaki şartlara uygun olarak maliyeti dikkate alınmak suretiyle belirlenmesidir. Hizmetler üzerindeki sübvansiyonlar kalkmakta, fiyatlar gerçek maliyetleri yansıtmaktadır. Bu yöntemin esası, kaynak dağılımında etkinliği sağlamak ve hizmetin maliyetini herkese değil, sadece tüketene ödettirmektir. Bu yöntemin uygulanmasıyla, düşük gelirli grupların hizmetten daha az faydalanması gibi olumsuz sonuçlar çıkmaktadır. Ancak kupon yönteminin devreye sokulmasıyla bu sorun çözüme kavuşturulabilir.

Ülkemizde 1980'den sonra yoğun bir şekilde bu yöntem uygulamaya konulmuş ve birçok mal ve hizmetin fiyatı maliyetinin üzerinde belirlenme yoluna gidilmiştir.

10. Yap - İşlet - Devret

Serbest piyasa ekonomisinin tam oluşmadığı ülkelerde özel sermayeyi cesaretlendirmek amacıyla kullanılan bir yöntemdir. Tam olarak kurumsallaşmamakla birlikte uygulanabilirlik potansiyeli yüksektir.

Kendi kaynağını kendisinin yaratması bakımından kamu idaresine herhangi bir mali külfeti olmayan bu yöntem, bir tür imtiyazdır. Bu sistem, kamuya ait gayrimenkuller üzerinde özel kişi ya da kişiler tarafından bir hizmet birimi oluşturulması, sözleşmede belirlenen süreler içinde özel kişilerce işletilmesi ve süre bitiminde işletmenin her türlü varlığıyla karşılıksız olarak kamu idaresine geçmesi esasına dayanır.

Ülkemizde, özellikle yabancı sermayeyi çekmek amacıyla uygulanan bu yöntemin hukuki dayanaklarından biri, 2634 sayılı "Turizmi Teşvik Kanunu" ve bu Kanunun 8. maddesine istinaden çıkarılmış "Kamu Arazisinin Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkındaki Yönetmelik"³³tür. Bu yönetmeliğe dayanarak mahalli idareler ellerinde bulunan kaplıca ve turistik yatırımları veya turizm yatırımına uygun arazileri özel kişilere verebilmektedir. Bu uygulamanın süresi en çok 49 yıldır (yönetmelik md. 18).

³³ 28.4.1983 tarih ve 18031 sayılı Resmi Gazete.

Yap-işlet-devret yönteminin mahalli idareler bakımından yasal dayanakları ise, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 1580 sayılı Belediye Kanunun 19 ve 70. maddeleri ile İl Özel İdaresi Kanununun 78. maddeleridir.³⁴

Örnek'e göre, yap-işlet-devret yöntemi, imtiyaz sözleşmesine çok benzemektedir. "Liberal devlet döneminin yaygın bir yöntemi olan eski imtiyaz usulünün, liberalleşme eğilimi ile beraber yeni bir biçimde yeniden güncellik kazandığı söylenebilir".³⁵ Yap-işlet-devret yöntemi, tam değil, ancak yarı imtiyaz niteliğindedir. Çünkü bu yöntemle kurulan tesisin, belli bir süre sonunda idareye devredilmesi söz konusudur.

Kamu yönetiminin asli görevinin, yönetim, planlama, izin ve ruhsat verme, koruma ve denetim olduğunu savunanlar, bu yöntemin, ileri teknoloji ve yabancı sermaye gerektiren alanlarda ve işlerde uygulanmasını önermektedirler.

11. Şirketleşme

Kent yönetimleri, bazı kamu hizmetlerini, daha etkin yürütmek amacıyla kamu hukukunun ve kamu bürokrasisinin katı kurallarından ve ağır işleyişinden uzaklaştırmak için, işletmelerini şirket haline getirerek özel hukuk hükümlerine göre işlemesini sağlamaktadırlar.

Ülkemizde, belediyelerin ve il özel idarelerinin şirket kurmaları ya da şirketlere ortak olmaları önceden beri uygulanmaktadır. Ancak, belediye hizmetlerinin yürütülmesinde yaygın bir hizmet yöntemi olarak şirketlerin devreye girmesi 1984 yılından itibaren başlamıştır.

Belediyeler, 1580 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanarak, şirket kurabilmekte veya şirketlere iştirak edebilmektedirler (md. 19). Kanunda belirtilen temel görevleri yerine getirdikten başka, bu maddeye dayanarak geniş bir alanda şirketleşme yoluyla hizmet yürütmeleri mümkündür.

İl özel idareleri de, İl Özel İdaresi Kanunu'nun 78/4-7. maddesine dayanarak şirket kurmakta veya şirketlere ortak olabilmektedir.

12. İltizam

Kamu gelirlerinin toplanmasında uygulanan bu metot, Roma'da, İslâm ülkelerinde ve Osmanlı'da geniş bir şekilde kullanılmıştır. Bu sis

³⁴ Bu yöntemin yasal dayanakları ile ilgili bkz. H. Engin Şenalp, Ali Bilir, "Yap- İşlet- Devret Modelinin Mahalli İdareler Yönünden Hukuki Geçerliliği", Türk İdare Dergisi, Yıl: 61, Sayı: 382, Mart 1989, İçişleri Bakanlığı, sayfa: 127-171

³⁵ Acar Örnek, Kamu Yönetimi, İstanbul - 1988, s. 259.

temde, vergi, toplama görevi, mültezim denilen özel şahıslara ihale yoluyla verilir. İhale, en yüksek bedeli teklif eden kişide kalırdı. Mültezimin topladığı vergi ile hazineye ödemeyi vadettiği bedel arasındaki fark kendi gelirini oluştıuruyordu.³⁶

Bu sistemin en çok tepki gören yönü, daha fazla gelir elde etmek için mültezimlerin halka yaptığı baskıdır. Fakat, vergi matrahlarının ve oranlarının devlet tarafından net bir şekilde belirlendiği günümüzde böyle bir şey söz konusu olamayacağından, bu sistem bazı değişikliklerle uygulanabilme şansına sahiptir. Devlet (kamu kurumu) adına vergi toplama işi, her bir mükellef için bir bedel ödeyerek ya da toplanan vergi üzerinden bir pay verilerek özel kişilere gördürülebilir. Özel kişi, topladığı vergiden daha çok yüzde (pay) alabilmek için tahakkuk eden bütün vergileri tahsil etmeye çalışacaktır.

13. Kendi Kendine Hizmet

Kurumsallaşmış bir model olmamakla beraber, hizmetlerin daha iyi yürütülmesi için gerekli olan bir başka yöntem de, kendi kendine hizmettir. Okunmuş gazeteleri, boş şişeleri kent merkezindeki toplama yerine götüren, çöpleri çöp kutusuna dökken birey kendi kendine hizmet yöntemi uygulamaktadır.³⁷

Gönüllülüğün değişik bir biçimi olan bu yöntemde kişiler, yaptıkları işlerden öncelikle ve doğrudan kendileri yararlanmakta, dolaylı olarak da toplum yararlandırılmaktadır.

14. Vergi Teşvikleri ve İdari Düzenlemeler

Vergi teşvikleri ve bazı idari düzenlemeler, kamu kurumları tarafından sosyal hizmet sağlayan özel kuruluşları teşvik etmek amacıyla kullanılmaktadır. Bu teknik, bir kamu hizmetini yürüten özel kumlusun vergi teşviklerinden ya da vergi indirimlerinden yararlanmasını, mevzuat engellerinin azaltılmasını gerektirir. Böylece bu alana özel sektörün daha fazla yatırım yapması özendirilmiş olur. A.B.D.de ambulans hizmetleri çöp toplama ve haşaratla mücadele gibi yerel hizmetlerde bu yöntem uygulanabilmektedir.³⁸ Bu yöntemin özelleştirme ile ilgisi, bazı

³⁶ Coşkun Can AKTAN; Kamu Gelirlerinin Tahsili Tekniği ve Tahsilatta Etkinliğin Sağlanması, D.E.Ü., Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İzmir 1986, s. 10-11.

³⁷ SAVAS; s. 17.

³⁸ GOODMAN; s. 113.

kamu hizmetlerinde özel sektörün yatırım yapmasını ve katkıda bulunmasını sağlamaktır.

15. Piyasa Yöntemi

Bu yöntem, önceden planlanmamakta, daha çok hükümetlerin politikalarının bir yan sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Örneğin, devlet ihtiyaca uygun olarak resmi okulların sayısını artırmazsa, özel okullar açılmaktadır. Bugün, genellikle devletin kamu hizmetlerini sağlamakta yetersiz kaldığı bölgelerde, piyasa örgütleri (güçleri) devreye girmekte, hemen boşluğu doldurmaya çalışmaktadırlar. Örneğin, ABD'de suç oranının büyük hızla artması sonucu, özel güvenlik kuramlarına ihtiyaç duyulmuştur. Evler ve işyerleri, günümüzde özel güvenlik hizmetleri için yılda yaklaşık 15 Milyar Dolar harcamaktadır. Bu miktar, kamu güvenlik hizmetleri için yapılan harcama miktarına eşittir.³⁹

Ülkemizde de, özel dersane ve okulların artması kamunun eğitim alanındaki yetersizliğinden kaynaklanmıştır.

Özelleştirmede uygulanan yöntemlerin her birinin farklı iktisadi ve siyasi etkileri söz konusudur. Her ülke ve idare, özelleştireceği hizmetlerdeki yöntemleri belirlerken bu etkileri dikkate almak durumundadır.

Bütün bu özelleştirme yöntemlerinden elde edilmek istenen, serbest piyasa ekonomisini güçlendirmek, hizmet kuramlarında etkinliği sağlamak, bütçe açıklarını azaltmak ve kamunun potansiyel imkanlarından etkin bir şekilde yararlanmaktır. Piyasa ekonomisinin gelişmiş olduğu ülkelerde kamu hizmetlerini yürütme alternatifleri çok çeşitlidir. Bu durum rasyonel maliyet mukayesesine imkan tanımaktadır. Buna karşılık devletin iktisadi ve idari ağırlıkta olduğu sistemlerde ise, hizmetler katı kalıplar çerçevesinde ve belirli modeller üzerinde yürütülmektedir.

D. Özelleştirme Uygulamaları

Özelleştirme, hemen hemen tüm dünya ülkelerinde eskiden beri bilinen ve ancak son yıllarda planlı bir şekilde uygulamaya konulan bir politikadır. Bununla beraber, çeşitli ülkelerdeki özelleştirme uygulamaları, söz konusu ülkenin ekonomik, sosyal ve siyasi yapısına ve anlayışına göre değişik biçimlerde ortaya çıkmaktadır.

Biz burada, özelleştirme alanında önemli bir mesafe katetmiş olan ABD ile İngiltere'nin bu konudaki uygulamalarını ve bu politikanın gelişmekte olan ülkelere nasıl yansıdığını incelemeye çalışacağız.

³⁹ GOODMAN; s. 114.

1, ABD'de Özelleştirme

Özel kesimin ağırlıkta olduğu ülkelerin başında şüphesiz ABD gelmektedir. ABD'de bir çok kent ve kasabadaki kamu hizmetleri özel sektör kuruluşları tarafından yapılmaktadır.

Özelleştirme, Amerika'da 1960'larm sonu ile 1970'li yılların başında gelişmiştir. Bu ülkedeki özelleştirme uygulamaları daha çok mahalli idarelerin yürüttükleri hizmetlerde söz konusu olmaktadır. ABD'de mahalli yönetimleri özelleştirmeye iten faktörler şöyle sıralanmaktadır.⁴⁰

— "Denk Bütçe ve Acil Bütçe Açığı Denetimi" adındaki 1985 tarihli Kanun, mahalli idarelere ve federe devletlere bazı mali sıkıntılar getirmiştir.

— Mali sıkıntılar ve tasarruf politikası yerel yöneticileri özelleştirmeye daha ılımlı bakmaya yöneltmiştir.

— Halkın fazla vergi vermek istememesi, buna karşın etkin ve kaliteli hizmet beklentisi özelleştirme uygulamasını gündeme getirmiştir.

— Ayrıca, federal yönetim özelleştirmeyi ideoloji olarak benimsemiş ve özelleştirme için bazı teşvikler ya da baskılar uygulama yoluna gitmiştir.⁴¹

— Kamu kesiminde çalışanların ücretlerinin yüksekliği, hizmet maliyetlerinin artmasına yol açmıştır. Aynı hizmeti özel sektör daha ucuza üretmektedir.

Uluslararası Kent Yönetimi Derneği (International City Management Association) 1984 yılında yayınladığı bir raporunda ABD'de 60'm üzerinde mahalli idare işlevinin, bütünüyle ya da kısmen başarılı bir şekilde özelleştirildiğini bir liste halinde belirtmiştir. Bunlar, bayındırlık hizmetlerinden başlayarak, ulaşım, halk sağlığı gibi alanlarda daha yoğun olarak gözlemlenmektedir.⁴² Hatta ceza ve tutuk evlerindeki işletme maliyetlerinin giderek artış göstermesi nedeniyle bir çok eyalet yöneti

⁴⁰ ATHERTON-VVINDSOR; s. 81

⁴¹ Örneğin Federal Hükümet, toplu taşıma hizmetleri için mahalli idarelere yılda 870 milyon dolar yardım yapmaktadır. Bu nerenle Federal Hükümet, yardım alan mahalli idareleri, bu hizmeti özel sektöre devretmesi için zorlamaktadır. Bu amaçla Aralık 1984'te bir yasa hazırlanarak yürürlüğe konmuştur: GOODMAN, s. 125-126.

⁴² KENT, s. 5.

mi, hapishane yapım ve yönetiminde özelleştirmeye yönelmiştir. Ülke çapında pek çok kuruluşun yer aldığı bir "ıslah sanayii" gelişmektedir.⁴³

ABD'de özelleştirme düşüncesi o kadar gelişmiştir ki, bazıları "kent yönetiminin bile özelleştirilebileceğini söylemektedir. J.C. Goodman, "Eğer her tür belediye hizmeti ihale edilebiliyorsa neden kent yönetiminin kendisi de ihale edilmesin?" demektedir. Bu düşünöre göre, kentin yönetim ve işletme hizmetlerinin ihale edilmesi, devletin faaliyetlerinin azaltılması alanında en yeni ve en son geliştirilen yöntemdir.⁴⁴

ABD kentlerinde son zamanlara kadar özelleştirmeyi kamunun alternatifi olarak gören yöneticiler, artık bunun alternatif olmaktan çıkıp zorunlu bir yöntem olduğunu düşünmektedirler. Özel sektöre gördürülen belediye hizmetleri artmaktadır. Örneğin, kentlerin (City) yüzde 35'i ev çöplerinin, yüzde 44 u ticari çöplerin toplanmasını; yüzde 42'si otobüs işletmeciliğini ve bakımını; yüzde 80'i park yasağına uymayan taşıtların çekimi ve depolanmasını; yüzde 35'i kreşleri; yüzde 30'u hastanelerin yönetimini özel sektöre ihale etmişlerdir. 1973 - 1982 yılları arasında özelleştirmede çok büyük artışlar olmuştur. Bu on yılda, park işletmeciliğinde özel sektörün payı yüzde 2700, eğlence ve dinlenme yerlerinin işletilmesinde yüzde 1600, bilgi işlem hizmetlerinde ise yüzde 3600 oranında artmıştır.⁴⁵

ABD'de özelleştirme yöntemi olarak, daha çok ihale/sözleşme kullanılmaktadır. Bu yöntemin, potansiyel olarak, diğerlerine göre avantajlı olduğu ileri sürülmektedir. Rakip firmalar arasında ihaleyi kazanma yarışı olacağı için, kamu hizmetlerindeki maliyetler düşmektedir. Ayrıca, mevsimlik ya da geçici bazı işler, sürekli personel çalıştırmadan, bu yöntemle daha kolay yürütülebilmektedir. Temel belediye hizmetlerini ihale/sözleşme yöntemiyle özel sektöre yaptıran kent ve kasaba sayısında, son yıllarda önemli artışlar olmuştur.

⁴³ Bu alanda öncü kuruluş olan "Correction Corporation of America" adlı bir firma, Memphis kentinde Çocuk Islah Merkezi ve Houston'da Kaçak Yabancılar Merkezi işletmektedir. GOODMAN; s. 122.

⁴⁴ Florida'daki iki belediyenin, yönetim ve işletme hizmetleri ile ilgili ihaleyi kazanan girişimci, bu durumu, "özel girişimin bürokrasiye rekabeti" olarak nitelendirmektedir. Geniş bilgi için bkz. GOODMAN, s. 124-125.

⁴⁵ Örneğin, 40.000 nüfuslu La Mirada (California) kenti, 60'dan fazla hizmeti ihale ile özel firmalara yaptırdığı için, 55 gibi çok az sayıda görevli istihdam etmektedir. Bunun gibi, Dallas'a bağlı The Tropy Clup adındaki banliyöde, resmi görevli olarak sadece bir sekreter çalışmaktadır: GOODMAN, s. 103-104.

TABLO:2
HİZMETLERİNİ İHALE İLE ÖZEL SEKTÖRE YAPTIRAN KENT VE
KASABALAR

Hizmetler	1973	1982
Ambulans	169	303
Çöplerin imhası	143	342
Çöplerin toplanması	339	486
Sağlık hizmetleri (hastane)	57	108
Caddelerin bakımı	63	444
Hizmetlerin fatura edilmesi (utility billing)	104	161
Mezarlıklar	47	77
Bilgi-işlem	9	337
Ücret bordrosunun haz.	65	172
Avukatlık hizmetleri	187	788
Halkla ilişkiler	30	108
Eğlence ve dinlenme hiz.	7	123
Farklar	5	142
İtfaiye	2	15
Güvenlik	2	50
Trafik denetimi	5	15
Müzeler	12	20

Not: 1973 yılına ait rakamlar toplam 2375 kenti; 1982 yılına ait rakamlar ise toplam 1.780 kenti kapsamaktadır.⁴⁶

Kaynak: j. C. Goodman, Privatization - The Proceedings of a Conference, The National Center for Policy Analysis and Adam Smith Institute, NCPA - Dallas - 1985, s. 108.

Ayrıca gönüllü kuruluşların ve kilisenin kamu hizmetlerinin yürütülmesinde küçümsenemeyecek paya sahip olduğunu da belirtmek gerekir. Gönüllü kuruluşların gayrisafi milli hasıla içindeki payı yüzde 6'nın üzerindedir.%

ABD'de özel sektörün ve gönüllü kuruluşların ekonomide büyük bir paya sahip olmasıyla ya da başka bir deyişle, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde özel sektörden faydalanma sonucu, devlet daha başka alanlarda (savunma, adalet hizmetleri, uzay projesi gibi) etkin ve başarılı olabilmektedir.

⁴⁶ CORMAN; s. 101.

2. İngiltere’de Özelleştirme

Thatcher Hükümetinin iktidara geldiği 1979 yılından sonra İngiltere’de özelleştirme faaliyetlerine programlı bir şekilde başlanmıştır. Önemli devlet işletmeleri⁴⁷ hisse senedi yoluyla halka satılmıştır.

İngiltere’de yerel hizmetlerde, en çok yaygın olarak uygulanan özelleştirme yöntemlerinin başında ihale sistemi gelmektedir. İhale sistemi, eskiden beri bilinmekle beraber, 1980’li yılların başından itibaren sıkça başvurulmuş bir yöntem haline gelmiştir. Önceleri sağlık hizmetlerinde uygulanan bu yöntem daha sonra diğer hizmetlere de sıçramıştır. Çok sayıda mahalli idare başta temizlik işleri olmak üzere çoğu kamu hizmetini ihale yoluyla yaptırmayı tercih etmektedirler. Ayrıca, merkezi hükümet de ihale yöntemini teşvik etmektedir.⁴⁸

Özelleştirme programı çerçevesinde, caddelerin temizliği, çöp toplama ve ulaşım gibi bazı belediye hizmetleriyle ulusal sağlık idaresindeki çamaşır yıkama hizmetlerinin özel sektöre ihale edilmesiyle ortalama yüzde 46 oranında tasarruf sağlandığı belirtilmektedir.⁴⁹

Yerel hizmetlerin ihale yoluyla yürütülmesindeki asıl amaç, ekonomide "etkinliğin" ve "rekabetin sağlanması" ile kamu sektöründeki sendikaların gücünün zayıflatılmasıdır. İngiltere’de özelleştirme faaliyetlerinin savunucularından olan Adam Smith Enstitüsü de, özelleştirilecek kamu hizmetlerinin planlanmasının bile özel sektöre devredilmesinin yararlı olacağını belirtmektedir.⁵⁰

Benzer uygulamalar diğer Avrupa ülkelerinde de görülmektedir. Nitekim, Batı Almanya, Belçika ve Fransa, ekonomide özel sektörün ağırlığını artırmaya çalışmaktadırlar. Fransa’da imtiyaz ve ihale sözleşmeleri, bazı yerel hizmetlerde yaygın olarak eskiden beri uygulanmaktadır.⁵¹ Avrupa ülkeleri, özelleştirme faaliyetlerinde İngiltere’nin başarılı uygulamalarından büyük ölçüde etkilenmektedirler.

⁴⁷ British Petroleum, British Aerospace, North Sea Oil Licences, British Oil, British Sugar Corporation, British Gas, Jaguar, British Telecom, bunlardan bazılarıdır. v

⁴⁸ ASCHER; s. 21.

⁴⁹ Berra ALTINTAŞ; Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi ve Özelleştirmenin Sermaye Piyasasına Etkileri, SPK yayını, Ankara - 1988, s. 92; ASCHER; s. 43.

⁵⁰ ASCHER; s. 51.

⁵¹ J.M. AUBY - R.D. ADER; Grands Services Publics et Entreprises Nationales, PUF, Paris - 1975, s. 30.

3. Gelişmekte Olan Ülkelerde Özelleştirme

Gelişmekte olan ülkelerde özelleştirme, dış ve iç borçlar, kamu bütçesi açıkları, verimsiz kamu işletmeleri gibi sorunlardan dolayı gündeme gelmiştir. Özelleştirme politikalarının benimsenmesinde, uluslararası iktisadi ve mali kuruluşların (IMF ve Dünya Bankası gibi) önemli etkisi olmaktadır.

Mali ve ekonomik sorunları giderek büyüyen az gelişmiş ülkelerin siyasi rejimleri, otoriter bir nitelik taşısa da, ister istemez özelleştirme gibi piyasa sistemine ağırlık veren bir siyasi tercihi yapmaya koyulmuşlardır. Örneğin, Pakistan, Malezya, Hindistan, Brezilya, Arjantin, Tayland gibi ülkeler, önce kamu işletmelerine verdikleri devlet desteğini azaltmışlar, devlet tekellerini kaldırmaya çalışmışlar ve daha sonra yeni iktisadi yatırımlara gitmemeye yönelmişlerdir.⁵²

Buna rağmen gelişmekte olan ülkelerde özelleştirme faaliyetlerinin yavaş yürütüldüğü dikkati çekmektedir. Bunun da nedeni, bu alandaki bilgi ve tecrübe yetersizlikleri, gelişmiş bir piyasa sisteminin olmayışı ve siyasi rejimlerindeki istikrarsızlık ve muhafazakâr eğilimlerdir.⁵³ Gelişmekte olan ülkelerdeki özelleştirme uygulamalarının, söz konusu ülkelerin iktisadi ve siyasi düzeyiyle yakın bir ilişki içinde olduğu dikkati çekmektedir.⁵⁴ Diğer yandan, gelişmiş ülkelerde uygulanan bir özelleştirme programı, az gelişmiş ülkelerde aynı sonuçları vermemektedir.

Gelişmekte olan ülkelerdeki özelleştirme politikalarının bir diğer yönü de, gelişmiş ülkelere pazar bulma ve dolayısıyla uluslararası ilişkilerde onlardan siyasal destek sağlama ile ilgilidir. Gelişmiş ülkeler, siyasi destek karşılığında, gelişmekte olan ülkelere yararlanmak istemektedirler. Bu eğilim, az gelişmiş ülkelerdeki önemli kamu yatırımla-

⁵² Örneğin, Pakistan 200 un üzerinde devlet tekeli kaldırmış; Brezilya, askeri rejim döneminde millileştirdiği 89 şirketin yarıdan fazlasını sivil yönetim döneminde satışa sunmuş; Arjantin 1986 yılında bir çelik ve üç petrokimya şirketini özel sektöre satmıştır; Malezya, ulusal hava yollarını; Tayland ise ulaşım sistemini ve deniz yollarını kademeli olarak özelleştirmiştir. Ayrıca, Hindistan, Zaire ve Kosta Rika'da yolların yapımı büyük ölçüde özel müteahhitlere bırakılmaktadır: AKTAN (1987); s. 167-170: Gabriel ROTH; s.2: R. HEMMING- A.M. MANSOOR; "La Privatisation Est - Elle La Solution", Finance et Develop- pement, Septembre 1988, s. 31.

⁵³ ABD'de ve İngiltere'de sosyalistler bile özelleştirme lehinde oldukları halde, aynı şeyi gelişmekte olan ülkelere görmek mümkün değildir. Samuel PAUL; Emerging Issues of Privatization and The Public Sector, Country Economics Department, The World Bank, 1988, s. 29.

⁵⁴ Jonathan AYLEN; "La Question de la Privatisation Dans les Pays en Develop- pement", Problemes Economique, no: 2028, 11.Juin.1987 Paris, s. 17.

rının yabancı şirketlere verilmesiyle sonuçlandığı gibi, mevcut kamu işletmelerinin de yabancı şirketlere satışı sonucunu da doğurabilmektedir. Bundan dolayı, bir çok gelişmekte olan ülke, fazla pazarlık yapamadan ve hazırlıksız bir biçimde kamu işletmelerini yabancı sermayeye satmaktadır.

E. Özelleştirmeye İlişkin Sorunlar

Özelleştirmeye ilişkin sorunlar, siyasi, iktisadi ve idari alanda yoğunlaşmaktadır.

Özelleştirme her şeyden önce siyasi bir tercihtir; esas amacı piyasa ekonomisini güçlendirmek, kamu işletmelerinin ekonomideki payını azaltmaktır. Dolayısıyla, ekonomide devletin ağırlıkta olmasını savunan partiler, özelleştirmeye pek olumlu bakmamaktadırlar. Bu nedenle, kamuoyunda özelleştirme politikası konusundaki mutabakatın az olması böyle bir politikanın uygulanmasını güçleştirmektedir.

Ülkemizde, merkezi düzeydeki özelleştirme politika ve uygulamaları konusunda, genel bir mutabakat bulunmamaktadır. Oysa, mahalli düzeydeki özelleştirme politika ve uygulamaları konusunda önemli bir tartışma söz konusu değildir. Nitekim, 26 Mart 1989 da yapılan mahalli seçimler sonucunda başlıca büyük şehirlerde yönetime gelen SHP'li başkanlar, önceki dönemin, yani ANAP belediyelerinin başlattıkları özelleştirme uygulamalarında fazla bir değişiklik yapmamışlardır. Bu da, gösteriyor ki, mahalli düzeydeki özelleştirme uygulamaları konusunda partiler düzeyinde önemli bir anlaşmazlık söz konusu olmamaktadır.

Her ne kadar, özelleştirme siyasi bir tercih ise de, temelinde iktisadi gerekçeler yatmaktadır ve bazı alanlardaki iktisadi sorunların çözümünde önemli bir araç olarak değerlendirilmektedir. Özelleştirme uygulamasının ortaya çıkardığı ekonomik sorunların başında istihdam gelmektedir. Genellikle kamu işletmelerinin gereğinden fazla personel çalıştırdıkları kanısı yaygındır. Böyle işletmelerin özelleştirilmesiyle bazı kişilerin işten çıkarılması gerekebilecektir. Bizim gibi istihdam bakımından kamu işletmelerine önem veren ve istihdamı artırmak isteyen ülkelerde özelleştirme politikası, bu yönüyle sendikalar ve işçiler tarafından olumlu olarak değerlendirilmez ve değerlendirilmemektedir.

Öte yandan, özelleştirme ile devlet sübvansiyonları ve düşük fiyat uygulamaları ortadan kalkacağı için özelleştirilen mal ve hizmetlerin fiyatlarında kısmi bir artış ortaya çıkabilir. Bu da, önceden düşük fiyatla mal ve hizmet tüketen grupların tepkisine neden olur.

Piyasa sisteminin yeterince gelişmediği ülkelerde, özelleştirme uygulamaları bazı ekonomik ve mali sorunları beraberinde getirmektedir. Özelleştirme, aslında piyasa sistemini geliştirmeye yönelik bir politika olmasına rağmen, piyasa sisteminin yeterince gelişmediği ekonomilerde, devlet tekellerinden kaçarken özel tekellerin oluşmasına doğru bir gidiş ortaya çıkabilir. Bu da, özelleştirmeden beklenen faydayı sağlamaz. Özelleştirme için, toplumda belirli bir satın alma gücünün ve isteğinin var olması gerekir. Böyle bir potansiyel gücün ve isteğin olmaması halinde özelleştirme gerçekleşmez. Nitekim ülkemizde kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesine yerli sermaye pek rağbet etmemektedir. Özelleştirilen bazı işletmeler yabancı sermaye tarafından satın alınmaktadır. Bu da, kamuoyunda önemli tepkilere neden olmaktadır.

Özelleştirme konusunda ortaya çıkan sorunlardan bir diğeri de, idaridir. Kamuoyunda, özelleştirilen işletmelerin üzerindeki kamu denetiminin kalkacağı şeklinde bir endişe söz konusudur. Bazı toplumlar kamu işletmelerini, özel işletmelere göre daha güvenilir ve emniyetli görürler. Ülkemizde de, kamuoyunda geleneksel olarak devlet işletmelerine karşı böyle bir değerlendirme bulunmaktadır.

Ancak, bu değerlendirmelerin bütünüyle gerçekleri yansıttığını söylemek mümkün değildir. Çünkü özelleştirme ile, ilgili kamu kurumu söz konusu mal ve hizmetlerin üzerindeki sorumluluğunu ve denetimini bırakmış olmaz, özellikle ihale, imtiyaz, yap-işlet-devret, kiraya verme gibi özelleştirme yöntemlerinde kamunun sorumluluğu ortadan kalkmaz. Hatta özelleştirme ile kamunun denetimi daha da etkin hale gelebilir ve gelmelidir. II.

II. TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME

Konumuzun ağırlığını Türkiye'deki özelleştirme politikaları ve uygulamaları oluşturmaktadır. Önceki kısımlarda, özelleştirme konusu çeşitli yönleriyle ele alınmış, bu konudaki politikaların uygulamalarını daha iyi değerlendirebilmek için bazı ülkelerdeki örnekler üzerinde durulmuştur. Bu genel, teorik ve uygulamalara yönelik açıklamalardan sonra, Türkiye'deki gelişmeler ilkin merkezi idare düzeyinde ele alınacak, daha sonra bunun mahalli idarelere yansımaları konusuna ağırlık verilecektir. Konuyu böyle ele almamızın nedeni, bizim gibi ülkelerdeki mahalli idarelerin yeterince gelişmemiş olması ve buna bağlı olarak da her türlü girişimin merkezi idareden beklenmesi ve buna uygun olarak yürütülmesi olgusudur.

A. Merkezi İdare Düzeyinde Özelleştirme

Bilindiği gibi, ülkemizde özelleştirme uygulamaları tarihi olarak uzun bir geçmişe dayanır. Ancak, özelleştirmenin bir hükümet politikası şeklinde genel bir nitelik göstermesi ise 1980 li yıllarda başlamıştır.

Osmanlı Devleti zamanında kamu hizmetlerinin büyük bir kısmı devletin organizasyonu dışındaki gönüllü kuruluşlar tarafından yürütülmekteydi. Hizmetlerin vakıflar yoluyla gerçekleştirilmesi devleti bir bakıma rahatlatmış, diğer öncelikli hizmetleri yapabilir duruma getirmiştir. Devletin imkân ve araçlarını kişilerin yapabileceği işlerden uzaklaştırarak, vergi oranlarının da artmasını önleyebilecek güçte olan bu tasarruflar, birçok ekonomik ve sosyal avantajlar sağlamıştır.⁵⁵ Bilindiği gibi, bazı kamu hizmetlerinin gönüllü kuruluşlarca yürütülmesi bir bakıma özelleştirme olarak nitelendirilebilir. Kaldı ki devlet tarafından yürütülen bazı hizmetler de özelleştirme yöntemlerine uygun olarak yürütülmekteydi. Buna, iltizam usulü iyi bir örnek oluşturmaktadır. Tanzimat'tan sonra devletin toplum üzerindeki yükümlülüğü ve kamu hizmet anlayışı değiştiği için temel hizmetlerin imtiyaz yöntemi ile çoğunluğunu yabancı sermayenin oluşturduğu kuruluşlara yaptırılması benimsenmişti. Böylece, kamu hizmetleri, bir özelleştirme yöntemi olan imtiyaz usulü ile yerli ve yabancı kuruluşlara gördürülmekteydi.

Ancak, cumhuriyetin kuruluşundan kısa bir süre sonra, devletin ulusal ekonomiyi geliştirmek ve millî potansiyeli harekete geçirmek için benimsediği iktisat politikası çerçevesinde, kamunun iktisadi hayatta daha aktif rol oynamaya başladığını görmekteyiz. O dönemde, Türkiye'de tek hâkim parti olan Cumhuriyet Halk Fırkasının programına devletçiliği bir ilke olarak benimsemesiyle imtiyazlı şirketler yavaş yavaş devletleştirilmeye başlandı. Bu uygulama 1945 yılına kadar büyük ölçüde tamamlandı.⁵⁶ Öte kandan, devletin benimsediği bu iktisadi politika özel sektörü dışlama amacı taşımamaktadır. Hatta, Sümerbank'ın kuruluş kanununda, ilerde bu kuruluşun özel sektöre devredilebileceği belirtilmiştir.⁵⁷

1950 yılında iktidara gelen Demokrat Parti, benimsediği ekonomi politikası gereğince, hem parti hem de hükümet programında özelleştirmeden söz etmiştir. Fakat, sözü edilmesine rağmen özelleştirme bir

⁵⁵ TOPRAK (1989); s. 20.

⁵⁶ ERYILMAZ (1989); s. 51.

⁵⁷ Hikmet İYİDİKER; "Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Özelleştirme ve Türkiye'de Durum", IV. Maliye Eğitimi Sempozyumu (tebliğ), (14-26 Mayıs 1988), Çeşme- İzmir, s. 4.

türlü uygulanamamış ve hatta devletin işlevlerinde bu dönemde büyük artışlar görülmüştür.⁵⁸ Bununla birlikte, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ihale yönteminden yararlanılmıştır. Denilebilir ki, özelleştirme konusu uygulama olarak Türk toplumunun tarihinde çok sıkça görülen ve halkın yabancıları olmadığı bir olgudur.

Cumhuriyet'ten sonra özelleştirmeyle ilgili ilk ciddi çalışmalar 1980'li yıllarda başlatılmıştır. 1980'den sonraki çalışmaların esasları da 24 Ocak 1980 "Ekonomik İstikrar Programına" dayanır. Bu programla kamu iktisadi teşebbüslerinin ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatları serbest bırakılmış, bunlara sağlanan devlet yardımları azaltılmıştır. 6 Kasım 1983'de iktidara gelen ANAP Hükümeti, önemli bir iktisat ve maliye politikası aracı olarak özelleştirmeye önem vermiştir. ANAP'ın seçim beyannamesinde ve hükümet programında⁵⁹ özelleştirmeye ilişkin politikalar yer almıştır.

Bir hükümet politikası olarak benimsenen özelleştirme konusu daha sonra yıllık programlara ve kalkınma planlarına alınarak bir devlet politikası haline getirilmiştir.⁶⁰

Özelleştirme ile ilgili ilk somut adım 17 Mart 1984 tarihinde yürürlüğe giren 2983 sayılı "Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılmasına Dair Kanun'un" kabulüyle atılmıştır. Bu kanun esas itibarıyla Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) için münferit olarak veya grup halinde gelir ortaklığı senedi ile hisse senedi çıkarılması ve işletme hakkının özel sektöre verilmesine dair hükümler içermektedir. Bu kanuna dayanarak "Toplu Konut Ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı" (TKKOİB) kurulmuştur.

Özelleştirme ile ilgili diğer bir yasal düzenleme de 3.6.1986 tarih ve 3291 sayılı Kanundur. Bu Kanun özelleştirmeyi daha geniş bir şekilde düzenlemiştir. Kanuna göre; kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT'lerin) özelleştirilmesine Bakanlar Kurulunca, müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin özelleştirilmesine ise Toplu Konut ve Kamu

⁵⁸ Nitekim zamanın Başbakanı çeşitli dönemlerde verdiği demeçlerde kamu işletmelerinin halka satışından söz etmiştir. Fakat muhalefet partisi de buna şiddetle karşı çıkmıştır

⁵⁹ bkz. 25.12.1983 tarihli ve 31.12.1987 tarihli Resmi Gazeteler. Ayrıca bkz. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı için 6.7.1989 tarih ve 20218 sayılı Resmi Gazete.

⁶⁰ 1989 yılı Programı da 1988 yılı Programı gibi, "Mahalli hizmetlerin özel sektöre gördürülmesi yaygınlaştırılacaktır" ifadesiyle özelleştirmeyi benimsemiştir. Bkz. DPT, Y. BYKP, 1988 yılı Programı, Ankara - 1987, s. 41 ve 404; DPT, Y. BYKP, 1989 yılı Programı, Ankara - 1988, s. 398. AKTAN (1987); s. 173: Coşkun KIRCA; 1 Mart 1989 tarihli Milliyet Gazetesi.

Ortaklığı Kurulunca⁶¹ karar verilecektir (Md. 13). Ayrıca, Kanun'da Özelleştirme ile ilgili işlemlerin her türlü vergi, resim ve harçtan muaf olduğu belirtilmiştir.

KİT'lerden başka, özelleştirme politikası uyarınca bazı alanlardaki devlet tekelleri çeşitli kanunlarla ortadan kaldırılmıştır. Bunlara örnek olarak, çay,⁶² elektrik üretimi ve dağıtımı,⁶³ tütün⁶⁴ alanlarındaki tekellerin kaldırılması gösterilebilir.

Ülkemizde merkezi idare düzeyinde özelleştirme uygulamalarının yürütülmesini ve koordinasyonunu Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı yürütmektedir. Ayrıca, Dünya Bankası, Türkiye'ye özelleştirme uygulamalarında mali destek sağlamaktadır.⁶⁵ Hazırlanan program çerçevesinde 45 KİT ve kamu iştiraki özelleştirme kapsamına alınmıştır. Bu kuruluşların endüstriyel üretimde yüzde 40, sabit yatırımlarda ise yüzde 60 payı olduğu belirtilmektedir.⁶⁶

1984'den sonra merkezi idare düzeyindeki özelleştirme uygulamaları, köprü, baraj, elektrik santrali, otoban gibi alt yapı tesislerinin gelirlerine halkın ortak edilmesi ile başlamıştır. Bununla, bazı alanlardaki kamu yatırımlarının finansmanının sağlanması amaçlanmıştır.

KİT'ler düzeyinde yapılan özelleştirme ise 1988 yılından itibaren TELETAS, USAŞ, ÇİTOSAN gibi kuruluşlarda gerçekleştirilmiştir. Bu kuruluşlardan TELETAS hisse senedi yoluyla, USAŞ ve ÇİTOSAN ise blok satış yöntemiyle özelleştirilmiştir. Blok satış yönteminin, özelleştirmenin önemli amaçlarından olan "sermayenin tabana yayılması" ilkesine ters düştüğü düşüncesiyle kamuoyunda tepkilere yol açtığı görülmüştür. Ülkemizde özelleştirme uygulamaları daha çok, yabancı ser

61

⁶¹ Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu, Başbakan veya görevlendireceği bir bakan başkanlığında, Maliye Gümrük, Bayındırlık ve İskân, Ulaştırma, Tarım Orman ve Köyişleri, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Kültür ve Turizm Bakanlarıyla, Başbakanın Seçeceği Devlet Bakanlarından oluşmaktadır. Ayrıca, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarları ile Merkez Bankası Başkanı kurul toplantılarına katılmaktadırlar.

⁶² 3092 sayılı Çay Kanunu ile çay tekelii kaldırılmıştır. 19.12.1984 tarih ve 18610 sayılı Resmi Gazete.

⁶³ 3096 sayılı "TEK Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi ve İletimi Hakkındaki Kanun". 19.12.1984 tarih ve 18610 sayılı Resmi Gazete.

⁶⁴ 3291 sayılı Kanun. 3.6.1986 tarih ve 19126 sayılı Resmi Gazete.

⁶⁵ İYİDİKER; s. 10.

⁶⁶ Cengiz İSRAFİL; "Türkiye'de Özelleştirme", Yeniden Yapılanma, TKKOİ, sayı 1, Eylül - 1988, s.

mayeyi ÷lkeye çekmek ve borçlanma yerine kısa dönemde kamu gelirlerini artırmak amacına yönelmiştir.

B. Mahalli İdarelerde Özelleştirme

Bütün ÷lkelerde olduğu gibi ÷lkemizde de, merkezi yönetim düzeyindeki özelleştirme faaliyetleri mahalli idareleri etkilemektedir. Çünkü, ÷lkemizde mahalli idareler, merkezi idarenin destek ve yönlendirmesi ölçüsünde işlev yürütmektedir. Bunun yanında, mahalli idareleri, ÷lke genelinde uygulanan ekonomik, siyasi ve idari politikaklardan ayrı düşünmek ya da dışında tutmak mümkün değildir.

Burada mahalli idareleri incelerken daha çok belediyeler ve il özel idareleri üzerinde duracağız. Köylere yönelik hizmetler büyük ölçüde merkezi idare tarafından gerçekleştirildiği için, köy idareleri konusu üzerinde fazla durulmayacaktır.

1. Mahalli Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesinin Nedenleri

Merkezi idaredeki özelleştirme gerekçeleri, büyük ölçüde mahalli idareler içinde de geçerlidir. Ancak, özelleştirmenin boyutu ve yöntemleri bazı yönlerden farklılık gösterebilmektedir. Bu nedenle, mahalli idareleri özelleştirmeye iten etmenleri ayrı bir başlık altında incelemek gerekmektedir. Bu özelleştirme nedenleri "siyasi", "iktisadi ve mali", "idari" olmak üzere üç başlık altında incelenmiştir.

a) Siyasi Nedenler

Bütün demokratik ÷lkelerde mahalli idareler, siyasi sistemin en önemli ve vazgeçilmez kurumları olarak gör÷lmektedir. Demokrasi eğitimi ve tecrübesi büyük ölçüde mahalli düzeyde başlamakta ve merkeze doğru gelişmektedir. Bu gelişme süreci içinde, mahalli yöneticiler halkın yerel ihtiyaçlarını daha iyi ve verimli bir şekilde karşılayabilmek için çeşitli hizmet üretim ve dağıtım yöntemleri bulmaya, uygulamaya ve geliştirmeye çalışmaktadırlar. İşte bu bakımdan, mahalli idareler kamu hizmetlerinin yürüt÷lmesindeki verimli ve etkili metotların geliştirilmesine imkan sağlayan önemli yönetim kurumdur. Her ÷lkede merkezi idare tek bir yapı ve işleyiş düzeni içinde yer aldığı halde, mahalli idareler çok sayıda ve çeşitli işlevlerle yükümlü demokratik örgütler niteliğindedir.⁶⁷ Bu bakımdan alternatif hizmet yöntemlerinin geliştirilmesi merkezi idareye göre daha kolaydır.

⁶⁷ Nuri TORTOP; 'Yönetim Sistemimiz İçinde Belediyelerin Önemi, Sorunları ve Yeni Düzenlemeler' Amme İdaresi Dergisi, C. 18, sayı: 4, TODAİE, Aralık 1985, s. 4: Büal ER YILMAZ; "Merkezi İdare ile Mahalli....", s. 163.

Ülkemizde her ne kadar mahalli idareler bir çok bakımdan merkezi idareye bağımlı ise de, dar da olsa bazı alanlarda, özellikle belediyeler, hizmetlerini daha iyi yürütebilme konusunda çeşitli imkânlarla donatılmış durumdadır. Özellikle belediyelerin 1580 sayılı Kanun'daki hizmet yükümlülükleri ve yetkileri özelleştirme politikasının mahalli düzeyde serbest bir şekilde uygulanmasına imkân vermektedir.

Öte yandan, mahalli idare organlarının görev sürelerinin Anayasa'da 5 yıl olarak belirtilmesiyle, mahalli yöneticilere bu dönemdeki yapacakları işlerin iyi bir şekilde programlanmasına imkân sağlanmaktadır. Bu da, özelleştirme gibi belirli bir zamanı gerektiren konunun mahalli düzeyde uygulanmasını kolaylaştıran bir etmen olarak değerlendirilebilir.

Şüphesiz bunlardan daha önemlisi mahalli idareleri özelleştirmeye iten temel neden 1983 yılında iktidara gelen ANAP hükümeti ile belediyelerin aynı siyasi görüşü paylaşmış olmalarıdır. Bu bakımdan, ANAP hükümetinin özelleştirme politikası ve uygulamaları belediyeleri, özellikle büyük şehir belediyelerini, etkilemiş ve hatta teşvik etmiştir.

Öte yandan, hükümetin makro düzeyde mahalli idarelere bakışı kısmi bir değişiklik gösterdiği için, mahalli yöneticiler hemşerilerini ilgilendiren iktisadi ve sosyal kararların alınmasında kendilerini daha yetkili görmeye başlamışlardır. Ayrıca, bölgesel baskı grupları özelleştirme politikasından olumlu yönde etkilenebilecekleri için bu konuda mahalli yöneticileri motive etmektedirler. Bu da, bir hizmet yöntemi olarak özelleştirmeye daha sıcak bakılması sonucunu doğurmaktadır.

Mahalli yöneticilerin, kısa dönemde daha başarılı hizmet yürütme istek ve gayretlerini de, özelleştirmenin genel siyasi nedenlerine eklemek gerekir.

b) Mali ve Ekonomik Nedenler

Bilindiği gibi, ülkemizde mahalli idare kaynaklarının büyük bir kısmını, merkezi idareden gelen yardımlar ve fon gelirleri oluşturmaktadır. Bu durum, merkezi idare bürokrasisinin mahalli idareleri kendilerine bağlı hiyerarşik bir as gibi görmesi sonucunu doğurmaktadır.

Mahalli düzeydeki kamu hizmetlerini sadece klasik yöntemlerle yürütmek ve işletmek mümkün değildir. Bu yöntemlere yerel halkın potansiyel imkânlarını da katmak gerekmektedir. Ülkemizde piyasa ekonomisinin giderek gelişmesi, kamu hizmetlerinin Özel sektör kuruluşlarına yaptırılmasını daha pratik ve verimli hale getirmektedir. Mahalli

idareler bütün hizmetleri kendi örgüt ve personeli ile yapamayacağını, yapılanların ise piyasaya göre çok pahalı gerçekleştiğinin bilincine yanmışlardır. Bu nedenle, mahalli yöneticiler bazı işletmelerini özel sektöre kiraya vermekte, bazı alanlardaki kamu tekellerini kaldırmaktadırlar. Artık, Türkiye’de hizmetlerin yürütülmesinde kamunun daha verimsiz ve bürokratik olduğu görüşü giderek genel kabul görmeye başlamıştır.

c) İdari Nedenler

Mahalli idareleri özelleştirmeye yönelten idari nedenlerin başında “vesayet denetimi”, “teknik personel sorunu”, “kırtasiyecilik ve bürokrasinin yavaş işlemesinden doğan zaman kayıpları” gelmektedir.

Anayasaya göre, mahalli idareler "... mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla..." merkezi idarenin vesayet denetimine tâbidir (Md. 127). Buna göre, merkezi idare mahalli idareler üzerinde hem “hukukilik” hem de “yerindelik” denetimi yetkisine sahip olmaktadır. Bu durum, mahalli idareleri olumsuz yönde etkilediği için mahalli yöneticiler sürekli olarak merkez makamların denetiminden kurtulma yollarını aramaktadırlar. Özelleştirme büyük ölçüde, böyle bir kaçıışı mümkün hale getiren yoldur.

Mahalli idarelerin ihdas edecekleri personel kadroları, merkezi idarece onaylandıktan sonra yürürlüğe girmektedir. Mahalli idarelerde çalışan personelin çoğu memur ve işçilerden oluşmaktadır. İşçiler İş Kanunu hükümlerine tâbidirler ve dolayısıyla toplu sözleşme düzeni içerisinde ücretleri belirlenmektedir. Memurlar ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine bağlı olarak görev yapmaktadırlar. Mahalli idarelerde sözleşmeli personel çalıştırılması yasal olarak mümkün olsa bile, merkezi idarenin uyguladığı düşük ücret politikası nedeniyle bu imkan pratikte iyi değerlen dinlenmemektedir.⁶⁸ Bu nedenle, mahalli idareler şirketleşme yoluna giderek hem hizmetin statüsünü özelleştirmekte hem de bu şirketlere üst düzey bürokratlarını yönetici tayin etmek suretiyle onların maaşlarına ilave imkanlar sağlamaktadır.

Özel kesimin uyguladığı hizmet yöntemleri kamuya göre daha pratik ve daha az bürokratiktir. Kamu yöneticilerinin, hizmetlerde etkin

⁶⁸ 1987 yılında 1705 belediye üzerinde yapılan bir araştırmaya göre, bu belediyelerin yüzde 24.8’inde (423 belediye) hiç bir teknik eleman bulunmamaktadır. Geriye kalan belediyelerin yüzde 56’sında da (722 belediye) yalnızca bir tane teknik eleman vardır. 407 belediyede ise teknik eleman sayısı 2-5 arasındadır.

ve verimli olduğuna inansalar bile özel kesimin kullandığı hizmet yöntemlerini uygulamaları mümkün olamamaktadır.⁶⁹ Bundan dolayı, kamu kurumlarının hizmetlerindeki verimsizliğin temelinde, kurumun bağlı olduğu hukuki statünün yapısal özellikleri bulunmaktadır. Daha fazla ücret ve takdir hakkı verilmediği için yetenekli yöneticiler özel kesimde çalışmayı tercih etmektedirler. Bu durum kamudan kaçışı hızlandıran ve kamuya ilgiyi azaltan bir olgudur.

Bir diğer sebep de, hizmet birimlerindeki yanlış örgütlenmelerdir. Bazı durumlarda aynı hizmetin çeşitli bölümleriyle ilgili fakat farklı kişiler tarafından yönetilen bir dizi örgütsel birimle karşılaşmaktadır.⁷⁰ Hizmet birimleri arasındaki kopukluk, işbirliğinin eksikliği amaç ve hedeflerde sürekli sapmalara yol açmaktadır. Bir çok mahalli idarelerde büyük masraflarla kurulan bir kısım birimler ve teknik donanım sadece mevsimlik olarak çalışabilmektedir. Bu da, kamu harcamalarını artıran ve atıl kapasitelere neden olan önemli bir etmendir.

Diğer yandan, idari işlemlerin ve formalitelerin çokluğu, bürokrasinin yavaş işlemesi gibi olumsuzluklar, merkezi idarede olduğu kadar mahalli idarelerde de hizmetlerin verimini etkileyen önemli nedenler arasında yer almaktadır.

Bütün bu nedenler, seçimle iş başına gelen mahalli yöneticilerin özelleştirmeye daha çok yaklaşmasını sağlamaktadır. Özelleştirme mahalli idarelerde sadece siyasi olarak tercih edilen bir yöntem olmayıp, mali, iktisadi ve idari yönü ağır basan bir hizmet modeli olarak düşünülmektedir.

2. Mahalli İdarelerde Özelleştirme Uygulamaları

Ülkemizde mahalli idareler içinde en faal ve demokratik olanı kuşkusuz belediyelerdir. Mahalli düzeyde özelleştirme uygulamaları da doğal olarak belediyelerde gündeme gelmiştir. İl özel idarelerinin, merkezi idareye yakın ve hatta onun taşradaki uzantısı görünümünde olması nedeniyle özelleştirme uygulamaları, bu idarelerde belediyelere göre belirli bazı hizmetlerle sınırlı kalmıştır. Şüphesiz bu dar kapsamlı özelleştirme uygulamalarında il özel idarelerinin yeterli düzeyde fonksiyonel olmamasının da payı bulunmaktadır. Köyler ise geleneksel olarak önemli bir mahalli idare birimi olmasına karşın, hizmetlerinin büyük bir kıs-

⁶⁹ LOYİK; s. 27-28.

⁷⁰ Firuz D. YAŞAMIŞ; "Çukurova Projesi Deneyimleri Işığında, Belediyelerde Reorganizasyon ve Örgütsel Gelişme", Türk İdare Dergisi, 60. Yıl Özel Sayısı, sayı: 378, Mart 1988, s. 437.

minim merkezi idare kuruluşları üstlendiği için fazla bir etkinliği olmamakta ve dolayısıyla özelleştirme, imece gibi çok dar bir düzeyde kalmaktadır.

a) İl Özel İdarelerinde Özelleştirme

İl özel idarelerinde özelleştirme uygulamalarının, “ihale”, “imtiyaz”, “kiraya verme”, “şirketleşme veya şirketlere ortak olma”, “yap - işlet - devret” yöntemleriyle gerçekleştirildiği görülmektedir.

İhale yöntemi, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’na göre uygulanmakta ve hemen hemen il özel idarelerinin bütün fonksiyonlarını kapsayacak niteliktedir. İl özel idareleri özellikle alt yapıya ilişkin hizmetleri öteden beri ihale yöntemiyle yürütmektedirler. Bu bakımdan, bir özelleştirme yöntemi olan ihale, il özel idarelerinin geleneksel hizmet modelleri arasında yer almıştır.

İl özel idareleri, kuruluş kanununun verdiği yetkiye dayanarak bazı kamu hizmetlerini imtiyaz yöntemiyle yürütebilmektedirler. Kanuna göre il özel idareleri “Şehir ve kasabalarda menafi belediyelere ait ve şeraiti devletçe müttehaz kavaide muvafık olmak ve müddeti kırk seneyi tecavüz etmemek üzere hayvan, buhar ve elektrikle cerrolunur tramvaylar inşa ve elektrikle veya hava gaziyle tenvirat icrası ve kudreti elektrikliye tevzi ve şürbe salih su isalası için imtiyaz itası ve dahili vilayette otomobil ve otobüs ve minibüs arabaları işletmek ve sanayii muhtelif iye ait fabrikalar tesis etmek için ruhsat itası...” na yetkilidir (Md. 78/3). Kanunun bu açık hükmüne rağmen imtiyaz yönteminin fazlaca kullanılmadığı dikkati çekmektedir. Sanıyoruz ki bu durum, Cumhuriyet’ten sonra imtiyazlı şirketlerin devletleştirilmesi politikasından kaynaklanmaktadır.

İl özel idareleri, taşınmaz mallarını kiraya vermek suretiyle özelleştirmeye gidebilme⁷¹ yetkisine sahiptirler. Nitekim, İzmir İl Özel İdaresi, kuruluş kanununa ve 2886 sayılı Kanuna dayanarak, Şaşal Su İşletmesi’ni Pınar Su ya 10 yıl süre ile kiraya vermiştir.⁷²

İl özel idarelerinde şirket kurma ya da mevcut şirketlere ortak olma biçimindeki özelleştirme uygulamaları daha çok 1980’den sonra ortaya çıkmıştır. İl özel idarelerinin kuracakları şirketlerde ya da katılacakları şirketlerde, 3’üncü işin bir kamu hizmeti olması ve görevleri arasında bulunması gerekmektedir. İzmir İl Özel İdaresi’nin katıldığı

⁷¹ İl Özel İdaresi Kanunu, Md. 80/5.

⁷² İzmir ile ilgili bilgiler, İzmir İl Özel İdaresi’nden alınmıştır.

şirketlerden bir kaç örnek vermek suretiyle şirketlerin ne amaçla faaliyet gösterdiğini ve bunlarda İl Özel İdaresi'nin payının ne kadar olduğu açıklanmaya çalışılmıştır.

TABLO : 3

Kınık Toprak Sanayii A. Ş. (1987)

Hissedarlar	Pay (%)
İzmir İl Özel İdaresi	48.75
Kınık Belediyesi	26.75
Boyracık Belediyesi	6.25
Köye Hizmet Götürme Birliği	1.75
Yakakent Belediyesi	0.25

Kaynak: İzmir İl Özel İdaresi.

İl özel idarelerinin kamu ortaklığında kurulmuş şirketleri yanında, kamu, özel sektör ve yabancı sermaye işbirliğinde kurulmuş şirketleri de bulunmaktadır. Bir ABD firması ile çeşitli kamu kurumlarının ortaklığında kurulan "Ege Serbest Bölge A. Ş." buna bir örnektir.

TABLO: 4

Ege Serbest Bölge A. Ş. (1989)

Hissedarlar	Pay (°/o)
EAC Turkey International Entreprise Inc. Nevada	95.2
İzmir İl Özel İdaresi	2.0
İzmir Ticaret Odası	2.0
İzmir Büyük Şehir Belediyesi	0.4
Ege Bölgesi Sanayi Odası	0.4

Kaynak : İzmir İl Özel İdaresi.

İzmir İl Özel İdaresi'nin yukarıda belirtilen şirketlerden başka, TANSAS, Tarım Ürünleri Ticaret ve Sanayii Ltd. Şti, İzmir İmar Ltd. Şti. ve Baysan A. Ş. gibi şirketlerde de payları bulunmaktadır.

İl özel idareleri personel ve örgütlenme bakımından yeterli bir düzeyde olmadıkları için kendi hizmet alanlarına giren konularda şirketler kurmakta ya da mevcut şirketlere ortak olmayı tercih etmektedirler. Bu hem kolay hem de hizmetlerin daha verimli yürütülmesini sağlayan bir yöntem olarak görülmektedir.

b) Belediyelerde Özelleştirme

Belediyeler, özelleştirme düşüncesinin yaygın olarak uygulanma alanına sahip mahalli idarelerdir. 1983'den sonra hükümet politikasının etkisiyle belediyelerde özelleştirme yoğun bir şekilde gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Özelleştirme uygulamalarının, özelleştirme yöntemlerinin hemen hemen hepsini kapsayacak bir nitelikte olduğu söylenebilir.

Gerek 1580 sayılı Belediye Kanunu, gerekse 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyeleri Kanunu, belediyelerin görevlerini düzenleyen maddelerinde çoğu görevler için “yaptırmak ve işletirmek”, “kiraya vermek”, “izin vermek”, “imtiyaz vermek” ve “şirketlere katılmak” gibi ifadelerle geniş bir alanda belediye hizmetlerinin özelleştirilmesini mümkün kılmakta ve hatta özendirilmektedir.⁷³

Adı geçen kanunlarda belirtilen bu özel yetki ve imkânların yanında bir de 1580 sayılı Kanunun 19. maddesinde belediyelere özelleştirme konusunda genel ve geniş yetkilerin tanınmış olduğu dikkati çekmektedir.

ihale, il özel idarelerinde olduğu gibi belediyelerde de öteden beri bilinen ve uygulanan bir özelleştirme yöntemidir. 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu çerçevesinde belediyeler çoğu hizmetlerini ihale ile özel yüklenicilere yaptırabilmektedirler.

1580 sayılı Kanun temizlik hizmetlerinin ihale yoluyla özel kişilerce yürütülebilmesine imkan sağlamıştır (Md. 15/24). Buna göre belediyeler hizmet binalarının temizliği ve şehir çöplerinin toplanması görevini özel sektör kuruluşlarına yaptırabileceklerdir. 3030 sayılı Kanun da büyük şehir belediye yönetimlerine çöplerin ve sanayi atıklarının toplanması ve değerlendirilmesinde özelleştirmeye imkan tanımaktadır (Md. 6/A-j). Nitekim İstanbul ve İzmir büyük şehir belediyeleri hizmet binalarının temizliğini bu maddeye dayanarak özel sektöre yaptırmaktadır. Adana Büyük Şehir Belediyesi de şehir çöplerinin toplanmasını özel bir kuruluşa yaptırmaktadır.⁷⁴

⁷³ Yaptığımız bir incelemeye göre 3030 sayılı Kanunun Büyük Şehir Belediyeleriyle ilgili hizmetlerin yürütülmesine ilişkin hükümlerinde, 7 hizmet grubu için yaptırmak, işletirmek, ettirmek, gibi ifadeler kullanılmıştır.

⁷⁴ İlgili belediye, 3030 sayılı Kanunun 6/j maddesine dayanarak, Yüreğir İlçesinin, E-5 Karayolunun Güney ve Kuzey Bölgelerinin temizliğini ihale etmiştir. Söz konusu belediyenin, özelleştirme öncesi tespitleri şöyledir; Çalışan personel 575 işçi, üç vardiya şoför ve 8 memurdur. Bunlardan 2 memur ve 275 işçi fiilen temizlik işlerinde, diğerleri ise başka servislere çalışmaktadır. 10 personel ise hiç mesaiye gelmeden maaş almaktadır. Araç, gereç sayısı ise 3 binek oto, 19 traktör, 40 kasalı kamyon, 5 adet sıkıştırma kamyonu ve 4 adet

Belediyeler belirli bazı hizmetleri imtiyaz yoluyla özel sektöre yaptırabilmektedirler. Bu konudaki yasal dayanak 1580 sayılı Kanundur (Md. 19/4-A). Buna göre, belediyeler su, elektrik, havagazı ve tramvay hizmetleri ile göl, nehir ve körfezde vapur nakliyatını yürütmek gibi hizmetleri, kendileri doğrudan yapabilecekleri gibi, süresi 40 yılı geçmemek şartıyla imtiyaz yöntemiyle de yaptırabilirler. Bunlara ilâveten, belediye hudutları dahilinde belirli mıntikalar arasında toplu taşıma aracı olarak otobüs, minibüs, otokar, tünel, trolley, finiküler, omnibüs işletmek ve mezbahalarda kesilen etleri satış yerlerine nakletmek gibi hizmetleri, inhisarı tazammum etmemek şartıyla bunların özel ya da kamu kuruluşları tarafından işletilmesine ruhsat dahi verebilmektedirler.

Belediyeler ayrıca, bu hizmetlerin kendilerinin de iştirak edecekleri şirketler vasıtasıyla yapılması ve işletilmesine veya icara verilmesine yetkili kılınmışlardır. Ancak, bunun gerçekleştirilebilmesi Bakanlar Kurulu kararına bağlanmıştır (Md. 19/5). Buna göre, belirtilen hizmetleri, belediyeler doğrudan yapabilecekleri gibi imtiyaz, şirketlere iştirak etme, kiraya verme yöntemleriyle de özelleştirebileceklerdir. Günümüzde, belediye sınırları dahilinde özel halk otobüsleri, dolmuş ve taksi ile yapılan toplu taşıma hizmetlerinin özel sektöre yürütülmesi ve fiyatlarının belediyelerce belirlenmesi bu maddeye dayanılarak icra edilmek

süpürgeli araçtır. 1985 yılı itibarıyla hizmetin maliyeti 1.350.354.777 TL'dir. Bu rakama su, elektrik, genel idare gider payı ile amortismanlar dahil değildir. Bu giderlere rağmen Adana'nın temiz olmadığı da ifade edilmektedir.

İhaleye açılan temizlik işleri için, özel firma, 100 araç şoförü, 10 adet kontrol memuru, 2 adet baş kontrol memuru ile en az 250 işçi istihdam edecektir. Araç gereç olarak ise, 50 kapalı araç, 130 el arabası, en az bir adet sıkıştırma araç ve her bölgeye kapalı çöp bidonları, 4 adet taşıyıcı merkez aracı ile en az iki kontrol aracı bulundurulacaktır.

Bölgenin temizliği, çöplerin nakli ve imhası, kanalizasyon bacalarının temizliği, molozların kaldırılması, yeşil alanların ve çocuk oyun bahçelerinin temizliği, bakımı, korunması, onarılması ve bu yerlerde birer emekli öğretmen istihdam edilmesi, susuz bölgelere su taşınması gibi işler sözleşme kapsamındadır.

Hizmetin denetimini ise belediye elemanları yanında, mahalle muhtarları ve basın yapmaktadır. Her ay ödenecek istihkak için mahalle muhtarından temizlik uygunluk belgesi almak gerekmektedir. Ayrıca, basında temizlik olmadığına dair çıkan haberler de istihkakın ödenmesini durdurmaktadır.

Elektrik, su, genel idare, amortisman gibi giderler dahil olmak üzere, belirtilen bölgelerin temizliğinin 1988 yılı için maliyeti yaklaşık 2.601.322500 TL. olmuştur.

Enflasyonun artış hızı göz önünde bulundurulduğunda sağlanan lıfşam dikkat çekicidir.

tedir.⁷⁵ Özel halk otobüsü ve dolmuş uygulaması aslında bir imtiyaz yöntemidir. Ancak, bu imtiyazın belirli kişi ya da kuruluşlara tekel olarak verilmemesi gerekir. Aslında bu uygulama imtiyaz yönteminin piyasa sistemine uyan en iyi biçimi olarak değerlendirilmektedir. Burada önemli olan, imtiyazın birden fazla kişi ya da kuruluşa verilerek rekabete açıklığın sağlanmasıdır. Nitekim Türkiye, özel halk otobüsü ve dolmuşlarla toplu taşıma hizmetlerini özelleştiren örnek ülkeler arasında gösterilmiştir.⁷⁶

Belediyeler özellikle büyük şehir belediyeleri bazı hizmetlerini şirketler yoluyla özelleştirmektedirler. Bu uygulama, aslında yasal olarak daha önce de mümkün olduğu halde, gelişmesi 1983'den sonra mümkün olmuştur. Gerek 1580 sayılı Kanun, gerekse Türk Ticaret Kanunu, belediyelerin şirket kurmaları ya da mevcut şirketlere ortak olmalarını engellemediği gibi, bir bakıma da teşvik eder niteliktedir. Belediyelerin şirket kurabilmeleri, esas itibarıyla 1580 sayılı Kanuna dayanır (Md. 19/5). Ancak, Kanun, adı geçen maddesinde belirtilen otobüs, omnibüs, otokar, tünel, trole, finiküler işletmek ve mezbahalarda kesilen etleri satış yerlerine nakletmek gibi sınırlı sayıda belirli bazı hizmetleri, kendilerinin de ortak oldukları şirketler vasıtasıyla yürütebilmeleri esasını getirirken, şirketleşmeyi yalnız bu hizmetlerle sınırlandırmamıştır. Nitekim Kanunun 19/1. maddesine göre, "belediye idareleri, kanunun kendilerine tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tesviye edecek her türlü teşebbüsâtı icra ederler". Bu maddeye dayanarak, belediyelerin, yasaların belirttikleri dışında her türlü ticari ve sınai teşebbüs ve faaliyetlerde bulunabilmeleri için iki koşulu yerine getirmeleri gerekmektedir. Bunlardan birincisi, kanunun yüklediği görevleri yerine getirmiş olmak, ikincisi ise belde halkının medeni ve müşterek ihtiyaçlarından olmaktır.⁷⁷

Merkezi idare de, belediyelerin şirketler kurmalarına olumlu bakmaktadır. Ancak; şirketleşmeyi kendi vesayet yetkisi içinde denetlemek

⁷⁵ Belediyeler kendi otobüs işletmeleri zarar ediyor gerekçesiyle, kanunda belirtilen araçlar dışındaki toplu taşıma vasıtalarıyla (dolmuşlar gibi) ulaşım hizmetlerinin özel sektör kuruluşlarınca yerine getirilmesine engel olamazlar. Ayrıca belediyeler, belde halkının belediye sınırları içindeki ulaşım ihtiyaçlarını belirli düzeyde karşıladıktan başka belde halkının müşterek ihtiyaçlarının zorunlu kılması halinde ve belediye olanaklarının elverişli ölçüde belde sınırları dışında da toplu taşıma araçlarını işletebilir: Fethi AYTAÇ; Açıklamalı Belediye Kanunu, Ankara - 1979, s. 312-313.

⁷⁶ ROTH; s. 208-210.j

⁷⁷ Necmeddin ERGİN; "Bizde Belediyelerin Ticari ve Sınai Teşebbüsleri", Belediyeler Dergisi, yıl V, sayı: 50, (Ekim 1939), s. 16.

istemektedir. Nitekim Bakanlar Kurulunun "1988 yılı Programı Uygulaması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair" 1988/12616 sayılı kararına göre, belediye ve il özel idarelerinin iştirak edecekleri ve kuracakları şirketler için DPT'den uygun görüş almaları esası getirilmiştir.⁷⁸

Yürürlükteki mevzuata dayanarak 1984'den sonra özellikle büyük şehir belediyeleri birçok alanda şirketleşmeye yönelmişlerdir. Böylece, önceleri belediyelerce yürütülen faaliyetler, özel hükümlere göre çalışan şirketlerce yürütülmeye başlamıştır. Bu şekilde, İstanbul'da 20, İzmir'de 10'u aşkın şirket bulunmaktadır.

Büyük şehir belediyelerinin ortak olduğu şirketlerin büyük bir kısmında ortakların genellikle kamu kurumlarında olduğu ve kamu payının diğerlerine göre daha yüksek olduğu ve hatta bazı şirketlerde ortakların tamamını belediyelerin oluşturduğu görülmektedir. Ortakların tamamını belediyelerin oluşturduğu şirketlere, İstanbul Belediyeler Bakım Sanayi ve Ticaret A.Ş. (İSBAK A.Ş.). İstanbul Beton Elemanları A.Ş. (İSTON A.Ş.), İstanbul Asfalt Fabrikaları Sanayi ve Ticaret A.Ş. (İSFALT A.Ş.), İstanbul Halk Ekmek A.Ş., Hamidiye Kaynak Suları Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti. örnek olarak gösterilebilir. Genellikle, bu şirketlere ortak olan belediyeler, İstanbul Büyük Şehir Belediyesi kapsamındaki ilçe belediyeleridir. Bu şirketlerde, büyük şehir belediyesinin payı genellikle yüzde 50'nin üzerindedir.⁷⁹ Örnek olarak, İstanbul metropoliten alana dahil belediyeler ile civar belediyeler veya diğer devlet kuruluşlarının ihtiyacı olan makina, her türlü kara, deniz ve hava taşıtlarıyla diğer araç ve gereçleri veya diğer parçaları satın almak ve onarmak amacıyla kurulan, kısa adı İSBAK A.Ş.'nin sermaye yapısı ve hissedarları aşağıda gösterilmiştir.

TABLO: 5
İSBAK A.Ş. nin Sermaye Yapısı (1987)

Hissedarlar	Pay (°o)
İstanbul Büyük Şehir Belediyesi	59
Adalar İlçe Belediyesi	3
Beykoz İlçe Belediyesi	3
Beyoğlu İlçe Belediyesi	3

⁷⁸ 18.2.1988 tarih ve 19729 sayılı Resmi Gazete.

⁷⁹ İstanbul Büyük Şehir Belediyesi'nin İstanbul'da kurulan belediye şirketleri ile ilgili geniş bilgi için bkz. 1987 yılı Faaliyet Raporu, Mart 1988, İstanbul, s253-261.

Bakırköy İlçe Belediyesi	3
Beşiktaş İlçe Belediyesi	3
Fatih İlçe Belediyesi	3
Eyüp İlçe Belediyesi	3
Gazi Osman Paşa İlçe Belediyesi	3
Kartal İlçe Belediyesi	3
Sarıyer İlçe Belediyesi	3
Şişli İlçe Belediyesi	3
Üsküdar İlçe Belediyesi	3
Zeytinburnu İlçe Belediyesi	3
İ.E.T.T. Genel Müdürlüğü	1
İ.S.K.İ. Genel Müdürlüğü	1

Kaynak: İstanbul Büyük Şehir Belediyesi 1987 yılı Faaliyet Raporu.

Öte yandan, bazı belediyelerin özel sektör ve yabancı sermaye ile de işbirliği yaparak çeşitli şirketler kurmaları dikkati çekmektedir. Buna örnek olarak da, İzmir’de TANSAS, Arap ve İzmir Belediyesi Turistik Yatırımlar A.Ş. (ARIZKO A.Ş.) örnek gösterilebilir.

TABLO: 6

TANSAS’ın Sermaye Yapısı (1989)

Hissedarlar	Pay (%)
İzmir Büyük Şehir Belediyesi	82.4
İzmir İl Özel İdaresi	1.0
1 Baysan A.Ş.	0.25
Ayma Ltd. Şti.	0.25
Arizko A.Ş.	0.25
Çeşme Belediyesi	0.25
Halka satılan	15.6
Kaynak: TANSAS.	

TABLO: 7

ARİZKO A.Ş. nin Sermaye Yapısı (1988)

Hissedarlar	Pay (°/o)
İzmir Büyük Şehir Belediyesi	50.0
Ayko-Arap Turizm Sanayi	
Ziraat Yatırım İnşaat Taahhüt	
İç ve Dış Ticaret A.Ş.	15.0
Yabancı Kişiler	35.0

Kaynak : İzmir Büyük Şehir Belediyesi.

Belediyelerin ortaklığında kurulan şirketlerin hemen hepsinin hizmet konusu kamusal niteliktedir. Kamusal nitelikteki bir hizmetin belediyelerin klasik örgüt ve işleyiş metotlarının dışında tutularak özel hukuk hükümlerine tâbi şirketlerce yürütülmesi eğilimi, sanıyoruz ki merkezi idarenin vesayet denetiminden kaçmak, bürokrasiyi azaltmak, esnek personel yönetimini gerçekleştirmek ve hizmetlerde etkinliği sağlamak gibi nedenlerle açıklanabilir. Bilindiği gibi, kamu kurumlarının tâbi olduğu kurul ve usuller, çoğu durumlarda genel niteliktedir ve özel durumlara farklı uygulamaları mümkün kılmamaktadır. Ayrıca, kamunun takip ettiği ücret sistemi ve uyguladığı personel rejimi de hizmetlerin etkin ve verimli yürütülmesini önleyebilmektedir. Bu nedenlerle, bazı belediyeler önceleri belediye örgütleri tarafından yürütülen hizmetleri anonim ya da limitet şirket biçiminde örgütleyerek kamu hukuku ve sistemi dışına çıkmayı tercih etmektedirler. Bu durum, şirketler aracılığıyla belediye hizmetlerinin özelleştirilmesini hızlandırmıştır. Şüphesiz, bu yöntemin benimsenmesinde merkezi hükümetin liberal politikalarının da etkisini göz ardı etmemek gerekir.

Belediyeler, kârlı ve etkin olarak işletemedikleri tesislerini ve araçlarını özel sektöre devretmek suretiyle özelleştirebilmektedirler. Kiraya verme biçiminde kavramlaştırılan bu sistem, öteden beri belediyelerde uygulanmaktadır. Örneğin Adana Büyük Şehir Belediyesi, 1984'de toplu taşıma araçlarını, emanet eşya ve depo işletmesini özel sektöre kiraya vermiştir.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nda 1984 yılında yapılan bir değişiklikle belediyeler, gerçek veya tüzelkişilerin belde sınırları içinde yaş meyve ve sebelerin toptan alım ve satımı için haller açmalarına izin verebileceklerdir (Md. 15/58). Bu maddeye dayanarak toptancı hallerinin özelleştirilmesi mümkün hale gelmiştir.

Belediyeler, kat karşılığı inşaat yaptırmak suretiyle her dönemde konut ve işyeri yapım alanında özelleştirme uygulamasına başlamışlardır.

Diğer yandan, belediyeler, doğrudan kendilerinin yürüttükleri kamu hizmetlerinin fiyatlarını piyasa şartlarına göre belirli bir kâr ekleyerek saptamaktadır. Bu uygulama, 1980'den önce söz konusu olmakla beraber daha çok bu dönemden itibaren yoğunluk kazanmıştır. Örneğin, belediye otobüsleri ile dolmuşlar arasında ücret farkı hemen hemen kalmamıştır. Ayrıca, belediyeler, su hizmeti için belirleyecekleri fiyatın içine en az yüzde 10 kâr ekleyebilmektedirler.⁸⁰

Bu politikalar ile 1980'den önce belediye hizmetlerinin sıfır maliyet düzeyinde fiyatlandırılması büyük ölçüde terk edilmeye başlamıştır. Hatta bu politika daha ileri götürülerek, belediye hizmetlerinin fiyatlarının önemli bir kamu finansman aracı olarak belediyelerce benimsendiği dikkat çekmektedir. Bu da, yeni vergi koymadan kamu gelirlerini artırmanın ya da mevcut kamu hizmetlerinin daha iyi düzeyde yürütülmesinin bir aracı olarak değerlendirilebilir. Şüphesiz, bu uygulamada “hizmetleri kullanan ya da tüketen ödesin” ilkesinin gerçekleştirildiği ortaya çıkmaktadır.

Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesinde bir başka yöntem de, vakıf ve dernek gibi gönüllü kuruluşların kamu alanındaki rollerinin artmasıdır. Bu çerçevede, ülkemizde geleneksel bir kurum olan vakıflar, bazı alanlarda belediye hizmetlerinin yürütülmesine önemli ölçüde destek olmaktadır. Vakıfların mahalli hizmetlerdeki rolü, daha çok, sağlık, eğitim, kültür ve çevre korunması alanlarında yoğunlaşmıştır. Bu tür kuruluşlar, toplum bilincinin gelişmesini sağlamak suretiyle, “kendi kendine hizmet” uygulamasının gelişmesine olumlu katkılar sağlamaktadırlar.

c) Köylerde Özelleştirme

Bir mahalli idare birimi olan köylerin yönetimini ve faaliyetlerini düzenleyen Köy Kanunu, esas itibarıyla “kendi kendine hizmet” yöntemini benimsemiştir. Çünkü kanun, köy hizmetlerini topyekûn köylünün görevi olarak belirlemiştir (Md. 13-14). Fert fert seçmen yaşına gelmiş bütün köylü, kanunun belirlediği görevlerin yürütücüsüdür. Oysa, gerek belediyelerde gerekse il özel idarelerinde ilgili kanunların belirlediği görevler, bizzat bu idareler tarafından yerine getirilecektir. Köylerde olduğu gibi görevlerin yürütücüsü o belde içinde yaşayan ayrı ayrı fertler

⁸⁰ 3305 sayılı Kanun Md. 23, 19.6.1986 tarih ve 19139 sayılı Resmi Gazete.

değildir. Nitekim Köy Kanunu'nda "köy işlerinin birçoğu bütün köylü birleşerek imece ile yapılır" (Md. 15) ilkesi bu görüşün daha somut ifadesidir.

SONUÇ

Günümüzde devletin fonksiyonları önceki dönemlere göre daha hızlı değişmekte ve gelişmektedir. Devlet, yeni bazı fonksiyonlar üstlenirken, mevcut fonksiyonlarının bir kısmını özel sektöre devretmektedir. Böylelikle belirli hizmetlerde kamu ve özel sektör işbirliği giderek artmaktadır. Bu bakımdan, kamu ve özel sektörü birbirine zıt ve düşman iki farklı üretim ünitesi olarak düşünmek yerine, hemen hemen çoğu alanlarda birbirini tamamlayan, iş bölümü içinde faaliyetlerini yürüten iki uzmanlık birimi olarak değerlendirmek daha gerçekçi olur.

Bu çerçevede, 1970'li yılların sonuna doğru kamu kurumlarının aşırı şekilde büyümesinden kaynaklanan olumsuzlukları gidermek amacıyla, başta ABD olmak üzere diğer sanayileşmiş ülkelerde, özelleştirme olarak bilinen politikalar önem kazanmıştır. Bu politikalar, hükümet programlarında öncelikli işler arasında yer almıştır. Özelleştirmenin arkasında siyasi nedenler bulunsa da, asıl önemli olan, bu politikanın iktisadi, mali ve idari alanda kamu kurumlarında görülen bazı sorunların çözülmesine önemli katkılar sağlayabilmesidir. Bu nedenle, gerek ekonomide devletçi, gerekse liberal ülkelerde özelleştirmeye sempati ile bakılmaktadır. Ancak, özelleştirmenin uygulamasında bazı farklı görüşler ortaya çıkmaktadır.

Ülkemizde ise özelleştirme, uygulama olarak öteden beri bilinen bir hizmet üretim ve dağıtım yöntemidir. Ancak, hükümet programında yer alarak bir devlet politikası haline gelmesi ise 1983 den sonra gerçekleşmiştir. Bu yönüyle Türk kamu yönetimi önceden de, özelleştirme yöntemleri içinde yer alan metotları kullanarak bazı kamu hizmetlerini özel sektöre gördürmekteydi.

Konumuzu teşkil eden mahalli idareler düzeyindeki özelleştirme, şüphesiz belirtilen bu genel uygulama dışında değildir. Nitekim, özelleştirme yöntemleri arasında önemli bir yere sahip olan ihale sistemi, mahalli idarelerin öteden beri uygulayageldikleri geleneksel hizmet metodudur. Ancak, özelleştirmenin geniş kapsamlı olarak uygulanması, hükümet programının da etkisiyle mahalli idarelerde 1980'den sonra gerçekleşmiştir. O dönemden itibaren mevcut özelleştirme yöntemlerinin kullanılmasına devam edilmekle birlikte, bu yöntemlere şirketleşme, yap -

işlet - devret, kiraya verme gibi yeni bazı hizmet üretim ve dağıtım modelleri de eklenmiştir. Özellikle ihale, 2886 sayılı Kanunun elvermesi ile mahalli düzeyde birçok alanda geniş kapsamlı olarak uygulanmaya başlanmıştır. Belediyeler, hizmetleri doğrudan yürütmek yerine, söz konusu hizmetleri özel sektör kuruluşlarına ihale ile yaptırmayı tercih etmektedirler. Böylelikle, belediyelerde bürokratik yapının büyümesi bir ölçüde önlenmiştir.

Günümüzde, mahalli idarelerin özellikle belediyelerin yürüttüğü hizmetler, daha teknik niteliktedir ve uzmanlaşmış birimlere ihtiyaç göstermektedir. Bu nedenle mahalli idareler, bazı hizmetlerde özel sektörle ister istemez işbirliği yapmak durumunda olduğu gibi, yabancı sermayeyle de ilişki kurmak zorundadırlar. Denilebilir ki, kapsamı dar da olsa bütün yönetimlerin özelleştirme uygulamaları dışında kalamayacakları açıktır. Nitekim ülkemizde mahalli idarelerde özelleştirme uygulamaları ve politikaları konusunda hükümet ile muhalefet partileri arasında önemli bir görüş ayrılığı yoktur. Hatta bu konudaki uygulamaları birbirine çok yakındır. 26 A4art 1989 seçimlerinde önemli büyük şehirlerde belediye başkanlığını kazanan SHP'li başkanlar, önceki dönemdeki ANAP belediye yönetimlerinin özelleştirme alanındaki uygulamalarını büyük ölçüde devam ettirmektedirler.

Özelleştirme uygulamaları içinde en önemlisi ihale yöntemidir. İhale yöntemi, hemen hemen bütün ülkelerde uygulanan, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi aracı olmaktadır. Son zamanlarda ülkemizde, bu yöntemle bir de şirketleşme eklenmiştir. Gerek ihale gerekse şirketleşme, bir çok alanda mahalli kamu hizmetlerinin özel sektör aracılığı ile yürütülmesine imkân sağlamaktadır. Bu yeni durum karşısında, mahalli idarelerin temel görevi, planlama, koordinasyon, izleme ve denetleme gibi makro düzeydeki yönetim faaliyetlerini daha iyi bir şekilde yürütmek olmaktadır ya da olmalıdır. Böylelikle mahalli idareler, kendileri dışında önceden oluşmuş sosyo-ekonomik ve çevresel faktörlere tâbi olmak yerine, onları, olumsuzlukları ortaya çıkmadan daha iyi bir şekilde yönlendirebilirler imkânına sahip olacaklardır.

Mahalli idareler, hemşerilik hukuku nedeniyle gönüllü kuruluşların desteğini alabilecek ve kendi kendine hizmet yöntemine daha iyi işlerlik kazandırabilecek yönetim birimleridir. Günümüzde kamu hizmetlerinin yürütülmesinde vatandaşların ve kuruluşların gönüllü katılımının artırılması giderek önemli ihtiyaç haline gelmektedir.

Şüphesiz her model ya da yöntemin olumlu yanları yanında, uygulamadan kaynaklanan bazı sorunları da bulunmaktadır. Bundan dolayı,

Ülkemizde siyasi partiler arasındaki zelleştirme tartişması, bizatihi özelleştirmenin kendisine değil, uygulamasına ilişkindir. Uygulamada ortaya çıkabilecek bazı sorunlardan dolayı, zelleştirme yöntemine karşı çıkmak bilimsel olarak mümkün değildir. nemli olan, uygulamadaki aksaklıkları gidererek yöntemin iyi işlemesini sağlamaktır. Bu nedenle, zelleştirme uygulamasına yönelik eleştiriler, zamanlamanın iyi seçilememesi, denetimin yetersizliği ya da yokluğu gibi konularda yoğunlaşmaktadır. Ancak, bunlar yalnız zelleştirme uygulamasının sorunu değil, topyekn kamu yönetiminin temel bir sorunudur. Bu nedenle, konuyu bir bütünlük içinde ele almak zorunluluğu vardır.

Kanımızca zelleştirme, belirtilen olumsuzluklar asgari düzeye indirildiği takdirde, kamu bürokrasisinin yapısal sorunlarının çözümünde ve kamu hizmetlerinde verimliliğin artırılmasında önemli bir yöntem olarak değerlendirilebilir.

BİBLİYOGRAFYA

- AKTAN, Coşkun Can : Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve zelleştirme, Bilkom İzmir - 1987.
- AKTAN, Coşkun Can : Kamu Gelirlerinin Tahsili Tekniği ve Tahsilatta Etkinliğin Sağlanması, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İzmir - 1986.
- ALTINTAş, Berra
Kamu İktisadi Teşebbüslerinin zelleştirilmesi ve zelleştirmenin Sermaye Piyasasına Etkileri, Sermaye Piyasası Kurulu yayını, Ankara - 1988.
- ARIN, Tülay
"Devlet Hizmetlerinin zelleştirilmesi", İstanbul Üniv. İktisat Fakültesi, II. Maliye Eğitimi Sempozyumu (Tebliğ), (27-28 Ekim 1986), Antalya.
- ASCHER, Kate
The Politics of Privatization, Macmillan Education, London - 1987.
- ATHERTON, Cliff
"Privatization of Urban Public Services", Entre- preneurship and The Privatizing of Government, (Edt. Calvin A. Kent) Ouorum Books, New York - 1987.
- AUBY, J.M. ADER, R.D.
Grands Services Publics et Entreprises Nationales.
Press Universitaire France, Paris - 1975.
- AYLEN, Jonathan
"La Question de la Privatisation Dans Les Pays En Developpement", Problemes Economiques, no: 2028, 11.Juin.1987 Paris.

- AYTAÇ, Fethi: Açıklamalı Belediye Kanunu, Ankara - 1979.
- BULUTOĞLU, Kenan: Kamu Ekonomisine Giriş, Üçüncü Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul - 1981.
- BURINK, Frank: "Privatization in Europe", Entrepreneurship and The Privatizing of Government, (Edt. Calvin A. Kent), Quorum Books, New York - 1987.
- BUTLER, Stuart M.: "Privatizing Government Services", Economic Impact, no: 55, Washington - 1986.
- CARROLL, B.J. : "Business Goal and Social Goals", Private Means Public Ends, (Edt. B.J. Carroll, Rolph W. Conant, T.A. Easton), New York - 1987.
- CEVİZOĞLU, Hulki: "Özelleştirme Yöntemleri", Yeniden Yapılanma, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi, sayı 2, Ekim - 1988.
- CORMAN, Robert, P. : "The Realities of Profitization and Privatization in The Non Profit Sector", Private Means Ends, (Edt. B.J. Carroll, R.W. Conant, T.A. Easton), New York- 1987.
- DEHOOG, Roth H. : Contracting Out For Human Services, Economic, Political and Organizational Perspectives, New York 1984.
- DPT : Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1989 yılı Programı, Ankara - 1988.
- EKE, Ali Erkan : Anakent Yönetimi ve Yönetimler arası İlişkiler, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi yayını, Ankara - 1982.
- ERGİN, Necmeddin: "Bizde Belediyelerin Ticari ve Sınai Teşebbüsleri", Belediyeler Dergisi, yıl: V, sayı: 50, (Ekim - 1939).
- ER YILMAZ, Bilâl : "Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki İlişkiler: Sorunlar ve Öneriler", Akademik Araştırmalar Dergisi, sayı: 3, İzmir 1988.
- ERYILMAZ, Bilâl : "İl Özel İdarelerinin Mahalli İdare Sistemimiz İçindeki Yeri", Türk İdare Dergisi, İçişleri Bakanlığı, sayı: 379, Haziran - 1988, Ankara.
- ERYILMAZ, Bilâl : Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler", Türk İdare Dergisi, yıl: 61, sayı: 382, Mart 1989, Ankara.
- GOODMAN, J.C. (edt) : Privatization, The Proceedings of a Conference, The National Center For Policy Analysis and Adam Smith Institute, NCPA, Dallas - 1985.

- HANKE, Steve H. : "The Privatization Option: An Analysis", Economic Impact, no: 57, Washington - 1987.
- HEMMING, Richard: "La Privatisation Est - Elle la Solution", Finance et Developpement, Septembre - 1988, Paris.
- MANSOOR, Ali M. "Türkiye'de Özelleştirme", Yeniden Yapılanma, Toplu Konut Ve Kamu Ortaklığı İdaresi, sayı: 1, Eylül 1988.
- İSRAFİL, Cengiz :
- İSTANBUL BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ: 1987 yılı Faaliyet Raporu, Mart 1988.
- İYİDİKER, Hikmet : "Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Özelleştirme Ve Türkiye'deki Durum", IV. Maliye Eğitimi Sempozyumu (Tebliğ), (24-26 Mayıs 1988), Çeşme - İzmir.
- İZMİR BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ :
- KENT, Calvin A. : "1987 yılı Faaliyet Raporu, 1988.
- "Privatization : The Entrepreneurial Response", Entrepreneurship and The Privatizing of Govem- of Government (Et. Calvin A. Kent), Quorum Books, New York - 1987.
- KENT, Calvin A. : "Privatization: The Entrepreneurial Response", Entrepreneurship and The Privatizing of Government (Edt. Calvin A. Kent), Ouorum Books, New York - 1987.
- WOOTEN, Sandra P. The Economic of Refuse Collection, Cambridge Press 1976.
- KOMPER, Peter :
- OU1SLEY, J.M. Bir Sosyal Siyaset Müessesesi Olarak Vakıf, Akabe, İstanbul, 1985.
- KOZAK, Erol :
- MISES, Von : Bureucracy, Arlington Hause, New York - 1969.
- PAUL, Samuel : Emerging Issues of Privatization and The Public Sector, Country Economics Department, The World Bank - 1988.
- ÖRNEK, Acar : Kamu Yönetimi, İstanbul - 1988.
- ROTH, Gabriel : The Private Provision of Public Services in Developing, Countries, Oxford University Press, Washington - 1987.
- SAVAS, E. S. : "Alternative Structural Models for Deliverin* Urban Services" Delivery of Urban Services, (Ect. A. J. Swersey - E. J. Ignall), Elsevier Science Puolishers, New York - 1986.^

- TOPRAK, Zerrin: Kamu Hizmetlerinde Verimliliğin Sağlanmasında Alternatif Kurum Olarak Vakıflar, (Çoğaltma), İzmir - 1989.
- TORTOP, Nuri: “Yönetim Sistemimiz İçinde Belediyelerin Önemi, Sorunları ve Yeni Düzenlemeler”, Amme İdaresi Dergisi, cilt: 18, sayı: 4, TODAİE, Aralık 1985.
- YAŞAMIŞ, Firuz D. : “Çukurova Projesi Deneyimleri Işığında Belediyelerde Reorganizasyon ve Örgütsel Gelişme”, Türk İdare Dergisi, İçişleri Bakanlığı, 60. yıl Özel Sayısı, sayı: 378, Mart 1988.

**BELEDİYE MECLİSLERİNİN FESHİ,
BELEDİYE BAŞKANLARININ DÜŞÜRÜLMESİ VE
İL GENEL MECLİSLERİNİN FESHİ,
SEBEPLERİ, SONUÇLARI VE YARGILAMA USULLERİ**

**Selçuk HONDU
Konya Bölge İdare
Mahkemesi Başkanı**

GİRİŞ

1982 Anayasamızın “İdarenin esas olanını belirten 123 üncü maddesinde, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayanacağı hükme bağlanmış, 126 ve 127 nci maddelerinde de, idarenin kuruluşunun merkezi idare ve mahalli idareler olmak üzere ikiye ayrıldığı açıklanmıştır. Anayasanın bu hükümlerinden, Türk idari yapısının merkezi idare ve mahalli idareler olmak üzere iki ana bölümden meydana geldiği anlaşılmaktadır.

“Bir devlet ülkesi üzerinde çeşitli kamu hizmet ve faaliyetlerinin görülmesinde birbirine zıt iki sistemin mevcut olduğu görülür. Bu sistemler merkezden ve yerinden yönetim sistemleridir. Bu iki sistemden hiç biri tek başına ve mutlak surette mevcut olamaz. Her iki sistemde bir arada ve aynı anda mevcut olmak ve yan yana işletmek zorundadır.”¹

Türk idari yapısında merkezi idare yanında mahalli idarelere de yer verilmesi sonucunda İl Özel İdaresi, Belediye İdaresi ve Köy İdaresinden oluşan üç çeşit mahalli idare kurulmuş ve bunların kuruluş ve ilkelerine Anayasamızın 127 nci maddesinde yer verilmiştir.

Gerçekten Anayasamızın 127 nci maddesinde mahalli idareler “il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.” biçiminde tarif edilmiş ve tarihin içinde mahalli idarelerin niteliklerine yer verilmiştir. Bu tariftten de anlaşılabacağı üzere mahalli idare-

¹ ARSLAN, Süleyman: Türkiye ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, Ankara, 1978, Sh. 1

reler, mahalli nitelikte kamu hizmetlerini görmek üzere oluşturulan ve devlet tüzelkişiliğinden ayrı kamu tüzelkişiliğine sahip olan idarelerdir. Kendilerine kanunlarla verilmiş görev ve yetkilerinin bulunması seçimle veya atama yoluyla göreve gelen bağımsız karar ve icra organlarının olması nedeniyle mahalli idareler özerk kuruluşlardır.

Burada önemle üzerinde durulması gereken husus, mahalli idarelerin bu özelliklerinin veya bağımsızlıklarının, mutlak bağımsızlık olarak anlaşılmasındır. Aksi halde mahalli idareler adeta devlet içinde devlet manzarası arz ederlerdi. Mahalli kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesi, kaynakların yerinde ve verimli kullanılabilmesi, dolayısıyla bu konudaki kamu yararının gerçekleşmesi, mahalli idareler üzerinde yeterli denetimi zorunlu kılmaktadır.

Denetim, hizmetin iyi görülmesi suretiyle kamu yararının gerçekleşmesine yönelik, teşvik edici ve yol gösterici olmalı ve sının da buna göre ayarlanmalıdır. Aksi hal, mahalli teşebbüsü yok ettiği gibi, koyu bir merkeziyetçiliğe gidişini de sağlayabilir.²

işte bu düşünceden hareketle mahalli idarelerin üzerinde idari ve yargısal denetim yolları öngörülmüş ve bu denetim şekilleri müspet hukukumuzda yer almıştır.³

Biz bu yazımızda mahalli idarelerin halk tarafından seçilerek iş başına getirilen organları üzerinde, idari yargı yoluyla yapılan ve bu organların, organlık sıfatlarının kaybedilmesine veya kaybedilmemesine neden olan denetim yolunu inceleyeceğiz.

Mahalli idarelerin seçilmiş organları üzerinde sadece idari yargı yolu ile denetim yapılmaz. Bunun dışında denetim yolları da vardır. Meselâ mahalli idarelerin bazı organlarını seçmek için yapılan seçimler denetim yollarından biridir. Zira daha öne seçilip göreve getirildiği halde görevinde başarılı olamayan, yolsuzluk yapan bir mahalli idare yöneticisi halk tarafından tekrar seçilmeyebilir.

Ayrıca genel idarenin mahalli idare üzerinde sahip olduğu vesayet denetimi yolu ile de mahalli idarenin seçilmiş organları üzerinde denetim sağlanabilir. Meselâ belediye başkanının en yüksek karar organı olan belediye meclisince kabul edilen bütçenin illerde valinin onayı ile tekemmül etmesi gibi.

² Bkz., ARSLAN, Süleyman : a.g.e., Sh. 3.

³ Mahalli idarelerin, İdari Yollardan Denetlenmesi Hakkında Geniş Bilgi için, Bkz., ARSLAN, Süleyman: a.g.e.; COŞKUN, Sabri: idari (Yönetel) Vesayet, Ankara, 1976.

Mahalli idare organları da karşılıklı hak, görev ve yetkileri nedeniyle birbirlerini denetleyebilirler. Meselâ üst karar organlarının icra organının hesaplarını kontrol etmeleri, görevlerini yapıp yapmadıkları konularında soru, gensoru vermeleri gibi.

Yeni Anayasamızın 127/3 üncü maddesinde, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organlarını veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanının, geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırabileceği hükme bağlanmıştır. İçişleri Bakanına tanınan bu imkânda genel idarenin mahalli idare organları üzerindeki denetim yollarından biri sayılabilir.

Bütün bu denetim yolları dışında bizim inceleme konumuzu teşkil eden mahalli idarelerin seçilmiş organları üzerindeki idari yargı yolu ile sağlanan denetim, bağımsız hâkimlerden oluşan bağımsız mahkemelerce sağlanması, objektif olması nedeniyle mahalli idarelerin hukuki yapısına daha uygundur. Halkın oyları ile seçilip göreve gelen mahalli idare organlarının organlık sıfatlarının kaybı, seçimle gelme nedeniyle önem arz ettiğinden ve önemli sonuçlar doğurduğundan, bu denetimin yargı yoluyla yapılmasına ihtiyaç da vardır.

Yukarıdaki açıklamalar genel olarak her üç mahalli idareyi de yani belediye, il özel idare ve köy idaresinin seçilmiş organlarını kapsar niteliktedir. Gerçekten bu konu tarafımızdan belediye ve il genel meclislerinin feshi, belediye başkanlarının düşürülmesi ve köy muhtarlarının muhtarlıktan çıkarılması şeklinde Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde yüksek lisans tezi olarak hazırlanmış ve kabul görmüş ise de, bu tezin kitap halinde basılması imkanı elde edilemediği için belediye ve il özel idarelerinin seçilmiş organlarının bir makalede, köy muhtarlarının da ayrı bir makalede yayınlanması yoluna gidilmiştir. Ayrıca bu tezin hazırlanmasından sonra 10 Nisan 1990 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 3619 ve 3622 sayılı Kanunlarla 2575 ve 2577 sayılı Kanunlarda konuya ilişkin önemli değişiklikler yapılmıştır.

BÖLÜM I.

MAHALLİ İDARELERİN SEÇİLMİŞ ORGANLARININ ORGANLIK SIFATINI KAYBETMELERİ KONUSUNUN KANUNİ DAYANAĞI VE TARİHİ GELİŞİMİ

I. 1982 Anayasasından Önceki Durum

1921 ve 1924 Anayasalarını incelediğimiz zaman, bu Anayasalarda mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarının kaybı ile

ilgili bir hüküm bulunmadığını görüyoruz. Bu dönemde konuya ilişkin hükümlerin özel kanunlarda yer aldığını ve bu kanunlardaki şekliyle uygulandığını görmekteyiz. Cumhuriyetin yeni kurulması ve saltanatla, hilafet kaldırılarak yerine yeni bir devlet şeklinin kabul edilip yerleştirilmeye çalışıldığı bir dönemde, Anayasada böyle bir hükmün yer almamasını eksiklik saymaya pek imkân bulunmamaktadır.⁴

Sözü geçen Anayasaların yürürlükte bulunduğu dönemde çıkarılmış bulunan 669 sayılı Şûrayı Devlet ve 3546 sayılı Danıştay Kanunlarında da, genel hükümler dışında sırf mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarının kaybı konusunda, yargılama usulüne veya diğer konulara ilişkin özel hükümler bulunmamaktadır. Yukarıda da belirttiğimiz gibi organlık sıfatlarının kaybı nedenleri, konunun kararı verecek makamlara intikali ve kısmen uyumsuzluğun çözüm biçimi ile ilgili hükümler hep Belediye, Köy ve İl Özel İdaresi Kanunlarında bulunmakta idi. Bu dönemde mahalli idarelerin seçilmiş organları üzerinde bugünkü anlam ve kapsamda idari yargı yolundan bir denetim yapıldığı söylenemez. Bu sırada özellikle idari vesayet denetimi etkili olmuştur. Bu denetimin her zaman verimli olduğu, amacına ulaştığını söylemeye de imkân yoktur. Bu konuda Sayın Gündüz Hatemoğlu, "Uygulamada herhangi bir örneğine rastlanmamış olması nedeniyle il genel meclisinin feshi konusu bir yana bırakılırsa köy ve belediye yasaları ile yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının sıfatlarına son verilmesi hususunda idari vesayet makamlarına tanınmış olan yetkinin her zaman isabetli olarak kullanıldığı iddia edilemez. Cumhuriyetin kuruluş yıllarında bu konuda yapılan yanlışlıklar önemli olmayabilir." demektedir.⁵

Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının denetimlerinin yargısal yoldan yapılmasına dair ilk Anayasa hükmüne 1961 Anayasasında rastlıyoruz. Nitekim bu Anayasanın 116 ncı maddesinin üçüncü fıkrasında, "Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kazanma ve kaybetme konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur." hükmü getirilmiştir.

Bu Anayasa hükmü ile, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarının sona ermesi konusundaki daha önce idari vesayet

⁴ Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarının kaybının, Anayasa, Danıştay Kanunu, Belediye, Köy, İller İdaresi Geçici Kanunları ve Danıştay Kararları yönünden tarihi gelişimi konusunda daha geniş bilgi almak için Bkz., HAŞTEMOĞLU, Gündüz: Belediye Başkanlarının Düşürülmesi, Belediye ve İl Genel Meclislerinin Feshi, Muhtarların Görevlerine Son Verilmesi Konuları Hakkında İnceleme, Ankara, 1978, Sh. 19-85.

⁵ HAŞTEMOĞLU, Gündüz: A.g.e., Sh. 19.

yolu ile yapılan denetime son verilerek, bunun yerine daha teminatlı ve işin özüne uygun olan yargı yolu ile denetim getirilmek istenmiştir. Burada şu hususu belirtmekte yarar bulunmaktadır. Gerçekten idari vesayet ve diğer denetim yollarına göre yargı yolu ile denetim mahalli idarelerin kuruluş amacına daha uygundur.

1961 Anayasamızda yer alan bu hüküm Anayasada değişiklik yapılmasına dair 20.9.1971 tarih ve 1488 sayılı Kanunla değiştirilmemiş, aynen yürürlükte kalmıştır.

1924 Anayasasının esasları ve çıkarıldığı siyasi şartları ile 1961 Anayasasının esasları ve çıkarıldığı siyasal şartlar farklı olduğundan, 1961 Anayasası yürürlüğe girdikten sonra 3546 sayılı Danıştay Kanunu yürürlükten kaldırılarak yeni Anayasasının esaslarına uygun olarak, 24.12.1964 tarihinde 521 sayılı Danıştay Kanunu çıkarılmıştır.

521 sayılı Danıştay Kanununun 49/A, 50/E, 35/B maddelerinde, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarının kaybı ile ilgili uyuşmazlıkların çözümü konusunda yeni hükümler getirilmiştir.

521 sayılı Danıştay Kanununun bu hükümlerinde, belediye ve İl Özel İdaresinin organlarına ilişkin uyuşmazlıkların Danıştay'ın İkinci ve Üçüncü Dairelerinde, köy muhtarlarının muhtarlıktan çıkarılmaları ile ilgili davalarına önce Altıncı sonra Sekizinci Dairede, çözümlenmesi gerektiği sonucu çıkarılmaktadır.

Bu değışildikten sonra mahalli idarelerin seçilmiş organları ile ilgili kararlar, Danıştay tarafından alınmış ve bu konudaki idari vesayet denetimine son verilmiştir.

Bu dönemde idari yargı alanında henüz bağımsız ilk derece İdare Mahkemeleri kurulmadığından ve Danıştay hem “İdare Mahkemesi” hem de kanunlarda ayrı bir idari yargı mercii gösterilmeyen davalar yönünden (madde 30) ilk derece mahkemesi gibi görev yaptığından, seçilmiş organlarla ilgili bütün uyuşmazlıklara Danıştay'da bakılmıştır.⁶

Burada ilginç bir konuya değinmeden geçemeyeceğiz. Yukarıda da belirtildiği üzere 1961 Anayasasının 116 ncı maddesi ile mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatlarının kaybına ilişkin denetimlerin yargı yolu ile yapılması hükme bağlandığı halde bu Anayasadan daha sonra 1964 tarihinde kabul edilen Danıştay Kanununda, köy muhtarları dışında, belediye ve il özel idarelerin seçilmiş organlarının de

⁶ İdari Yargının ve Danıştay'ın yargısal görevlerinin tarihi gelişimi hakkında çok geniş bilgi almak için, Bkz, Yüzyıl Boyunca Danıştay : Ankara, 1968, Sh. 225-729.

netimi görevi, Danıştay'ın idari dairelerinden olan İkinci ve Üçüncü Dairelere verilmiştir.

Zira o tarihte Danıştay'ın İkinci ve Üçüncü Daireleri, idari yargılama usullerini uygulayarak idari davaları çözümleyen dava dairelerinden değildir. "Görüldüğü gibi Danıştay idari dairelerinin, inceleme konumuzla ilgili işlere bakmaları Anayasanın 116 ncı maddesine aykırı olmasına rağmen, 521 sayılı Yasa çıkarılırken bu husus dikkate alınmamıştır." ⁷

1961 Anayasasında 1488 sayılı Kanunla değişiklik yapılırken, Anayasadaki yeni ve değişik hükümler karşısında 521 sayılı Danıştay Kanununun değiştirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu ihtiyaç doğrultusunda 30.6.1973 tarihinde kabul edilen 1740 sayılı Kanunla 521 sayılı Kanunda önemli sayılabilecek değişiklikler yapılmıştır.

521 sayılı Danıştay Kanununun anılan Kanunla değişik 40/B maddesinde, "Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusuna" Danıştay On birinci Dairesinde bakılacağı belirtildikten sonra, aynı maddenin son bendinde, "(B) bendine göre bakılan işlerde, yetkili mercilerden gönderilen dosyalar, belediye başkanlarının düşmesi istemine ilişkin ise belediye başkanlarının; belediye meclislerinin veya il genel meclislerinin feshi istemine ilişkin ise meclis başkan vekilinin savunmaları on beş gün içinde alındıktan sonra tekemmül etmiş sayılır ve kanunlarda gösterilen karar süreleri bu tarihten itibaren işlemeye başlar. Karar dosya üzerinde verilir. Bu kararlara karşı kanun yollarına başvurulamaz." denilerek bu konudaki uyuşmazlıkların çözümü sırasında uyulacak yargılama usulüne ilişkin kurallar da konulmuştur.

Daha önce bu konudaki başvuruları karara bağlayan Üçüncü Daire, Danıştay'ın idari dairesi olduğu halde, Kanunda yapılan değişiklikle bu görev dava dairelerinden olan On birinci Daireye verilmiş ve 1961 Anayasasının 116/3 üncü maddesinde öngörülen mahalli idarelerin seçilmiş organları üzerindeki yargı denetimi tam anlamıyla gerçekleştirilmek istenmiştir.

Bu dönemde ilk derece İdare Mahkemeleri kurulmadığından Danıştay On birinci Dairesi, 6.1.1982 tarihinde 2575 sayılı Danıştay Kanunu kabul edilmeye kadar bu çeşit uyuşmazlıklara bakmıştır. Zira 2575 sayılı Kanunla Danıştay'daki daire adedi ona indirilmiş ve On birinci Daire kaldırılmıştır.

⁷ HAŞTEMÖGLÜ, Gündüz: A.g.e., Sh. 61.

1973 yılında 1982 yılına kadar bu konudaki başvuru ve uyuşmazlıkları inceleyen On birinci Daire ihtisas dairesi olarak konulara açıklık getirici kararlar vermiştir.⁸

II. 1982 Anayasasına Göre Durum

7.11.1982 tarihinde kabul edilen Anayasada da 1961 Anayasasının 116/3 üncü maddesindeki hükme benzer bir şekilde, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusundaki denetimin yargı yolu ile olacağı hükmüne 127 nci maddede yer verilmiştir. Bu yönden 1961 ve 1982 Anayasalarında yer alan hükümler arasında farklılık bulunmamaktadır. 1982 Anayasasının konuya ilişkin 127 nci maddesinin dördüncü bendinde aynen ‘Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur.’ denilmektedir.

Ancak 1982 Anayasasında, farklı olarak, hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organlarının geçici tedbir olarak İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilmesi imkanı getirilmiştir.

III. 2575 Sayılı Danıştay Kanununa Göre Durum

Yeni Anayasamızın kabulünden önce idari yargı alanında üç yeni kanun kabul edilmiş ve kurulması için uzun süredir uğraşılan ilk derece İdare Mahkemeleri kurulmuştur. Bu kanunlar, 521 sayılı Danıştay Kanununun yürürlükten kaldıran 2575 sayılı Danıştay Kanunu, 2576 sayılı Bölge İdare, İdare ve Vergi Mahkemelerinin Kurulmasına ve Görevlerine ilişkin Kanun ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunudur.

2575 sayılı Yeni Danıştay Kanununun 24/2, 32/b maddelerinde mahalli idarelerin seçilmiş organlarına ilişkin denetimle ilgili hükümler sevk edilmiş ise de, 2576 ve 2577 sayılı Kanunlarda bu konu ile ilgili özel hükümlere yer verilmemiştir. 521 sayılı Danıştay Kanununun değişik 40 ncı maddesinde mahalli idarelerin seçilmiş organları ile ilgili uyuşmazlıkların çözümü sırasında uygulanacak özel yargılama usulü kuralları bulunduğu halde yeni Danıştay ve İdari Yargılama Usulü Kanununa bu konu ile ilgili özel hükümler konulmuştur. Yalnız bu yazının hazırlanmasından sonra 10.4.1990 günlü Resmi Gazetede yayınlanan 3619 ve

⁸ Konuya ilişkin Danıştay On birinci Dairesince verilen karar örnekleri için, Bkz., Danıştay On birinci Daire Kararları (1971- 1981), Ankara, 1984.

3622 sayılı Kanunlarla Danıştay ve İdari Yargılama Usulü Kanunlarında değişiklikler yapılmış ve bu arada seçilmiş organlarla ilgili hükümler de değiştirilmiş ve böylece uygulamada tenkit edilen bazı konularda yeni yasal düzenlemeler yapılmıştır.

3619 sayılı Kanunla, Danıştay Kanunundaki mahalli idarelerin seçilmiş organlarını ilgilendiren 24 üncü maddenin ikinci bendi değiştirilmiş ve bir geçici madde eklenmiştir.

3622 sayılı Kanunla, idari Yargılama Usulü Kanununa bir ek madde eklenmiş ve özellikle mahalli idarelerin seçilmiş organlarına ilişkin konuların idari yargı mercilerine intikali ve bu mercilerce incelenmesi sırasında uygulanacak önemli usul kuralları getirilmiştir.

Yeni kanuni düzenlemeler ile 521 sayılı Danıştay Kanunundaki düzenlemeler mukayeseli olarak aşağıda incelenecektir.

BÖLÜM II.

BELEDİYELERİN SEÇİLMİŞ ORGANLARININ

ORGANLIK SIFATINI KAYBETMESİ

Bugün için mahalli idare çeşitleri içinde en önemli yeri işgal eden belediye idareleri, Cumhuriyetin ilânından sonra 3.4.1930 tarihinde kabul edilen 1580 sayılı Belediye Kanunu ile kurulmuştur. Bu Kanunda belediyelerin yetki ve görevleri gösterilmiş ve belediyelerin, başkan, encümen ve meclis olmak üzere üç ana organı bulunduğu açıklanmıştır. Belediye başkanı ile meclis, belediyenin seçimle iş başına gelen icra ve en yüksek karar organlarıdır. Belediye Kanunu oldukça eski olup, zaman içinde ihtiyaçlara göre değişikliğe uğramış ve bugüne kadar yürürlükte kalmıştır.

Anayasamızın, "kanun büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir." hükmü uyarınca, bazı büyük şehirlerin belediyelerinin yönetimi için 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun çıkarılmıştır. 27 Haziran 1984 tarihinde kabul edilen bu kanunla, belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler büyük şehir olarak tanımlanmıştır.

1580 ve 3030 sayılı Kanunlarda, şehir ve büyük şehir belediyeleri için öngörülen organlar bakımından farklılık yoktur. Yalnız 3030 sayılı Kanunun 10 uncu maddesinde büyük şehir belediye meclisinin nasıl oluşacağı ayrıca gösterilmiştir.

I. Belediye Meclisinin Feshi

A. Genel Olarak

Yukarıda da belirttiğimiz gibi belediye meclisi belediyenin en yüksek karar organıdır. Belediye meclisi üyeleri halk tarafından 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun hükümlerine göre seçilir.

B. Belediye Meclisinin Feshi Nedenleri

1580 sayılı Kanunun 53 üncü maddesinde dört bent halinde belediye meclisinin feshi sebepleri sayılmış, maddenin sonunda belediye başkanlığından düşme nedeni ve konunun yargı yerlerine intikalinde takip edilecek usul de gösterilmiştir. Sözü geçen 53 üncü madde de zaman içinde değişikliklere uğramıştır. Maddenin son şekline göre meclisin feshi sebepleri şunlardır:

1 — Meclisin, Kanunen Belirli Olan Olağan Veya Olağanüstü Toplantılar Dışında Toplantı Yapması.

1580 sayılı Kanunun 54 üncü maddesine göre normal belediyelerde Ekim, Şubat ve Haziran aylarının başında, büyük şehir belediyelerinde ise (3030 sayılı Kanun, madde 12) Kasım, Mart ve Temmuz aylarında olağan toplantı yapılır. Olağan toplantıların bütçe görüşmelerinin yapıldığı toplantı dışındakileri 10 gün sürelidir. Bütçenin görüşüleceği toplantı ise en çok 30 gün sürelidir. Bu süre içinde meclis gündemindeki konuların müzakeresi bitmez ise Vali tarafından bu süre en çok 15 gün uzatılabilir ve durum İçişleri Bakanlığına bildirilir.

Ayrıca meclis bu olağan toplantılar dışında olağanüstü toplantı da yapabilir. Önemli ve acele görüşülmesi gereken bir konu ortaya çıktığında, belediye başkanının yazılı daveti veya meclis üyelerinden üçte birinin gerekçeli teklifi üzerine veya valinin daveti üzerine meclis olağanüstü olarak toplanabilir. Yalnız olağanüstü toplantıda görüşülecek konular ve gündem önceden belirlenir. Toplantı yapıldığında bu konu ve gündem dışına çıkılamaz.

Meclis, belediyenin en üst karar organı olduğundan ve tamamı seçilmiş üyelerden oluştuğundan kanun koyucu bu organın ciddi çalışmasını gelişigüzel zamanda ve yerde toplantı yaparak saygınlığını kaybetmemesini istemiştir.

İşte meclis kanunla belirlenmiş olağan toplantı veya usulüne göre yapılan olağanüstü toplantı dışında, kendi istediği zamanda toplantı yaparsa meclisin feshi için sebep ortaya çıkmış olur.

Danıştay On birinci Dairesi bir kararında “1974 yılı Ekim ayı başında yapılması gereken toplantının 15.10.1974 gününde yapıldığı gerekçesiyle” meclisin feshine karar vermiştir.⁹

Belediye meclisinin yukarıda belirtilen kanun hükmünde gösterilen ayların ilk haftasında toplantıya başlaması ve maddede öngörülen süre sonunda toplantıyı bitirmesi gerekir. 15 veya 30 günlük süreler sona erdiği halde meclisin toplantıya devam etmesi mümkün değildir. Mesela bir meclis 15 Hazirandan sonra 25 Haziranda olağan toplantısını yapsa bu durumda fesih sebebi ortaya çıkar. Çünkü toplantıya her ne kadar Haziran ayı içinde başlanılmış ise de, Haziran ayının ilk haftasında başlanmamıştır.

Olağanüstü toplantılarda da önceden toplantının başlayacağı ve sona ereceği tarihler belirlendiğinden, olağanüstü toplantılarda da bu sürelerle uyulması gerekir.

2 — Meclisin Kanunen Belirli Olan Yerden Başka Yerde Toplanması

Belediye Kanununda meclisin toplantılarını nerede ve hangi salonda yapacağı belirtilmemiştir. Onun için sözü geçen Kanunun 53/2 nci maddesindeki “Kanunen belirli olan yer” ifadesini açıklığa kavuşturmak gerekir. Normal olarak belediye binalarında eskiden beri meclis toplantılarının yapıldığı yerler, mahsus olarak bu toplantılara ayrılmış salonlar vardır. İşte toplantıların bu şekilde ayrılmış “mutat” ve “mahsus” mahalde yapılması gereklidir. Esasen bu husus toplantıların tarafsızlığı, güvenliği açısından da önem arz etmektedir. Yukarıda da belirtildiği üzere kanun koyucu gelişigüzel yerde meselâ bir partiye ait toplantı salonunda veya zengin bir tacire ait binada toplantı yapılmasını önlemek ve meclis çalışmalarına gölge düşmemesini sağlamak istemiştir.

Nitekim Danıştay Birinci Dairesinin bir kararında “Her ne kadar kanunla tayin edilmiş olmasa da belediye meclislerinin fiili ve mutat olarak taayyün etmiş birer toplantı yerleri vardır. Bu bir gerçektir. Ayrıca kanun koyucunun vazife bölümlerini ve çalışma şekillerini tayin eylediği gibi çalışma yerlerinin de tayin edileceğini açıkça bildirmiş olmasına rağmen, bu yerlerin belirtilmemiş olması dolayısıyla devlet ve kamu kuruluşlarına bağlı memurların gelişigüzel yerlerde çalışamayacakları tabiidir.

Belediye meclislerinin de bu nedenle belirli bir çalışma yerine sahip olmaları asıldır. Bent hükmünü ihmal etmek yerine meclis üyelerinin

⁹ On birinci Dairenin 3.9.1975 günlü ve E: 1975/327, K: 1975/5035 sayılı karar: Danıştay 11 inci Daire Kararları, Sh. 76.

belli bir yerde toplanmağa mecbur oldukları şeklinde anlamak kanun koyucunun maksadına ve idari uygulama ile ihtiyaçlara daha uygun düşer.” denilmektedir.¹⁰

Bazen belediye meclisi zaruret nedeniyle kendisine tahsisli olan özel toplantı salonundan başka bir yerde toplanabilir. Eğer toplantının başka yerde yapılmasında zaruret varsa bu meclis için fesih nedeni değildir. Bu durumda, güvenlik ve siyasi tarafsızlık açısından mahzur teşkil etmemek kaydı ile başka bir yerde toplantı yapılabilir. Nitekim Danıştay On birinci Dairesi bir kararında, meclis toplantı salonunun biçki dikiş kursu sergisine tahsis edilmesi nedeniyle aynı belediye binası içinde bu salona çok yakın Fen İşleri Müdürlüğü salonunun boşaltılarak burada toplanılmasını kanunen belirli olan yerlerden başka bir yerde toplanma olarak nitelendirmemiştir.¹¹

3 — Meclisin Kanunen Kendisine Verilen Görevleri Süresi İçinde Yapmaktan Çekilmesi ve Bu Halin Belediye Meclisine Ait İşleri Sekteye Veya Geciktirmeye Uğratması.

Belediye Kanununun 53 üncü maddesinin 3 üncü bendinde düzenlenmiş olan bu fesih nedeninin gerçekleşebilmesi için bazı unsurların tahakkuku gereklidir. Bunları şöylece belirtebiliriz.

Bir kere ortada belediye meclisine kanunen verilmiş bir görev bulunmalıdır. Belediye meclisinin görevleri Belediye Kanununun 70 inci maddesinde 16 bent halinde sayılmıştır. Ayrıca diğer bazı kanunlarla da meclise görev verilmiş olabilir. İşte bu gibi durumlarda kanunen verilmiş görevden söz edilebilir. Meselâ belediye bütçesini inceleyip kabul etmek belediye meclisinin görevlerindendir. Bütçe teklifinin görüşüleceği meclis toplantısında, bütçeyi görüşmeyen veya bütçeyi reddeden belediye meclisi görevini yapmamış sayılır. Zira Belediye Kanununun 70 ve 121 inci maddelerine göre meclis, bütçe tekliflerini değiştirerek veya aynen kabul etmeğe yetkili olduğu halde reddetmeye yetkili değildir. Bütçe kabul edilmeyince hizmet için gerekli ödenek sağlanamadığından belediyenin hizmetleri durmakta, böylece meclisin kanunen verilmiş bir görevi yapmamış olduğu kabul edilmektedir.

Belediye meclisine kanunen verilen görevin bir süre ile belirlenmiş olması halinde görevin bu süre içinde yapılması lazımdır. Mesela belediye bütçesinin meclisin Ekim ayı olağan toplantısında kabul edilerek

¹⁰ Bkz, AYTAÇ, Fethi: Açıklamalı Belediye Kanunu, 4. Baskı, Ankara, 1988, Sh. 421.

¹¹ On birinci Dairenin 26.3.1979 günlü, E: 1978/2340, K: 1979/837 sayılı kararı, Danıştay 11 inci Daire Kararları, Sh. 76.

karara bağlanması gerekir. (Yalnız bu arada şu hususu belirtmekte yarar vardır. 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanununda değişiklik yapılmasına dair 2493 sayılı Kanunla, genel bütçe yılı takvim yılı olarak değiştirilmiş, bu hükme paralel şekilde belediyelerde de bütçe yılı olarak takvim yılı olan 1 Ocak - 31 Aralık tarihi uygulanmaya başlamıştır. Bu değişiklikten sonra 1580 sayılı Kanunun bütçenin hazırlanması başlığını taşıyan 120 nci maddesine ve Belediye Muhasebe Tüzüğü hükümlerine göre belediye bütçesinin meclisin eskiden olduğu gibi Şubat toplantısına değil Ekim toplantısına sunulması ve görüşülmesi gerekmektedir. Büyükşehir belediyeleri için bütçenin görüşülme toplantısı meclisin Kasım ayı olağan toplantısıdır.) Bütçe bu toplantıda değil de, meclisin Haziran ayı toplantısında görüşülür ise o zaman süreli olarak meclise verilen kanuni görev yerine getirilmemiş demektir. Bu durumda belediye meclisi feshedilebilir.

Ayrıca bu nedenle meclisin feshedilebilmesi için meclisin görevini yapmaktan çekinmiş olması gerekir. Görevi yapmaktan çekinmeye misal olarak, üyelerin olağan veya olağanüstü toplantılara gelmemeleri, gelip te gündemdeki konuları görüşmemeleri veya meclisin toplantı süreleri içinde bu görüşmeleri bitirmemeleri gösterilebilir. Meclisin sık sık toplanması mümkün olmadığından ve bütçenin görüşüldüğü toplantı hariç diğer meclis toplantıları normal olarak 15 gün sürdüğünden meclis üyeleri gerekirse gece de çalışarak toplantı gündemindeki konuları görüşmeli ve meclis üyeleri mazeretleri dışında meclis toplantılarına eksiksiz katılmaya çalışmalıdırlar. Eğer meclis bu şekilde çalışmaz ise o zaman beldenin mahalli nitelikteki ve en üst düzeydeki problem, ihtiyaç ve istekleri görüşülmemiş, mahalli kamu hizmetleri aksatılmış olur.

Danıştay 11 inci Dairesi bir kararında, "Belediye meclisinin, 1979 Mali Yılı Bütçesini tartışma konusu yapmadan usulüne uygun olarak hazırlanmadığı gerekçesiyle hiç bir değişiklik yapmaksızın reddettiği, böylece tüm belediye hizmetlerine ödenek verilmemek suretiyle hizmetlerin aksamasına neden olduğu gerekçesiyle 1580 sayılı Yasanın 53/3 üncü maddesi uyarınca belediye meclisinin feshine" karar verilmiştir.¹²

Kesin hesabın incelenmesi belediye meclisinin görevlerinden olup, bu konuda Konya İdare Mahkemesince verilen bir kararda, "Belediye meclisinin normal toplantılarının süreleri ortalama olarak çok az bir. zamana sığmaktadır. Bu nedenle belediye meclisinin kısa zamanda gerekli titizlik ve çalışkanlıkla görevlerini yerine getirmesi gerekmektedir. Sü

¹² On birinci Dairenin 26.5.1979 günlü, E: 1979/950, K: 1979/3712 sayılı kararı, Danıştay 11 inci Daire Kararları, Sh. 76.

resi içinde görevlerini yerine getirmekten çekinen, diğer bir deyimle kaçman bir belediye meclisi o beldenin hizmetlerini aksatmış olacağından yerine daha etkin bir meclis seçmek gerekir.

İ580 sayılı Belediye Kanununun 70/2 nci maddesinde, kesin hesapların zamanında incelenip ve onaylanmasının belediye meclisince yapılacağı, aynı Yasanın 86 ncı maddesinde ise, belediye kat'i hesap cetvellerinin ait olduğu senenin bitiminden itibaren altı ay içinde belediye encümeni kararıyla belediye başkanı tarafından inceleme ve onanmak üzere meclise verileceği hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlerden anlaşılacağı üzere, kesin hesapları incelemek ve onaylamak meclisin görev ve yetkileri içine girmekte, kesin hesabın tümünün reddedilmesi (onaylanmaması) yetkisi verilmemektedir.

Dosyanın incelenmesinden, ilçesine bağlı belediye meclisinin 1986 yılı idari ve kesin hesabını görüşmek üzere 4.8.1987 tarihinde usulüne uygun olarak toplantıya çağırıldığı ancak, yeterli çoğunluk sağlanamadığından tekrar 11.8.1987 tarihinde, olağanüstü toplanarak gündeminde bulunan 1986 yılı idari ve kesin hesabı görüştüğü ve sonuçta oyçokluğu ile kesin hesabın hiç bir gerekçe gösterilmeden reddedildiği, anlaşılmaktadır.

Bu durumda, belediye meclisinin 1580 sayılı Belediye Kanununun 70/2 ve 86 ncı maddeleri uyarınca, kendisine, verilen görevlerden birisi olan kesin hesap cetvellerini zamanında incelemesi ve onaması gerekirken, hiç bir gerekçe göstermeksizin reddetmesi suretiyle belediye işlerinin kesintiye ve aksamasına sebebiyet verdiği açıktır.

Bu nedenle, belediye meclisinin feshine" ¹³ denilerek meclisin feshine karar verilmiştir.

Bu kararın meclis üyelerince temyizi üzerine Danıştay 8 inci Dairesince verilen E: 1988/211, K: 1988/914 sayılı ve 23.11.1988 günlü kararda, "1580 sayılı Yasanın 307 sayılı Yasa ile değişik 53 üncü maddesinin 3 üncü bendi belediye meclisinin, yasaca kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinmesi ve bu durumun belediye meclisine ilişkin işleri aksatması ve gecikmeye uğratması durumunda dağıtılabileceğini kurala bağlamıştır.

Aynı Yasanın 86 ncı maddesinde, belediyenin kesin hesap cetvellerinin ilişkin olduğu yıl sonundan başlayarak altı ay içinde belediye encü

¹³ Konya idare Mahkemesinin 21.10.1987 günlü ve E: 1987/787, K: 1987/839 sayılı kararı; Bu karar yayınlanmamıştır.

meni kararı ile belediye başkanı tarafından incelenmek ve onanmak üzere meclise verileceği, 70 inci maddesi ikinci bendinde de belediye meclislerinin, belediyenin kesin hesabını inceleyerek bunlar hakkında karar vereceği öngörülmüştür.

Yasanın bu kuralları birlikte göz önünde alındığında belediye meclislerinin belediyelerin kesin hesaplarını incelemek ve bu konuda bir karar vermekle görevlendirilmiş olduğu anlaşılmaktadır.

Ancak belediye meclislerinin görevi yerine getirirken bu konuda yaptığı veya yapacağı incelemeye göre bir karar vereceği doğaldır. Meclisler bu kesin hesap cetvellerini onayabileceği gibi, gördüğü yanlışlık ya da usulsüzlük nedeni ile reddetmek yetkisine de sahiptir. Bu durum yasanın bu konuda karar verme yetkisi ve görevi verdiği belediye meclisinin yasal hakkıdır.

Dava konusu olayda ise, belediye meclisince, belediyenin 1986 yılı kesin hesap cetvellerinin incelenmesi sırasında belediyenin bazı usulsüz ödemelerde bulunduğu gerekçesiyle kesin hesap cetvellerinin onaylanmadığı dava dosyasındaki belediye meclisi kararından anlaşılmaktadır.

Yine dosyadan, belediye meclisinde incelenen konuda ret oyu kullanan üyeler tarafından, gerek toplantı tutanağında ve gerekse meclisin yaptığı müzakere sırasında bu konuda gerekli açıklamaların yapıldığı ve karar gerekçelerinin bildirildiği görülmüştür.

Bu nedenle belediye meclisinin kendisine gönderilen 1986 yılı belediye kesin hesap cetvellerini reddetmesini, 1580 sayılı Yasanın 307 sayılı Yasa ile değişik 53 üncü maddesinin 3 üncü bendinde öngörülme dağıtılma nedeni olarak kabule olanak bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle Konya İdare Mahkemesinin 21.10.1987 gün ve 839 sayılı kararının bozulmasına ve dosyadaki bilgi ve belgeler işin esası hakkında karar verilmesine yeterli olduğundan 2577 sayılı Yasanın 49 uncu maddesinin 2 nci fıkrası uyarınca ilçesi belediye meclisinin dağıtılmasına ilişkin istemin reddine",¹⁴ karar verilmiştir.

4 — Meclisin Siyasi Meseleleri Müzakere Etmesi veya Siyasi Temennilerde Bulunması

Belediye meclisi siyasi meseleleri müzakere ederse veya siyasi nitelikte temennilerde bulunursa bu da fesih nedenidir. Kanun koyucu

¹⁴ Karar yayınlanmamıştır.

bu fesih nedenini koyarak mahalli hizmetleri yürütecek belediye meclislerinin kısır siyasi çekişmelerle esas görevlerini unutup hizmeti aksatmamalarını istemiştir. Bu konuda Sayın Aytaç, "Bilindiği gibi, Belediye Kanunu 1930 yılında yani Cumhuriyetin ilânından sadece 7 senelik bir zamanın geçtiği bir sırada kabul edilip yürürlüğe girmiştir. Devrim Kanunlarının henüz çok yeni olduğu, saltanat ve halifelikğin kaldırılması üzerinden pek az bir zaman geçtiği sırada kabul edilen bu hükümle belediye meclislerinin Cumhuriyet ilke ve kuruluşlarına karşı cephe almaları ve harekette bulunmaları önlenmek istemişti.

1961 yılında yeni bir Anayasanın kabulünden sonra, 1963 yılında Belediye Kanununun bazı maddelerinde değişiklik yapılırken bu fıkranın korunması, bir mahalli idare kuruluşu olarak yerel nitelikteki kamu hizmet ve ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlü olan belediye idaresinin en büyük karar organının bir takım kısır siyaset çekişmeleri ile görevini aksatmaması isteği ile açıklanabilir.”¹⁵demektedir.

Yalnız siyasi meselelerin müzakeresi ve siyasi nitelikte temennilerde bulunma, meclisin feshi sebebi sayılmış ise de, 53 üncü maddede "siyasi mesele" ve "siyasi nitelikte temenni" konularına açıklık getirilmemiştir. Esasen belediye meclisine çeşitli siyasi partilerin gösterdiği adaylar arasından üye seçildiğinden, meclis yapısı itibarıyla siyasi nitelikte bir kuruldur. Dolayısıyla mecliste yer alan aynı partiye mensup üye grupları kendi partileri ve parti programları doğrultusunda karar almak isteyeceklerdir. Meclisin toplantı dönemleri ve toplantı günleri sayılı ve kısıtlı olduğundan bir de bu kısıtlı dönemde siyasetle uğraşılır ise mahalli nitelikteki kamu hizmetlerinin aksayacağı tabiidir. İşte kanun koyucu bunu önlemek için meclis üyelerinin asgari müştereklerde birleşmesini, çeşitli partilerden seçilmelerine rağmen beraberlik içinde hareket etmelerini istemiştir.

Yukarıda da belirtildiği üzere sözü geçen maddede "siyasi meselenin ne olduğu" açıklanmadığından bu konunun açıklığa kavuşturulması İdare Mahkemeleri ile Danıştay'ın içtihatlarına kalmaktadır. Danıştay ve İdare Mahkemeleri bu nedenle kendilerine intikal eden fesih taleplerini incelerken "siyasi meselenin yorumlanmasına özen göstermeliler ve konuya ilişkin eski kararları göz önünde bulundurmahdırlar.

Bu konuda Danıştay On birinci Dairesince verilmiş ilginç bir karar bulunmaktadır.

1976 yılında İspanya'da 5 Bask teröristin idama mahkum edilmesi üzerine Diyarbakır Belediye Meclisi bu durumu protesto için İspanya

¹⁵ AYTAÇ, Fethi: A.g.e., Sh. 430.

Büyükkelçiliğine telgraf çekilmesine karar vermiş ve meclisin feshi istemi Danıştay'a intikal ettirilmişti. On birinci Daire 8.6.1976 gün ve E:1976/1026, K: 1976/2831 sayılı kararı ile ".....kamuoyunda geniş tepki yaratan kişilerin temel hakları ile ilgili bir konuda Anayasa doğrultusunda görüşünü bildirmesini yukarıda anılan yasa hükmüne uygun ve dar anlamda politik bir konunun tartışılması sonunda alınan bir karar veya politik bir temenni kararı olarak nitelendirmek mümkün değildir." ¹⁶ diyerek fesih istemini reddetmiştir. Bu konuda görüşünü belirten Sayın Hatemoğlu, "Belediye yerel halkın ortak gereksinmelerinin giderilmesi amacıyla kurulmuş bir yerel idari hizmet birimidir. Bu hizmet biriminin karar organı olan belediye meclisinde ancak yerel gereksinme ve hizmetlerle ilgili toplum sorunlarının eleştirilmesi ve değerlendirilmesi yapılabilir.

..... bir telgrafın çekilmesi hususunda belediye meclisinde yapılan görüşme yerel gereksinme ve hizmetlerle ilgili toplum sorunlarının eleştirildiği ve değerlendirildiği bir toplantı olarak nitelendirilemez." ¹⁷ diyerek kararı kabul etmemektedir.

Bu görüşe biz de katılıyoruz. Bu olay dolayısıyla meclis kendisine ait olmayan siyasi meseleyi müzakere etmiş ve fesih nedeni ortaya çıkmıştır.

Belediye meclisi her ne kadar belediyenin seçimle gelen bir karar organı ise de, münferit olarak her bir belediye meclis üyesi bir organ olarak düşünülemez. Bu nedenle belediye meclisi üyeliğine seçildikten sonra mesela seçilme niteliğini kaybeden (1580 sayılı Kanun, Madde 30) veya üst üste üç meclis toplantısına katılmayan (1580/69) bir meclis üyesi için idarenin Danıştay'a meclis üyeliğinden düşürülme için başvurması mümkün değildir. Bu konudaki kararların belediye meclisince verilmesi ve bu kararlara karşı İdare Mahkemelerinde iptal davası açılması gerekmektedir. Uygulamada idarenin bu gibi durumlarda düşürülme için mahkemeye başvurduğu görülmektedir.

II. Belediye Başkanlarının Düşürülmesi (Başbakanlıklarına Son Verilmesi)

A. Genel Olarak

Belediye başkanı, meclis ve encümen tarafından alınan kararları yerine getiren ve belediyeyi temsil eden bir organdır. Başkanlar da belediye meclisi üyelerinden ayrı olarak halk tarafından seçilir.

¹⁶ Bkz., HAŞTEMOĞLU, Gündüz: A.g.e., Sh. 136.

¹⁷ Bkz., AYTAÇ, Fethi: A.g.e., Sh. 431432433.

Belediye başkanlarının başkanlıktan düşürülmesi, başka bir anlatımla başkanlık görev ve sıfatına son verilmesi, başkanın kendi iradesi dışında idari yargı yerlerinin kararı ile ortaya çıkan hukuki bir durumdur. Oysa belediye başkanlığının ölüm gibi tabii bir olayla veya istifa nedeniyle başkanın kendi iradesi ile sona ermesi de mümkündür. Biz burada belediye başkanının kendi iradesi dışında yargı kararı ile başkanlıktan düşürülmesini inceleyeceğiz.¹⁸

Burada şu konuyu açıklamakta yarar vardır. Başkanın, idari yargı kararı ile düşürülmesi, bu sıfatın kesin ve nihai olarak kaybedilmesini ifade etmekte olup, bu durumu görevden dolayı herhangi bir soruşturma veya kovuşturma nedeniyle başkanın geçici olarak görevden uzaklaştırılması ile karıştırmamak gerekir.

Ayrıca bu yazımızda başkanlıktan “düşürülme” sözcüğü kullanılmıştır. ilk bakışta “düşme”, “düşürülme” sözcükleri, fiili bir güçle ve zorla başkanlığa son verilmesi anlamını taşımakta ise de, aslında belediye başkanının fiili bir güçle değil, hukuki ve yargısal bir kararla sıfatının sona erdirildiğini ifade için kullanılmıştır. Nitekim Belediye Kanununun 76 ncı maddesinde de “Belediye başkanı düşer” denilerek “düşme” sözcüğü kullanıldığı gibi konuya ilişkin Danıştay (özellikle On birinci Daire kararlarında) ve İdare Mahkemesi kararlarının hüküm fıkralarında da “başkanlıktan düşürülmeye gerek olmadığı”, “çalışmaları yetersiz olan belediye başkanının başkanlıktan düşürülmesi” gibi ifadelerle yer verilmektedir.

B. Belediye Başkanlığından Düşürülme Nedenleri

Belediye başkanlığından düşürülme nedenleri 1580 sayılı Kanunun sırasıyla, 53/son, 61, 76, 91 ve 93 üncü maddelerinde gösterilmiş, bu nedenlerin varlığı halinde konunun yargı mercilerine nasıl intikal ettirileceğine ilişkin idari usul hükümlerine yer verilmiştir. Şimdi bu başkanlıktan düşürülme nedenlerini sırasıyla inceleyelim.

1 — Yıllık Çalışma Raporunun Yetersizliği

1580 sayılı Kanunun (307 sayılı Kanunla değişik) 76 ncı maddesinde “Belediye başkanı belediye meclisine her toplantı dönemi başında meclis kararlarının uygulanmasına, belediyenin mali durumuna, akde

¹⁸ Bkz., LIONDU, Selçuk: "Belediye Başkanlarının Düşürülmeleri ve Belediye Meclislerinin Feshi Konularında Bir İnceleme", Danıştay Dergisi, Ankara, 1987, Sayı: 66-67, Sh. 17.

dilmiş ve mevcut taahhütlerin ifa şekline dair senelik bir çalışma raporu verin

Meclis, rapordaki izahatı meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile yeter görmezse, yetersizlik kararı ile müzakereleri kapsayan tutanak, aynen meclis birinci başkan vekili, onun bulunmaması halinde ikinci başkan vekili tarafından mahalli en büyük mülkiye amirine gönderilir.

Vali, bu dosyayı il merkezi olmayan yerlerde kaymakamın, il merkezi olan yerlerde kendisinin gerekçeli ve kanaatli mütalâasıyla bir ay zarfında karar verilmek üzere Danıştay’a sunar.

Danıştay’ca yetersizlik kararı verildiği takdirde belediye başkanı düşer.” denilmektedir.

Bu maddede belediye başkanlarının her toplantı döneminde yıllık çalışma raporu hazırlayarak belediye meclisine sunacakları, bu raporun meclis üyelerinin 2/3 çoğunluğu ile yeterli görülmemesi halinde konunun idari yargı yerlerine intikal ettirileceği hükme bağlanmıştır. Belediye Kanununun yukarıda anılan sadece bir maddesinde bu konu düzenlenmiş ise de, aslında konunun ayrıntıları ile incelenmesi gereklidir.

Öncelikle yıllık çalışma raporunun ne olduğunu açıklamalıyız.

Belediye Kanununun 76 ncı maddesinde yıllık çalışma raporu; bu raporun kapsamı göz önüne alınarak, "meclis kararlarının uygulanmasına, belediyenin mali durumuna, akdedilmiş ve mevcut taahhütlerin ifa şekline” dair senelik bir rapordur şeklinde tanımlanmıştır.

Belediye başkanı belediyenin hem icra organı hem de temsilcisi olduğundan belediyenin sahip olduğu maddi imkanlar ve belediye meclisi ve encümeni gibi karar organlarının aldığı kararlar doğrultusunda, mahalli nitelikteki kamu hizmetlerini ifa etmek zorundadır. işte bir yıllık uygulama sonunda, başkan, yaptığı ve yapamadığı hizmetleri, belediyenin genel durumunu, ihtiyaçlarını, yapılması gereken hizmetleri ve maddi imkanlarını gösteren bir çalışma raporu hazırlayarak bunu en üst karar organı olan meclise sunar.

Belediye meclisi senede olağan olarak üç defa toplandığı için, belediye başkanı tarafından kendisine sunulan rapor sayesinde belediyenin genel durumu hakkında bilgi edinebilir ve bir sonraki yılda yapılması gereken işler hakkında tavsiye ve telkinlerde bulunarak karar alabilir.

Yıllık çalışma raporunun hangi bilgileri kapsayacağı sözü geçen maddede, meclis kararlarının uygulanması, belediyenin mali durumu ve akdedilmiş ve mevcut taahhütlerin ifa şekli biçiminde belirtilmiştir.

Belediye meclisinin hangi konularda karar alacağı, Belediye Kanununun 70 inci maddesinde 16 bent halinde sayılmıştır. Eğer meclisçe bir önceki yılda karar alınmış ise belediye başkanı, bu kararın uygulanıp uygulanmadığını, uygulanmamış ise bunun nedenlerini raporunda belirtmelidir. Bunu bir örnekle açıklarsak belediye meclisleri imar planlarını, plan değişikliklerini ve imar programlarını kabule yetkilidir, imar faaliyetleri bütün belediyelerin görmekle yükümlü oldukları ana kamu hizmetlerindendir. Meclis, gerekli ödeneği ayırdıktan sonra park, bahçe, yeşil alan veya beldenin belli yollarının açılmasını karara bağlamış ise, belediye başkanı çalışma raporunda bilhassa bu konuları açıklığa kavuşturmalı, yapılıp yapılmadığını ortaya koymalıdır.

Belediye Kanununun 110 ve müteakip maddelerinde belediyenin gelir ve giderlerinin neler olduğu, bunları gösteren bütçenin nasıl hazırlanacağı belirtildiği gibi, Belediye Muhasebe Tüzüğünde de, gelirlerin toplanması, sarf şekilleri ve tutulması gereken defter ve belgeler gösterilmiştir. İşte bu esaslar doğrultusunda belediyenin o yılki mali durumu tespit edilerek raporda buna da yer verilir.

Ayrıca gene Belediye Kanununun 98, 99 ve 100 üncü maddelerinde başkanın görevleri sayılmıştır. Belediye başkanı raporunda bunları yapıp yapamadığını, yapamamış ise nedenlerini belirtir. Çünkü bir bakıma bu rapor başkanın icraatı hakkında meclis önünde hesap vermesi anlamını taşımaktadır.

Yıllık çalışma raporunun sunulacağı ve görüşüleceği meclis toplantısının hangi toplantı olacağı konusunda 76 ncı maddede açıklık bulunmamaktadır. Anılan maddede "her toplantı dönemi başında" denilmiştir. Oysa Belediye Kanununa göre belediye meclisi yılda üç defa olağan olarak Şubat, Haziran ve Ekim aylarında toplanmaktadır. Dolayısıyla yıllık çalışma raporunun hangi aydaki toplantıda görüşüleceğinin belirlenmesi gerekir. Kanundaki "her toplantı dönemi" başı ibaresi ile kastedilen mahalli idare seçimlerinin yapılmasını takip eden ilk meclis toplantısıdır ki, bu da meclisin Haziran ayında yaptığı toplantıdır. Onun için çalışma raporunun meclisin Haziran ayındaki toplantısına sunulması gerekir. Yürürlükten kaldırılan 1781 sayılı Mahalli Seçimlerin Yeniden Düzenlenmesine Dair Kanunun geçici birinci maddesinde bu konuda hüküm bulunmakta idi. Alışılmış ve benimsenmiş uygulama da çalışma raporunun meclisin Haziran ayı toplantısına sunulması şeklindedir.¹⁹

¹⁹ Bkz, AYTAÇ, Fethi: A.g.e., Sh. 560.

Belediye başkanınca yıllık çalışma raporunun, meclisin Haziran ayı toplantısına sunulması gerektiğinden, bu toplantı dışında başkandan çalışma raporu istenemeyeceği gibi, Haziran ayı toplantısı dışında rapor verilmediği için düşürülmesine de meclisçe karar verilemez. Danıştay On birinci Dairesinin E: 1975/387, K: 1975/3788 sayılı kararında "Haziran ayı normal toplantısında okunması gereken çalışma raporunun Şubat ayı normal toplantısında okunması ve kapsamının yeter görülmemesi sebebiyle belediye başkanı hakkında yetersizlik kararı verilmesine ilişkin" belediye meclisi kararında isabet bulunmadığından başkanlıktan düşürülme isteğinin reddine karar verilmiştir.²⁰

Yıllık çalışma raporunun görüşülüp inceleneceği ve sonuçta oylanacağı belediye meclisi toplantısına, kimin başkanlık yapacağı da incelenmesi gereken konulardandır. Çünkü bu toplantıda bir bakıma belediye başkanının bir yıllık çalışması, başarısı veya başarısızlığı değerlendirildiğinden ve sonuçta da bu konuda bir karara varıldığından, bu meclis toplantısını belediye başkanının yönetmesinin tarafsızlıkla bağdaşmayacağı açıktır. Bu toplantıda belediye başkanı bir bakıma taraf durumundadır.

Belediye Kanununun 58 inci maddesinde belediye meclisine, başkanın, başkanlık edip yöneteceği fakat meclis üyeleri arasından iki başkan vekili seçileceği, 60 ncı maddesinin ise çalışma raporunun görüşüleceği meclis toplantısına daha önce seçilmiş başkan vekillerinden birisinin başkanlık edeceği hükme bağlanmıştır. Kanuna, yıllık çalışma raporunun görüşüleceği meclis toplantısını yönetecek başkan yönünden özel hüküm konulmasının nedeni yukarıda da açıklandığı üzere, görüşmelerin tarafsızlığını sağlamaktır.

Bu durumda, çalışma raporunun yetersizliğine ilişkin belediye meclisi kararının, bizzat belediye başkanının, başkanlık yaptığı toplantıda alınması halinde, başkanın düşürülme isteğinin, kanunda öngörülen usule uyulmadığı gerekçesiyle mahkemece reddi gerekir.

Belediye meclisinin Haziran ayında yaptığı olağan toplantıda yıllık çalışma raporu okunduktan sonra başkan tarafından gerekli açıklamalarda bulunulur. Meclis üyeleri açıklamaları yeterli bulmazlarsa başkana soru sorabilir, açıklama isteyebilirler. Bu şekilde çalışma raporu üzerinde gerekli müzakere yapıldıktan sonra bu raporun kabul edilip, edilmemesi dolayısıyla başkanın çalışmalarının yeterli olup olmadığı meclis üyelerinin oyuna sunulur. Bu oylama sonucunda meclis üye tam sayısının 2/3 ü başkanın çalışmalarının yetersizliği doğrultusunda oy

²⁰ HONDU, Selçuk: A.g.m., Sh. 18; AYTAÇ, Fethi: A.g.e., Sh. 560.

kullanır ise o zaman başkanlıktan düşme konusu yargı yerlerine intikal ettirilir.

3030 sayılı Kanunun 14/son maddesi uyarınca büyükşehir belediye başkanlarının, çalışma raporunun yetersizliği nedeniyle konunun yargı yerlerine intikal ettirilebilmesi için meclis üyelerinin 3/4 ünün yetersizlik doğrultusunda oy kullanması lazımdır.

Burada iki husus önem arz etmektedir. Bunlardan birincisi, başkanlıktan düşürülme konusunun yargı yerlerine intikal edebilmesi için, bunun önce belediye meclisinde görüşülmüş ve karara bağlanmış olması gerekmektedir. Bu nedenle konu belediye meclisinde görüşülüp karara bağlanmadan idari yargı mercilerine intikal ettirilirse, yargı mercileri başkanlıktan düşürülme isteklerini incelemiden reddedecektir. Meclisçe karar alınmakla bu konuda ön işlem tesis edilmiş olmaktadır. Nitekim Danıştay On birinci Dairesi bir kararında, meclisçe yetersizlik konusunda bir karar alınmadan kendisine intikal ettirilen başkanlıktan düşürülme isteği hakkında, "bu hükme göre, belediye başkanı senelik çalışma raporundan dolayı düşürülmesi hususunda gereğinin takdiri isteğiyle Danıştay'a başvurulabilmesi için belediye meclisince başkanın anılan rapordaki açıklamalarının yeterli görülmediğine dair bir karar alınması zorunlu olduğu gibi, bu durumda Danıştay'a bildirimde bulunmakla görevli olan merci de ilgili validir.

Olayda ise, belediye başkanı hakkında senelik çalışma raporundan dolayı belediye meclisince verilmiş yetersizlik kararı bulunmadığı cihetle bu hususa ilişkin isteğin" incelenmesinin mümkün olmadığına karar vermiştir.²¹

Önem arz eden ikinci hususta, başkanın yetersizliğine ilişkin meclis kararının normal belediyelerde 2/3, büyükşehir belediyelerinde 3/4 çoğunlukla alınmasıdır. Aynı kanunlarda belirlenen bu çoğunluk, karar için gerekli çoğunluktur. Yoksa belediye meclisinin toplanması için gerekli olan çoğunluk değildir. Dikkat edilirse kanun koyucunun, başkanın yetersizliğine dair kararların meclis üyelerinin fazlası tarafından alınmasını istediği anlaşılmaktadır. Bu konudaki kararlara daha fazla meclis üyesinin iştiraki gerçekten önemlidir. Zira belediye başkanı, belediyeyi temsil eden icra organıdır. Bu organın sırf parti farkı (başkanla meclis üyelerinin çoğunluğunun başka başka partilerden olması) veya kişisel nedenlerle yetersizliğine karar verilerek yıpratılmaması gereklidir.

²¹ Danıştay On birinci Dairenin 19.9.1979 günlü, E: 1979/1733, K: 1979/3659 sayılı kararı: Danıştay Dergisi, Sayı: 38-39, Sh. 345.

İdari yargı yerlerine çalışma raporunun yetersizliği nedeniyle intikal eden başkanlıktan düşürülme istekli dosyalarda, önce bu konuda meclisçe bir karar alınıp alınmadığı tespit edildikten sonra bu kararın meclis üye tam sayısının 2/3 veya 3/4 çoğunluğuyla alınıp alınmadığına bakılır. Her ilçe veya ilde nüfus sayısına göre meclis üyelerinin sayısı değiştiğinden konunun intikal ettiği il veya ilçe belediye meclisinin kaç üyesinin bulunduğu bililmesi mahkeme için gereklidir. Uygulamada meclis görüşme tutanakları matbu formlar üzerine yazıldığından bu formların üst kısmında meclis üyelerinin tamamı ile o günkü toplantıya katılan üyeler ayrı ayrı gösterilir. Meclisin üye sayısını bu kısma bakarak tespit etmek mümkündür. Belediye başkanının kendisi meclis üye tam sayısına dahildir. Ayrıca 2/3 veya 3/4 çoğunluğun hesabında kesirli rakam çıkması halinde bu rakam tam rakama dönüştürülmektedir. Mesela 16 üyesi bulunan bir belediye meclisinde 2/3 çoğunluk 11 üye olarak kabul edilmektedir.

Bu konuda Danıştay On birinci Dairesince verilmiş pek çok karar vardır. Anılan Dairece verilen 7.8.1979 günlü, E: 1979/1366, K: 1979/3579 sayılı bir kararda, "Olayda belediye meclisinin, belediye

başkanının yıllık çalışma raporunu okuduğu toplantısında oylamaya 31 üyenin katıldığı, oylama sonunda 21 üyenin belediye başkanının yetersizliği yönünde oy kullandığının ve üye tam sayısı belediye başkanı dahil 32 olan belediye meclisinin de üçte iki çoğunluğun 22 üye

den oluştuğunun dosyanın incelenmesinden anlaşılması sebebiyle 21 üyenin oyu ile alınan kararda kanunda öngörülen üçte iki çoğunluk sağlanmamış olduğundan belediye başkanı başkanlıktan düşürülmesine gerek olmadığına"²² denilmektedir.

Çalışma raporunun yetersizliği nedeniyle başkanlıktan düşürülme istekleri idari yargı yerlerinde esastan incelenirken başlıca şu hususlar göz önüne alınmaktadır.

Bir defa çalışma raporunun yetersizliğine ilişkin meclis üyelerince ileri sürülen iddia ve tenkitlerin, soyut, dayanıksız, delilsiz ve gelişigüzel söylenmiş sözler olmaması lazımdır. Bu konudaki tenkitlerin başkanın meclis ile daha uyumlu çalışmasına, başarılı olmasına yönelik bulunması gerekir. Yoksa meclis üyelerinin çoğunluğu ile başkanın farklı partilerden olması, başkana duyulan kişisel kin veya sempati veya başkanı yıpratmak gibi nedenlerle çalışma raporu tenkit edilmemelidir. Bu nedenle, raporun yetersizliğine dair iddiaların tutarlı, ciddi, yön verici, belgeye dayalı olması gerekmektedir. Ayrıca meclis üyeleri ve mahke

²² Karar yayınlanmamıştır.

meler, raporu değerlendirirken belediyenin mali imkânlarını, kalifiye personelinin ve önceki meclis toplantılarında başkana yapıcı ve yönlendirici tavsiye ve telkinlerde bulunulup bulunulmadığını da göz önüne almak zorundadırlar. Çünkü, başkandan istenen bir hizmet için gerekli finansman kaynakları ayrılmamış veya yoksa ve bu nedenle de hizmet yapılamamış ise artık çalışmaların yetersizliğinden söz etme imkânı olamaz. işte bu esaslara uygun olmayan tenkit sonucunda başkanın yetersizliğine karar verilirse idari yargı yerleri bu kararları uygun görmemektedir.

Belediye başkanının, kendisine meclis üyeleri tarafından yöneltilen soru ve tenkitlere, dengeli, tutarlı, tatmin edici ve belgeye dayalı cevap vermesi lazımdır. Başka bir anlatımla kendisinin neyi yapıp neyi yapamadığını ve yapamayış nedenlerini açıkça ortaya koymalıdır. Bu şekildeki bir cevaplama rağmen başkan hakkında yetersizlik kararı verilmesi halinde bu istek kabul edilmeyecektir. Konya İdare Mahkemesinin 10.6.1987 gün ve E: 1987/389, K: 1987/573 sayılı bir kararında, “Dosyanın incelenmesinden, ili

porunu meclisin 19.6.1986 tarihli oturumunda sunduğu, gündem gereği yapılan konuşmalardan sonra, kasabaya yapılması 1984 yılında kararlaştırılan fırının 1986 yılında projesinin yaptırılarak ihalesinin yapıldığı ancak, 2886 sayılı Yasanın 13 üncü maddesine göre ihale komisyonunun oluşturulmadığı ve komisyonun toplanmadığı, bu suretle yasaların ihlal edildiği, yine kasabanın açık pazar yerine imar programına aykırı olarak ruhsat verildiği, mezarlık duvarının yapımı için meclis kararı alınmadığı, meclis karan olmadan bazı işlere girildiği gerekçesiyle, faaliyet raporuna 7 (yedi) üyenin ret, başkan ve iki üyenin kabul oyu verdikleri ve sonuçta faaliyet raporunun yeterli çoğunlukla reddedildiği anlaşılmaktadır.

Belediye başkanının faaliyet raporunun yetersiz kabul edilmesine gerekçe gösterilen fırın ihalesi ile ilgili usulsüzlük iddiasını incelettiren ve konu ile ilgili görüşünü bildiren Kaymakamlığın 11.7.1986

tarihli yazısında; söz konusu fırın ihalesine görevli encümen üyelerine 12.6.1986 gün ve 1/161 sayılı davet yazısı çıkartıldığı ancak, üyelerin davetiye okudukları halde toplantıya katılmadıkları, davetiye imza etmeyip, toplantıya katılmayacaklarını söyledikleri ve bu suretle kanunla kendilerine verilen görevleri savsakladıkları, öte yandan açık pazar yerine ruhsat verilmesi olayı ile ilgili olarak M.M.K.nuna göre yaptırılan soruşturma sonucunda, ilçe idare kurulunca Men'i muhakeme kararı verildiği ve bu kararın da il idare kurulunun 6.5.1986 gün ve 268/102 sayılı

kararıyla onaylandığı, yine, meclis kararı bulunmadan mezarlık duvarı yaptırılması işinin de, belediye encümeninin bilgisi altında yapıldığı ve bu konuda encümenin 21.3.1986 gün ve 2/34 s Ayılı kararının bulunduğu belirtilmektedir.

Görüldüğü gibi, gerek fırın ihalesi işlemi ve gerekse de mezarlık duvarının yapımı işinin belediye encümeninin bilgisi içinde yapıldığı ve bu konuda encümen kararlarının bulunduğu açıktır. Yapılan tebligata rağmen encümen üyelerinin ihale komisyonu toplantılarına katılmamalarının sorumluluğunun belediye başkanına yüklenemeyeceği gibi, alman kararlarda kanuna bir aykırılık söz konusu ise kanuni mercilere itiraz ile düzeltilmesi yoluna gidileceği de şüphesizdir. Esasen, encümen kararlarından dolayı sorumluluğun doğrudan doğruya başkana yöneltilemeyeceği gibi, bunlar dışında ileri sürülen sebepler de yetersizliğini gerektirir nitelikte bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, belediye başkan
....başkanlıktan düşürülmesine gerek olmadığına” denilerek düşürülme isteği rededilmiştir.²³

Danıştay On birinci Dairesi bir kararında kanunla verilen görevleri yapmayan ve belediye hizmetlerini aksatan başkanın “Senelik çalışma raporundaki açıklamalarının yeterli görülmemesi nedeniyle belediye meclisince yetersizlik kararı verilmiş bulunan belediye başkanı hakkında 1580 sayılı Yasanın 76 ncı maddesi hükmü uyarınca gereğinin takdirinin istenilmesi üzerine; belediye başkanının 18.6.1975 gün ve 6 sayılı toplantıda okuduğu 1974 yılı çalışma raporu sonucunda, meclis tarafından, bu yıl içinde yapılması gereken işlerin yapılmadığı gerekçesiyle hakkında oybirliğiyle yetersizlik verildiği, belediye başkanının savunmasında, yetersizlik kararında açıklanan hususların aksini geçerli kanıt ve belgelerle ispat edememiş olduğunun anlaşıldığı, bu duruma göre belediye idaresinin icra organı encümen ve meclis kararlarını yerine getirmekle yükümlü bulunan belediye başkanının kanunla verilmiş görevleri yerine getirmediği ve belediye hizmetlerini aksattığı oybirliği ile alınan yetersizlik kararı ve kaymakamlığın aynı yöndeki mütalâasıyla da sabit olduğundan belediye başkanının 1580 sayılı Yasanın 76 ncı maddesi hükmü uyarınca başkanlıktan düşürülmesine” karar vermiştir.²⁴

Danıştay Sekizinci Dairesi temyiz istemi üzerine verdiği 25.3.1987 gün ve E: 1987/8, K: 1987/141 sayılı kararında soyut iddiaların başkan-

²³ Karar yayınlanmamıştır.

²⁴ Danıştay On birinci Dairesinin 24.9.1975 günlü, E: 1975/1876, K: 1975/5085 sayılı kararı: Danıştay On birinci Daire Kararları, Sh. 63.

lıktan düşürülmeyi gerektirmeyeceğini belirterek..... ilçesi belediye başkam
..... hakkında, belediye meclisince 1580 sayılı Yasanın 76 ncı maddesi
uyarınca verilen yetersizlik kararını inceleyen ve belediye başkanının
düşürülmesi isteğini reddeden, 7.10.1986 günlü 538 sayılı Antalya İdare
Mahkemesi kararının temyizden incelenerek bozulması istenilmektedir.

Dava ve işlem dosyasının incelenmesinden;
belediye başkanının yargılanmasının gerekliliği yolunda, Antalya ili Memurin
Muhakemat Komisyonunca verilmiş kararlar bulunduğu, fakat adı geçen
belediye başkanının üstüne atılan bu suçlardan dolayı yargılandığı ve suçluluğu
yolunda karar verildiğine ilişkin bir bilgi bulunmadığı anlaşılmaktadır.

Diğer yandan, imar ve personel işleriyle ilgili olarak, belediye başkanınca,
usulsüz ve yasa dışı işlemler yapıldığı öne sürülmekteyse de, bu konularda da
açılmış soruşturma ve dava bulunmadığı, öne sürülen durumların soyut
savlardan öte gitmediği anlaşılmaktadır.

Bu durumda, hakkında kesinleşmiş yargı kararı bulunmayan bir kişinin
suçlu sayılamayacağı Anayasanın 38 inci maddesi 4 üncü fıkrası ile güvence
altına alınmış olduğundan, adı geçen belediye başkanı hakkında soruşturma
veya dava açılmış olması görevinde yetersizliğini ve düşürülmesini
gerektirmediğinden
belediye başkanı
belediye başkanlığından düşürülmesi isteminin reddine ilişkin idare Mahkemesi
kararında usul ve hukuka aykırılık bulunmamaktadır." diyerek düşürülme
isteğini reddeden İdare Mahkemesi kararını onamıştır.²⁵

Belediye başkanları yıllık çalışma raporunu meclise sunmak zorunda
olduklarından meclisin Haziran ayı olağan toplantısına raporunu sunmayan veya
hiç rapor hazırlamayan belediye başkanı için 1580 sayılı Kanunun 76 ncı
maddesi uyarınca öncelikle düşürülme nedeni ortaya çıkmış olur. Bu konuda
Danıştay On birinci Dairesince verilmiş kararlar vardır. (E: 1974/3344, E:
1974/1876 gibi.)²⁶

Yıllık çalışma raporunu görüşen belediye meclisi, başkanın çalışmalarını
yetersiz görür de bu konuda yukarıda açıklandığı biçimde yetersizliğe karar verir
ise, artık bu konunun nihai karara bağlanmak üzere idari yargı yerlerine intikal
ettirilmesi gerekir. 1580 sayılı Kanunun 76 ncı maddesinde meclis başkan
vekilinin, meclisçe alman yetersizlik ka

²⁵ Karar yayınlanmamıştır.

²⁶ Bkz., AYTAC, Fethi: A.g.e., Sh. 561.

ran ile çalışma raporunun görüldüğü meclis toplantılarına ait tutanakları mahallin en büyük mülki amirine göndereceği hükme bağlanmıştır.

Belediye meclis başkan vekilinin, başkanın çalışma raporunun görüldüğü meclis toplantılarına ilişkin tutanakları ilçe ve ilçeye bağlı belediyelerde kaymakamlığa, il ve ile bağlı belediyelerde valiliğe göndermesi zorunludur. Bu konuda mülki amir tarafından mütalâa verilmesi gerektiğinden sadece başkanın yetersizliğine dair meclis kararının mülki amire gönderilmesi yeterli değildir. Zira mülki amir konunun meclisteki müzakeresini değerlendirerek kendi mütalâasını hazırlayacaktır.

Belediye Kanununa göre belediye başkanının yetersizliğine dair konunun yargı yerlerine intikalinden önce ilçe belediye başkanları için kaymakamca, il belediye başkanları için vali tarafından başkanlıktan düşürülmeğe gerek olup olmadığı konusunda mütalâa hazırlanması gereklidir. Sözü geçen 76 ncı maddede bu mütalâaların, gerekçeli ve kanaat bildirici nitelikte olması öngörülmüştür. Mülki amir belediye başkanının çalışmalarının nasıl olduğu, görevinde başarılı olup olmadığı konusunda bir bakıma rapor hazırladıktan sonra dosyayı idari yargı yerlerine gönderecektir. "İdari vesayet makamı olan, mahalli özellikleri bilen ve belediye başkanlarının çalışmalarını yakından izleyen kaymakam veya valilerin gerekçeli açıklama ve mütalâaları yargısal denetim sırasında mahkemeye büyük yarar sağlayacağı düşünülerek bu hüküm konulmuştur." ²⁷

Mülki amirin mütalâa bildirmeden konuyu idari yargı yerlerine intikal ettirmesi halinde mahkemece verilecek bir ara karar ile bu eksikliğin tamamlattırılması mümkündür.

Ayrıca bu konudaki dosyaların Belediye Kanunu hükümlerine göre bizzat valilik tarafından idari yargı yerlerine intikal ettirilmesi gerektiğinden ilçe belediye başkanları hakkındaki dosyaların kaymakamlık tarafından doğrudan idari yargı mercilerine gönderilmeyip, İl'e gönderilmesi ve valilik tarafından yargı yerlerine intikal ettirilmesi gerekmektedir. Bu usul konusu üzerinde idare mahkemeleri fazla hassasiyetle durmamaktadırlar.

2 — Gensoru (İstinsah)

Belediye Kanununun 61 inci maddesi ile, belediye meclisine, belediye başkanın denetleyebilme imkânı tanınmıştır. Bu sayede belediye idare

²⁷ KONDU, Selçuk : A.g.m., Sh, 20; AYTAÇ, Fethi; A.g.e., Sh. 182

sinde en üst karar organı olan meclis, belediyenin icra ve temsil organı olan başkanı, idari yoldan ve idari denet usulleri çerçevesinde denetlemektedir. Bu husus Anayasamızın 99 uncu maddesinde düzenlenen yasama organının denetim yollarından olan gensoruya benzemektedir.

Yukarıda sözü geçen 61 inci maddede, "Belediye meclisi üyelerinin her biri belediye işleriyle ilgili herhangi bir husus hakkında meclis başkanlığına önerge vererek gensoruda bulunabilir. Gensoru önergesi münderecatı meclis üye tam sayısının çoğunluğunca varit görüldüğü takdirde gündeme alınır ve üzerinden 3 tam gün geçtikten sonra belediye başkanları veya memur edecekleri kişiler gensoruya meclis önünde cevap verirler.

Cevap meclis üye tam sayısının 2/3 çoğunluğunca yeter görülmediği takdirde 76 ncı madde uyarınca işlem yapılır." denilmektedir.

Bu maddede yukarıda incelediğimiz aynı Kanunun 76 ncı maddesine kısmen atıf yapılmış ise de, bu maddeyi de atıf yapılan konular dışında detaylı incelemekte yarar vardır.

Gensorunun meclisin hangi toplantısında verileceği konusunda 61 inci maddesinde açıklık yoktur. Bu nedenle meclisin Şubat, Haziran veya Eylül ayında yaptığı toplantılardan herhangi birinde gensoru verilebilir.

Gensoruyu belediye meclisi üyelerinden biri veya birkaçı müştereken verebilir. Gensoru önergeleri meclis başkanlığına verilir. Gensoru önergesinin konusu, belediye işlerine ait olmalıdır. 61 inci maddede gensoru önergesinin konusu hakkında sadece "belediye işleri" tabiri kullanılmıştır. Bu nedenle gensoru, belediyenin ve başkanın yerine getirmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerine, belediyenin faaliyetlerine, genel ve mali durumuna ilişkin olmalıdır.

Gensoru meclis başkanlığına verilince önce bunun görüşülmesinin gündeme alınması konusunda meclisçe karar alınması gereklidir. Bu karar bir bakıma önergenin iptidan (ön) kabulü anlamını taşımaktadır. Meclisin bu konudaki kararlarının meclis üye tam sayısının çoğunluğunca (yarıdan bir fazla) alınması kanun hükmünün gereğidir. Mesela üye tam sayısı 16 olan meclise verilen gensorunun gündeme alınıp görüşülebilmesi için en az 9 üyenin kabul oyu kullanması gerekmektedir.²⁸

Gensorunun gündeme alınmasına karar verildikten sonra üzerinden üç tam gün geçmedikçe cevaplandırılmaz. Kanun koyucu böyle bir süre

²⁸ Bkz., AYTAÇ, Fethi: A.g.e., Sh. 477 - Danıştay Üçüncü Dairesinin E: 1966/285, K: 1966/296 sayılı kararı.

tanınmakla, belediye başkanına sorulan hususlar hakkında hazırlanma ve belge, bilgi toplama imkânı tanımak istemiştir. Bu nedenle üç tam gün geçmeden gensoru önergesinin görüşülmeye başlanması ve oylama yapılarak başkanın yetersizliğine karar verilmesi halinde idari yargı mercileri başkanın düşürülme isteklerini kabul etmemektedirler.

Danıştay On birinci Dairenin bir kararında, "belediye meclisinin 24.6.1975 günlü toplantısında 9 üye tarafından verilen gensoru önergesinin münderecatı meclis üye tam sayısının çoğunluğunca varit görülerek gündeme alındığı, ancak 1580 sayılı Yasanın 61 inci maddesi uyarınca üzerinden 3 tam gün geçtikten sonra belediye başkanı ya da memur edeceği kişi tarafından meclis önünde cevap verilmesi gerekirken, böyle yapılmayıp, aynı gün görüşülerek hakkında güvensizlik kararı verildiğinin anlaşıldığı, bu duruma göre 1580 sayılı Yasanın 61 ve 76 ncı maddeleri hükümlerine aykırı olarak verilmiş olan belediye meclisi kararma dayanılarak belediye başkanına başkanlıktan düşürülmesine gerek olmadığına karar verilmiştir." denilmektedir.²⁹

Gensoru ile cevaplandırılması istenen konuları bizzat belediye başkanı veya görevlendireceği bir kişi cevaplayabilir. Bu denetim yolunun amacına uygun işleyebilmesi için gensoru ile sorulan hususların somut, gerçek, belge ve bilgiye dayalı olması, sırf belediye başkanını yıpratmak, onu kötü duruma düşürmek, kişisel hırs ve menfaat çekişmesi nedeniyle verilmemiş olması lazımdır. Başkan da sorulan hususları cevaplandırırken, belgeye ve bilgiye dayalı somut biçimde cevaplar vermeli ve bu çalışma yapıcı olmalıdır. Bu konu 76 ncı madde dolayısıyla geniş bir şekilde incelenmişti.

1580 sayılı Kanunun 76 ncı maddesi ile getirilen belediye başkanları üzerindeki denetim yolu ile 61 inci madde ile getirilen denetim yolu benzerlikler arz etmektedir. Hatta 61 inci maddeye göre yapılan denetimde zaman tahdidi olmadığından daha kapsamlı ve işin niteliğine uygun bir yol olduğu düşünülmektedir. Nitekim bu nedenle bazı hukukçular 61 inci madde varken 76 ncı maddeye gerek olmadığı ileri sürerek şöyle demektedirler.

Sayın Muzaffer Akhan'a göre; "Belediye Kanununun 61 inci maddesi ile getirilen gensoru müessesesi, sonuçları bakımından aynı denetim etkinliğinde olduğundan 76 ncı maddedeki yıllık çalışma raporunun şimdiki biçimiyle muhafazasına gerek yoktur.

²⁹ Danıştay 11 inci Dairesinin 29.3.1976 günlü, E: 1975/2756, K: 1976/1213 sayılı kararı, Danıştay 11 inci Daire Kararları, Sh. 60.

Toplantı dönemi başkanın yeni seçimleri izlediği ve başkan ile meclisin yenilendiği dönemlerde ise maddenin sağlayacağı bir yarar yoktur." ³⁰

Gensoru gündeme alınıp cevaplandırıldıktan sonra verilen cevabın yeterli olup olmadığı konusunda oylama yapılır. Şayet yapılan oylama sonucunda, meclis üye tam sayısının 2/3 ü tarafından verilen cevaplar yeterli görülmez ise durum idari yargı yerlerine intikal ettirilir.

Belediye başkanının gensoruyu cevaplamasından sonra yapılacak işlemler konusunda 61 inci maddede 76 ncı maddeye atıf yapılmıştır. Bu atıf nedeniyle yetersizlik oylaması ve konunun idari yargı mercilerine intikali konusunda 76 ncı maddedeki gibi hareket edilecektir. Bu konular yukarıda genişçe açıklandığından, bu kısımda ayrıca açıklama yapmağa gerek bulunmamaktadır.

idari yargı yerleri bu şekilde intikal eden başkanlıktan düşürülme isteklerinde, usul ve esas yönünden gerekli incelemeleri yaparak, gensorunun gündeme alınmasında yeterli çoğunluğun bulunup bulunmadığını, gensorunun gündeme alınmasından sonra üç tam gün geçip geçmediğini, gensorunun ve buna verilen cevabın belediye işlerine ilişkin gerçekçi ve makul olup olmadığını, verilen cevabın yeterli ve belgeye dayalı olup olmadığını, yetersizlik kararının kanunda öngörülen çoğunlukla verilip verilmediğini incelemektedirler.

Danıştay 11 inci Dairesinin bir kararında, "Belediye başkanının gensoru önergesine verdiği cevapların belediye meclisince yetersiz görülmesi nedeniyle hakkında anılan Yasanın 307 sayılı Yasa ile değişik 61 ve 76 ncı maddeleri hükümleri uyarınca gereğinin takdiri isteği üzerine; gensoru önergesine belediye başkanınca verilen cevapların belediye meclisinde oylamasına 11 üyenin katıldığı, oylama sonucu 8 ret, 3 kabul oyu verildiği ve üye tem sayısı başkan dahil 13 olan belediye meclisinin üçte iki çoğunluğu 9 üyeden meydana geldiğinden 8 üyenin oyu ile alman yetersizlik kararında sözü geçen 76 ncı maddede belirtilen üçte iki çoğunluğun sağlanamamış olduğu gerekçesiyle belediye başkanının başkanlıktan düşürülmesine gerek olmadığına karar verilmiştir." denilerek usul yönünden başkanlıktan düşürülme isteği reddedilmiş, ³¹ aynı Dairenin 17.7.1979 günlü ve E: 1979/702, K: 1979/3573 sayılı kararında da, "Dosya içinde mevcut gensoru önergesi, meclis görüşme tutanağı, belediye başkanının meclis önünde gensoruya vermiş olduğu cevap, sa-

³⁰ Bkz., AYTAÇ, Fethi: A.g.e., Sh. 564.

³¹ Danıştay 11 inci Dairenin 1.6.1979 günlü, E: 1978/3188, K: 1979/88 sayılı kararı: Danıştay 11 inci Daire Kararlan, Sh. 61.

vunma dilekçesi ve kaymakamlık mütalâasının incelenmesi sonucunda; meclis üyelerince verilmiş olan gensoru önergesinde ileri sürülen hususların soyut görüşleri yansıttığı, somut belge ve kanıtlara dayanmadığı ve belediye başkanınca gensoruda ileri sürülen hususlara verilen cevap, savunma dilekçesi ve ekleri ile ileri sürülen iddiaların yerinde olmadığı somut belge ve kanıtlara dayanılarak ispatlanmış bulunduğu cihetle, Büyüktuzhisar Belediye Başkanının belediye başkanlığından düşürülmesine gerek olmadığına" karar verilmiştir.³²

3 — Seçilme Yeterliliğini Kaybetme ve Mahkumiyet

1580 sayılı Kanunun (12.8.1988 tarihine kadar yürürlükte bulunan) 91 inci maddesinde, "Belediye başkanlığına seçildikten sonra seçilme yeterliliğini kaybeden veya görevini kötüye kullanma veya herhangi bir suçtan dolayı en az 6 ay hapse mahkum olan belediye başkanları, İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay tarafından bir ay içinde verilecek kararla başkanlıktan düşerler." denilmektedir. Bu madde dikkatli incelenince, iki ayrı başkanlıktan düşürme nedeninin bir arada düzenlendiği görülmektedir. Bunlardan birincisi belediye başkanının seçilme yeterliliğini kaybetmesi, diğeri de mahkum olmasıdır. Belediye Kanununun 91 inci maddesi hükmü bu şekliyle 12.8.1988 tarihine kadar yürürlükte kalıp uzunca bir süre uygulandığından, bu iki başkanlıktan düşürülme nedeninin ayrı ayrı incelenmesi yararlı olacaktır.

Belediye başkanlığına seçilme yeterliliği ile ilgili şartlar 2972 sayılı Kanunun 9 uncu maddesinde, en az altı ay süre ile o beldede oturmak, Milletvekili Seçim Kanununun 11 inci maddesindeki sakıncaları taşımamak, yirmi beş yaşını doldurmuş olmak şeklinde belirlenmiştir. 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 11 inci maddesinde de, milletvekili seçilmek için gerekli şartlar düzenlenmiştir. İşte bu iki Kanunda belediye başkanı seçilebilme için öngörülen şartların başkan seçildikten sonra kaybedilmesi halinde, başkan idari yargı yerlerinin kararı ile başkanlıktan düşer. Burada önemli olan başkan seçilebilme şartlarının başkan seçildikten sonra kaybedilmesidir. O nedenle başkan seçilmeden önce zaten seçilebilme yeterliliği bulunmayan bir kişinin bu durumunun seçildikten sonra anlaşılması halinde 91 inci maddeye göre başkanlıktan düşürülmesi mümkün değildir. Bu gibi durumlarda seçim mevzuatına göre konunun incelenmesi gerekir ve bu konuda Yüksek Seçim Kurulunca karar verilir.

91 inci maddede ayrıca belediye başkanının, başkanlığa seçildikten sonra suç işleyip mahkum olması hali de başkanlıktan düşürülme ne-

³² Karar yayınlanmamıştır.

deni olarak sayılmıştır. Esasen seçilmeden önce belli suçlardan dolayı belirli cezalara mahkumiyet, seçilme yeterliliğine engel olmaktadır. Bunun gibi seçildikten sonra işlenen suç ve alman mahkumiyet ve başkanlığın kaybı nedeni olarak görülmüştür.

Anılan maddede başkanlıktan düşürülme nedeni sayılacak suçlar ve ceza miktarı yönünden açıklama vardır. Maddede "görevi kötüye kullanma veya herhangi bir suçtan dolayı en az altı ay hapse mahkum" olma başkanlıktan düşme nedeni olarak gösterilmiştir. Dikkat edilirse görevi kötüye kullanma suçuna özel bir önem verilerek bu suçtan dolayı verilecek cezanın miktarı bir gün olsa bile düşme nedeni sayılmıştır. "Altı aylık mahkumiyetin görevi kötüye kullanma suçunu da kapsayıp kapsamadığı uygulamada değişik şekilde yorumlanmıştır. On birinci Dairenin daha eski kararlarında görevi kötüye kullanmaktan mahkumiyetin 6 aydan az olması halinde düşürülmeye karar verilmemiş, daha sonraları ise bu suçtan bir günlük mahkumiyet düşme nedeni sayılmıştır."³³

Danıştay 8 inci Dairenin yakın tarihli kararlarında da görevi kötüye kullanma (TCK. Madde 240) suçundan dolayı verilen ceza ne kadar olur ise olsun kesinleşmiş mahkumiyet kararı var ise bu durum düşme nedeni olarak kabul edilmekte idi. (Örnek, Danıştay 8 inci Dairenin E: 1986/52, K: 1986/45 sayılı kararı.)³⁴

Belediye Kanununun 91 inci maddesinin değiştirilmeden önceki şekline göre, görevi kötüye kullanma suçu dışında başka bir suçtan dolayı mahkum olan bir başkanın düşürülebilmesi için en az altı aylık mahkumiyet kararı verilmiş olması gerekli idi.

Başkanlıktan düşürülme karar verilebilmesi için mahkumiyet kararının kesinleşmiş olması şarttır. Mahkumiyet kararının kesinleşmesinden önce vesayet makamları da, yargı yerleri de başkanlıktan düşme konusunda herhangi bir işlem yapamazlar.

Ayrıca ceza mahkemesince verilen, cezanın tecil edilmesi veya paraya çevrilmesi de idari yargı yerlerince başkanlıktan düşürülmeye engel olarak görülmemektedir.

Buraya kadarki açıklamalarımız Belediye Kanununun 91 inci maddesinin değiştirilmeden, 12.8.1988 tarihinden önceki şekline göre yapı

³³ HONDU, Selçuk: A.g.m., Sh. 22.

³⁴ Bkz., BULUT, Mehmet: "Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Yargı Yerlerince Düşürülmesi", Türk İdare Dergisi, Sayı: 376, Sh. 41 - Kararın metni için Bkz., AYTAÇ, Fethi : A.g.e., Sh. 654.

lan açıklamalardır. Gerçekten bu dönemde mahkumiyet nedeniyle başkanlıktan düşürülme konusundaki Danıştay kararları da istikrar kazanmıştır.

12 Ağustos 1988 tarih ve 19897 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 335 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 3 üncü maddesi ile 1580 sayılı Kanunun 91 inci maddesi,

"Madde 91 — Belediye başkanlığına seçildikten sonra, seçilme yeterliliğini kaybeden belediye başkanları, İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay tarafından bir ay içerisinde verilecek kararla başkanlıktan düşerler." şeklinde değiştirilmiş ve bu değişiklik 12.8.1988 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Maddede yapılan bu değişiklikten sonra suç işleyen bir başkanın başkanlıktan düşürülebilmesi için, 2972 sayılı Seçim Kanununun 9 uncu maddesi ile atıf yapılan 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 11 inci maddesine bakmak gerekecektir. Bu maddenin (e) ve (f) bentlerinde sayılan ve seçilme yeterliliğini engelleyen suçların başkan seçildikten sonra işlenmesi halinde başkanın başkanlıktan düşürülmesine karar verilebilecektir. Anılan Kanunun 11 inci maddesinin (e) bendinde, "Taksirli suçlar hariç, toplam bir yıl veya daha fazla hapis veya süresi ne olursa olsun ağır hapis cezasına hüküm giymiş" olanların seçilemeyecekleri belirtilmiştir. Bu maddede, işlenen suçun niteliği (taksirli olup olmaması) ve hükmedilen cezanın miktarı göz önüne alınarak başkanlıktan düşürülme nedeni düzenlenmiştir. Bir kimse belediye başkanı seçildikten sonra taksirli suçlar hariç (bu suçlar için verilecek cezanın miktarı belirtilmemiştir.) diğer herhangi bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla hapis veya süresi ne olursa olsun ağır hapis cezasına mahkum olur ve bu karar kesinleşir ise başkanlıktan düşürülecektir. Ceza mahkemesince verilen karardaki cezanın miktarı, hapiste bir yıl veya daha fazla olması, ağır hapiste ise bir gün bile olması yeterlidir.

Seçilme yeterliliğinin kaybı nedeniyle konunun idari yargı yerlerine intikalinin İçişleri Bakanlığınca yapılması gerekmektedir. Fakat uygulamada bu konu üzerinde fazla durulmamakta ve valilikten yapılan intikaller de kabul edilmektedir.

Mahkumiyet nedeniyle başkanlıktan düşürülme ile ilgili eski ve yeni iki karar örneğini fikir vermesi açısından buraya alıyoruz.

Danıştay 11 inci Daire 27.4.1977 günlü ve E: 1977/5930, K: 1977/1651 sayılı kararında, "..... Belediye Başkanı müteceviz sarhoşluk suçundan iki ay hapis ve görevli iki memura hakaret

suçundan ikişer ay hapis ve 250 şer lira ağır para cezası olmak üzere 4 ay hapis ve 500 lira ağır para cezasına, sonuç olarak toplam 6 ay hürriyeti bağlayıcı ceza ile 500 lira ağır para cezasına mahkum olduğunun ve mahkumiyetin kesinleştiğinin dosyada mevcut ilâm örneğinin incelenmesinden anlaşılması sebebiyle adı geçen belediye başkanının başkanlıktan düşürülmesine..." karar vermiştir.³⁵

Danıştay 8 inci Dairece, 1580 sayılı Kanunun 91 inci maddesinde yapılan değişiklikten sonra verilen 5.10.1988 günlü ve E: 1988/708, K: 1988/633 sayılı kararda ise, "Hüküm veren Danıştay Sekizinci Dairesince işin gereği görüldü :

Görevi kötüye kullanma suçu nedeniyle 10 ay hapis, 5.000 lira ağır para cezası ile cezalandırılan, Belediye Başkanı

İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine, 1580 sayılı Yasanın 91 inci maddesi uyarınca belediye başkanlığından düşürülmesine ilişkin, Edirne idare Mahkemesinin 29.3.1988 günlü, E: 1987/440, K: 1988/71 sayılı kararının temyizden incelenerek bozulması istenilmektedir.

Dava dosyasının incelenmesinden, Edirne ili İpsala ilçesi

Belediye Başkanı olan belediye iş makinasının yaptığı işlerle ilgili olarak belediye gelirini kurallara aykırı olarak toplayıp harcamak suretiyle görevini kötüye kullandığı gerekçesiyle Edirne 2. Ağır Ceza Mahkemesinin 29.3.1986 gün ve E: 1985/222, K: 1986/56 sayılı kararı ile 10 ay hapis, 5.000 lira para cezası verildiği ve cezanın ertelendiği ve bu kararın Yargıtay 5. Ceza Dairesinin 7.7.1987 gün ve E: 1987/6313, K: 1987/3788 sayılı kararı ile onanarak kesinleştiği, içişleri Bakanlığının 1580 sayılı Yasanın 91 inci maddesi uyarınca gereğinin yapılması yolundaki isteği üzerine temyizden incelenerek bozulması istenilen Edirne idare Mahkemesinin 29.3.1988 günlü, 71 sayılı kararıyla ilgilinin belediye başkanlığından düşürüldüğü anlaşılmaktadır.

1580 sayılı Belediye Yasasının olay günündeki 307 sayılı Yasa ile değişik 91 inci maddesinde, belediye başkanlığına seçildikten sonra, seçilme yeterliğini kaybeden veya görevini kötüye kullanma veya herhangi bir suçtan dolayı en az 6 ay hapis cezası alan belediye başkanlarının içişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay tarafından düşürüleceği kuralı, 12.8.1988 günlü Resmi Gazetede yayınlanan 335 sayılı KHK ile, belediye başkanlığına seçildikten sonra, seçilme yeterliğini kaybeden belediye başkanlarının, içişleri Bakanlığı bildirisi üzerine Danıştay tarafından verilecek kararla başkanlıktan düşecekleri biçiminde değiştirilmiştir. Türk Ceza Kanununun 2 nci maddesinin son fıkrasında, bir

³⁵ Karar için Bkz., HAŞTEMOĞLU, Gündüz : A.g.e., Sh. 118.

suçun işlendiği zamanın yasası ile sonradan yürürlüğe giren yasa kuralları farklı ise; sanığın lehine olan yasanın uygulanacağı yolunda genel bir kural bulunmaktadır. Belediye başkanının başkanlıktan düşürüleceği, bir ceza kanunu uygulaması olmamakla beraber, söz konusu kuralın, bir mahkumiyet kararına dayanılarak verilen başkanlıktan düşürme kararına da uygulanabileceğini kabul etmek gerekir.

Bu durumda, yargılanması sonunda hapis cezası almış bir belediye başkanının düşürülebilmesi için 2972 sayılı Yasanın 9 uncu maddesinin göndermede bulunduğu 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Yasasının 11 inci maddesinde sayılan biçimde, taksirli suçlar dışında, toplam bir yıl veya daha fazla hapis veya süresi ne olursa olsun ağır hapis cezasına hüküm giymesi, böylece seçilme yeterliğini kaybetmiş olması gerekmektedir.

..... belediye başkanına ise, görevini kötüye kullanmaktan dolayı 10 ay hapis cezası verilmiş olduğundan, ortada 1580 sayılı Yasanın 335 sayılı KHK ile değişik 91 inci maddesi uyarınca, düşmeyi gerektiren nitelikte hapis cezası bulunmamaktadır.

Her ne kadar idare Mahkemesine belediye başkanının işlediği görevi kötüye kullanma suçu nedeniyle verilen belediye başkanlığından düşürülme kararında, kararın verildiği tarih itibarıyla, 1580 sayılı Yasanın 91 inci maddesi kuralına aykırılık bulunmamakta ise de, temyiz aşamasında 335 sayılı KHK ile 91 inci maddede yapılan değişiklikle bir yıldan az hapis cezasına hüküm giyen belediye başkanının seçilme yeterliğini kaybetmemesi nedeniyle görevinden düşürülmesine olanak bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle Edirne İdare Mahkemesinin 29.3.1988 günlü, E: 1987/222, K: 1988/71 sayılı kararının bozulmasına, uyumsuzluğun hukuki niteliği ve dosyada yer alan bilgi ve belgeler işin esası hakkında karar vermeye yeterli görüldüğünden, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasasının 49 uncu maddesi 2 nci fıkrası uyarınca Edirne ili, İpsala ilçesi Belediye Başkanı 1580 sayılı Yasanın 91 inci maddesi uyarınca belediye başkanlığından düşürülmesine ilişkin istemin reddine” karar verilmiştir.³⁶

Burada önemli bir konuya değinmekte yarar görüyoruz. Belediye Kanununun 91 inci maddesi yukarıda da açıklandığı üzere 335 sayılı KHK ile değiştirilmiştir. Bu kararnamenin tam adı ”1580 sayılı Belediye Kanunu ile 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Ka

³⁶ Karar yayınlanmamıştır.

nunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamedir. Bu kararnamenin başında kararnamenin 12.3.1986 gün ve 3268 sayılı Kanun ile 9.4.1987 gün ve 3347 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak çıkarıldığı belirtilmiştir. Her iki yetki Kanunu da memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kumrularının teşkilatında değişiklik yapılması için yetki veren kanunlardır. Bu yüzden 335 sayılı KHK'nin iptali için Anayasa Mahkemesine dava açılmış ve anılan Mahkemenin 8.2.1989 gün ve E: 1988/38, K: 1989/7 sayılı (Resmi Gazetede yayımlanışı 3.5.1989 gün ve 20157 sayılı) kararı ile, bu kararnamenin 3268 ve 3347 sayılı Yetki Kanunlarının kapsamı dışında kaldığından bahisle ip taline karar verilmiştir.

Bu iptal kararı sonucu önemli bazı hukuki sorunlar ortaya çıkması muhtemeldir. Şöyle ki;

1580 sayılı Kanunun 91 inci maddesi 335 sayılı KHK ile değiştirilmek suretiyle yürürlükten kaldırılmıştır. Değişik 91 inci maddeyi yürürlüğe koyan 335 sayılı KHK ise, Anayasa Mahkemesinin iptal kararı ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Bu durumda KHK'nin iptali ile 91 inci maddenin değişiklikten önceki şekli geri dönmüş olur mu? Veya bu konuda mevzuat boşluğundan mı söz edilecektir? Bu konunun dikkatli bir şekilde incelenmesi gerekir.

Eğer konu hakkında mevzuatta boşluk vardır dersek, o zaman suç işleyip mahkum olan belediye başkanlarının görevine son verilmesine hukuki imkân kalmaz.

Esasen bu konuda kanunda boşluk bulunduğu açıktır ve boşluğun acilen giderilmesi gereklidir. Çünkü 657 sayılı Kanun uyarınca kamu görevlisinin görevde iken belli suçları işlemesi veya belli miktarda cezaya mahkum olması halinde görevine son verilirken, kamu görevi yapan ve bazı bakımlardan memur sayılarak memurlara ait hükümlere tabi olan belediye başkanlarının, başkanlıkları döneminde suç işlemleri halinde görevlerine son verilememesinin çelişki ve eşitsizlik yarattığı ve personel hukuku ilkeleri ile kamu hizmeti ilkelerine ters düştüğü açıktır. Onun için kanunda gerekli düzenleme yapılarak konunun karmaşadan kurtarılması gereklidir.

Özel hukukta benzer bir hukuki durum geçmişte yaşanmıştır. 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu, sonradan 1973 tarihinde yürürlüğe giren 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır.

1757 sayılı Kanun ise Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş ve yeni yasal düzenleme yapılması için bir yıllık süre verilmiştir. Fakat verilen bu süre içinde yeni bir kanun çıkarılmamış ve 4753 sayılı Kanunun uygulanıp uygulanamayacağı konusunda tereddütler ortaya çıkmıştır.

Yargıtay İçtihatları Birleştirme Kurulunun 24.5.1982 gün ve 1981/1 esas sayılı karar ve Hukuk Genel Kurulunun 13.2.1985 gün ve E: 1983/ 5-388, K: 1985/82 sayılı kararları ile 4753 sayılı Kanunda öngörülen devir ve temlik takyitlerinin 1757 sayılı Kanunun iptalinden sonra yürürlükte olduğu kabul edilmiş, bir bakıma 1757 sayılı Kanunun iptali üzerine 4753 sayılı Kanunun uygulanabilirlik kazandığı benimsenmiştir.

Özel hukuk alanında ortaya çıkan bu durumla 1580 sayılı Kanun ve 335 sayılı KHK arasındaki ilişki benzerlik arz etmektedir. Esasen 1580 sayılı Kanunun 91 inci maddesi 335 sayılı KHK ile değiştirilip kaldırılmıştır. Dolayısıyla 91 inci maddenin eski şeklinin uygulanmasına bu kararname mani olmuştur. Bu mani Anayasa Mahkemesinin iptal kararı ile ortadan kalktığına göre, “mani zail olduktan, memnu avdet eder” kaidesi uyarınca, 91 inci maddenin KHK ile değişmeden önceki şeklinin uygulanabileceği düşünülebilir. Fakat gerek İdare’deki gerekse İdarî mahkemelerdeki tereddütlerin giderilmesi açısından bu konuda 1580 sayılı Kanuna derhal yeni bir hüküm konulmalıdır.

4 — Belediye Meclisinin Feshi Dolayısıyla Başkanlıktan Düşürülme

Belediye Kanununun 53 üncü maddesinde belediye meclisinin feshini gerektiren sebepler dört bent halinde sayılmış, aynı maddenin son bendinde “Yukarıdaki bentlerde açıklanan fiil ve işlemlere katılan belediye başkanlarının da Danıştay kararı ile görevine son” verileceği hükmü getirilmiştir. Bu madde hükmüne göre meclisin feshini gerektiren fiil ve işlemlere belediye başkanının da iştiraki halinde meclis feshedilirken başkanın da düşürülmesine karar verilecektir.

Belediye başkanı ile belediye meclisi üyeleri ayrı ayrı seçildiklerinden meclisin feshi halinde belediye başkanı da otomatikman başkanlıktan düşmez. “Mevzuata uygun hareket eden ve belediye meclisinin feshini gerekli ve haklı kılan fiil ve işlemlere katılmayan belediye başkanının görevine devam etmesi tabiidir. Aksine meclisin davranış ve kararlarına katılmış olan belediye başkanının da meclisle birlikte görevine son verilmesi de o kadar tabiidir.”³⁷

Uygulamada, meclis üyelerinin çoğunluğu ile başkanın aynı partiden seçilmeleri halinde genelde bu iki organ arasında uyum içinde bir

³⁷ AYTAÇ, Fethi: A.g.e., Sh. 436.

çalışmanın varlığı izlenmektedir. Aksi halde bu iki organ arasında gereksiz çekişme ve yıpratmalar olmaktadır. Demokrasinin gereği, parti farklılığı, karşılıklı engellemeye değil hizmetin daha iyi yürütülmesine vesile olmalıdır.

Bu kanunda Danıştay 11 inci Dairesinin 5.7.1979 günlü ve E: 1979/ 914, K: 1979/3538 sayılı kararı güzel bir örnek teşkil etmektedir. Anılan Daire bu kararında, "Olayda, dava dosyasındaki belgelerin incelenmesinden; belediyesinin 1977 yılına ilişkin kesin hesap cet

vellerinin, muhasebe kayıtlarının Belediye Muhasebe usullerine ilişkin Tüzük hükümlerine uygun olarak tutulmaması, görevden alman eski hesap işleri müdürünün devir teslimde bulunmaması, hesaplarda hata ve eksikliklerin bulunması ve hesapların Yerel Yönetim Bakanlığınca teftişinin istenmesine karşın teftişin yapılmaması nedeniyle belediye başkanınca hazırlattırılıp meclise sunulmadığı, belediye meclisinin de 29.9.1978 gününde yaptığı olağanüstü toplantıda kesin hesap cetvellerinin yapılamayışına neden olarak gösterilen bu hususları yerinde görerek kesin hesap cetvellerinin teftiştan sonra hazırlanmasını kararlaştırdığı anlaşılmıştır.

Belediye meclisinin yukarıda anılan yasa hükümleri uyarınca mevcut duruma göre çıkarılması mümkün olan kesin hesabın düzenlenerek incelemeye sunulmasına olanak verecek biçimde önlem ve kararlar alması ve bu suretle görevinin gereğini yerine getirmesi gerekirken kesin hesapları hazırlatmamış belediye başkanının görüşünü benimseyerek görevini yapmadığı ve meclis işlerini sekteye uğrattığı geciktirdiği açıktır.

Bu nedenlerle belediye meclisinin süresi içinde görevini yapmadığı ve bu durumun meclisin işlerini geciktirip sekteye uğrattığı sonucuna varıldığından 1580 sayılı Yasanın 53 üncü maddesi uyarınca belediye meclisinin feshine, bu sonuca belediye başkanı da katılıp neden olduğundan aynı maddenin son fıkrasına göre Belediye Başkanı

..... başkanlık görevine de son verilmesine" karar vermiştir.

5 — Görevi Terk Nedeniyle Başkanlıktan Düşürülme

1580 sayılı Kanunun 93 üncü maddesinde, 1987 yılında 3394 sayılı Kanunla yapılan değişiklik sonucunda görevine mazeretsiz olarak gelmeyen başkanlar için yeni bir düşme nedeni getirilmiştir. Sözü geçen 93 üncü maddenin son bendinde, "Belediye başkanının görevini mazeretsiz ve kesintisiz olarak 20 günden fazla terk etmesi ve bu durumun mahallin en büyük mülki amirince tespit edilmesi ve İçişleri Bakanlığına bildirisi üzerine idari yargı tarafından bir ay içinde verilecek kararlar

belediye başkanı başkanlıktan düşer." denilmektedir. Bu madde uyarınca başkanlıktan düşürülme için başkanın, mazereti olmadan en az 20 gün veya daha fazla süre ile görevini terk etmesi, bu durumun mülki amirce tespit edilmesi gerekmektedir. 657 sayılı Kanunun 94 üncü maddesinde devlet memurları için benzer bir hüküm vardır. Bu hükme göre mazeretsiz olarak 10 gün görevine gelmeyen memurun çekilmiş sayılacağı belirtilmiştir.

Belediye başkanlarının izinsiz olarak görev yerini terk etmeleri, işlerin aksaması ve yönetimin durması nedenleri kanun koyucuyu böyle bir hüküm koymaya yöneltmiştir. Zaman içinde, özellikle küçük yerleşim belediye başkanlarının sık sık görev yerlerini terk ettikleri ve göreve gelmedikleri görülmüştür. Bu yüzden caydırıcı olarak ve mahalli hizmetin aksamaması için Belediye Kanununun 93 üncü maddesine bu bent eklenmiştir.

İdari yargı yerlerince bu madde hükmüne göre denetim yapılırken, göreve gelmemenin en az 20 gün veya daha fazla olup olmadığı, bu sürenin kesintisiz olup olmadığı incelenecektir. Bu durumda bir yıl içinde aralıklı olarak toplam 20 gün göreve gelmeme veya kesintisiz, mesela 17 gün göreve gelmeme durumunda başkanlıktan düşürülmeye karar verilemeyecektir. 93 üncü maddenin incelenmesinden, göreve gelmemenin mahallin en büyük mülki amirce tespit edilmesi ve bu konuda tutanak düzenlemesi gerektiği anlaşılmaktadır.

BÖLÜM III.

İL ÖZEL İDARELERİNİN

SEÇİLMİŞ ORGANLARININ ORGANLIK

SIFATINI KAYBETMESİ

İl Özel İdarelerinin kuruluş, görev ve yetkileri ile teşkilatı; idare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatinin 74 ve müteakip maddelerinde düzenlenmişti. Sözü geçen Kanun, Osmanlı döneminden intikal etmiş olup, 1 ila 74 üncü maddeleri İl'in genel idaresini düzenlediği için daha önce kaldırılmıştı. 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı Kanunla, anılan Kanunun ismi "İl Özel İdaresi Kanunu" olarak değiştirilmiş, ayrıca bazı maddeleri değiştirilmiş bazı yeni maddeler de eklenmiştir.

İl Özel İdaresinin Vali, İl Daimi Encümeni ve İl Genel Meclisi olmak üzere üç ana organı olup bunlardan Vali icra, İl Daimi Encümeni ile İl Genel Meclisi karar organlarıdır.

I. İl Genel Meclisinin Feshi

İl Genel Meclisi, İl Özel İdaresinin seçimle iş başına gelen en üst karar organıdır. Bu meclisin üyeleri de, her ilçe bir seçim çevresi kabul edilerek seçilirler. İlçe nüfusuna göre seçilen üyelerin toplamı İl Genel Meclisini oluştururlar.

II. İl Genel Meclisinin Feshi Nedenleri

İl Genel Meclisinin feshi nedenleri İl Özel İdaresi Kanununun 125 inci maddesinde 4 bent halinde sayılmıştır. Fesih nedenleri incelendiğinde, bunların belediye meclisinin feshi nedenleri ile benzerlik arz ettiği görülmektedir. Bu sebepleri de il genel meclisine ait özelliklerini belirtmek suretiyle ayrı ayrı incelemekte yarar vardır. Yalnız konunun detayları daha önce belediye meclisinin feshi sebepleri dolayısıyla incelenmişti.

A. İl Genel Meclisinin Kanunen Belirli Olan Olağan veya Olağanüstü Toplantılar Dışında Toplanması

İl Genel Meclisi, Kanunun değişik 111 inci maddesine göre her yıl Mayıs ve Kasım aylarının ilk haftasında 30 günü geçmemek üzere olağan olarak toplanır. Eğer bu toplantı süresi içinde konuların incelenmesi ve görüşülmesi sona ermez ise meclis, sebeplerini İçişleri Bakanlığına bildirmek şartı ile on günü geçmemek üzere toplantıyı uzatabilir. İl Genel Meclisinin toplantıya başlama ve bitiş tarihleri İçişleri Bakanlığına bildirilir.

İl Özel İdaresi Kanununun 114 ve 115 inci maddelerinde ise, il genel meclisinin olağanüstü hallerde nasıl toplanacağı hükme bağlanmıştır. Bu hükümlere göre devletçe ve vilayetçe gerek görüldüğünde zamanı ve toplantının süresi önceden belirlenerek meclisin olağanüstü toplantıya çağırılması mümkündür. Olağanüstü toplantının gündemi önceden tespit edilip üyelere toplantı davetiyesi ile birlikte gönderilir. Bu şekilde toplanan il genel meclisi, gündemde bulunan konular dışındaki konuları görüşemez.

B. İl Genel Meclisinin Kanunen Belirli Olan Yerden Başka Yerde Toplanması

İl genel meclisinin bu nedenle feshi de belediye meclisinin feshi nedenine benzemektedir. İl Özel İdaresi Kanununda il genel meclislerinin nerede toplanacağı açıkça belirtilmemiştir. Fakat her ilin, il özel idare binası içinde genel meclis için ayrılmış bir toplantı salonu vardır. İşte

önceden beri il genel meclisinin toplantı yaptığı salon varken, bu salon dışında herhangi bir salonda mesela bir sinema salonunda il genel meclisi toplantısı yapılması halinde, Kanunun 125/2 nci maddesine aykırı hareket edilmiş olacak ve il genel meclisinin feshi sebebi ortaya çıkacaktır.

İl Özel İdaresi Kanununun 127 nci maddesinde, İl genel meclisinin belirli toplantı dönemi haricinde toplanması veya kanunen belirli yerden başka yerde toplanması halinde bu toplantılarda alınan kararların "Keenlenyekün" yok hükmünde olduğu belirtilmiş ve valinin bu tür toplantıları dağıtmakla görevli olduğu hükme bağlanmıştır.

C. İl Genel Meclisinin Kendisine Verilen Görevleri Süresi İçinde Yapmaktan Çekinmesi ve Bu Halin İl Genel Meclisine Ait İşleri Gecikmeye Uğratması

İl genel meclisinin oluşumu, il genel meclisi üyelerinin seçimi ve meclisin görevleri İl Özel İdaresi Kanununun 103 ila 135 inci maddeleri arasında gösterilmiştir. İşte bu Kanunla verilen görevleri il genel meclisi süresi içinde yapmaz ise ve bu durum il genel meclisinin işlerini sekteye ve gecikmeye uğratarı ise bu durumda meclis feshedilebilecektir. Mesela İl Özel İdaresine ait bütçenin yapılması ve kabulü görevi il genel meclisine aittir. Eğer meclis bütçeyi hazırlayıp görüşerek kabul etmez ise görevini yapmamış olacaktır.

D. İl Genel Meclisinin Siyasi Meseleleri Müzakere Etmesi veya Siyası Temennilerde Bulunması

İl genel meclisinin siyasi meseleleri müzakere etmesi veya siyasi temennilerde bulunması Kanunun 124 üncü maddesine göre "katiyen memnudur." Eğer il genel meclisinin bu yolda bir faaliyeti tespit edilirse bu da fesih sebebi sayılır. Yukarıda da belirtildiği üzere kanun koyucu tıpkı belediye meclislerinde olduğu gibi il genel meclisinin de siyasete girmeden objektif ve tarafsız hizmet vermesini istediği için, üyelerinin belli partilerden seçilmesine rağmen seçildikten sonra tarafsız hizmet vermelerini arzulamıştır.

Belediye meclisinin feshi nedenleri ile il genel meclisinin feshi nedenleri benzerlik arz ettiğinden ve konu belediye meclisinin feshi dolayısıyla yeterince incelendiğinden burada ayrıca geniş açıklama yapılmamıştır.

Yukarıda belirtilen fesih nedenlerinin herhangi birinin varlığı halinde vali tarafından durum gerekçeleriyle birlikte İçişleri Bakanlığına

bildirilir. Bu bildiri üzerine konu İçişleri Bakanlığı tarafından Danıştay'a intikal ettirilir. Danıştay 8 inci Dairesi konuyu inceler ve fesih sebeplerinin varlığını tespit ederse il genel meclisinin feshine karar verir.

Bu durumda o ilde yeniden seçim yapılarak yeni il genel meclisi seçilir. Seçilen meclis eski meclisten kalan süreyi tamamlar.

İl genel meclisinin feshine dair kararları daha önceki yıllar bakımından yaptığımızda bu konuda son yıllarda Danıştay'a yapılmış başvuruya rastlayamadık. Danıştay 8 inci Dairesinin, bu konuları inceleyecek görevli mahkemenin belirlenmesine ilişkin içtihatlarına göre, il genel meclisinin feshi konusunun mahalli idare mahkemelerinde incelenmesi mümkün olmayıp bizzat Danıştay 8 inci Dairesince incelenmesi gerekmektedir. Çünkü ilçe ve kasabalarda il genel meclisleri bulunmamaktadır.

İl genel meclisinin feshine dair kararları daha önceki yıllar bakımından inceleyen Sayın Gündüz Hatemoğlu da incelemesinde, “Araştırmalarımızla il genel meclisinin feshi konusunda Danıştay’a yapılmış bir başvuruya rastlayamadık. Kanımızca, İl Özel İdaresinin başında vali gibi seçkin bir bürokratin bulunması, il genel meclisi tarafından yapılacak çalışmalarla ilgili hazırlıkların vali ve onun emrindeki teşkilatla yürütülmesi, meclis kararlarının ancak valinin onaması ile yürürlüğe girmesi ve bu kararların vali tarafından yerine getirilmesi, il genel meclisinin feshedilmesine neden olabilecek kanunsuzlukları önlemektedir”³⁸ demektedir. Gerçekten il özel idaresinin başı olan valinin genel idareye dahil olması ve il özel idaresi üzerindeki etkinliği sayesinde fesih nedenleri ortaya çıkmamaktadır. Günümüzde il özel idarelerinin hizmet yönünden etkinliklerinin azalmasının da bunda önemi bulunmaktadır.

BÖLÜM IV.

MAHALLİ İDARELERİN SEÇİLMİŞ ORGANLARININ

ORGANLIK SIFATINI KAYBETMELERİNE İLİŞKİN

USUL KURALLARI

Yukarıdaki bölümlerde mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarının kaybı nedenlerini inceledik. Şimdi böyle bir hukuki sonucun ortaya çıkabilmesi için, konunun idari yargı yerlerinde incelenmesi sırasında uyulması gereken yargılama usulü konularını ince

³⁸ HAŞTEMOĞLU, Gündüz: A.g.e., Sh. 140

leyeceğiz. Yalnız muhtarlık sıfatının kaybı ile belediye başkanlığından düşürülme ve meclis fesihlerine ilişkin usul hükümleri ayrı özellik arz ettiğinden ayrı ayrı incelenecektir.

I. Belediye Başkanlığından Düşürülme, Belediye ve İl Genel Meclisinin Feshi İsteklerinin İdari Yargı Yerlerinde İncelenmesine İlişkin Yargılama Usulü Kuralları

A. Genel Olarak

Belediye başkanlığından düşürülme, belediye ve il genel meclislerinin feshi talepleri ile ilgili uyuşmazlıkların çözümünde uygulanacak yargılama usulüne ilişkin kuralların bir kısmı, Belediye, bir kısmı da İdari Yargılama Usulü ve Danıştay Kanunlarında yer almıştır. Bu Kanunlarda yargılama usulü bakımından boşluk bulunan hususlarda ise, İdare Mahkemeleri ve Danıştay'ın içtihatları ile bu boşluklar doldurulmuştur. Kanaat'ımızca esas itibariyle bu konudaki usul kurallarının değişik kanunlarda yer alması yerine hepsinin İdari Yargılama Usulü Kanununda toplanması daha isabetli olacaktır.

B. Konuların İdari Yargı Yerlerine İntikali Biçimi

Belediye başkanlarının düşürülmesine ve meclisin feshine ilişkin konuların idari yargı yerlerine kimler tarafından ve nasıl intikal ettirileceği Belediye ve İl Özel İdaresi Kanunlarında gösterilmiştir. Bu hükümlere göre;

Yıllık çalışma raporunun yetersizliği veya meclis üyelerinden herhangi birisi tarafından verilen gensoruya başkanın verdiği cevapların yetersizliği nedeniyle düşürülme isteklerinde bu konular, vali tarafından idari yargı yerlerine intikal ettirilir. Bu nedenle düşürülmesi istenen belediye başkanı ilçe belediye başkanı bile olsa o ilçe kaymakamının bu isteği kendi mütalâası ile birlikte bağlı olduğu valiliğe göndermesi, Vali'nin de bu isteği idari yargı yerlerine intikal ettirmesi gerekir. Eğer düşürülmesi istenen belediye başkanı il belediye başkanı ise bu sefer konu gene valilik tarafından idari yargı yerlerine intikal ettirilir. Fakat bu sırada valiliğin mütalâası gönderme yazısına eklenir.

Mahkumiyet nedeniyle başkanlıktan düşürülme istekleri ile belediye ve il genel meclisinin feshi isteklerinin İçişleri Bakanlığınca idari yargı yerlerine intikal ettirilmesi gerekir.

Kanun koyucu ceza mahkumiyeti nedeniyle başkanlıktan düşürülme ve belediye ve il genel meclisinin feshi isteklerine, İçişleri Bakanlığı mütalâasının eklenmesini öngörmemiştir.

İçişleri Bakanlığının mütalâa verme zorunluluğunun bulunmaması uygulamada idari yargı yerlerinin yorumlama yapmalarına neden olmuştur. Gerçekten uygulamada mahkumiyet nedeniyle ilçe belediye başkanlığından düşürülmeye veya ilçe belediye meclisinin feshine ilişkin isteklerin valilikçe İdare Mahkemelerine intikal ettirilmesi halinde, konunun İçişleri Bakanlığınca intikal ettirilmemesi usul eksikliği olarak görülmemektedir. Bu husus konuya ilişkin kararlarda, "Kanunda isteğin İçişleri Bakanlığından yapılacağı belirtilmekte ise de, gerek 5442 sayılı Kanuna göre valinin diğer Bakanlıklar gibi İçişleri Bakanlığının da temsilcisi olması, gerekse kanun metninde Bakanlığın düşüncesini bildirmesi veya gerekçe göstermesini zorunlu kılan bir hüküm bulunmaması nedeniyle, işin daha da uzamaması için isteğin valilikten gelmesinde sakınca görülmemiştir." şeklinde karşılanmıştır.

Kanun koyucu başkanlıktan düşürmenin nedenlerine göre ve meclis feshlerinde konuyu intikal ettirecek makamları ayırmıştır. Bununla özel bir amaç güdüldüğü açık değildir. Üstelik kanun çıktıktan sonra şartlarda, idari yargı yerlerinde ve Türk idari yapısında çok büyük değişiklikler meydana gelmiştir. Bu bakımdan konuyu yargı yerlerine intikal ettirecek makamın mütalâasına ihtiyaç olup olmadığına, başkan veya meclisin, ilçe ve kasaba belediye başkanı ve meclisi olup olmadığına göre, başkanlıktan düşürme ve meclis feshi isteklerini idari yargı yerlerine intikal ettirecek makamların yeni baştan belirlenmesi yararlı olacaktır.

Burada önemli hukuki bir sorun da Belediye ve İl Özel İdaresi Kanununa göre başkanlıktan düşürülme ve fesih konularını yargı mercilerine intikal ettirecek olan makamların bu konuda takdir haklarının bulunup bulunmadığı konusudur. Başka bir anlatımla valilik veya İçişleri Bakanlığı, kendilerine gelen başkanlıktan düşürülme veya fesih isteklerini isterse idari yargı yerlerine intikal ettirmeyebilirler mi?

Kanaat'ımızca bu mümkün değildir. İlgili kanun hükümlerindeki konunun intikaline dair emredici hükümlerden, bugüne kadar olan uygulamadan, bu konuda valilik ve İçişleri Bakanlığının takdir hakkının bulunmadığı sonucuna ulaşılmaktadır. Kanun koyucunun bu makamları aracı kılmasının önemi, bilhassa mütalâa eklenmesi öngörülen konular içindir.

C. UYUŞMAZLIĞI ÇÖZÜMLEYECEK GÖREVLİ MAHKEME

Başkanlıktan düşürülme ve meclis feshi isteklerini inceleyecek görevli mahkeme konusu 1982 yılından bugüne kadar gerek Danıştay içtihatlarıyla, gerekse mevzuatla önemli değişiklikler göstermiştir.

Belediye Kanununun 61, 76 ve 53 üncü maddeleri incelendiğinde bu tür isteklerin Danıştay tarafından inceleneceği belirtilmiş ise de, bu hükümler ilk derece İdare Mahkemelerinin kurulmasından önce çıkarılmıştır. Gerçekten bu dönemde, yani 521 sayılı Danıştay Kanununun yürürlükte bulunduğu 1982 yılına kadar, başkanlıktan düşürülme ve meclis feshi istekleri, Danıştay'ın dava dairelerinden olan On birinci Dairesi tarafından incelenip çözümlenmiştir.

Ancak 1982 yılında 2576 sayılı Kanunla ilk derece İdare Mahkemeleri kurulmuş ve 521 sayılı Kanun kaldırılarak yerine 2575 sayılı Danıştay Kanunu uygulamaya konulmuştur.

2575 sayılı Kanun incelendiğinde, bu Kanunun 24/2 nci maddesinde, Danıştay'ın il merkezi belediyeleri ile İl Özel İdarelerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istekleri inceleyeceği, 32/b maddesinde ise, mahalli idarelerin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusunun Danıştay Sekizinci Dairenin görevleri arasında olduğu belirtilmiştir.

Sözü geçen 24 üncü maddede il ve ilçe ayrımı yapıldığı halde, 32 nci maddede tüm mahalli idarelerin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarının kaybı konusu Danıştay Sekizinci Dairenin görevleri arasında sayılmıştır. İşte bu iki hüküm nedeniyle Danıştay Sekizinci Dairesi ile İdare Mahkemeleri arasında ilk anda görüş ayrılıkları ortaya çıkmış ve İdare Mahkemeleri bu konudaki istekler üzerine verdikleri kararlarda il, ilçe ayrımı yapılmaksızın başkanlıktan düşürülme ve meclis feshi isteklerinin Danıştay'ca incelenip çözümleneceğini karara bağlamışlardır. Danıştay Sekizinci Dairesi ise il belediyeleri ile İl Özel İdarelerinin organlarına ilişkin başvuruların ilk derecede Danıştay'da, bunların dışındaki ilçe ve kasaba beledîîleri ile ilgili başvuruların ise ilk derecede mahalli İdare Mahkemesinde, temyizden Danıştay'da inceleneceğini içtihat etmiştir.

Bu konu ilk anda görevsizlik ve gönderme kararları ile Danıştay'la çeşitli illerdeki İdare Mahkemeleri arasında gidip gelmiş, sonuçta Danıştay'ın içtihatı doğrultusunda yerleşmiştir. 10 Nisan 1990 tarihinde, 2577 sayılı Kanuna ek madde - 2 ekleninceye kadar görevli mahkeme bu içtihatla göre belirlenmiştir.

10 Nisan 1990 tarihinde yürürlüğe giren 3622 sayılı Kanunla 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununa ek madde - 2 eklenmiş ve 3619 sayılı Kanunla Danıştay Kanununun ilk derecede bakacağı işleri düzenleyen 24/2 maddesi de değiştirilmiştir.

Bu değişiklikle il ve ilçe mahalli idareleri ayırımına son verilmiş ve bütün belediyeler ile İl Özel İdarelerinin seçilmiş organlarına ilişkin isteklerin ilk ve son derecede Danıştay'da inceleneyeceği belirtilmiş, böylece hâlâ daha zaman zaman ortaya çıkan görevli mahkeme konusundaki çekişme ortadan kaldırılmıştır.

Kanaat'ımızca mahalli idarelerin seçilmiş organlarına ilişkin isteklerin Danıştay'ın görevine verilmesi daha önce yayınlanmış makalelerimizde de belirttiğimiz üzere çok isabetli olmuştur. Esasen il ve ilçe belediyeleri ayırımı suni bir ayırım olup, mevzuattaki boşluktan ortaya çıkıyordu. Bundan böyle gerek ilk derecede, gerekse ikinci derecede bu uyuşmazlıklar Danıştay'ca incelenecek, bu sayede içtihat birliği sağlanacaktır.

Daha önce savunduğumuz gibi bu tür isteklerin incelenmesinde uyulacak usul hükümlerinin ve görevli mahkemeye ilişkin hükmünde İdari Yargılama Usulü Kanununa konulması isabetli ve yerinde olmuştur. Çünkü idari dava ve başvurularda uygulanacak usul kurallarının yer aldığı ve toplandığı kanun dururken, mahalli idarelerin seçilmiş organlarına ilişkin usul hükümlerinin diğer kanunlara konulması isabetli olmazdı.

Aslında görevli mahkemenin belirlenmesi konusunda çok karar örnekleri varsa da konu 3622 sayılı Kanunla kesin olarak çözümlendiğinden bunların yeniden buraya alınmasına gerek görülmemiştir. (Bu konuda geniş bilgi ve içtihatlar için yüksek lisans tezinin 68 - 79 uncu sayfalarına bakılabilir.)

D. İdari Yargı Yerlerince Yapılacak İncelemelerin ve Verilen Kararların Niteliği

Başkanlıktan düşürölme ve meclis feshine ilişkin idari yargı yerlerine intikal ettirilen uyuşmazlıkların niteliklerinin tespiti gerekir. Bilindiği üzere en az iki kişi arasında bir niza bulunduğu takdirde bu nizamın çözümü için başvuru yola dava yolu diyoruz. Başkanlıktan düşürme ve meclis feshi istemlerinde gerçekten idari davalarda aranan bu iki nitelik var mıdır?

Dikkatli incelenirse meclis feshi ve başkanlıktan düşürölme isteklerinde bir idari davada bulunması gereken unsurların bulunmadığını görüyoruz. Bu başvuru idari yargı yerlerine yapılan özel bir başvuru türüdür. Nitekim konu idari yargı yerlerine, aralarında bu konuda çekişme bulunan kişiler tarafından değil de, kaymakam, vali, İçişleri Bakanlığı gibi uyuşmazlığın dışında olan kişilerce intikal ettirilmektedir.

Başvuru özel nitelik arz ettiği gibi, bu başvuru üzerine idari yargı mercilerince yapılan inceleme ve verilen kararlarda, idari davaların incelenmesinden ve usulünden farklılık arz etmektedir.

Yalnız şunu belirtmek gerekir ki idari yargı yerlerince verilen bu kararlar gerek organik gerekse maddi açıdan yargısal birer tasarruflardır. Çünkü bağımsız mahkemeler tarafından Anayasanın, Danıştay Kanununun ve İdari Yargılama Usulü Kanununun hükümlerine göre verilmişlerdir.

İdare Mahkemelerinin ve Danıştay'ın ilk derecede verdiği kararlar incelendiğinde, bu kararlarda taraflar için davacı ve davalı ifadelerinin kullanılmadığı, bunun yerine;

İstekte Bulunan : Valiliği

Karşı Taraf : İlçesi Belediye Başkanı

gibi ifadelere yer verildiği görülmektedir.

E. Başkanlıktan Düşürülme ve Meclis Feshi İsteklerinin İdari Yargı Yerlerinde İncelenmesi Sırasında Karşılaşılan Diğer Usul Konuları

Bu konudaki isteklerin idari yargı yerlerine* intikali üzerine, bu isteklerin esas defterine kaydı sonunda açılan dosyaların mahkemece (hukuki veya fiili) tekemmül (taraflar arasında yazışma yapılarak dosyanın karar verilebilecek hale getirilmesi) ettirilip ettirilmeyeceği konusunda İdari Yargılama Usulü Kanununun eski şeklinde açık bir hüküm yoktu. Bu dönemde bu konudaki dosyalar tekemmüle tabi tutulmadan karara bağlanıyordu. Bu husus ciddi tenkit konusu olmakta idi. Gerçekten herhangi bir kamu görevlisinin savunması alınmadan kendisine disiplin cezası dahi verilemez iken, seçimle işbaşına gelen bir belediye başkanı hakkındaki istek, bu şahsın savunması alınmadan karara bağlanabiliyordu. İşte bu nedenle 2577 sayılı Kanuna eklenen ek 2 nci maddede Danıştay'a yapılan başvuru başkanın düşürülmesi hakkında ise, başkanın, meclislerin feshi hakkında ise meclis başkan vekillerinin 15 gün içinde savunmasının alınması esası getirilmiştir. Bu şahıslar belirtilen süre içinde cevap vermezler ise dosya gene tekemmül etmiş sayılacaktır. İşin niteliği ve beklemeye tahammülü olmadığı için idari davalarda tekemmül için öngörülen 30 günlük süre yerine 15 günlük süre kabul edilmiştir.

Ek madde - 2 de ayrıca bu tür uyuşmazlıkların incelenmesinde duruşma yapılıp yapılamayacağına ilişkin konuya da açıklık getirilerek kararın dosya ve evrak üzerinden verileceği, duruşma yapılmayacağı belirtilmiştir.

Danıştay bu istekleri incelerken dosyada karar vermek için yeterli bilgi ve belge bulunmadığını anlarsa ara kararı vererek gerekli bilgi ve belgeyi getirebilir.

Danıştay Başkanlık Kurulu ve Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun ilke kararlarına göre bu konular Danıştay'da diğer davalara göre öncelikle karara bağlanacak işlerdendir.

F. Başkanlıktan Düşürülme ve Meclis Fesihleri Hakkında Verilen Kararlara Karşı Kanun Yollarına Başvurulması

Önceki dönemde başkanlıktan düşürülme ve meclis fesihleri hakkında verilen İdare Mahkemeleri kararlarına karşı temyiz yoluna, Danıştay Sekizinci Daire kararlarına karşı karar düzeltme yoluna başvurulup başvurulmayacağı konusunda açık bir hüküm yoktu. Fakat Danıştay içtihatları ile ilçe belediyeleri hakkında İdare Mahkemesince verilen kararlara karşı temyize, il belediyeleri hakkında Sekizinci Daire tarafından verilen kararlara karşı da karar düzeltme yoluna başvurulması kabul edilmişti. Bu durumda idari davalara ilişkin 60 günlük temyiz süresi ve tekemmül usulü uygulandığından işin sonuçlanması çok uzuyor ve mahalli idarelerde karar veya icra organı boşluğu ortaya çıkıyordu. Bu konuda kesinleşme zamanının belli olmaması nedeniyle çok önemli başka sakıncalar da ortaya çıkıyordu. İşte bu nedenle 2577 sayılı Kanuna eklenen 2 nci madde ile Danıştay Sekizinci Dairenin bu konudaki kararlarına karşı on beş gün içinde idari dava daireleri kuruluna itiraz edilebilme imkânı getirilmiştir. Dikkat edilirse maddede itiraz yolu düzenlenmiştir, temyiz imkânı tanınmamıştır. Üstelik işin niteliğine uygun olarak itiraz süresi kısa tutulmuştur.

İdari Dava Daireleri Kurulu bu tür itirazları bir ay içinde karara bağlamak zorundadır. Bu kurulun karar vermesi yönünden de tahdidi süre konulmuş ve kurulun bu kararlarına karşı başka bir mercie başvuru imkânı tanınmamış, kararın bu aşamada kesinleşmesi istenmiştir. İşin niteliği bunu gerektirmektedir. Çünkü başkanlıktan düşürülmenin veya meclis feshinin kesinleşmesi ile birlikte Yüksek Seçim Kurulu o beldeye yeniden seçim için gerekli faaliyetlere başlayacaktır. Geçmiş dönemde bu konudaki kararlara karşı idari davalardaki temyiz usulüne ve buna ait sürelere göre kanun yollarına başvurulduğu için konunun açıklığa kavuşması ve kesinleşmesi gecikiyor, bu da otorite boşluğu yaratıyordu.

Yeni düzenleme ile yukarıda da belirtildiği üzere temyiz yerine itiraz başvurusu kabul edilmiş ayrıca başvuru süreleri kısa tutulmuştur.

Kanun koyucunun bu davranışı ile konuyu bir an önce sonuçlandırmak ve açıklığa kavuşturmak istediği anlaşılmaktadır. 521 sayılı Kanun zamanında başkanlıktan düşürülme ve meclis feshi kararlarına karşı kanun yollarına başvuru imkânı bile tanınmamıştır.

Burada bir de Danıştay Sekizinci Daire kararlarına karşı itiraza başvurma ehliyetinden bahsetmekte yarar vardır. Bu konuda gerek yeni değişiklikle gerekse 2577 sayılı Kanunun eski şeklinde bir hüküm yoktur. 521 sayılı Kanun zamanında, kanun yollarına başvuru imkânı tanınmadığı için bu konuda On birinci Dairede içtihat oluşmamıştır. Bu konudaki içtihatların 2577 sayılı Kanun zamanında Sekizinci Dairece geliştirildiğini görmekteyiz.

Yeni getirilen itiraz yoluna başvuru ehliyeti konusunda henüz içtihat gelişmemiştir. Fakat başkanlıktan düşürülme kararlarında karar aleyhine çıkan belediye başkanının veya işleri Bakanlığı veya valiliğin itiraz ehliyetinin kabulü gerekir. Keza meclis fesihlerinde, karar fesih yolunda ise meclis başkan vekilinin ve meclis üyelerinin (toplu veya tek tek), karar fesih talebinin reddi yolunda ise işleri Bakanlığının veya ilgili Valiliğin itiraz ehliyetinin kabulünün faydalı olacağı düşüncesindeyiz.

SONUÇ

Mahalli idareler, Türk idari yapısı içinde yerine getirdikleri hizmetler açısından ve önemli organlarının halk tarafından seçilmesi nedeniyle benimsenmiş ve yerleşmiş kumrulardır.

Bu idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatının kaybı nedenlerini ve yargılama usullerini yukarıda inceledik. Konuyu düzenleyen kanunların bir kısmının eski olması, 1982 yılından itibaren yeni idare Mahkemeleri ve büyükşehir belediyeleri kurulması ve sair nedenlerle konuyu düzenleyen mevzuat hükümlerinde bazı boşluklar, çelişkiler ortaya çıkmış, bunların bir kısmı Danıştay içtihatları, Anayasa Mahkemesi kararları ile doldurulmuştur.

Nitekim bu boşlukları gidermek amacıyla Danıştay Kanunu ile idari Yargılama Usulü Kanununda gerçekten çok faydalı ve işin niteliğine uygun yeni değişiklik ve ilaveler yapılmıştır. Konunun idari yargı mercilerinde incelenmesi ile ilgili hususlar yeniden düzenlenmiştir. Yalnız bilindiği gibi Belediye Kanunu pek çok defa değiştirilmesine rağmen oldukça eski bir Kanundur. Bu Kanundaki başkanlıktan düşürülme ve meclis feshi ile ilgili maddelerin gözden geçirilmesi zorunludur.

Bu konuya ilişkin önerilerimizi şöylece sıralayabiliriz:

1 — Belediye Kanunundaki başkanlıktan düşürülme ve meclis feshi sebepleri yeniden gözden geçirilmeli, gensoru ve çalışma raporunun yetersizliği nedeniyle düşürülme nedenleri birleştirilmelidir.

2 — Belediye ve İl Özel İdaresi Kanunlarındaki, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarının kaybı istemlerine ilişkin yargılama usulüne dair hükümler kaldırılmalı ve usul hükümlerinin hepsi idari Yargılama Usulü Kanununda özel ve idari davaların çözülmesi usulünden ayrı olarak düzenlenmelidir.

3 — Belediye başkanının başkanlıktan düşürülmesi, belediye meclisinin feshi konularında idari yargı yerleri tarafından verilen kararlar gerçekten önemli ve aktüel sonuçlar doğuran kararlardır. Bu sonuçların en başında halk tarafından seçilmiş bir kimsenin görev ve sıfatının yargı kararı ile sona erdirilmesi gelmektedir. Başkanlıktan düşürülmenin kesinleşmesi ve meclisin feshi halinde o beldede yeniden seçim yapılması da önemli sonuçlardandır. Zira bu durumda seçimler devlet bütçesine önemli mali külfetler getirdiği gibi, seçimler nedeniyle adli yargı yerleri meşgul olmakta ve genel bir iş gücü kaybı da ortaya çıkmaktadır.

Ayrıca 2972 sayılı Mahalli İdareler Seçimi Hakkındaki Kanunun 9/2 ve 31/3 maddelerine göre belediye başkanlığından düşme halinde eski belediye başkanı, belediye meclisinin ve il genel meclisinin feshi halinde feshedilen meclis üyeleri ve il genel meclisi üyeleri tekrar aynı göreve seçilememektedirler. İlgililer bakımından bu sonuç da çok önemlidir. Çünkü aynı şahsın seçimle mahalli idarelerde tekrar görev almak imkânı kalmamaktadır.

Köy gibi küçük topluluklarda ve küçük ilçe ve kasaba topluluklarında belediye başkanlığı ve meclis üyeliğinden çıkarılmaların o kişilerin toplumdaki yerleri açısından ne kadar önem arz ettiği de açıktır.

İşte bu önemli sonuçları doğuran başkanlıktan düşürülme ve meclis feshi konularındaki, mevzuatın gözden geçirilerek yeniden düzenlenmesi ve bu konuda karar veren idari yargı yerlerinin, incelemelerinde ve kararlarında aşırı titiz davranarak gerçeği ve adaleti sağlama için çaba göstermeleri ve adli hata yapmamağa özen göstermeleri gereklidir.

FAYDALANILAN ESERLER

- AKALIN, Muzaffer : "Belediye Kanunu Üzerine Görüş ve Düşünceler", İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 393 - 394.
- AYTAÇ, Fethi : Açıklamalı Belediye Kanunu, 4 üncü Bası, Ankara, 1988.
- BULUT, Mehmet : "Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Yargı Yerlerince Düşürülmesi", Türk İdare Dergisi, Sayı 376.
- COŞKUN, Sabri : : İdari (Yönetmel) Vesayet, Ankara, 1976.
- DANIŞTAY ONBİRİNCİ
- DAİRE KARARLARI : Danıştay Başkanlığı, Ankara, 1984
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref : Türkiye'nin İdari Yapısı, Üçüncü Bası, 1972.
- HAŞTEMOĞLU, Gündüz : Belediye Başkanlarının Düşürülmesi, Belediye ve İl Genel Meclislerinin Feshi, Muhtarların Görevlerine Son Verilmesi Konulan Hakkında İnceleme, Ankara, 1978.
- HONDU, Selçuk : "Belediye Başkanlarının Düşürülmeleri ve Belediye Meclislerinin Feshi Konularında Bir İnceleme", Danıştay Dergisi, Sayı 66 - 67, Yıl, 1987.
- MERİÇ, Osman : "Belediye Başkanlarının Başkanlıktan Düşürülmesi Koşullarının Geçirdiği Yasal ve Yargısal Merhaleler", İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 355-356.
- YÜZYIL BOYUNCA
- DANIŞTAY : Danıştay Başkanlığı Yayınları, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1968.

İL ÖZEL İDARELERİNİN GÖREVLERİ VE KAMUSAL HİZMET YAKLAŞIMI

Yrd. Doç. Dr. Zerrin TOPRAK *

Ülkelerin tarihi, sosyo-kültürel yapısının yanı sıra iktisadi imkan ve araçları, yerel yönetim birimlerinin yapısı ile faaliyetlerini belirlemektedir. Demokratik yapının desteklediği ülke yerel yönetimleri, diğerlerine oranla çok daha işlevsel etkinliğe sahip görünmektedir. Bu çalışmada yerel yönetim birimleri içinde yer alan İl Özel İdarelerimiz genelde hizmet etkinlikleri açısından değerlendirilmiş ve günümüzde topluma sunulan sosyal refah hizmetleri içinde rolü tartışılmaya çalışılmıştır.

İL ÖZEL İDARELERİNİN YAPISI

Türk yönetim yapısı içinde yer alan İl Özel İdaresi, 1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati" ile kurulmuş, yerel yönetim kuruluşlarından biridir. Merkezi yönetim taşra teşkilatı olarak yeni bir il kurulduğunda İl Özel İdaresi de fiilen kurulmaktadır. Bu idarelere ilişkin ilk resmi belge, 1864 yılında yürürlüğe giren "Teşkil-i Vilayet Nizamnamesidir. Bu tüzük ile, Vali'nin başkanlığında İslam olan ve olmayan halk arasından seçilecek kişilerden bir İl Genel Meclisi kurulmuş ve bu meclise iTi ilgilendiren bazı bayındırlık, tarım ve ekonomi konularının tartışılması, görüş ve düşüncelerin belirlenmesi görevi verilmiştir. 1870 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi" ile İl Genel Meclisi'nin görev ve yetkileri artırılmıştır. 1876 yılında ilan edilen Kanun-u Esasi, ilk yönetiminde "yetki genişliği" ilkesini benimseyerek daha geniş bir yerel yönetim anlayışı getirmiştir (Onar, 1966). 1913 tarihli Kanun da bu Anayasaya göre çıkarılmıştır.

"İllerin Genel İdaresi Geçici Kanunu". İdare-i Umumiye-i Vilayet (tl Genel İdaresi) ve İdare-i Hususiye-i Vilayet (İl Özel İdaresi) başlık-

*Dokuz Eylül Üniversitesi tk. İd. Bil. Fak. Buca - İzmir.

lan altında iki kısımdan oluşmaktadır. Kanunun birinci kısmı, 1926 tarihli “Vilayet İdaresi Kanunu” ile yürürlükten kaldırılmış ve bu kanun da 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile yenileştirilmiştir. Geçici kanunun il özel idaresine tüzelkişilik ve özerklik tanıyan ikinci kısmı bazı değişikliklerle günümüze kadar gelmiştir. Son olarak, 1987 tarihli ve 3360 sayılı Kanun ile yeni düzenlemeler getirilmiş ayrıca “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatinin adı, “İl Özel İdaresi Kanunu” olarak değiştirilmiştir.

1913 tarihli Kanunun 75 inci maddesi; İl Özel İdaresini, taşınır ve taşınmaz mallara sahip ve bu Kanun ile belirlenmiş ve sınırlandırılmış özel görevleri gerçekleştirmekle yükümlü bir tüzelkişi olarak belirtmektedir. Ancak bu tüzelkişilik, konum bakımından merkezi yönetimin ülke üzerindeki teşkilat bölümünün yüz ölçümü ile çakışmakta ve bu alanda devletin bir kısım idari görev ve yetkilerini paylaşmaktadır.

Türkiye’de İl Özel İdareleri, öteden beri merkezi yönetimin ajanı olan valilerin sıkı otoritesi altında bir devlet dairesi görünümündedir. Bugüne kadar, mevzuatla verilmiş görevleri bir bütün halinde yerine getiremediği bilinmekle beraber, çeşitli dönemlerde yapılan değişiklik ve ilavelerle, çağın en önemli teknik hizmetlerinin il düzeyinde yürütme sorumluluğu bu idarelere verilmiştir. Bu görevler ana hatlarıyla; imar, bayındırlık, imtiyaz ve ruhsat verme işleri, tarım ve hayvancılık, çevre sağlığı ve korunması, eğitim ve spor, tarım, ağaçlandırma, orman tesisi, ekonomi ve ticaret, haberleşme, turizm, kültür ile sağlık ve sosyal yardıma ilişkindir (1913 tarihli Kanun Md. 78/13 Değişik, 3360).

Yerel yönetimlerin merkezileştirilmesine ilişkin tasarruflara zaman zaman mevzuat düzenlemelerinde yer verilmektedir. Nitekim, İl Özel İdarelerine yeni düzenlemeyle kapsamı genişletilerek verilen görevlerin yerine getirilmesinde önceliğin, yerel yönetime ait olduğu kabul edilmiş ancak, ... “İl Özel İdarelerinin görevli olduğu mahalli ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı Bakanlar Kurulu’nca tespit olunur” devam eden ikinci cümlesiyle merkezi yönetime geniş bir takdir hakkı getirilmesi buna örnek olarak gösterilebilir.

1987 tarihli ve 3360 sayılı Kanunla 1913 tarihli Kanuna eklenen 13. bendin, yukarıda belirtilen bu ikinci cümlesi, Bakanlar Kurulu Kararının yasa yerini aldığı ve yasallık ilkesiyle çatıştığı, “özerklik” kavramıyla bağdaştırılamayacağı (yerinden yönetim ilkesi), bu nedenle de Yasama Yetkisinin Devredilmezliği (Anayasa, md. 123), Yerel Yönetim ilkelerine (Anayasa, md. 127/2) ve İdari Vesayet Yetkisine (Anayasa, md.

127/5) ilişkin Anayasa maddelerine aykırı bulunmuş ve iptaline karar verilmiştir.¹

İl Özel İdareleri, mevzuatla kendilerine verilen görevlerini yerine getirememektedir. Bu nedenle de bu idarelerin örgütlenme yetersizliği gibi çeşitli nedenlerle etkin çalışmadıkları (Yalçındağ, 1977) ve kaldırılmaları (Aldan, 1978) veya kendilerine işlerlik kazandıracak yeni görevler verilmesi gereği çeşitli araştırmalarda ileri sürülmektedir. Nitekim Gözübüyük, mevcut kuruluşu kaldırmaktansa, kuruluş ve görevlerinde bazı değişiklikler yapmak suretiyle ondan yararlanmaya devam etmek, alışılmış kuruluşları çok gerekli olmadıkça kaldırmamak gerekir (Gözübüyük, 1967) görüşünü taşımaktadır. Düzenlemelere bakıldığında il özel idarelerine yeni görevler (çevre, kültür ve turizm vb.) yükletildiğini ve az çok gelir kaynağı sağlandığını görmekteyiz. Ancak hizmet etkinliğini sağlamada yardımcı olması amacıyla, diğer yönetimler ve gönüllü kuruluş organizasyonlarına yönelik görev paylaşımına ciddi olarak yer verilmediği de açıktır. Başka bir ifadeyle İl Özel idareleri gerek organları gerekse görevleri dikkate alındığında merkezileşmiş yerel yönetim görünümünü hızla kazanmaktadır. Bununla beraber ülkemizde İl Özel idarelerinin hizmet yükünü artırarak bu metotla gücünü artırmayı amaçlayan çalışmalar devam etmektedir. Aşağıda bu idarelerin gelirleri hakkında kısaca bilgi verilmektedir.

İL ÖZEL İDARELERİNİN GELİRLERİ

Bugünkü durumuyla İl Özel İdarelerinin varlığı işlevleri açısından tartışılmaktadır. Şüphesiz bu görevlerin yerine getirilmesi gelir kaynaklarına bağlıdır. Bu gelir kaynaklarını genel olarak; (a) özel kanunlarla tanınmış vergi, resim ve harç gelirleri: Orman ürünleri ve mamulleri satışı, (b) taş, kum, tuğla, kireç, mermer gibi ocakların işletilmesi nedeniyle alınan rüsum ve harç; (c) özel idarelerce yönetilen basımevi, fidanlık gibi kurumlar hasılatı ile özel idarelerin katıldıkları ortaklıklardan alınan pay; (d) iskele, kayık ve sallar geçiş ücreti ile çeltik ekimi yapanlardan alınan ücret ve cezalar; (e) Genel Bütçe ve Vergi gelirlerinden alınan paylar; f) borçlanmalar ve devlet yardımları: İlköğretim, köy hizmetleri ve spor yardımları, oluşturmaktadır.

¹ E: 1987/18, K: 1988/23 (26 Kasım 1988 tarih ve 20001 sayılı R.G.). Ayrıca bu konuda bkz. Zerrin TOPRAK, "Mahalli - Müşterek ihtiyaç Kavramı ve Bu Nitelikteki Hizmetlerin Kalkınma Planlarındaki Yeri ve Değerlendirilmesi" Akademik Araştırma Dergisi, Sayı 3, Aralık 1988, s. 234-235.

İl Özel İdarelerinin görevlerini etkinlikle yerine getirememesi, toplam yerel yönetim gelirleri içindeki paylar dikkate alındığında daha iyi anlaşılmaktadır. Öte yandan, 1925 - 1980 döneminde personel sayısında da bir azalma olmuştur.² Bununla beraber son yıllarda bu idarelerin gelir kaynaklarında bir artış olduğu da belirtilmektedir. Aşağıdaki tabloda bu süreç gösterilmiştir.

İL ÖZEL İDARE GELİRLERİNİN GENEL BÜTÇE GELİRLERİNE ORANI (1960- - 1989) %

Yıl	Oran	Yıl	Oran	Yıl	Oran
1960	2.37	1974	1.05	1984	0.71
1962	2.30	1976	0.75	1985	0.69
1964	2.17	1978	0.66	1986	0.91
1966	2.66	1980	0.34	1987	1.05
1968	2.69	1981	0.35	1988	—
1970	2.17	1982	0.56	1989	—
1972	1.84	1983	0.59		

Kaynak: İller Bankası Genel Müd. 1986 yılı Hesap Dönemi Hesapları Ankara, 1987, s. 16-17 ve 1983 - 1987 arası Türkiye İstatistik Cep Yıllığı, Ankara, 1988'den yararlanılarak hesaplanmıştır.

Tablodan da görüldüğü gibi İl Özel İdarelerinin gelirleri 1960 yılından sonraki dönemlerde ³gittikçe azalmaya başlamıştır. Türkiye'nin genel ekonomik durumundaki gerileme bu idareleri de şüphesiz etkilemiştir. 1980 ve 1981 yıllarında yüzde 0.34 ve 0.35 gibi düşük bir pay ortaya çıkmıştır. 1981 yılından sonraki düzenlemelerle bir gelişme görülmekteyse de büyük oranlarda bir sıçrama olduğu söylenemez. Belirtilen mevzuat düzenlemelerine³ bağlı olarak İl Özel İdarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar aşağıda gösterilmiştir.

2

² İl Özel İdarelerinde çalışan memurların sayısı, 1925 yılında 14.762; 1946'da 18.913; 1950 de 5.148; 1969 yılında 5.049; 1963 de 5.201 ve 1980 yılında 5.802 gibi bir gerileme göstermektedir. Bilâl Eryılmaz (1989); "İl Özel İdarelerinin Mahalli İdare Sistemi İçindeki Yeri" İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere, Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozy.; DPT. 2173, Ankara, s. 96. Aslında personel azalması hizmet etkisizliğini göstermemekte ise de, kamu yönetiminde alışlagelmiş personel politikamız dikkate alındığında, bu şekilde değerlendirme yapmak mümkündür.

³ Genel Bütçe vergi gelirlerinden İl Özel' İdarelerine ayrılan paylar yüzde 1.70 dir. (1981 tarihli ve 2380 sayılı Kanun md. 1. Değişik 3239). Bu payın yüzde 1.40'mı oluşturan kısmının yüzde 80'i nüfus sayımı sonuçlarına göre İl Özel İdarelerine İller Bankası tarafından dağıtılmakta ve yüzde 20'si ise İl Özel

İL ÖZEL İDARELERİNİN VERGİ GELİRLERİ PAYLARI

Yıllar	Toplanan Paylar	Endeks (100)
1981	8.320	100
1982	13.871	166
1983	17.900	215
1984	23.142	278
1985	38.047	457
1986	57.885	695

Kaynak: İller Bankası Genel Müd. Ankara 1987 ve s. 17'den yararlanılmıştır.

İl Özel İdarelerine ayrılan paylar artış göstermekte ise de gerek hizmetlerin boyutlarının büyümesi gerekse bu idarelerin kapasitelerinin daha iyi değerlendirilmesinde bütüne yönelik siyasi ve idari bir hedef bulunmadığından arzulanan hizmeti sunmada başarılı oldukları söylenemez. Başka bir ifadeyle, bu idarelerin kentleşmenin getirdiği ekonomik, idari ve sosyal istekleri karşılamada yeterince etkinlik gösteremeyeceği açıktır. Bununla beraber, bir taraftan kaynak aktarılmakta öte yandan ilave görevler (çevre, kültür ve turizm gibi) ile bu kuruluşlar bir bakıma sıkıştırılmaktadır. Bütün bu tasarruflarda gönüllü kuruluşlarla işbirliği gibi hususlara genelde yer verilmemektedir. Aslında uygulamada vatandaşın yerel katılımının başarılı örneklerinin (Tokat) bulunduğu bilinmektedir.

Yerinden yönetim politikasında "idari etkinlik" amaçlanmıştır. Bu yerinden yönetim için uzun zamandan beri yapılan tartışmalardan birisini oluşturmaktadır. Yönetici faaliyetlerinde daha fazla özgürlük istemekte ve daha etkin çalışabilmektedir. Bununla beraber, gaye otoritenin (Yetki) daha da artırılması değil, merkezin atadığı yöneticileri azaltmaktır. Başka bir ifadeyle hiyerarşik silsile dışındaki kişilerin ağırlığını ve gücünü artırmaktır.

Sosyal refahın gelecekteki biçimlenmesine yol gösteren çalışmalar incelendiğinde farklı platformdaki görüşlerin az çok yakınlığını görmekteyiz. Nitekim, Fransa'nın yeni Sosyalist Hükümeti ile A.B.D. sağ kanat Cumhuriyetçi Hükümeti bu konuda örnek olarak verilebilir. Bütün bu çalışmalar merkezi yönetimin görev devri veya yerel yönetimi takviye etmesi isteğine dayanmaktadır. Nitekim Fransa'da tabulaştır

idareleri için İçişleri Bakanlığı emrinde toplanmaktadır. Yüzde 1.40'm geri kalan yüzde 0.30'u ise, İl İdarelerinin payı olarak "Mahalli İdareler Fonu" için kullanılmaktadır.

miş, geleneksel vali yönetimi, çok geniş kapsamlı bir değişikliğe uğramış (Özer, 1988), yerel olarak seçilmiş karar ve yürütme organlarına büyük yetkiler verilmiştir.

Ülkemizden de bir örnek vermek gerekirse, İl yönetiminin başı olan Vali, İl'de devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisidir. Bu bağlamda il, hem merkezi yönetim taksimatı içinde, hem de ayrı bir kamu tüzelkişiliğe sahip olarak yerel yönetim birimleri içinde yer almaktadır. İkili görev sistemi aslında yerinden yönetim ilkelerine aykırı düşmektedir. Buna göre İl'de atama yoluyla gelen Vali, merkezi yönetimin ajanıdır. Ancak ikili görev sistemi Vali'nin aynı zamanda yerel yönetimin bir ajanı olmasını da mümkün kılmaktadır. Öte yandan yerel yönetim birimleri kendi işlerini kendi organları vasıtasıyla yürütmek amacıyla kurulmuştur. Bu durumda aslında İl'de Vali'nin aynı zamanda bir yerel yönetim ajanı olmaması gerekmektedir. Belirtilen fonksiyon ikiliğinin kurumsal ve yapısal hareketsizliğe yol açtığını (Arslan, 1978) belirtmek mümkündür.

Bu konu aslında pek fazla işlenmiş değildir. Politik açıdan rağbet görmekte ancak zor ulaşılabilirlik nedeniyle ülkemizde de yerel değişikliklerden ziyade merkezi düzeyde düzenlemeler daha fazla arzu edilmektedir. Bununla beraber merkezi yönetimin fonksiyonlarını artırarak geleneksellik yelpazesini genişletmesi de hoş karşılanmamaktadır. Bu görüş şüphesiz hemen her fonksiyon için ortaya sürülmemektedir. Nitekim, hiç kimse askeri güçlerin, gümrük tarifelerinin yerelleştirilmesini veya Merkez Bankasının kaldırılmasını teklif etmemektedir. Yerelleştirme daha çok organlar ile sosyal politikada merkezi yönetimin son zamanlarda yüklendiği genişletilmiş fonksiyonlar üzerinde düşünülmektedir.

Hizmetlerin yerelleştirilmesinin bir yönü topluluk kontrolü ile yakından ilişkilidir. Topluluk, merkezileşmiş yerel yönetim de istememektedir. "Topluluk kontrolü" sloganında belirsizlik olduğu bilinmekle beraber, yapılan araştırmalardan özellikle A.B.D. de etkili olduğu (Glazer, 1988) anlaşılmıştır. Bu ülkede tahta oturmuş gibi görünen güçlü belediye başkanı, hakim federal devlet görüntüsü liberal devlet tecrübesi içinde istenmemektedir. Bu durumda topluluğun kendi kararları önem taşımaktadır.

Aslında, görevlileri halk tarafından seçilmeyip atama yoluyla gelen idare halka değil siyasi iktidarlara karşı hesap verme ve sorumlu olma durumundadır. Halk idareyi ancak siyasal iktidar aracılığıyla etkileyebilir. Başka bir anlatımla halk özlem ve beklentilerini doğrudan idareye iletmez. İdarenin doğrudan halkın etki ve denetiminde olmayışı

onun, halkın beklentilerine yeterince duyarlı davranmasını da (Örnek, 1982) azaltmaktadır.

Gerçekten de yerinden yönetimin başına, merkezi yönetim hiyerarşisine dahil bir memurun getirilmesiyle merkezi yönetim, çok kuvvetli bir müdahale sağlamış olmaktadır. Başka bir ifadeyle yerel toplumu (İl) denetimi altında bulundurabilmektedir. Aslında ikili görevi uygulayan otoritelerin merkezi yönetime öncelik verip, yerel yönetimi ikinci plana itmeleri mümkündür. Bu da yerel sorunların ortaya çıkışını hazırlayabilmektedir. Burada topluluk katılımı ve kontrolünün her zaman başarılı olup olmadığı sorulabilir. Topluluk başlangıçta başarısızlığa uğrasa bile sonraki süreçte topluluk istekleri daha az arzu edilen belki de düşünülmeyen bir duruma dönmeye önderlik edebilecektir. Bu gelişime, idarenin çevreye ilişkin bazı tasarruflarına toplumun topluluğun etkili muhalefeti örnek olarak gösterilebilir.

Genel olarak değerlendirildiğinde İl Özel İdareleri, kendisinden çok şey beklenen ve mevzuat düzenlemeleriyle de karışık ve anlaşılmaz hale gelen (Özer, 1989) bir kuruluş durumundadır. Bu gelişmenin yalnızca İl Özel İdareleri için geçerli olduğu söylenemez. Benzer durumlar diğer yerel yönetim birimleri için de doğrudur. Kanaatimizce belirtilen değişme kamu hizmeti anlayışında düğümlenmektedir. Geleneksel devlet görüşü daima "kamu ilgisini" aramakta, fakat "kamusal tercih" sürekli değiştiği için bir sisteme oturtulamamaktadır. Bu nedenle de her ülke için hizmet tercihlerinde değişiklik ortaya çıkabilmekte ve ülkenin sosyo-ekonomik yapısına göre az çok farklılık gösterdiğinden araştırmalara gerek duyulmaktadır. Bu değerlendirmelere göre, farklı ülke yaklaşımlarını ülkemizde de benzer şekilde uygulayarak başarılı olacağını düşünmek mümkün görünmemektedir. Aşağıda bu konu kamu hizmeti yaklaşımıyla ele alınmaktadır.

KAMU HİZMETİ KAVRAMI VE NİTELİĞİ

Kamu hizmeti deyimi, modern çağın bir buluşu değildir ve 19. yüzyılın ilk yarısında doktrinde sık sık kullanılmıştır. Bununla beraber, 19. yüzyıl sonundan 20. yüzyıl başına ve devam eden yıllarda değişen kamu hizmeti anlayışına rağmen yalnızca "tanımayı sağlayabilmek için basitçe bu şekilde ifadelendirilmiştir.

KAMU HİZMETİ KAVRAMI

Kamu hizmetleri çeşitli yollardan görülmekte ve türlü biçimlerde örgütlenmektedir. Bu örgütlenmeler, kamu hizmetlerinin konusuna ve

niteliğine göre değişmektedir. Başlangıçta Devlet, daha çok iç ve dış güvenliğin sağlanmasına yönelik "klasik" kamu hizmetlerini yerine getirirken, zaman içinde soyut bir hürriyet anlayışının insan hayatı için garanti olmadığı görüşünden hareket etmiştir. Bu bağlamda haberleşme, ulaşım, eğitim, sağlık, sosyal konut ve çevre gibi diğer sosyal ve ekonomik nitelikli hizmetler de devlet tarafından yüklenilmiştir.

Belirtilen gelişim, bir bakıma vatandaşlarda tüm hizmetlerin devlet tarafından yapılacağı görüşünü kuvvetlendirmiştir. Sosyal Refah devleti olarak, sefaleti (pislik) konut programları; hastalığı sağlık hizmeti; bilgisizliği eğitim reformları; yoksulluğu sosyal güvenlik; tembellik ve işsizliği ekonomik sistemi geliştirerek ortadan kaldırmaya çalışan uygulamalara (Örücü, 1972) yer verilmesi hedefler arasında yer almıştır. Nitekim bu anlayışa uygun olarak, Vakıf Kanunu tasarısı tartışılırken, "vakıflar kurarak ferdin Devlete yardımcı olmasından ziyade, vergi ödemesinin ve Devletin bu mali gücü kamu hizmetlerinin görülmesinde kullanmasının daha doğru olduğu, esasen ferdi müdahalelere yer vermenin "sosyal devlet" anlayışı ile bağdaşamayacağı (Aybay, 1965) görüşü desteklenmiştir.

Devletin hemen her hizmeti yüklenmesi, kamu harcamalarının artması ile vergi yükünün ağırlaşmasına neden olmuştur. Vatandaş her geçen gün daha fazla hizmet talep etmekte, ancak kamusal hizmetler için ödediği vergilerin artışından da şikayet etmektedir. Bu durumda demokratik bir toplumda seçmen isteğini göz ardı edemeyecek olan yönetimin, "modern devlette" kamu hizmeti kavramını yeniden gözden geçirmesi gereği ortaya çıkmıştır.

"Kamu Hizmeti" kullanıldığı yere göre anlamı değişen, esnek bir kavramdır (Balta, 1968). Kavramın açıklanması genelde "kamu yararı" ölçütüne dayandırılmaktadır. Ancak bazen toplumun, bir grubun veya sınıfın bazen de fertlerin belli yararı diye açıklanan aslında kendisi belirsiz bir kavram olan kamu yararını ölçüt almak ve kamu hizmetini tanımlamak çok zor görülmektedir. Genelde kamu hizmetlerinin temel ilkeleri; süreklilik, eşitlik ve etkinlik (Örnek, 1988) olarak değerlendirilmektedir.

Türk Kamu Yönetiminde, tüm kamu hizmetleri için geçerli ve zorunlu iki temel koşuldan ilki; "hizmetin kamuya yöneltilmiş ve kamuya yararlı olması", diğeri ise "hizmetin kamu kuruluşlarınca ya da ilgili kamu kuruluşunun sıkı denetimi altında özel kişilerce yürütülmesi" koşuludur (Gözübüyük, 1978). Daha ayrıntılı kamu hizmeti tanımı ise, "Devletin veya diğer kamu tüzelkişilerin gözetim ve denetimleri altında ge

nel, kolektif ihtiyaçları karşılamak ve kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş sreklı ve dzenli faaliyetler" (Onar, 1966) şeklindeir.

Yukarıda verilen tanımların yanı sıra, devletin her turlü faaliyetinin kamu hizmeti sayılamayacağı, özellikle Birinci Dünya Savaşından sonraki yıllarda devletin ekonomik hayata müdahalesi sonucunda piyasa koşullarında kârlılık ve verimlilik esasına göre çalışan yeni tip kamu hizmetlerinin varlığı belirtilerek, bu hizmetlerin çoğunun özel hukuk hükümlerine göre kurulup işletildiğı, bu nedenle de "kamu hizmeti" kavramının İdare Hukukunun sınırlarının dolayısıyla devlet hizmetlerinin belirlenmesinde yararlanılan bir ölçüt olarak eski önemini kaybettiğı (Duran, 1982; Karatepe, 1988) belirtilmektedir.

Genel olarak değeriendirildiğinde, kamu hizmeti ve kamu yararı kavramlarından hizmetlerin yürütüldüğü alanlardaki ilişkilerin ne ölçüde İdare Hukukunu ilgilendirdiğı yönüyle yararlanılabileceğı görüşü hakimdir. Bu bağlamda, kamu hizmetlerini açıklayabilmek için mutlaka ölçüt bulmak gerekirse "egemenlik" ya da "kontrol" unsurunun dikkate alınması daha doğru bir yaklaşımdır.

KAMU HİZMETLERİNDE ETKİNLİK

Türkiye'de kamu hizmetlerinin görölme ve örgütlenme biçimleri oldukça değiştir. Fakat genellikle idari hizmetler "emanet" yolu ile kamu idareleri veya kurumlarınca, öteki hizmetler ise kamu veya özel kuruluşlar eliyle doğrudan doğruya ya da "imtiyaz" usulü ile yürütölmektedir. Kamu hizmetleri ile ilgili kuruluşlar imtiyazlı şirketlerden ibaret olmayıp KİT, dernek veya vakıf şeklinde örgütlenmiştir. Bu bakımdan da kamu hizmeti gören her teşkilatın kamu kuruluşu olması gerekmediğı gibi, kamu hizmetinin mutlaka kamu idare ve kurumlarınca yerine getirilmesi de zorunlu değildir (Duran, 1982). İdare toplumsal faaliyetleri yerine getirmek için çeşitli yollara başvurabilir. Özel faaliyetleri denetleyerek düzenler, bu faaliyetleri çerçevelemek, istediğı yöne sokabilmek için zorlama yerine inandırma ve özendirme yoluyla biçimlendirir veya belirli bir alan ve konuda faaliyetleri doğrudan kendi üstlenerek yürütür (Örnek, 1988).

Kamu hizmetlerinin etkinliğini azaltan faktörleri değeriendirmek gerekirse, ilki kamu hizmetini gerekli kılan ortam ile hizmetin gerçekleşmesi arasında meydana gelen gecikme (Toprak, 1986), diğeri ise, bu hizmetten beklenen amacın istenilen düzeyde yerine getirilememesidir. Bunu kamu hizmetlerinde yeterlilik sorunu olarak ele almak mümkündür. Kamu hizmetinin yerine getirilmesindeki gecikmelere sosyal ke

simlerin politik direnişi, idare ve toplumun kuramsal davranışında gerekli esnekliğin bulunmaması, kamu hizmetinin gerçekleşmesinde yetki ve sorumluluk açısından yönetim birimleri arasında net bir işbölümünün bulunmayışı sayılabilir.

Yurttaşlar Devlet faaliyetlerinin kendi çıkarlarını arttıracak şekilde düzenlenmesini isterken sadece parasal çıkarlarını değil, bağlı bulundukları değerleri de fayda fonksiyonlarına sokmaktadırlar (Bulutoğlu, 1977). Bilindiği gibi her olayın "kişisel çıkar" arzusundan etkilendiği görüşü ekonominin öncelikli ilkeleri arasında yer almaktadır. Son otuz yıl içinde politik davranışların yönlendirdiği akademik tartışmalarda da kişisel çıkarların önem kazandığı görülmektedir. Başka bir ifadeyle, kişisel çıkar, kişiyi harekete geçirmede çok önemli rol oynamaktadır. Bununla beraber insanlar gerek ruhsal gerekse madde olarak ihtiyaçlarının tatmininde diğerlerine bağlıdır. Çok ilkel bir toplumda bile üretim, emeğin paylaşımını gerektirmektedir. Bu nedenle de günümüzde kişisel öncelikler konusu (Reich, 1988) tartışmalarda önem kazanmıştır.

Genelde insanları tümenden bencil olarak kabul etmeyen "alternatifli görüş" önem kazanmaktadır. Buna göre kişiler belirli zaman ve mekanlarda farklı davranabilir. Nitekim, kişi piyasa sistemi içinde son derece "bencil", buna karşılık politik süreçte de "onurlu" biri olarak değerlendirilebilir. Bu görüş belki doğrudur (?), ancak genelde kişiler etkilenecek organize olmaları sağlanırsa, politik süreçte önemli rol almalarının kolaylaştığı bilinmektedir. Buna bağlı olarak topluluk faaliyetlerinden toplum yararına nasıl istifade edilebileceği önem kazanmaktadır.

Sosyal kesimlerin amaçlarını gerçekleştirmek amacıyla çeşitli yollardan politik direnişi, özellikle bazı önemli kamu hizmetlerinde hem hizmetin gecikmesine hem de etkinliğin azalmasına yol açabilmektedir. Öyle ki, bu politik rekabet ve direniş zaman zaman kamu hizmeti gerçekleşmiş olsa dahi, gerçekleşen hizmetin çeşitli açılardan yeterliliğini ve verimliliğini tartışma planında tutabilmektedir.

Kamu hizmetinin yeterliliğini azaltan bir başka neden de idare ve toplumun kurumsal davranışında hizmetin gerekli kılabileceği esneklik ve hızın bulunmayışdır. Kamu hizmetinin özelliği, bireylerin ve toplulukların haklarını korumaktır. Bu bağlamda bu hizmetlerin düzenlenişinde mevzuat hükümlerine sıkı ve tam bir uygunluk aranır. Çeşitli nedenlerle bu hizmetlere ilişkin düzenlemelerin artışı hem kamu hizmetini çok daha karmaşık hale getirebilir, hem de bazı kamusal hizmet davranışlarında günün ihtiyaçlarına göre gereksiz sayılabilecek davranışları kurumsallaştırır. Bunun sonucunda küçük ölçekli bir kamu hiz

meti için bile işlem ve belge çokluğu aranır hale gelmektedir. Şüphesiz bu değişim hizmet yetersizliğini ortaya çıkarmaktadır.

Bazı kamu hizmetleri arasındaki yakın ilişkiler bu tür hizmetlerin yürütülmesinde, yetki ve sorumluluk açısından merkez ve yerinden yönetim birimleri arasında net bir işbölümünü belirsiz hale getirebilmektedir. Hatta, söz konusu kamu hizmetinin yerine getirilmesinde hemen hemen birbirinin aynı sayılabilecek işlemler hem yönetim birimleri hem de diğer kamu kuruluşları tarafından tekrarlanarak yerine getirilebilirler. Belirtilen bu yetersiz işbölümü aslında idarenin takdir yetkisi içerisinde, ihmallere de yol açarak verimsizliği artırabilmektedir.

Kamu hizmetlerinin genelliğine ilişkin bu kısa açıklamalar, hizmetlerdeki gecikmeyle yeterlilik sorununun iç içe olduğunu ortaya koymaktadır. Bu durum ülkemizde hemen hemen hiç bir zaman kamu yatırını projelerinin öngörülen zamanda gerçekleşmemesi sorununu doğurmaktadır. Bu da bir yandan ilgili kamu hizmetinin mali yükünü artırırken, öte yandan teknoloji ile ilişkili kamu hizmetlerinde teknolojinin gerisinde kalmak gibi bir sorunu beraberinde getirmektedir.

Bireylerin ve toplulukların giriştikleri bazı işler kamu hizmeti haline konulacak ölçüde önemli sayılmamakla beraber, idarece kamuya yararlı görüldüğünden diğer özel faaliyetlerden farklı muamele uygulanabilir. Nitekim kazanç gayesi olmayan eğitim, kültür ve sosyal yardım konularında çalışan dernek ve vakıfların faaliyetleri kamu yararını sağlamaya yöneldiğinden, idare, bu gibi kuruluşların işleyişlerini kolaylaştırarak desteklemekte ve korumaktadır. Bu tasarruflar idare açısından da verimli görülmektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, ülkemizde yerel yönetimlerin görevleri çok kapsamlı olup etkinlikle yerine getirilememektedir. Aslında bu kuruluşların bir sistem planlamasına ihtiyaçları bulunmaktadır. Örnek vermek gerekirse, Büyük kent idari sınırları içinde neredeyse her ilçe belediyesi asfalt makinası almakta, çöp hizmetleri için sürekli çöp kamyonu alımına gidilmekte, öte yandan bu atıkların değerlendirilmesi için bir girişimde de bulunulmamaktadır. Yolcu taşımacılığı bir ıstıraba dönüşmekte, ne kentsel ne de kırsal alanda hizmetlere yetişmek mümkün olamamaktadır. Belediye ve mücavir alan dışında Valiliklere imar planı yapma, kontrol ve itirazlara cevap yetki/görev verilmekte ve gerçekleştirilebilirliği hesaba katılmamaktadır.

Hızlı nüfus artışına bağlı olarak, siyasal sisteme yönelen taleplerin de yoğunlaşması, ancak yönetim planlamasının yapılmaması nedeniyle, bu sonuca ulaşılması çok doğaldır. Yönetimlerin genelde, kişisel/kol-

lektif hizmet yaratma isteklerini değerlendirmeye almayarak, tüm hizmetleri yapma gayreti içinde bulunmasını anlamak mümkün görünmemektedir.

KAYNAKÇA

1. Mehmet Aldan (1978); "İl Özel İdaresinin Yarım" A.İ.D. C.XI., S. 4, Aralık, s. 50.
2. Süleyman Arslan (1978); Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, AİTİA Yayın, Ankara, s. 82.
3. Jean Marie Auby - Robert Ducos Ader (1975); Grands Services Publics et Entreprises Nationales, Presses Universitaires de France, Paris, s. 20-25.
4. A. Aybay (1965); "Vakıflara Dair Kanun Tasarısı", Cumhuriyet Gazetesi, (2.7.1965).
5. Tahsin Bekir Balta (1968); İdare Hukukuna Giriş, TODAİE Yayını, Ankara, 1978, s. 16.
6. Kenan Bulutoğlu (1977); Kamu Ekonomisine Giriş, İstanbul, s. 102.
7. Lütfi Duran (1982); İdare Hukuku, İstanbul, s. 24-26.
8. Nathan Glazer (1988); The Limits of Social Policy, Harvard University Press, Cambridge, s. 118-119.
9. A. Şeref Gözübüyük (1967); Türkiye’de Mahalli İdareler, TODAİE Yayını, Ankara, s. 100.
10. A. Şeref Gözübüyük (1978); Türkiye’nin Yönetim Yapısı, Altıncı Bas. Ankara, s. 1.
11. Şükrü Karatepe (1988); İdare Hukuku, İzmir, s. 10-13.
12. Sıddık Sami Onar (1966); İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt I, İstanbul, s. 1.
13. Sıddık Sami Onar (1966); İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt II, Üçüncü Baskı, İstanbul, s. 708-712.
14. Acar Örnek (1972); Kamu Yönetimi: Örgütü, Personeli ve İşleyişi, Akademik Kitaplar Serisi 9, Üç dal Neşriyat, s. 16’dan, Charles Debbasch, "Administration au Pouvoir" Calmann Levy, Paris, s. 9.
15. Acar Örnek (1988); Kamu Yönetimi, İstanbul Üniv. İktisat Fak. s. 246-247.
16. Esin Örcü (1972); Sosyal Refah Devletinde Bir Sosyal Kamu Hizmeti Konut, İstanbul, s. 9-12.
17. Ahmet Özer (1988); "Valilik Sisteminde Ülkemizde ve Fransa'da Son Durum ve Sorunlarımız" Türk İdare Dergisi, Yıl 60, Aralık, Sayı 381, s. 134-139.
18. Ahmet Özer (1989); "İl Özel İdarelerimiz ve Fransa'daki Son Gelişmeler" Türk İdare Dergisi, Yıl 61, Haziran, Sayı 383, s. 77-98.
19. The Povver of Public Ideas (1988); Edit. Robert B. Reich, Ballinger Publishing Company, Cambridge, s. 32-35.
20. Zerrin Toprak (1986); "Türkiye’de Kentleşme ve Yerel Yönetime Katılmada Halkın Rolü", Dokuz Eylöl Üniv. İ.İ. d. Bil. Fak. Dergisi, Cilt I, No. 1, s. 79-81.
21. Selçuk Yalçındağ (1977); İlçe Özel Yönetimi, TODAİE Yayını: 157, Ankara, s. 32.

YÖNETİM HUKUKUNUN NİTELİKLERİ

Dr. Erol ALPAR

GİRİŞ

Geniş bir alanda, birbirinden farklı konuları inceleyen, başka hukuk dallarını da çeşitli yönlerden ilgilendiren, yönetim hukuku, hukuki olmaktan çok politik nitelikte olduğundan diğer hukuk dallarından farklı bazı özelliklere sahip bulunmaktadır.

- Yönetim Hukuku yeni bir hukuk dalıdır,
- Yönetim Hukuk gelişen bir hukuk dalıdır,
- Yönetim Hukuku gelişen bir hukuk dalıdır,
- Yönetim Hukuku içtihatla gelişen bir hukuk dalıdır,
- Yönetim Hukuku esnek ve evrime elverişli bir hukuk dalıdır,
- Yönetim Hukuku öğretiyi etkileyen bir hukuk dalıdır,
- Yönetim hukuku özerk (otonom) bir hukuk koludur,
- Yönetim Hukukunun yarattığı durumlar kuralsaldır,
- Yönetim Hukuku henüz kadrolaştırılmamıştır,
- Yönetim Hukuku bir statü hukukudur,
- Yönetim Hukuku tarafların eşitsizliği esasına dayanan bir hukuk dalıdır.

1. Yönetim Hukuku Yeni Bir Hukuk Dalıdır¹

Yönetim Hukuku, özel hukuka oranla yeni gelişme ve değişme içinde olan bir bilim dalıdır. Hiç bir hukuk kolu hareketsiz değildir, hepsi bir gelişme kaydeder. Hatta bu gelişme özel hukukta dahi görülür. Özel hukuk uzun bir gelişmenin mirası üzerine oturmuştur. Kaynağını Roma Hukukunda bulur. Buna karşılık Yönetim Hukuku ise Kara Avrupası ülkelerinde, özellikle XIX. yüzyılın ikinci yarısından sonra gelişmeye başlamış bir hukuk dalıdır. Yönetim Hukukunda esas gelişme özellikle Birinci Dünya Harbinden sonra olmuştur. Yönetim Hukukunun birçok temel ilkeleri henüz belli olmamıştır. Modern devletin doğuşu, gelişme-

* Hakim Yarbay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Üyesi

¹ Giritli - Bilgen, s. 15; Giritli - Akgüner, Giriş, s. 10-11; Duran, s. 29; Karatepe, s. 17.

si, Yönetim Hukukunun gelişmesine hız vermiştir. Gerçekten, teknolojiadaki yeni buluşların kamu hizmetlerinde uygulanması hızlı şehirleşme ve çevre sorunlarının ortaya çıkması, devletin ekonomik rolünün artması ve yeni sosyal kamu hizmetlerinin doğması gibi olaylar Yönetim Hukukunun gelişmesini hızlandırmaktadır.

Çağdaş toplumun ve Devletin hızlı evrimine bağlı olan yönetimin ve yönetsel etkinliklerin gelişme ve değişimleri sürüp gideceğinden, yönetim hukukunun yakın bir gelecekte yerleşip oturması da beklenemez.

Onun içindir ki, Yönetim Hukukunun tanımı, alanı, ölçütleri ve ana sorunları hâlâ tartışma konusu olmakta ve henüz belirli ve kesin ilke ve çözümlere bağlanmamış bulunmaktadır. Bu açıdan, Yönetim Hukukunda bazı konular, örneğin yönetim aleyhindeki yargı kararlarının uygulanması, ilkel niteliklerini korumakta ve büyük atılımlar gerektirmektedir.

Gerçekten, medeni hukuk ve borçlar hukuku, kökü Roma Hukukuna dayanan bir geçmişe sahiptir. Bu nedenle, medeni hukuk kavramlarının büyük bir kısmı uzun asırlar boyunca oluşmuş kapsam kazanmıştır. Bu nedenle çoğu zamanlar, kavramları kesin ve net bir anlama sahiptir. Yönetim Hukuku ise; esas itibarıyla hukuk devletin ortaya çıkışıyla birlikte, XIX. yüzyılda belirmeye başlamış, Fransa'da 1870 lerden sonra, Türkiye'de özellikle Cumhuriyetle bir gelişme göstermiştir. Bu nedenle kavramların çoğu bir kesinlikten yoksundur.

2. Yönetim Hukuku Bir Politik Hukuk Dalıdır²

Yönetim Hukukunun politik bir hukuk dalı olması, az gelişmiş başka bir deyimle, aksaklıkları bulunması niteliğinden kaynaklanmaktadır. Gerçekten, yönetim, politik güçlerle bağıntısı ve onların uzantısı ve tamamlayıcısı olmak dolayısıyla, politik öge ve etkenlerden tümüyle arınmış ve hatta arınabilecek durumda değildir. Meğer ki, anayasal kurumlar ve etkinlikler de bir gün etkisiz olarak hukukla bağlanabilsin. Ancak bu durumda, Anayasa hukukunun ardından, Yönetim Hukuku da politik niteliğinden arınacak, tüm yaptırım araçları ile donanmış teknik hukuk dallarından biri olur.

Bunlara karşın, Yönetim Hukuku, bugün de politik güçleri sınırlayacak ve Hukuka uymaya yönelecek, oldukça gelişmiş bir tekniğe sahiptir. Ancak bu kamu hukuku tekniğinin geçerli ve etkili olabilmesinin koşulu; önce bütün yargı yerlerince benimsenmesi ve uygulanması ve yöneticilerin de iyi niyetle ve dürüst davranmalarındır.

² Duran, s. 29.

3. Yönetim Hukuku Gelişen Bir Hukuk Dalıdır³

Hiç bir hukuk dalının son gelişmesini tamamladığı ve artık değişmeyeceği söylenemez. Bu açıdan, uzun bir geçmişi olan medeni hukuk dahil, her hukuk dalı sürekli bir değişikliğe uğramaktadırlar. Ancak, uzun süreden beri üzerinde çalışılan özel hukuk dalları belli bir olgunluğa erişmiş bulunmaktadır. Yönetim Hukuku ise, 1789 Fransız ihtilalinden itibaren iki yüz yıllık bir gelişme göstermiştir. Bu gelişme, gerek yönetim hukukunun uygulama alanının genişlemesi biçiminde olmuş, gerekse, Yönetim Hukuku Kurallarının içeriği devamlı değişmiş ve gelişmiştir.

Yönetim Hukuku, Fransa'da Eski Krallık Rejimindeki eyalet parlamentolarının, sahip bulundukları yargı yetkisi aracılığıyla Merkezi Yönetimin etkinliklerini baltalama girişimlerine karşı, bir tepki olarak doğmuştur.⁴ 1970 tarihinde adli ve yönetsel iş ve etkinliklere karışması önlenmiştir. Ancak çıkacak uyuşmazlıkların çözümü için, gene yönetsel makam ve yöneticilere yetki verilmiştir. On dokuzuncu yüzyıl başında Fransız Devlet Şûrası (Conseil d'Etat) kurulmuş, 1872 yılında da, bu yargı yerine bağımsız yargı yetkisi tanınmıştır. Yönetim Hukukunun gelişmesi açısından özellikle Fransız Devlet Şûrası kararlarının çok büyük katkıları olmuştur.

Yönetim Hukuku zamanımızda da sürekli bir gelişme göstermektedir. Çağdaş toplum sürekli ve hızlı bir değişim ve gelişim halindedir. Onun için yönetim Hukuku devamlı bir gelişme gösterecek; durgun (Statik) bir görünüm olamayacaktır. Devletin ekonomik yaşamda rolünün devamlı artması, teknolojik gelişmeler ve bilgisayar çağına girilmesi, bazı gelişmekte olan ülkelerde, ekonomik ve sosyal nedenlerle büyük bir göç olayının ortaya çıkması, hava kirliliği ve getirdiği çevre sorunları, ekonomik bunalımlar, hızlı şehirleşme, sosyal kamu hizmetlerinin doğması, ve harp vb. nedenlerle, Yönetim Hukuku da değişmekte ve yeni yeni boyutlar kazanmaktadır.⁵ Bu konunun daha iyi anlaşılabilmesi için, Yönetim Hukukunun sürekli değişimine neden olan etkenlerden bazılarının ayrıntılı olarak açıklanmasında yarar bulunmaktadır.

a. Harp

Devlet gerek Birinci Cihan Savaşında ve gerekse, özellikle İkinci Cihan Savaşında, kamu gereksinimlerini karşılamak zorunda kaldığından bu alanlara el atmıştır. Halkın yiyeceğinin harp yıllarında Devletçe kar

³ Eroğlu, s. 26; Giritli - Akgüner, Giriş, s. 11; Karatepe, s. 17; Duran, s. 29.

⁴ Duran, s. 17-18.

⁵ Waline, M. Droit Administratif, 8 edition, Smey, Paris, 1959, s. 96-102.

şılanması ve bunlar üzerinde fiyat denetimi, vergi ve resim alınması, harp sonrası yıllarda da bu alanın tümüyle devletlerin hizmet etkinliklerinin dışında bırakılmasına olanak vermemiş, sosyal zorunluklar, bu tür kolektif gereksinimleri de karşılamak için devletin düzenleme etkinliğine neden olmuştur. Ayrıca harp sonunda, harp felâketzedelerinin yaralarının onaranı, keza yeni bir alanı düzenleme zorunluğunu da ortaya çıkarmıştır.⁶

b. Devletin Ekonomik Rolünün Gelişmesi

Karma ekonomi girişimlerinin gelişmesi, turizm, sanayi ve tarımda özel teşebbüse devletin yardımı, devletin etkinlik alanını keza genişletmiştir. Türkiye’de uygulanan devletçilik ve plânlı ekonomi, devlete ekonomik alanda önemli hizmetler yüklemiştir.

Devletin ekonomik hayata müdahalesi, yeni yönetsel kuruluşları gerekli kıldığı gibi, yönetimin bir takım etkinliklerinin de özel hukuk tarafından düzenlenmesine olanak sağlamıştır. Türkiye’de kamu iktisadi teşebbüslerinin üçüncü kişilerle ilişkilerinin özel hukuka tâbi olması örneğinde olduğu gibi.⁷

c. Teknik Gelişmeler

Bilimsel keşifler, yeni bir yönetsel etkinlik alanı yaratmıştır. Gazın, elektriğin, lokomotifin keşfi, yönetim hukukunda yeni alanların düzenlenmesini zorunlu kılmıştır. Otomobille ulaşımın gelişmesi, yollarla ilgili mevzuatın düzenlenmesini zorunlu kılmıştır. Gene radyo, televizyon ve bilgisayarın keşifleri aynı biçimde yönetim hukukunun alanının genişlemesine zemin hazırlamıştır.⁸

d. Halkın Köylerden Şehirlere Akımı

Özellikle, ekonomik ve sosyal nedenlerden ötürü halk yığınlarının köylerden şehirlere akımı, şehirlerin çevresinde banliyölerin oluşmasına, bizde olduğu üzere gecekondü mahallerinin bir mantar gibi gelişmesine ve şehircilikle ilgili mevzuatın ortaya çıkmasına neden olmuştur.⁹

e. Kamu Personelinin Statüsündeki Değişiklikler

Kamu personelinin statüsündeki gelişmeler, bir takım garantilerin varlığını gerekli kılmıştır. Bundan tahminen elli sene önce, pek söz ko

⁶ Eroğlu, s. 27.

⁷ Eroğlu, s. 27.

⁸ Eroğlu, s. 27.

⁹ Eroğlu, s. 28.

nusu edilmeyen, kamu personelinin disiplin sorunu bugün bir garanti olarak düzenlenmiş ve disiplin hukukunu meydana getirmiştir. Keza kamu personeli ile ilgili olarak sosyal haklarda yeni bir düzenleme, yönetime yeni bir alanın açılmasına neden olmuştur.

f. Devletin Sosyal Hizmet Görmesi

Devletin sosyal hizmet ve etkinlikleri görmesi, Yönetim Hukukunda yeni bir branş olarak, sosyal mevzuatın da ortaya çıkmasını gerekli kılmıştır. Sosyal devletin veya devletin sosyal hizmet ve etkinlikleri yalnız iş hukuku alanında değil, yönetimi de ilgilendiren konular olması nedeni ile düzenlenmesine gerek duyulmuştur.¹⁰

g. Çevre Sorunları

Şehirlerin doğal kaynaklardan gereği gibi yararlanmaları için doğal kaynakları iyi ve rantabl kullanmaları gerekmektedir. Bilimden ve eğitimden beklenen insanın ve kaynakların israfının önlenmesidir. Dünya çok önemli sorunlarla karşı karşıyadır. Nüfus süratle artmakta, dünyada mevcut kaynaklar ise artan nüfusun gereksinimine yanıt, veremez durumdadır. Hava, su ve denizler kirlenmekte, toprak aşınmakta ve kirlenmekte, sağlık ve beslenme bakımından zararlı hale gelmektedir. Asıl sorun insanların kendi aralarında ve doğa ile barış içerisinde yaşamaları ve kaynaklardan en rasyonel biçimde yararlanmalarıdır. "Çevre sorunları" adı altında ele alınan konu bugün insanlığın artık ortak sorunudur. İnsanlığın geleceği ile de yakından ilgilidir. Devletin asıl amacına yarayan, toplum için, toplum yararına gerekli ve yararlı hizmet ve etkinliklerin yapılması, çevre sorunu ile devletin ve onun dinamik gücünü ifade eden yönetimin uğraşması gereğini ortaya koymuştur. Örneğin Ankara'nın hava, İstanbul ve İzmir'in deniz kirlenmelerinde olduğu gibi, hayatî bir sorundur. Çevre sorunları, yönetimin etkinlik alanını genişlettiği gibi, yönetime de ağır yükümlülükler ve sorumluluklar yüklemektedir.¹¹

4. Yönetim Hukuku İçtihatla Gelişmiş Bir Hukuk Dalıdır¹²

Yönetim Hukuku, yargı kararlarına dayanarak (içtihatı - Jüri sprudential) gelişmiş bir hukuk dalıdır. Yönetimsel Yargı yerleri, önlere

¹⁰ Eroğlu, s. 28.

¹¹ Yavuz Fehmi, Çevre Sorunları, Genellikle ve Ülkemiz Açısından, Ankara 1975, s. 11 vd.; Eroğlu, s. 28.

¹² Gözübüyük, I, s. 14; Eroğlu, s. 29; Karatepe, s. 18; Giritli - Akgüner, Giriş, s. 11, Giritli - Bilgen, s. 16; Duran, s. 30-31.

gelen bir uyuşmazlığı çözümlerken, yasa hükümlerine bakarak uygulanacak hukuku bulur ve yaratırlar. Bu kararlar, Yönetim Hukuku'nun gelişmesinde ve sistemleştirilip bir takım ilke ve kurallara bağlanmasında önemli işlevlere sahiptirler. Bu durum, diğer yandan yönetim hukukunun esnekliğini gösterir önemli bir kanıttır.

Kara Avrupası hukuk sistemi, dolayısıyla Türk Hukuk Sistemi, "yazılı hukukun üstünlüğü" ilkesine dayanır. Hukuk kuralları genel olarak, yasama organının çıkardığı yasalar içinde yer alır. Bunun yanında, yargı yerlerinin içtihat adı verilen kararları da hukukun gelişmesine etkin olmaktadır. Gelişim durumunda olan, yönetim hukukuna yargı içtihatlarının etkisi çoktur. Fransız Yönetim Hukukunu büyük ölçüde Fransız Danıştay'ının içtihatları geliştirmiştir. Türkiye'deki durum Fransa'da- kinden pek farklı değildir.

Gerçekten Yönetim Hukukunda, özel hukuk kurallarının uygulanmaması ve yönetsel mevzuatta boşlukların bulunması yönetsel yargıcı gerçek anlamı ile hukuk kuralları koymaya zorlamıştır.¹³ Bu nedenle yönetsel yargıç, özel hukuk kuralını uygulayan yargıçtan çok daha geniş yetkilerle ve seyyaliyetle içtihat hukukuna yönelir. Böylece yönetim, yönetim hukukunun içtihatla gelişmiş olması, geniş ölçüde içtihada dayanması, başlıca niteliğini teşkil eder. Genel olarak çözüm yollarının yasalarda bulunmaması, yargıcı, uygulayacağı kuralı bulup çıkarmaya zorlar. Başka bir anlatımla, yönetsel yargı yerleri önlerine gelen bir uyuşmazlığı çözümlerken yasada bir kural veya genel bir ilke bulamazlar. Bu nedenle de çoğu zaman, mevcut mevzuattan genel ilkeler bulur ve uygulanacak hukuk kuralını yaratırlar. Bu nedenle, bir çok Yönetim Hukuku kuralının dayanağı yargı içtihatlarıdır. Genelde bu içtihatlar, bir uyuşmazlığın veya yönetsel yargı yerlerinin görevli olup olmadığı probleminin çözümü nedeniyle ortaya çıkmışlardır. Ayrıca bu yargı yerleri kararları ile ilerisi için mutlak bir şekilde bağlı olmak istemedikleri için yumuşak ve belirsiz bir karaktere sahiptirler.

Yönetim Hukuku alanını düzenleyen sistematik yasaların yapılamama, anılan hukuk dalının uygulanmasında pek çok boşluklarla karşılaşılmasının nedenini teşkil etmektedir. Ancak özel hukuk alanında da boşluklar vardır ve bu boşluklar hâkim tarafından doldurulur. Fakat Yönetim Hukukunda, yürürlükte bulunan yüzlerce yasa arasında bir karara varmak zorunda bulunan yönetsel yargı yeri yargıcı, haliyle boşluklarla daha çok karşılaşacaktır. İşte bu nedenledir ki yönetsel yargı yeri yargıcı, adli yargı yeri yargıcına nazaran bu konuda daha geniş yetkilere sahip bulunmakta ve Yönetim Hukuku içtihatlarından geniş biçim-

¹³ Vedel, G., Droit Administratif, op.cit. s. 40-51.

de yararlanmaktadır. İctihatlar, yasalara nazaran daha hızlı değişikliğe uğrayan ve gelişen kurallar olduğundan, içtihatlardan yararlanılması, Yönetim Hukukunun gelişmesini süratlendirmektedir.

Yönetim Hukukunda görülen metin boşluğu veya eksikliğinin, yargı içtihatları ile doldurulduğunu söyledik. Aslında köken ülkesi olan Fransa'da Yönetim Hukuku Devlet Şûrasının kararlarında beliren içtihadı ilke ve kurallar ile oluşmuş ve gelişmiş bir hukuktur. Başka bir ifadeyle, Yönetim Hukuku, öğreti tarafından sistemleştirilip ortaya konmadan önce, yönetime ilişkin jürisprudans doğmuş ve uygulanmıştır. Böylece yönetsel yargı yeri yargıcı, olaylara ve uygulayacağı hukuk kurallarını bir bakıma kendisi koymuş ve açıklamıştır. Bu nedenle Fransız Yönetim Hukukunun temel kavramı, kural, ilke ve kuramları Devlet Şûrasının ilke kararlarında bulunmakta ve bu içtihatlar araştırılıp incelenmeden, adı geçen hukuk dalı ne öğrenilebilmekte, ne de öğretilenmektedir.

Ancak takdir edileceği üzere, bu tür araştırma ve inceleme, gerek Fransa ve gerekse Türkiye için olsun, bir hayli çetin ve ince bir iştir. Zira gerek Devlet Şûrasının, gerek Danıştay'ın yargı kararları genellikle kısa, özlü ve açıklamasız olarak özel bir üslupla yazılır ve ancak bunlarla sürekli uğraşan uzman ve ilgililerce, analiz edilerek anlaşılabilir. Bu bakımdan, yönetsel jurisprudansın "veciz" ve kapalı niteliği, Yönetim Hukukuna da yansyarak, bu daim herkese açık olmayıp yalnızca belli uzman hukukçuların bir bakıma zevkli uğraşı haline gelmesine yol açmıştır.

Yönetsel yargı yerlerinin kararlarında ayrıntılı ve kesin hükümlere yer vermemeleri, ileride karşılaşılabilecek benzer fakat, az da olsa, değişik olay, sorun ve gereksinmeler konusunda bu tür katı içtihatlarla bağlı kalmamak açısından doğru ve yerinde bir tutum sayılabilir.

Buna karşılık yazarların; Yönetim Hukuku konularını işlerken, sınırlı ve sayılı bir uzmanlar ve ilgililer çevresinin zihni ve kuramsal yaşantılarını değil, daha çok hak ve çıkarlarının sağlanması ve korunması gereken bireylerin ve toplulukların pratik gereksinmelerini göz önünde tutmaları kaçınılmaz görevleridir. Ancak bu yoldan, yönetimin hukukla bağlı kalması ve kişilerin hak ve özgürlükleri sağlanabilir.

5. Yönetim Hukuku Esnek ve Evrime Elverişli Bir Hukuk Dalıdır¹⁴

Yönetim Hukukunun metne bağlı olmayıp, içtihatlardan doğması ve güç olması esnekliğini ve evrime elverişliliğini sağlamaktadır. Böy-

¹⁴ Duran, s. 31-32.

lece yönetim Hukuku, değiştirilmesi veya yenilenmesi güç ve geç yasaların sert kalıplarından kurtularak, özellikle son yarım yüzyıl içerisinde büyük bir hızla gelişen ve değişen toplumun ve devletin gereksinmelerini ve isteklerini zamanında ve ölçüsü oranında değerlendirip uygulamaya koyan yargı yerlerinin içtihatları ile, hem yönetim hem de bireyler ve topluluklar için yararlı olmaktadır.

Bu esneklik, evrime ve ayarlamaya elverişli olmak açısından bir üstünlük sayılmakla birlikte, Yönetim Hukuku ilke ve kurallarını belirsiz, değişken ve süresiz hale getirmesi nedeniyle sakıncalı ve zararlı görülebilir. Ancak Fransız Devlet şûrasında olduğu gibi; sık sık ve keskin içtihat dönüşleri yapılmazsa; Yönetim Hukukunun temel ilke ve kurallarında, korkulacak ve çekinilecek kadar kolayca ve kısa sürede değişiklik yapıldığı veya yapılması gerektiği sanılmamalıdır. Bu itibarla, yetenekli ve bilinçli yargıçların elinde Yönetim Hukukunun esnekliği, bu dal için gene de önemli bir avantajdır.

6. Yönetim Hukuku, Öğretiyi Etkileyen Bir Hukuk Dalıdır

Yönetim Hukukunun içtihadı kökeni, öğreti tarafından sistemeleştirilmesinde izlenen yöntemi de etkilemiştir. Gerçekten bu hukukun genel ilke ve kuralıları, hep mahkeme kararlarından çıkarıldığından, bunların sentezi yapılırken ön planda uyumsuzluk halleri (Contentieux) göz önünde tutulmuş ve bütün sorunlara bu açıdan bakılarak, konular aynı çerçevede işlenmiş ve sunulmuştur.

Oysa başka hukuk dallarında, ayrık ve "anomali" teşkil eden uyumsuzluk konusu durumlar değil, normal veriler üzerinde araştırma ve incelemeler yürüterek, açıklamalar yapılır ve sonuçlara varılır. Yönetim Hukukunda konu ve sorunların ters yönden ele alınması yazarların eserlerinde, yargıçların uyumsuzlukları çözümleme yönteminden etkilenmelerine neden olduğu gibi yönetsel yargı ve davalar sistemini üstün tutmalarına ve hatta ilk sırada inceleyip, sunmalarına yol açmıştır. Birçok önemli Yönetim Hukuku kitabında görülen bu sistematik, gerek hukuk bilimi, gerek öğretim bilimi bakımından doğru ve yararlı olmadığından, günümüzde terk edilmiş gibidir. Bunun yerine, yönetime ve yönetim işlerine öncelik veren, konu ve sorunları normal hal ve görünüşü ile inceleyen, gerçek yaşamda oldukları gibi yansıtan ve bunların aksak ve aykırı yönlerini belirten yöntemler ve teknikler uygulanmaktadır.¹⁵

¹⁵ Duran, s. 32.

7. Yönetim Hukuku Özerk (Otonom) Bir Hukuk Koludur ¹⁶

Yönetim Hukuku, yönetime uygulanan özel ve özerkliği (otonom) bulunan bir huktur. Bir tanıma göre, Yönetim Hukukunun otonomisinde, yönetsel yargı yerlerinin belli bir uyumsuzlukta uygulanacak hukuk kuralını, konu yasa koyucu tarafından düzenlenmemiş olsa dahi özel hukuk kuralları karşısında tamamen bağımsız olarak saptama yetkisine sahip olmaları anlaşılmaktadır.

Ancak, özel hukukun uygulanmaması mutlak olmadığı gibi, yönetim hukuku kuralları da bunlardan tamamıyla farklı da değildir. Böylece, karşılanacak gereksinim, aynı ise bir hukuk kuralı her iki alanda da uygulanabilir. Başka bir anlatımla, Yönetim Hukukunun ilkelerde otonomisi yerleşmiştir. Fakat kuralların içeriklerinin özelliği değişiktir.

Genelde yönetim hukukunun kuralları özel hukuk kurallarından farklıdır. Bazen bu farklılık köklüdür, temeldedir. Bu kuralların benzerlerine özel hukukta rastlanmaz. Örneğin, özel hukukta hak ve yarar eşitliği, sözleşme serbestisi, irade özgürlüğü ve taraflar arasında eşitlik ilkesi geçerli olduğu halde; Yönetim Hukuku durumlarında, kamu yararının korunması, fertle yönetim karşılaştığında yönetimin ferde üstünlüğü, karşılıklı irade serbestisinden çok, yönetimin iradesinin bağlayıcılığı, kamu hizmetlerinin sürekliliği ve benzer ilkeler esastır. Gene yönetimin sahip olduğu zor kullanma yetkilerinde durum böyledir. Yönetim özel kişilere böyle bir yetkiye dayanarak zor uygulayabileceği halde özel kişiler birbirlerine karşı bu tür bir yetkiye sahip değillerdir. Yönetimin bu yetkisi genel olarak etkin (icrai) karar almak biçiminde görünür. Gerçekten, uyulması zorunlu, genel ve kişisel kurallar koymak, yönetimin ilgilinin oluru olmadan kendine gerekli mal ve hizmetleri elde etmesi (kamulaştırma, vergi tarhı, yükümlülükler) yöneltilenlere yaptırım uygulama yetkisi gibi.

Diğer birçok durumlarda, Yönetim Hukuku kurallarının özel hukukta benzeri vardır; fakat aralarında gene de az veya çok derin farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılığın nedeni kamu yararının özel çıkara üstünlüğü düşüncesidir. Özel hukuktan, Yönetim Hukukuna geçmiş kurumlarının incelenmesi bunu açık bir biçimde gösterir. Gerçekten, yönetim sözleşmeler, yönetsel mülkiyet, yönetimin sorumluluğu, özel hukuktan yönetim hukukuna geçerken kamu yararının üstünlüğünün gerektirdiği değişikliklere uğramışlardır. Bu değişiklikler genel olarak yönetim lehine, bazen de yönetim aleyhindedir. Örneğin, yönetsel sözleşmelerde yönetimin diğer tarafın ediminde değişiklik yapma yetkisi

¹⁶ Eroğlu, s. 24; Karatepe, s. 19; Giritli Bilgen, s. 14-15.

lehte, impovizyon teorisi aleyhte bir değişikliklidir. Yönetimin sorumluluğu konusunda risk teorisi de yönetilenler lehinedir.

Fakat bazı durumlarda, yasa koyucu veya yargı yerleri özel kişiler arasındaki ilişkilere benzer kurumlarda Yönetim Hukuku Kurallarının özel hukuk kurallarından farklı olmadığını belirtmiş olabilir. Bu hususun da yönetim hukukunun otonomisine aykırı olmadığı, zira yargıcın bir uyuşmazlıkta uygulanacak kuralları serbestçe seçebileceği kabul edilmektedir. Ancak yasanın her iki hukukta da uygulanacak kurallar koyması hali tamamen başka bir sorundur.

Yönetim Hukukunun özerkliğinin en somut kanıtlarından birisi de, yönetsel uyuşmazlıklardan doğan davaların, bu işe bakmak için özel olarak kurulmuş yönetsel yargı yerlerinde görülmesidir. Böylece denebilir ki, Yönetim Hukuku, yeni gelişen bir hukuk dalı olmasına rağmen, başka bir hukuk dalının uzantısı ya da bir bölümü olmayıp, tamamen kendine özgü usul ve kuralları bulunan bağımsız bir hukuk dalıdır.

Yönetim Hukukunun özerkliğinin tarihi ve pratik nedenleri vardır. Tarihi neden özellikle Fransa'da yönetsel yargının oluşumu ile ilgilidir. Fransa'da 1789 Devriminden sonra yönetim ile genel yargının ayrılması, yönetimin kendine özgü kuralları uygulaması sonucunu doğurmuştur. Yönetim önce etkinliklerini kendisi denetlemiş, daha sonra kendi bünyesi içerisinde, yönetsel yargı kuruluşunu oluşturmuştur. Yüksek bir yönetsel yargı yeri olan Danıştay bu gelişimin sonucunda ortaya çıkmıştır. Yönetimin özerkliğinin bu tarihi nedeni yanında, pratik nedeni de vardır. Yönetsel etkinliklerin yönetim tarafından güvenli ve toplum yararını dikkate alacak biçimde görülmesi gereği, yönetimi genel yargının dışında, yönetsel yargı denetimine bağlı tutmaya zorlamış ve yönetsel etkinliklere de bu alanın özelliğini taşıyan kuralların uygulanmasını zorunlu kılmıştır.

Yönetim Hukuku özerkliğini, Fransız Uyuşmazlık Mahkemesinin 8 Şubat 1873 tarihli meşhur Blanco kararı ile kazanmıştır. Karar esas itibariyle yönetimin sorumluluğunu önermekle birlikte, kamu hizmetinin yerine getirilmesinde vaki olacak zararlara medeni hukuk ilkelerinin uygulanamayacağını belirttiğinden yönetim hukukunun bütünü için geçerli sayılmıştır.¹⁷

Yönetim Hukukunun özerkliği türlü biçimlerde görünür. Yönetim Hukukunun bir takım kurallarının karşılığı özel hukukta yoktur. Yönetime tanınan düzenleme yetkisini, yönetsel kararların icra niteliğini ka

¹⁷ Vedel, G., Droit Administratif, 2. edition, Paris, 1961, s. 4546.

mulaştırma ile ilgili yönetimin yetkilerini özel hukukta bulmak mümkün değildir.

Bazı hukuk kuralları ise, özel hukukta olmakla birlikte, aynı kurallar yönetim hukukunda farklı biçimde görünürler. Bu kurallar gerek içerik, gerekse uygulamadaki aldığı biçim bakımından farklılıklar gösterir. Yönetmelere, yönetimin sorumluluğuna özel hukuk kuralları uygulanmaz. Yönetmelere, özel kişilerin sorumluluğu birbirinden tamamen farklıdır. Bu farklılık hem içerik, hem de sonuç olarak kendini gösterir.

Yönetim Hukuku, özel hukuktan, özellikle özel hukukun esasını teşkil eden medeni hukuktan bariz farklarla ayrılır. Medeni Hukuk hak ve menfaat eşitliği, irade özgürlüğü, tasarruf ve sözleşme özgürlüğü gibi esaslara dayanır. Yönetim Hukuku ise, kamu yararının üstünlüğü, kamu hizmet ve düzeninin kurulmasının sürekliliği ve istikrarı esaslarına dayanır. Özel hukukta taraflar arasında eşitlik bulunmasına karşılık, yönetim hukukunda yönetimin yararının üstünlüğü, yönetim hukukunun aynı zamanda bir özelliğini de belirtir.

Genel yararları savunan yönetim kişilere karşı eşit olmayan bir durumdur. Kamu gücünü kullanan yönetim, bir kısım imtiyazlara sahiptir.

Yönetim Hukuku ile medeni hukuk, kaynaklarından ve hareket noktalarından itibaren birbirinden ayrılır. Bu itibarla yönetim hukuku sahasına giren bir konunun çözümünde, yönetmel mevzuat yeterli olmadığı takdirde o konunun hükmünü Medeni Kanun veya Borçlar Kanununda aramak mümkün değildir. Her ne kadar medeni hukuk gelişmiş ve genel ilkeler taşımakta ise de, yönetim hukukunda boşluk arz eden bir hükümle karşılaşıldığında iki yol kullanılır. Ya bu hukuk kuralı medeni hukuktan yönetim hukukuna nakledilir ve yönetim hukukunun bünyesine uydurulur ve böylece bu şekil ve mahiyeti ile bir yönetim hukuku kuralı olarak çıkar. Yahut ta medeni hukukun bir kuralı olarak değil, hukukun genel bir ilkesi olarak uygulanır.

8. Yönetim Hukukunun Yarattığı Durumlarda Kuralsallık ve Tek Taraflılık Esastır¹⁸

Yönetim Hukukunun yarattığı durumlarda kuralsallık egemendir. Bir hukuki durumun kuralsallığı, onu ya tamamen ve esas itibarıyla hukuk kuralları tarafından düzenlenerek, ilgililerin iradesine ya hiç yer

¹⁸ Onar, I., s. 110-113.

tanınmaması veya pek sınırlı bir rol tanınması demektir. Yönetim Hukuku durumları genellikle bu niteliktedir. Bir kısmının hem kuruluşu, hem içeriği esas itibarıyla hukuk kuralları ile belirtilir. Ne yönetimin ne de yönetilenlerin iradeleri yer almaz. Muvazzaf askerlik ve vergi yükümleri bu niteliktedirler. Diğer bir kısmının ise sadece kuruluşu ilgililerin iradesine bağlı olup kapsamı hukuk kurallarınca gösterilir. Memurların veya üniversite öğrencilerinin durumu bu şekildedir. Gerçekten memurluk sıfatı, ilgilinin istemesi ve yönetimin ataması ile yani iki tarafın iradesiyle meydana gelir. Üniversiteye de yine öğrencinin isteği ve yönetimin kabulü ile girilir. Buna karşılık gerek memur, gerekse öğrenci statüsünün içeriği mevzuatla düzenlenir. Bu biçimde ilgililerin karşılıklı istemiyle kurulan yönetim hukuku durumlarında da bahis konusu iki iradeden yönetimin iradesi hukuki durumun doğmasına esas öge sayılır. Bu itibarla, hukuki durum, yönetimin tek taraflı iradesinin mahsulü olarak nitelendirilir.¹⁹ Yönetilenlerin bu husustaki istemine hukuki sonucun sadece bir koşulu nazariyle bakılır. Nitekim örneğimizdeki memur tayini ile, üniversiteye kabul, yönetimin tek taraflı birer işlemi olarak nitelendiriliyor.¹⁹ Yönetim hukuku alanında, karşılıklı irade ile kurulan hukuki durumlar, yani anlaşmaya ilişkin olanlar ayrıktır. Bunlar yönetsel sözleşme diye nitelendirilen sınırlı bir kategoriye inhisar ederler. Görüldüğü üzere, yönetim hukuku durumlarından ilgililerin karşılıklı iradesine dayananlar bakımından da tek taraflılık anlayışı hâkimdir. Özel hukuk durumlarına ise iradeli ve akdilik egemendir. Zira özel hukuk, özellikle yönetim hukuku kurallarına eşit olan alanlarda irade serbestliğini ve ilgililer arasında eşitliği esas alır. Bu itibarla söz konusu alanlara ilişkin özel hukuk kurumlarının hem kuruluşu, hem de geniş ölçüde içeriği, sözleşme ile yani katma bütçeli kamu kuruluşlarına ait aylıklı memurların statüsü ile, iktisadi devlet teşekkülleri memurlarının statüsü karşılaştırılınca aradaki fark görülür. Anılan aylıklı memurlar yönetim hukukuna tabi oldukları için yönetimin tek taraflı işlemiyle memurluğa alınmış sayılırlar ve durumları da kuralıdır. Hâlbuki İktisadi Devlet Teşekkülleri Memurlarının durumları akit sayılır. Yani hizmete almışları, yönetim ile aralarında yapılan bir sözleşmeye dayandığı gibi, statülerini de bu sözleşme düzenler.

Yönetim hukuku durumlarında tek taraflılığın hâkim oluşu, yönetimin kamu yararı gütmesinden ileri geliyor. Kuralısalığın hâkim oluşu ise, teminat ve düzen ihtiyacına dayanır. Bu gereksinim yönetimin özel hukuka tabi işleminde dahi hissediliyor. Bundan dolayı, yönetimin bu

¹⁹ Gözübüyük, I., s. 14; Karatepe, s. 18; Balta, Kısa İdare, s. 533-555; Balta, Giriş, s. 142-143.

tür işlerine bile, ya yönetimin yönetim hukukuna tabi işlerine ait kuralların veya benzerlerinin kısmen uygulandığı görülüyor. İktisadi devlet teşekkülleri memurlarının genel “Harcırah” yasasına tabi tutulmaları birinci hale, 3659 sayılı barem yasasına tâbi tutulmaları ise ikinci hale örnek teşkil eder.

Bir statü hukuku olduğunu söylediğimiz Yönetim Hukukunda; yetki ve görevler haliyle önceden konmuş kurallarla belirlenmiştir.

9. Yönetim Hukuku Henüz Tedvin (Codification) Edilmemiştir²⁰

Bir hukuk dalının tedvin (kodifiye) edilmesi, onun tam ve mütecanis bir biçimde düzenlenmesi ve bütünü’nün göz önünde tutulması demektir. Yönetimsel konularda yasa koyucu bu yolu seçmemiş, çoğu zaman olaylar zorunluluklar nedeniyle birbirini izleyen parçalar biçiminde düzenlemiştir. Bu durumda pek sık rastlanmayan bir tanıma elverişli veriler veya genel ilkeler konulabilir veya çoğu zaman bulunamaz. Bu nedenledir ki, yönetsel organizasyon ve etkinlikleri düzenleyen pek çok yasa ve düzenleyici işleme rağmen, Yönetim Hukuku boşluklarla doludur.

Tedvin (Codification) edilmemiş hukuk dalı olan Yönetim Hukuku, belki de hiç bir zaman tedvin edilemeyecektir. Zira, toplumsal ve yönetsel sorunlar sürekli değişmektedir. Ancak, Yönetim Hukukunun yazılı bir hukuk dalı olmadığı düşüncesine de kapılmamalıdır. Yönetim Hukukunun bir metin hukuku olmadığı söylenirken, Yönetim Hukuku ilke ve kurallarını içine alan bir yasa (code) veya metin bulunmaması anlatılmak istenir. Yoksa, Yönetim Hukukunun da, yönetsel uygulamalarda diğer hukuk dallarına göre, çok fazla hukuki metin ve düzenlemeler vardır. Gene de, belli ve temel bir takım Yönetim Hukuku ilkelerini içeren temel bir metnin veya resmi mevzuat derlemelerinin bulunmasında, büyük bir yarar görülebilir. Nitekim, bazı ülkelerde, özellikle Yönetimsel Yöntemler bakımından, bu tip metinlere ve düzenlemelere rastlamak mümkündür.

Ancak, gene Yönetim Hukukunun kadifiye edilmediğinden bahsederken, yazılı olmayan ve örneğin, Anglo-Amerikan “genel ve ortak hukuku gibi, “emsal kararlara, ya da sırf yönetim uygulamalarına dayanan bir hukuk dalı olduğu anlatılmamaktadır. Tersine yönetim alanında, diğer hukuk konularına oranla, sayıca ve boyutça daha çok metin vardır. Fakat bu metinler, yukarıda da açıklandığı üzere, genel kuralları

²⁰ Eroğlu, s. 29; Karatepe, s. 17; Duran, s. 30; Gözübüyük, I, s. 14; Giritli - Bilgen, s. 16,66; Giritli - Akgüner, s. 11.

ve temel ilkeleri içermediğinden, Yönetim Hukukunun tüm konu ve sorunlarını bir bütün olarak kavrayan ve açıklayan hükümler taşımamaktadır.

Buna karşın, yönetim alanını düzenleyen, yasa, tüzük, yönetmelik ve benzeri hukuk kurallarının tek metin içinde değilse bile, Batı Ülkelerinde yapıldığı gibi, ana konular çerçevesinde bir "mecelle" (code) halinde toplanması her açıdan yararlı ve gereklidir. Bugün Türkiye'de yürürlükte bulunan yönetim mevzuatını derleyen ve değişikliklerle yenilikleri izleyen resmi bir yayın bulunmaktadır.²¹

Demek ki, Yönetim Hukuku, Medeni Hukuk, Ceza Hukuku, Ticaret Hukuku ve benzeri hukuk dalları gibi, belli sistematik yasaları bulunan bir hukuk dalı değildir. Hukuk dallarının ilgilendiği alanları düzenleyen genel ve sistematik yasaların yapılması bir gelenektir. Buna rağmen, yönetimi ilgilendiren konuların çokluğu ve çeşitliliği böyle bir düzenlemeyi olanaksız hale getirmektedir. Günümüzde uygulanan ve farklı alanları düzenleyen yüzlerce yasa, yönetimi ilgilendiren hükümler içermektedir. Bugün için Yönetim Hukuku alanında, genel bir yasallaştırma mümkün değildir. Ancak hiç olmazsa konular arasında bir sınıflandırma yapılarak, belli konulardaki yasaların bir araya getirilmesi biçiminde bir düzenlemeye gidilebilir. Nitekim 1982 yılında, Türk Yönetiş mevzuatı, yapılan bir değişiklik ile belli ölçüde dağınıklıktan kurtarılmaya çalışılmıştır.

Hukuki hayatta belli bir gelişmenin de ifadesi olarak yasallaştırma (kodifikasyon), soyut (mücerret) ve sistemli bir biçimde kural koymak, hukuk kurallarını sistemli bir biçimde birleştirmek olarak tanımlanabilir. Yönetim alanında teknik anlamda yasallaştırma henüz mümkün olmamış ise de; gereksinim ve zaruretlerin doğurduğu nedenlerle parça parça çeşitli yasalar çıkarılmamış değildir. Çıkarılan bu yasalarda pek nadir de olsa genel ilkelerin, tanımların mevcudiyetine rastlanmaktadır. Gerçekten, yönetsel alanda sorunların çokluğu ve çeşitliliği, her gün değişen yeni olaylara cevap verme zorunluluğu, çok defa yönetsel etkinlikleri yasaların katı hükümleri ile bağlı tutmakla hatalı bir sonuca varılacağı gerçeğini de ortaya çıkarmıştır. Bugün için yönetsel metinleri kodlaştırma çabası daha çok konu itibarıyla düzenlemeyi amaç bilmekte, özel hukukta olduğu gibi, genel ve sistematik ilkeleri koymayı öngör

²¹ "Mevzuat Külliyyatı", Başbakanlık Yayını, 14 Cilt.

memektedir. Bu da Yönetim Hukukunun düzenlediği alanın özelliği gereğidir.²²

10. Yönetim Hukuku Kozalist ve Finalist Bir Hukuk Dalıdır²³

Kamu Hukuku içerisinde yer alan Yönetim Hukukunu aynı zamanda "Hukuk Devleti" kavramının temeli haline getiren "kozalist" ve "finalist" bir hukuk dalı olmasıdır. "Kozalist" niteliği, anılan hukuk dalı içerisinde yer alan, tüm hukuksal varlıkların, her ne biçimde olursa olsun, tüm davranışlarının "hukuka uygun bir sebebe dayalı" olma zorunluluğudur. Sebep, bilinç kazanmış ve onu yitirmiş olan insanların her davranışının temelini oluştursa da gerçek kişilerin özel hukuk alanındaki davranışlarının sebebi, kural olarak, hukuk düzenini ilgilendirmez. Ancak o düzene aykırı sayılan bir davranışa neden olduğu takdirde, kişi düzenin öngördüğü bir yaptırım ile karşılaşabilir. Buna karşılık Yönetim Hukukunda yer alan tüzelmeler ve varlıkların, gerçek kişiler aracılığıyla ortaya çıkan her davranışa yani işlem ve eylemlerinin sebebi, daha önceden hukuk ilke ve kuralları ile belirlenmiş bulunan durumların uygun olmak zorunluluğundadır. Başka bir anlatımla, yönetimin her davranışının sebebinin önceden hukuk ilke ve kurallarıyla belirlenmiş bulunması ve sebep ortaya çıktığında yönetimin yine yasal düzenlemelerle öngörülmesi sonucu, bu düzenlemelerin istediği biçimde gerçekleştirmek için harekete geçme durumunda oluşudur. Yönetimin sebepsiz hiçbir davranışa olamaz ve bütün davranışlarının her sebebi de mutlaka hukuka uygun olmak zorundadır.²⁴

Bu aynı zamanda "kamu yararı" denilen bir amaca yönelik olarak ortaya çıkmış ve ancak o amaca ulaşılmasının gerekli ve zorunlu kıldığı bir sebep olabilir. Burada da Yönetim Hukukunun "finalist" bir hukuk dalı olması niteliğini görüyoruz. Yönetimin hiç bir davranışa bir ereğe yönelik olamaz. Kamu yararına yabancı her öge, yönetimin davranışını sakatlar ve hukuka aykırı bir hak getirir. Bu aykırılığın anlaşılabilmesi, belirlenmesi için bir yargı yeri önüne getirilememesi, yaygın olması nedeniyle toplumda buna göz yumulması ya da yargı yerlerince fazla ödenmemesi gibi olguda görülebilecek veya bulunabilecek hiç bir özür bu bilimsel gerçeği ortadan kaldıramaz. Yönetim doğası gereği "kamu yararı" amacına yönelik etkinlikler içinde olabilir. Bu herhangi bir yasal metinden değil, doğrudan doğruya hukukun kendisinden ve yapısından kaynaklanan bir "postulat" başka bir deyimle, ispatına gerek olma

²² Rivero Jean, op. cit., s. 27-28; Eroğlu, s. 29.

²³ Duran, s. 42; Gözübüyük, I, s. 14; Eroğlu, s. 29; Özyay, I, s. 102-106.

²⁴ Özyay, I, s. 102-103.

dan kabulü zorunlu, bir "kaziye" dir. "Hukuksal sebebe dayalı" ve "kamu yararı amacına yönelik" bir hukuk dalı olan yönetim hukukunun bir başka niteliği de "statüler hukuku" olmasıdır.²⁵

11. Yönetim Hukuku Bir Statü Hukukudur

"Genel hukuksal durum" olarak Türkçeleştirilebilecek yabancı kökenli "statü" daha çok kişilerin içinde bulundukları durumu anlatmak için olduğu kadar, Uluslararası Hukukta da "statusquo" teriminin kısaltılmışı "statüko" biçiminde kullanılan bir sözcüktür. Kişilerin içerisinde bulunabilecekleri genel hukuksal durumları örnekler vererek anlatmak istersek; doğumla kazanılan hak sahipliği, yurttaşlık ya da ana babaya bağlı olarak yurttaş veya yabancılık, ilköğrenimde başlayan öğrencilik, üstlenilen kamu görevi nedeniyle memurluk veya işçilik hep birer "statüdür. Dikkat edilirse bu durumların her biri genel olup çerçeve ve içerikleri önceden ve nesnel olarak Anayasa ve yasal düzenlemelerle belirlenmiştir. Kişiler ise bu genel durumlardan birine ya da ötekine girerler veya ondan çıkarlar. Vatandaşlık gibi bazıları devamlı olup ölüme kadar sürebildiği gibi, gerçek kişiler bu genel hukuksal durumlardan aynı anda birçoğunun içerisinde bulunabilirler.

Doğumla Türk Vatandaşlığını kazanmış olan bir kamu görevlisinin, aynı zamanda öğrenci olması ve eşi nedeniyle bir ikinci vatandaşlığa da sahip olarak, aynı anda daha önceki çalışmalardan dolayı emekli statüsünde bulunması örneğinde görüldüğü gibi, bir kimse beş ayrı genel hukuksal durum içinde olabilir.²⁶

Yönetim Hukukunda gerçek kişiler olduğu kadar tüzelkişiler, tüm canlılar ve cansız nesneler de hep genel hukuksal durumlar içindedir. Kamu yararına bir dernek, anıt olarak kabul edilen bir doğa varlığı, eski eser niteliğindeki yapı, soyu azaldığı için avlanma yasağı kapsamına alınan bir hayvan veya özel olarak kullanılan ve yetiştirilen bitki ve canlılar,²⁷ hep bu "statü" dediğimiz genel hukuksal durumlar içindedir.

Kişiler gibi canlılar ve nesneler de genel hukuksal durumlar içine ya doğal olarak girerler, ya da daha genellikle görüldüğü gibi aslında doğal olarak içinde bulunmadıkları bu durumlara yönetimin bir kararı ve işlemi ile girerler ya da çıkarlar.

²⁵ Özay, I, s. 103.

²⁶ Yeter ki yasal düzenlemeler bunu öngörmüş ve yasaklamamış olsun. Nitekim daha yakın zamanlara kadar çifte vatandaşlık mümkün olamıyordu. Bazen de önceden emeklilik hakkı kazanılmış olsa bile, yeni bir işe girme sonucunda emekliliğin askıya alınması, dolayısıyla o statüden çıkma söz konusu olabildi. (Özay, I., s. 104).

Yönetim Hukukunun bir "statüler hukuku" olması nedeniyle bu alanda eylemlerden çok yönetimin işlemleri büyük bir önem kazanır. Zira bu kısmın başında belirttiğimiz gibi, gerek bu genel hukuksal durumlara belirlenmesi, gerekse bunlara giriş, içinde bulunma ve çıkış için hep işlemler gerektiğinden, hukukta "işlem" denilen kavram Yönetim Hukukunun en önemli konusunu ya da konularından birini oluşturmaktadır.

Hukuk düzeninin statik yani durağan halini gözlemlediğimizde "hukuksal durumlar" ile karşılaşırız. Yabancı kökenli "statü" sözcüğü bu "genel hukuksal durumu anlatır ve uluslararası hukuk derslerinde daha çok karşılaşılan bir terim olarak "statükonun mevcut, var olan durum anlamına gelmektedir. Buna karşılık aynı düzenin dinamik hali ya da işleyişini incelediğimizde de işlemlerle karşılaşırız.

Genel durumlarda hukuk kuralları ile belirlendiğinden, başlangıç noktasının kural yani "normu içeren" işlemler olması kaçınılmazdır. Nitekim hukuksal işlemler hem bu genel durumları hem de kişinin bunlar içindeki hak (sahibi, borçlu), yükümlü), görev ve yetkili) gibi öznel durumunu belirlemektedir. İşlemlerden nesnel olanları "genel hukuksal durum" birey olanları da "öznel durumları belirlerler".²⁷

Hukuk düzeninin durağan halini gözlemlediğimizde, "hukuksal durum" 1ar işleyişine baktığımızda "hukuksal işlemlerle karşılaşılır. Böyle olunca düzenin önce kuruluşu ya da durağan halini incelemek sonra işleyişini görmek ilk bakışta daha akla yakın gibi gelmektedir.²⁸ Ne var

²⁷ Uyuşturucu madde kaçakçılığı ile mücadelede kullanılan "esrarkes" polis köpekleri, tüm dünyada yadırganmadığı halde, yataklı vagonlarda tüneyen ve üreyen farelerle baş edemeyince, Devlet Demiryolları yönetimine kedileri kadrolu eleman olarak almak sadece bize özgü olsa gerek. Buna karşılık hayvanat bahçesindeki aslanı muzla beslemek ve gerekçe olarak da aslanın maymun statüsünde olduğunu göstermek gerçekte ilgisi olmayan hoş bir fıkra ise de, kamu personelinin genel hukuksal durumu gerçeğini en iyi yansıtan örneklerden biridir (Özay İlhan, Maymun Kadrosu, Güneş Gazetesi, Sah, 11 Şubat 1986).

²⁸ Hukuk alanında yenilik doğuran ya da değişiklik yaratan irade açıklamaları, olan işlemler önce "morphologie" ya da "biçim bilim" açısından ele alınabilir. Bu ilk aşamada yapılması gereken bir inceleme olmakla birlikte yeterli değildir. İşlemlerin hukuk düzeni uyumları "symptomatigne" açıdan yani bazı belirtiler yönünden de incelenmek gerekir. Bu da bir işlemin sağlıklı olup olmamasının bilinmesinde mutlaka izlenmesi gereken bir yoldur. Tıp bilimine özgü bir kavram olmakla birlikte, yine pozitif bir bilim sayılan hukuk alanında da geçerli olan "belirtiler açısından incelemenin üzerinde durulması gereken temel ise "etiopatogenetic" sürecin gözlenmesidir. Bu terim ile de işlemlerin doğuş ve süreç açısından incelenmesi anlatılmak istenmektedir (Özay, I, s. 105).

Ki, "hukuksal durumlarda genel düzenlemeler ya da kural işlemlerle ortaya çıkmaktadır. Nitekim Fransa'da 1973'e kadar ülkemizde yazılmış bulunan Yönetim Hukuku tretelerinin başlıcalarında yönetimin anayasal temellerinden hemen sonra ve yönetsel rejim kavramı içerisinde işlemler ele alınmakta, hukuksal durumlarla örgüt olarak yönetimin kuruluşu bunlardan sonra işlenmekteydi.²⁹

Yönetim Hukuku bir statü hukukudur, dedik; Yönetim Hukukunda, hukuki durumlar diğer deyimle hukuki yetkiler ve görevler genellikle önceden mevzuatla düzenlenmiştir.

Özel hukukta, hukuki durumları yaratan değiştiren ve kaldıran irade beyanları iki taraflı olarak görünürler, diğer deyimle sözleşme biçiminde ortaya çıkarlar. Yönetim Hukukunda ise esas tek taraflı irade beyanlarıdır.

Özel hukukta, hak sahiplerinin (süjelerin) iradeleri hukuk âleminde mevcut olmayan sübjektif birer hukuki durum yarattıkları halde, yönetim Hukukunda, gerek yönetimin, gerekse ferdin iradeleri ancak objektif hukukun evvelce yaratmış olduğu, hukuk âleminde evvelce mevcut bir statüye uymak ve o statünün hükümlerinin belirli bir kişiye veya olaya uygulanması sonucu verir.

Yönetim Hukukunun statü hukuku olması, kamu yararlarının özel yararlarla üstünlüğü ilkesinin sonucudur.³⁰

Tarafların iradesine, yönetim hukukunda; yönetsel sözleşmelerde olduğu gibi, az rastlanır. Ancak yönetsel sözleşmelerde önceden düzenlenmiş mevzuata uygun olarak yasayla verilen yetkilere dayanarak yapılacaktır.³¹

12. Yönetim Hukukunda Taraflar Arasında Eşitsizlik Vardır ³²

Yönetim Hukuku alanında hukuksal durumlarda taraflar arasında eşitsizlik vardır. Kamu yönetimi alanındaki hukuksal işlemlerin çoğu tek yönlüdür. Örneğin, kamulaştırma işlemi tek yanlı bir işlemdir. Yönetim Hukukunda, taraflardan yönetimin çıkarı bireylerin çıkarma üstün sayılır. Buna karşılık özel hukuk alanında, taraflar arasında eşitlik vardır, birinin çıkan, diğerine üstün tutulmaz.

²⁹ Özay, s. 105-106.

³⁰ Eroğlu, s. 30.

³¹ Onar, I, s. 102-103.

³² Balta, Giriş, s. 142; Gözübüyük, I, s. 14.

Demek ki, özel hukuk durumlarında iradeli ve sözleşme kuralları egemendir. Gerçekten özel hukuk, yönetim hukuku konularına paralel olan durumlarda, irade serbestliği ilkesini benimsemekte, zira ilgilileri birbirine eşit saymaktadır. Bu itibarla, söz konusu alanlara ilişkin özel hukuk durumlarının hem kuruluşu, hem de geniş ölçüde içeriği, sözleşme ile, yani ilgililerin anlaşması ile düzenlenir. Kamu statüsü ile özel kesime ait kurumlarda çalışan personelin statüsü karşılaştırılınca, kamu memurları yönetim hukukuna tâbi oldukları için, yönetimin tek yanlı işlemiyle memurluğa alınmış sayılırlar ve statüleri kuralıdır. Halbuki özel kesim kurumlarında çalışan personelin statüsü akdi sayılır.³³

Yönetim Hukuku durumlarına tek yanlılığın egemen oluşu, yönetimin kamu yararı gütmesinden ileri geliyor. Kuralsallığın egemen oluşu ise objektif davranış ve güven ihtiyacına dayanır. Bu son gereksinim, yönetimin özel hukuka tâbi işlerinde dahi duyuluyor. Bundan ötürü yönetimin bu türlü işlerine bile, yönetim hukuku kurallarının kısmen uygulandığı görülüyor.

13. Yönetim Hukukundan Doğan Anlaşmazlıklara Yönetmelik Yargı Düzeninde Bakılır³⁴

Özel Hukuk alanındaki uyuşmazlıklarda adli yargı yerlerine gidilir. Buna karşılık, yönetim hukuku alanındaki anlaşmazlıkları gidermek için, yönetmelik yargı yerlerine başvurmak gerekmektedir. Türkiye'de yönetmelik yargı bir bütünlük göstermez. Bu alanda Danıştay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi olmak üzere iki yüksek mahkeme yer almaktadır. Yönetmelik yargı alanında görevli mahkeme, idare mahkemeleri, vergi alanında da vergi mahkemeleridir.

Bilindiği gibi, yönetmelik rejim deyişiyle, yönetimin kendisine mahsus alanlarda, yönetim hukuku ile yönetmelik yargıya tâbi olması, tek taraflı olarak bağlayıcı kararlar alabilmesi ve kendi kararlarını kendi eliyle yürütbilmesi gibi özelliklere sahip olan bir yönetim anlaşılması idi. Gerek Fransa'da gerekse Türkiye'de yönetim bütün bir rejim içerisindedir. Dolayısıyla Yönetim Hukukundan doğan anlaşmazlıklara yönetmelik yargı düzeninde bakılır.

Buna karşılık Anglo - Amerikan Yönetimlerinin adli yönetim rejimi diye nitelendirildiği de bilinmektedir. Zira bu yönetimler, yönetmelik

³³ Balta, Giriş, s. 142-143.

³⁴ Gözübüyük, I, s. 14-15; Giritli - Bilgen, s. 17-18; Balta, Giriş, s. 50-51.

yargı eliyle değil, genel yargı yerlerince denetlendikleri gibi, kararlarını da doğrudan yürütme yetkileri de bulunmaktadır.

SONUÇ

Yönetim Hukuku, kamu hizmetlerini yürütmek amacıyla meydana getirilen yönetsel kuruluşları ve bu kuruluşların etkinliklerini düzenleyen bir hukuk dalı olarak, kamu hukuku grubuna giren hukuk dalları arasında yer alır. Kamu kuruluşlarının her türlü etkinlikleri kamusal nitelikte olmayıp, kişiler arasındaki ilişkilere benzer nitelikte olanları da vardır. Kamu kuruluşlarının bu tür etkinlikleri, Yönetim Hukukunun konusu dışında kalmaktadır. Yönetim Hukuku, kamusal nitelikli devlet organlarının, sadece kamusal nitelikli etkinliklerini inceleyen bir hukuk dalıdır.

Yönetim hukuku, devlet organlarının önemli bir bölümünü içine alan, çok geniş bir alanla ilgilenmektedir. Bu alanı değişik yönlerden inceleyen Anayasa Hukuku, Ceza Hukuku, Devletler Genel Hukuku ve Mali Hukuk gibi diğer kamu hukuku dalları ile de yakın ilişkilerde bulunur.

Yönetim, etkinliklerini yerine getirirken, yasalar çerçevesinde ve hukuk kuralları sınırları içerisinde hareket biçimi sergilemek zorundadır. Her ne kadar, yasalar ve diğer düzenleyici işlemler yönetimin etkinliklerine yetki ve görevlerine bir takım kayıtlar koyup, sınırlamalar getirmişlerse de, bu tek başına yeterli değildir. Başka bir deyişle, bu tüm bir güvence ve garanti değildir. Her ne kadar yasalar, bazı hallerde, öngördükleri hükümlere uygun davranmamanın yaptırımını da göstermişlerse de bu da yeterli güvence oluşturmamaktadır. Yeterli güvencenin koşulu, yargı denetimine yer verilmiş olmasıdır. Yönetilenler, her somut olayda, uyuşmazlıkta, yönetimin hukuka veya yasaya uygun davranıp davranmadığını, bağımsız ve tarafsız yargıçların teminatlı yargı yerleri önünde denetlettirebilmelidirler.

Yönetsel uyuşmazlıklar da iki dereceli olarak kesin çözüme kavuşur. İlk derece mahkemeleri olarak, idare ve vergi mahkemeleri, yönetsel vergi uyuşmazlıklarında genel yetkili ve görevli yargı yerleridir. Danıştay'ın bazı konularda ilk derece mahkemesi olarak görev yapması mümkündür. Bölge idare mahkemeleri de, gene belirli konularda itiraz mercii olarak görev yapar. Danıştay yönetsel uyuşmazlıklarda son derece mahkemesi olarak kesin karar verir.

Geniş bir alanda, birbirinden farklı konuları inceleyen, başka hukuk dallarını da çeşitli yönlerden ilgilendiren yönetim hukuku, hukuki olmaktan çok politik nitelikte olduğundan diğer hukuk dallarından farklı bazı özelliklere sahiptir.

Yönetim Hukuku, özel hukuka oranla, yeni, gelişme ve değişme içinde olan bir bilim dalıdır. Hiç bir hukuk kolu hareketsiz değildir, hepsi bir gelişme kaydeder. Hatta bu gelişme özel hukukta daha görülür. Özel Hukuk uzun bir gelişmenin mirası üzerine oturmuştur. Kaynağını Roma Hukukunda bulur. Buna karşılık, Yönetim Hukuku ise Kara Avrupası ülkelerinde, özellikle XIX. yüzyılın ikinci yarısından sonra gelişmeye başlamış bir hukuk dalıdır.

Yönetim Hukuku, yönetime uygulanan özel ve özerkliği bulunan bir huktur. Bir tanıma göre, Yönetim Hukukunun otonomisinde, yönetsel yargı yerlerinin belli bir uyuşmazlıkta uygulanacak hukuk kurallarını, konu yasa koyucu tarafından düzenlenmiş olsa dahi özel hukuk kuralları karşısında tamamen bağımsız olarak saptama yetkisine sahip olmaları anlaşılmaktadır.

DEVLET MEMURUNUN YILLIK İZİN HAKKI ÜZERİNE BİR İNCELEME

Erol ÖZGÜREL

Mülkiye Başmüfettişi

GİRİŞ

Genel teftişlerimiz nedeniyle çeşitli İl ve İlçelerde yapılan denetimlerde, Devlet Memuruna verilen izin hakkının sıhhatli bir şekilde kullanılmadığının görülmesi üzerine bu inceleme yapılmıştır.

KONU İLE İLGİLİ TANIMLAR

a) Devlet Memuru: Mevzuatımızda çeşitli memur tanımlarına rastlanmaktadır. Bunlar; 1982 Anayasamızın 128. maddesi, 657 sayılı Yasanın 4/A maddesi ve 765 sayılı Türk Ceza Kanununun 279. maddesi olarak gösterilebilir.

b) Yıllık İzin: Devlet Memurunun çalıştığı sürece yasalarda belirtildiği şekilde her yıl almaya hakkı olduğu izin olarak tanımlanabilir. Bu hak 1982 Anayasasının 50. maddesi, 657 sayılı Yasanın 23, 102 ve 103. maddelerinde gösterilmiştir.

KONU İLE İLGİLİ AÇIKLAMALAR VE DEĞERLENDİRMELER

Çalışan insanların belirli bir süre dinlenmeleri Anayasal bir haktır. Bu hak Anayasamızın 50. maddesinde "... Dinlenmek, çalışanların hakkıdır. Ücretli hafta ve bayram tatili ile ücretli yıllık izin hakları ve şartları kanunla düzenlenir" şeklinde ifade edilmiştir. Bir yıl süre ile çalışan insanların belirli bir süre dinlenmeleri sağlık ve diğer yönlerden de gereklidir. Bu nedenle, kamu hizmeti gören Devlet Memurlarının da izin hakkına sahip bulunduğu 657 sayılı Yasanın 23. maddesinde belirtilmiştir. Ancak bu hakkın kullanılabilmesi için yine aynı Yasanın 102 ve 103. maddelerinde gösterilen süre ve şartlara uyulması gerekmektedir.

Bu hükümlerin değerlendirilmesinde;

Devlet Memurlarının yıllık izin süresi, hizmeti 1 yıldan 10 yıla kadar (10 yıl dahil) olanlar için 20 gün, hizmeti 10 yıldan fazla olanlar için 30 gün olarak tespit edilmiştir. Ayrıca zorunlu hallerde bu sürelerle gidiş ve dönüş için en çok ikişer gün eklenebileceği;

Yine yıllık izinlerin kullanılabilmesi için, amirin uygun göreceği zamanlarda toptan veya ihtiyaca göre kısım kısım kullanılacağı, birbirini izleyen iki yıl izninin bir arada verilebileceği, bu taktirde önceki yıllara ait kullanılmamış izin haklarının düşeceği, öğretmenlerin yaz tatili ve dinlenme tatillerinde izinli sayılabileceği ve bunlara ayrıca yıllık izin verilemeyeceği, hizmetleri sırasında radyoaktif ışınlarla çalışan personele her yıl yıllık izinlere ilaveten 1 ay sağlık izninin verilebileceği belirtilmiştir.

Bu durumda yıllık izinlerin kullanılabilmesi için;

- 1 — Devlet Memurunun hizmet sürelerinin belli olması,
- 2 — Devlet Memurunun izin kullanma talebinin bulunması,
- 3 — Devlet Memurunun izin kullanma isteğinin amir tarafından uygun görülmesi,
- 4 — Aday Memurların ise 1 yıllık hizmetlerini doldurmuş bulunmaları, gereklidir.

657 sayılı Yasanın yayınlanmasından günümüze kadar yıllık izinlerin gerek amir ve gerekse memur tarafından kullanılmasıyla ilgili olarak çeşitli tereddütler ortaya çıkmış ve bu konuda Maliye Bakanlığınca ve İçişleri Bakanlığınca genelgeler yayınlanmış ve ayrıca Danıştay tarafından da bazı kararlar alınmıştır.

Konumuz açısından bunları şöyle sıralayabiliriz:

a) Maliye Bakanlığının 3.8.1979 tarih ve KY-10 BÜMKO-115567-34-26642-51 sayılı Genel Tebliği (62 seri nolu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğidir)'nin A ve B fıkralarında yıllık izinlerin uygulanmasında tereddüte düşülmesi nedeniyle gerekli açıklamaları yapmıştır.

b) Yukarıdaki fıkrada belirtilen genel tebliğe Maliye Bakanlığının 27.9.1981 tarih ve BÜMKO: 115567-34/24422-22 sayılı (62 seri no'lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğine Ek'dir) Ek Tebliği ile de yıllık izinlerin uygulanmasında tereddüte düşülmesi nedeniyle gerekli açıklamaları yapmıştır.

c) İçişleri Bakanlığı - Personel Genel Müdürlüğünün 10.6.1983 tarih ve 700-Dİ-Sİ-MO-Şb-Md./10748 sayılı genelgesinde, kamu hizmetlerinin aksamaması için kısım kısım kullanılan yıllık izinlerin 7 günden az olmaması gerektiği ve uygulamanın bu yolda yapılmasının uygun olacağı belirtilmiştir.

d) Danıştay 1. Dairesinin 7.6.1982 gün ve Esas No: 1982/119, Karar No: 1982/121 sayılı kararında ise, 62 seri No'lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğinin B fıkrasının 1 ve 2. maddelerinde belirtilmiş bulunan hususların 657 sayılı Yasanın 103. maddesinde belirtilen hükme aykırı olduğuna karar verilmiş ve uygulamaya bu yolda devam olunmuştur.

ÖRNEKLER

Yukarıdaki inceleme ve araştırmamızın daha iyi ifade edilebilmesi için aşağıdaki örneklerin verilmesi uygun görülmüştür.

Örnek 1 — Aday memurluğu 2 yıl süren memura 1 yıllık hizmetini doldurmasından sonra yıllık izin verilmesi mümkün müdür?

Bu memura, 657 sayılı Yasanın 23, 102. maddesi ve 62 no'lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği'nin A/4. fıkrası uyarınca 1 yıllık hizmetini doldurması halinde yıllık izin verilmesi mümkün görülmektedir.

Örnek 2 — Devlet Memurunun daha önce özel sektörde 18 yaşın üzerinde sigorta primi ödemek suretiyle geçen hizmet sürelerinin, yıllık izinlerin hesaplanmasında dikkate alınması mümkün müdür?

Bu konu, "62 No'lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğinin A/1. fıkrasında, memurun daha önce özel sektörün 18 yaşın üzerinde sigorta primi ödemek suretiyle geçen hizmet sürelerinin yıllık izinlerin hesaplanmasında dikkate alınması gerektiği" belirtilmiş ise de, bu konuda, "Başbakanlık Özlük ve Yazı İşleri Genel Müdürlüğünün 3.3.1980 tarih ve 383/02086 sayılı 1980/22 nolu genelgesinde Devlet Memurlarının yıllık izin sürelerinin hesaplanmasında hangi statüde olursa olsun yalnız kamu kurumlarında geçmiş hizmet sürelerinin dikkate alınacağı belirtildiğinden bu yolda işlem yapılması gerekmektedir" açıklaması yapılmıştır. Buna göre sadece ilgili memurun yıllık izin sürelerinin hesaplanmasında yalnız kamu kurumlarında geçen hizmet süreleri dikkate alınacaktır.

Örnek 3 — Önceki yılın izni ile birleştirilerek kısmen ya da tamamen kullanılmayan izin artıklarının ertesi yıl izni ile ikinci kez birleştirilmesi mümkün müdür?

Konuya açıklık getirilmesi bakımından şöyle bir örnek verebiliriz.

1988 ve 1989 yılı izinlerinin birleştirilerek memura 60 günlük izin verildiğini kabul edelim. Ancak, çeşitli nedenlerle verilen bu iznin 20 günlük kısmının kullanıldığı ve geri kalan kısmının ise kullanılmadığını varsayalım. Bu durumda geri kalan 40 günlük yıllık izin 1990 yılının izni ile birleştirilebilir mi? Birleştirilebilirse ne kadarının birleştirilmesi söz konusudur?

Konuyla ilgili, 62 Seri No'lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğinin B/2. fıkrası uyarınca, birleştirilen izinlerden kullanılmayan artık izinlerin ikinci kez ertesi yıl izni ile birleştirilmesinin mümkün olmayacağını belirtilmesinden sonra çeşitli tereddütler meydana gelmiş ve Danıştay'a başvurularak görüş istenmiştir. Danıştay 1. Dairesinin 7.6.1982 gün ve Esas No: 1982/119, Karar No: 1982/121 sayılı kararıyla; Birbirini izleyen 2 yıllık izninin tamamının içinde bulunan yılda kullanılmaması halinde, iznin içinde bulunulan yıl iznine tekabül eden kesiminin sonraki yıla aktarılabilceği kararlaştırılmıştır. Buna göre yukarıdaki örneğimiz göz önüne alındığında, ilgili memur 1989 yılında birleştirerek kullanmadığı 40 günlük yıllık iznin, içinde bulunulan yıla, yani

1989 yılına tekabül eden 30 günlük bölümünü 1990 yılına aktarabilecek, ve 1990 yılında birleştirilmesi halinde $(30+30 = 60)$ 60 gün yıllık izin kullanma hakkına sahip olabilecektir. Önceki birleştirilen izinden arta kalan diğer 10 günlük izin süresinin ise 657 sayılı Yasanın 103/1. maddesi uyarınca kullanılması mümkün olmayacaktır.

Örnek 4 — Memurun yıllık izin birleştirme isteğinde bulunmaması halinde içinde bulunulan yılda, bir önceki yılda kullanılmayan iznin tamamı veya artan kısmının amirin uygun bulması halinde, içinde bulunulan yıl izni saklı tutularak kullanılabilecek midir?

Konuya açıklık getirilmesi bakımından şöyle bir örnek verebiliriz:

1990 yılında, 1989 yılında kullanılmayan iznin tamamının veya bir kısmının, amirin uygun bulması halinde 1990 yılı izni saklı tutularak, önce 1989 yılı izninin kullanılması mümkün olacak mıdır?

62 Seri No'lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğinin B/3. fıkrası uyarınca, bu türlü bir uygulamanın mümkün olmadığı belirtilmiş ise de, Danıştay 1. Dairesinin 7.6.1982 gün ve Esas No: 1982/119. Karar No: 1982/121 sayılı kararında, memurun bir istekte bulunmuş olması bile, amirin uygun bulması halinde, bir önceki yılda kullanılmayan iznin ta-

marnının ya da artan kesiminin, içinde bulunulan yıl izni saklı tutularak kullanılabileceği belirtilmiştir.

Ancak, hemen şunu söylemek gerekir ki, izin hakkının kullanılması konusunda, amir tarafından herhangi bir kısıtlama söz konusu değildir. Sadece kullanma zamanını tespit etme konusunda yetkisini kullanabilir. Bu da amirin memurunu gözetme yükümlülüğünün doğal bir sonucudur.

Bu durumda amir, memurunun önce, bir önceki yılda kullanılmayan veya kısmen kullanılan iznin kullanılmasını sağlayacak, daha sonra memurun talebi durumunda ve amirin uygun görmesi halinde içinde bulunulan yıl izninin verilmesi mümkün olacaktır.

Örnek 5 — Bir memurun yıllık iznini kullanırken hastalanması halinde, hastalık izni ile yıllık izni ne şekilde değerlendirilecektir?

Bu konunun açıklığa kavuşturulabilmesi için, 657 sayılı Yasanın değişik 2 nci ve 107 nci maddesine dayanılarak hazırlanan Memurların Hastalık Raporlarını Verecek Hekim ve Sağlık Kurulları Hakkında Yönetmeliğin 6 nci maddesine bakılması gerekmektedir. Bu konuyu örnekle açıklamak gerekirse, 30 gün yıllık iznini alan bir memur, iznin 5 inci gününden itibaren 15 gün hastalık izni almışsa ne şekilde değerlendirilecektir, 5 günlük yıllık izin + 15 günlük hastalık izni + geri kalan 25 günlük yıllık izin = 45 gün yasal izin kullanılacaktır. Yani her halükarda memur hem yıllık izninin tamamını ve hem de hastalık iznini birlikte kullanabilecektir.

SONUÇ

Yukarıdaki örnekleri çoğaltmak mümkündür. Yalnız şunu bilmek gerekir ki, Devlet Memurunun Anayasa'dan ve Devlet Memurları Kanunundan doğan izin hakkı vardır ve muhakkak suretle kullanılmalıdır.

TÜRKİYE AVRUPA TOPLULUĞU İLİŞKİLERİNE TOPLU BİR BAKIŞ¹

Enis YETER
İçişleri Bakanlığı
Daire Başkanı

1. Giriş

Türkiye 2. Dünya Savaşından sonra dış politikasını Batı Avrupa hareketi içinde yönlendirdi. Bunun sonucu olarak 1948 yılında OEEC (1961 den itibaren OECD), 1949 yılında Avrupa Konseyi ve 1952 yılında ise NATO üyesi oldu.

1963 yılında tam üyelik amacını da kapsayan Ortaklık Anlaşmasının imzalanması ekonomik ve politik entegrasyon yönünde atılan bir adımdır. 23 yıl sonra 14 Nisan 1987 tarihinde Türk Hükümeti tam üyelik için AT'a başvurdu.

2. Ortaklık İlişkilerinin Başlaması

2.1. Türkiye'nin AT'a Yöneliş Nedenleri

Tarihi ve coğrafik sebeplerden dolayı Türkiye'nin ekonomik ilişkilerinde Batı Avrupa ülkeleri önemli bir yer tutar. Batı Avrupa pazarı başta tarım ürünleri olmak üzere endüstri ve diğer ürünler için vazgeçilmezdir. Bunun dışında işgücü transferi ve topluluğun ekonomik yardımları da diğer nedenler olarak belirtilebilir. Ayrıca sonraki yıllarda ortaya çıkan Avrupa firmalarının yapacakları direkt yatırımlara olan istek de ilave bir neden olarak sayılabilir.

2.2. AT'nun Ortaklık İlişkisine Girme Nedenleri

Topluluğun ortaklık ilişkisine girme nedenlerinden en önemlisi şüphesiz ki güvenlik kaynaklıdır. Türkiye'nin Avrupa ve Asya arasında bir köprü olarak jeopolitik konumu, Orta Doğu ve Sovyetler Birliği ile komşu olması, Boğazları kontrol etmesi Batı için çok önemli güvenlik hu

¹ Bu makalenin aslı, 23 Ocak 1990 tarihinde Federal Almanya'da Spayer idari Bilimler Enstitüsünde, Avrupa Topluluğu Hukuku Seminer Programı çerçevesinde yazarı tarafından Almanca dilinde sunulmuştur.

suslarıdır. Ortaklık Anlaşması ile var olan ilişkiler daha da güçlendirilmek istenmiştir.

Ayrıca yeni bir pazarın ve yatırım imkanlarının açılacak olması topluluğun ekonomik motivasyonunu teşkil eder. Ortaklık anlaşmasında öngörülen gümrüklerin kaldırılması ve genelde ekonomide liberalleşme tedbirleri Batı Avrupa ürünleri için uygun bir tüketici pazarı oluşturacaktır.

3. Ortaklık Anlaşması ve Katma Protokolün Muhtevası

3.1. Ortaklık Anlaşması Muhtevası

Türkiye 31 Temmuz 1959 da Avrupa Ekonomik Topluluğum, ortaklık başvurusunda bulundu. 28 Eylül 1959 da başlayan görüşmeler 10 müzakereden sonra 12 Eylül 1963 de Ankara'da imzalanan Ortaklık Anlaşması ile sonuçlandı. Anlaşma 1 Aralık 1964 de yürürlüğe girdi.

Ortaklığın amaçları bir taraftan "Barışı ve hürriyeti korumak ve sağlamlaştırmak (önsöz) diğer taraftan ortaklar arasında devamlı ve dengeli ekonomik ve ticari ilişkileri teşvik etmektir." Böylece Türk ekonomisinin güçlenmesinin hızlandırılması ve Türk standardının yükseltilmesi temin edilmiş olacaktır.

Bu amaçların gerçekleştirilmesi için tedricen bir gümrük birliğinin oluşturulması öngörülmüştür. Gümrük Birliği tüm ithalat sınırlamalarının karşılıklı olarak kaldırılmasını öngördüğü gibi Topluluk Gümrük tarifesine Türkiye'nin uyumunu da içermektedir. Bunun yanında Roma Anlaşmasına müsteniden kademeli olarak işçilerin serbest dolaşımını gerçekleştirmek, yerleşme ve hizmet ifası serbestliği kısıtlamalarını kaldırmak ayrıca sermaye akımını kolaylaştırmak hususunda anlaşmaya varılmıştır.

Ortaklığın 3 dönemde gerçekleşmesi öngörülmüştür.

- Hazırlık dönemi
- Geçiş dönemi
- Son dönem (Madde 2 Fıkra 3)

Hazırlık döneminde Türkiye, geçiş dönemi ve son dönem boyunca kendisine düşecek yükümleri üstlenebilmek için, Topluluğun yardımı ile ekonomisini güçlendirir.

Geçiş döneminde kademeli olarak bir Gümrük Birliğinin oluşturulması ve Türkiye'nin ekonomik politikasının Topluluğunkilere yaklaştırılması öngörülmüştür.

Son dönem akit tarafların ekonomi politikaları arasındaki koordinasyonunun güçlendirilmesini gerektirir. (Madde 5)

Türk Ekonomisini güçlendirmek üzere hazırlık döneminde Topluluk tarafından tütün, fındık, kuru incir ve kuru üzüm gibi klasik ihraç ürünlerine uygun gümrük oranlarında ithalat kontenjanları uygulandı. 1967 yılında deniz ürünleri, narenciye, yaş üzüm, hah gibi diğer ihraç maddelerine kolaylık sağlandı. Ayrıca bu dönemde 175 Milyon RE tutarında mali yardım sağlandı.

Türkiye ile yapılan ortaklık anlaşması tek örnektir. Bu derece yakın ilişki kuran başka bir ortaklık anlaşması yoktur. Bu anlaşmada bazı ortaklık organları öngörülmüştür. Ortaklık Konseyi, Ortaklık Komitesi, Türkiye AET Karma Parlamento Komisyonu ve Gümrük İşbirliği Komitesi. Ayrıca daha önemlisi Türkiye'nin Topluluğa üyeliği öngörülmüştür.

Gerçekten bu anlaşmanın 28 inci maddesine göre belirli şartlarda Türkiye'nin Avrupa Topluluğu Üyeliği mümkün olacaktır:

"Anlaşmanın işleyişi, Topluluğu kuran Antlaşmadan doğan yükümlülüklerin tümünün Türkiye'ce üstlenebileceğini gösterdiğinde, akit taraflar, Türkiye'nin Topluluğa katılması olanağını inceler."

3.2. Katma Protokolün Muhtevası

2 yıl süren görüşmeler 23 Kasım 1970 yılında Brüksel'de imzalanan ve geçiş dönemine ilişkin hükümleri kapsayan bir Katma Protokolle sonuçlandı. Anlaşma 1 Ocak 1973 de yürürlüğe girdi. 64 maddeden oluşan Katma Protokolde her şeyden evvel Türkiye ve AET arasında öngörülen Gümrük Birliğinin oluşturulması için yapılması gereken hususlar da yer almaktadır.

Topluluk Türkiye çıkışlı ithalata uyguladığı gümrük vergileri ile eş etkili vergi veya resimlerle Türkiye çıkışlı ithalata uyguladığı bütün miktar kısıtlamalarını kaldıracaktır (Madde 9 ve 24). Bundan tekstil ve petrol ürünleri istisna tutulmuştur. Tekstil ürünleri için ithalat kısıtlamaları kademeli olarak 12 yıl içerisinde kaldırılacaktır.

Türkiye ise Topluluk endüstri malları için 12 veya en geç 22 yıl içinde ithalat vergisini kaldıracaktır. Bütün kısıtlamalar en geç 1986 yılına kadar bertaraf edilmiş olacaktır (Madde 22). Ayrıca Türkiye en geç 22 yıl içinde Ortak Gümrük Tarifesi'ni uygulamaya koyacaktır (Madde 17 ve 18).

Roma Anlaşmasının 48, 49 ve 50 inci maddelerine istinaden, işçilerin serbest dolaşımı sağlanacaktır (Madde 36).

Ayrıca Türkiye ve Topluluk birbirlerine karşı yerleşme hakkı, hizmet ifası ve sermaye dolaşımı konusunda hiçbir sınırlama getirmeyecekleri gibi mevcutları kademeli olarak kaldıracaklardır (Madde 41,50, 51,52)

Türkiye tarım politikasının Topluluk tarım politikasına uyumu yoluna gidilecektir (Madde 33).

Türkiye'nin ekonomik politikasının Topluluğunkine uyumu konusunda da Katma Protokol çeşitli hükümler ihtiva etmektedir (Madde 43-57).

4. Ortaklığa İlişkin Problemler

4.1. Ticaret İlişkisinin Gelişmesi

4.1.1. Hazırlık Döneminde

Türkiye'nin toplam ihracatı bu dönemde devamlılık arz eden şekilde 1964 yılında 410,8 Milyon Dolardan % 115 civarında artarak 1972 yılında 885 Milyon Dolara ulaşmıştır. Topluluğa olan ihracat ise 1964 yılında 137,7 Milyon Dolar iken % 152 artarak 347 Milyon Dolar olmuştur.

Türkiye'nin ithalatı ise aynı dönem için 537,2 Milyon Dolardan % 191 artarak 1.562,6 Milyon Dolara yükselmiştir. Bu toplam ithalattan Topluluğa ithalat ise bu dönemde % 28,8 den % 41,8 e yükselmiştir.

Hazırlık döneminde Türkiye'ye 175 Milyon RE 1964-1969 zaman dilimi için mali yardım yapılmıştır. Bu yardım şüphesiz ki ekonominin kalkınmasına yardım yönünden olumlu bir olaydır. Fakat ileri sürülemez ki, bu az tutardaki yardımla Türkiye'nin Topluluğa entegrasyonu sağlanabilir.

4.1.2. Geçiş Döneminde

Türkiye'nin 1973-1980 yılları arasındaki toplam ihracatı az ve stabil değildi. İlk defa 1980 yılında ihracat açık olarak arttı. 1983 yılı hariç ve bu artış 1988 yılında 11.662 Milyon Dolara ulaştı. Topluluğa olan ihracat ise aynı yıl için 5.098,2 Milyon Dolar idi.

Türkiye'nin ithalatı ise 1973 ve 1988 yılları arasında 2.186,2 Milyon Dolardan 14.340 Milyon Dolara yükseldi. Topluluk üyesi ülkelerden ithalat 1988 yılında 5.894,2 Milyon Dolar oldu.

Bu dönemde gümrük kolaylıkları yanında Türkiye'ye mali yardım da yapıldı. 1.1.1973 de yürürlüğe giren 2. Mali Protokol ile 220 Milyon RE, 1.5.1979 da yürürlüğe giren 3. Mali Protokol ile ise 310 Milyon RE yardım verildi. Ayrıca 4. Mali Protokol (19 Eylül 1980) ile 5 yıl için 600 Milyon RE mali yardım yapılması hususunda anlaşma parafe edilmiş ise de Topluluk tarafından henüz uygulamaya konulmamıştır.

4.1.3. Problemler

Gerek hazırlık gerekse geçiş döneminde ortaklık ilişkisinde birçok problem ortaya çıkmıştır. Bunlar arasında yetersiz ticari ve gümrük kolaylıkları ve bunların erozyonu, yükümlülüklerin yerine getirilmemesi, Topluluğun Yunanistan, İspanya ve Portekiz'le genişlemesi, Türkiye'nin Avrupa Politik işbirliğine katılması hususundaki olumsuzluklar, işçilerin serbest dolaşımının gerçekleşmemesi sayılabilir.

Gerek Ankara gerekse Topluluk, anlaşmanın hükümlerini ve kendi yükümlülüklerini yerine getirmede ihmalkilik gösterdiler. Mesela Türkiye Topluluğun birkaç kararma rağmen ekonomik güçlükler nedeniyle Gümrük Birliğine gidemedi.

Bunun dışında Yunanistan'ın Türkiye'den önce Topluluğa tam üye olması da Ortaklık ilişkisini olumsuz etkileyen bir neden olarak belirtilebilir.

Bu problemlerden işçilerin serbest dolaşımını şimdi biraz tafsilatlı olarak anlatmak istiyorum.

4.2. İşçilerin Serbest Dolaşımı

İşçilerin serbest dolaşımı Ankara Anlaşmasının 12 ve Katma Protokolün 36 ncı maddelerinde düzenlenmiş olup buna göre tedricen serbest dolaşım 1986 yılına kadar gerçekleştirilmiş olacaktı.

Ankara Anlaşmasının 12 nci maddesi şöyledir :

“Akit taraflar, aralarında serbest işçi akımını kademeli olarak gerçekleştirmek için, Topluluğu kuran Antlaşmanın 48, 49 ve 50 nci maddelerinden esinlenmekte uyuşmuşlardır.”

Katma Protokolün 36 ncı maddesi ise şöyledir :

“Türkiye ile Topluluk üyesi Devletler arasında işçilerin serbest dolaşımı, Ortaklık Anlaşmasının 12 nci maddesinde yer alan ilkelere uygun şekilde, anlaşmanın yürürlüğe girişinden sonraki on ikinci yılın sonu ile yirmi ikinci yılın sonu arasında kademeli olarak gerçekleştirilecektir.

Ortaklık konseyi bu konuda gerekli usulleri kararlaştıracaktır.”

Katma Protokolün 1973 yılında yürürlüğe girmesinden sonra Federal Almanya aynı yıl yabancı işçiler için işe alma yasağı koymuş ve 1975 yılında Katma Protokolün 36. ncı maddesinin iptalini talep etmiştir. Serbest dolaşımın o tarihe kadar gerçekleşmesi gereken 1986 yılına gelindiğinde Topluluk bunu reddediyordu,

Avrupa Adalet Divanının 30 Eylül 1987 tarihli Demirel - Schweabisch Gmünd kararı:

Türk vatandaşı Meryem Demirel 9 Haziran 1984 tarihine kadar geçerli vizeyi taşıyan pasaportla 17 Mart 1984 tarihinde Federal Almanya'ya gelir. Kocasını bu ülkede işçidir. Meryem Demirel Türkiye'ye geri dönmeyi. Bunun üzerine Schweabisch Gmünd şehir yönetimi 28 Mayıs 1985 tarihli yurtdışına zorla çıkarma hükmünü de kapsayan bir emiri ilgiliye tebliğ eder. Bunun üzerine söz konusu kişi önce kararın iptali için, Stuttgart İdari Mahkemesine başvurur. Konu bilahare Avrupa Adalet Divanına intikal eder. Avrupa Adalet Divanı bu konu ile ilgili olarak Ankara Anlaşmasının 7 ncı maddesi ile2 bağlantılı olarak topluluk üyesi ülkelerde doğrudan tatbik kabiliyeti bulan topluluk mevzuatı hükümlerinden sayılamayacağını karara bağlamıştır.

Ortaklık Konseyi tarafından çıkarılması gereken uygulama hükümlerinin eksik olup bu yüzden bireylerin üye devletlerin mahkemelerinde serbest dolaşımını dava etmeleri mümkün görülmemiştir.

Bu alanda Ortaklık Konseyi tarafından² karar alınmıştır.

20 Aralık 1976 tarihli ilk kararda eğer topluluk üyesi ülkelerin üçüncü ülkelerden işgücü ihtiyacı alması durumunda Türk işçilerinin tercih edileceği belirlenmiştir. Ayrıca üye ülkelerden halen çalışmakta olan Türk işçilerinin durumlarının düzeltilmesine ilişkin hükümleri de kapsamaktadır.

19 Eylül 1980 tarihli ikinci karar ise, üye ülkelerin iş alanlarında halen çalışmakta olan Türk işçilerine yeni sınırlama getirilmesini yasaklamaktadır.

işçinin ailesini çalıştığı ülkeye getirmesi konusunda ise bir karar mevcut değildir.

² Madde 7 — “Akit taraflar bu anlaşmadan doğan yükümlerin yerine getirilmesini sağlayan her türlü genel ve özel tedbirleri alırlar.

Taraflar, Anlaşma hedeflerinin gerçekleştirilmesini tehlikeye düşürebilecek her türlü uygulamadan kaçınırlar.”

5. Türkiye'nin Tam Üyelik Başvurusu

5.1. Nedenler

Türkiye 14 Nisan 1987 tarihinde tam üyelik başvurusunda bulundu. Böylece Türkiye Roma Antlaşmasının 237 nci maddesinin kendisine tanıdığı hakkı kullandı. Saikleri o tarihteki Başbakan, şimdiki Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı Sayın Turgut Özal 27 Eylül 1989 tarihinde Strasburg'da Avrupa Parlamentosunda şu şekilde açıkladı:

“Biz bu başvuruyu Türkiye'nin nihai amacı tam üyelik olan özel ve yegâne karaktere sahip ilişkinin tabii bir sonucu olarak yaptık.

Bu başvuruyu Avrupa'nın tam entegrasyonunu amaçlayan Roma Antlaşmasının amaç ve eğilimleri açısından millet ekseriyetinin tabii bir baskısı sonucu yaptık.

— Bu başvuruda bulunduk, çünkü kendi ekonomimize tam anlamıyla güveniyoruz.

— Sonuç olarak bu başvuruda bulunduk, çünkü biz genişleyen Avrupa içerisinde Türkiye'nin de kendi yerini almasını haklı görüyoruz. Haklı olarak umuyoruz ki, en azından yarım yüzyıldan beri değerleri, idealleri ve kaderimizi paylaştığımız, birlikte barışın korunmasına, toprak bütünlüğümüz ve hürriyetimizin savunmasına çaba gösterdiğimiz dost ve müttefiklerimiz bize Avrupa Topluluğunun kapısını açacaklardır.”

Türkiye'nin tam üyelik başvurusunda bulunduğu 1987 yılında şu tabloyu görüyoruz:

1980 yılından sonra ekonomi, 70 li yıllarda imkansız olarak görülebilecek düzeyde gelişme gösterdi. ihracatta patlama, ekonomide liberalleşme tedbirleri ve yeni yapılanma ve erişilen yüksek gelişme düzeyi Türkiye'nin Ortaklık Anlaşmasının tam üyelik için öngördüğü yükümlülüklerini artık yerine getirebileceği düşüncesine getirdi. 1980 yılından sonra ekonomideki Kamu sektörünün rolü, özel sektör lehine gittikçe geriledi ve serbest piyasa ekonomisi ağırlık kazandı. Uygulanan programın esası himayecilik ve devletin düzenleyiciliği rolünden sapılarak dışa açık piyasa güçlerine yönelmesidir. Hükümet, müdahalelerini sadece makroekonomik konulara hasredip, tüm diğer ekonomik alanlarda inisiyatifini özel sektöre devretti. Sadece sosyal ve ekonomik alt yapı yatırımlarını kendi yetkisinde bıraktı.

Eğer Türkiye endüstrisi AT'm 3 yeni ülkesinin (Yunanistan, İspanya ve Portekiz) endüstrileri ile karşılaştırılacak olursa, görülecektir ki,

Türkiye büyük bir ilerleme yapmıştır. Birçok endüstri dalında örneğin yiyecek maddeleri, tekstil, cam, seramik ve deri üretiminde Türkiye diğer AT ülkeleri ile rekabet edebilir. Türkiye'nin problemi tarım sektörü ve sosyal alandadır. Tarım ve alt yapı yatırımları için Türkiye'nin ATO'nun destek ve sübvansiyonlarına ihtiyacı olduğu söylenebilir. Ancak tabiidir ki, uzun dönemde AT bu dinamik karaktere sahip ülkeden ekonomik yönden yararlanacaktır. Ayrıca Türkiye'nin alt yapının iyileştirilmesine yönelik gelişmeleri son yıllarda açık bir şekilde gözlenmektedir.

Meselâ “Güneydoğu Anadolu Projesi”. 22 barajdan oluşacak ve tamamen milli kaynaklarla gerçekleştirilen bu proje ile yakın gelecekte 27 Mrd k.w.h. elektrik üretilecek ve 1,6 milyon hektar arazi sulanacaktır. Böylece Türkiye, 21 inci yüzyılın başında yakın doğunun en büyük tarım ürünleri ihracatına sahip ülkesi olacaktır.

5.2. Başvurudan Sonra Türk Hükümetinin Politikası

Türk Hükümeti politikasını, 14 Nisan 1987 den itibaren şu şekilde formüle etmek mümkündür.

İki yönlü bir politika güdülmüştür. Bir taraftan Hükümet ortaklık anlaşması çerçevesinde AT ile ilişkilerini güçlendirmek istemiştir. Diğer taraftan ise tam üyeliği hedef edinmiştir. Gözden kaçırılmaması gereken bazı uygulamalara gidilmiştir. Mesela 70 li yıllardan beri ihmal edilen gümrük birliği ele alınmış ve 1995 yılında AT ile Gümrük Birliğini sağlamak için bir zamanlama planı yapılmıştır. Ayrıca 1988-1989 yıllarında her seferinde % 10 oranında gümrük indirimi yapılmıştır. 1989 yılı başında Ortak Gümrük Tarifine % 20 oranında yaklaşma sağlanmıştır. Bütün bu noktaları gerçekleştirmek için Gümrük Tarife Sistemi AT normlarına uydurulmuştur. Bu gelişmelerin devam etmesi beklenmektedir.

Avrupa Topluluğuna giriş hazırlıkları Türkiye’de kurumsal bazı değişikliklere yol açmıştır. Bu konu ile ilgili hususlarda bir Devlet Bakam görevlendirilmesi yanında, Bakanlıklarda ve diğer kamu kuruluşlarında bu yönde teşkilat değişikliğine gidildi. Çeşitli düzeylerde koordinasyon kurulları teşekkül ettirildi.

Diğer önemli bir nokta, Türkiye kendi hukuk kurallarını çeşitli alanlarda AT normlarına uydurma çalışmasına girişmiştir. Konularına göre 24 Bakanlıklar arası alt komite oluşturulmuş (bunlardan iki komitede, Bölgesel Politikalara İlişkin Mevzuat Uyum Alt Komitesi ve Tüketicinin Korunmasına İlişkin Mevzuat Uyum Alt Komitesinde İçişleri Bakanlığı temsilcisi olarak görev yaptım.) toplam 400 kişi bu husustaki çalışmaları yürütmüşlerdir.

5.3. Topluluğun Tutumu

Eğer topluluğun tutumunu gözlemleyecek olursak görürüz ki, Topluluk Türkiye'nin başvurusuna daima çekingen bir tavırla reaksiyon göstermiştir. İşçilerin serbest dolaşımı istisna tutulmak şartıyla ilişkilerin Ortaklık Anlaşması çerçevesinde yürütülmesinden yana gözükmüştür.

Yunanistan'ın engelleme çabalarına rağmen Bakanlık Konseyi başvuruyu Komisyona havale etmiştir.

AT Komisyonu iki buçuk yıldan sonra 18 Aralık 1989 tarihinde Bakanlar Konseyine görüşünü sunmuştur. Bu görüşe göre Türkiye şimdilik tam üye olarak AT ye alınmayacaktır.

Gerçi Komisyon raporunda Türkiye'nin son yıllarda özellikle ekonomide önemli gelişmeler kaydettiğini, mesela 1981-1988 yılları arasında % 5,2 oranında büyüme hızına ulaşıldığı - Topluluğun ortalama büyüme hızı % 2 - bilhassa sanayi ürünleri ihracatında patlamanın görüldüğü belirtilmiştir.

Buna rağmen Komisyon en önemli engeli, Türk endüstrisinin gelecekteki Ortak Pazar içinde serbest rekabet etme düzeyinde olmamasında görmektedir. Türkiye'nin ortalama fert başına düşen yıllık milli geliri Topluluk ortalamasının üçte biri oranındadır. Türkiye'nin tarım kesiminde çalışan nüfus, tüm Topluluk üyesi ülkelerde bu sektörde çalışan sayıya hemen hemen eşittir. Ayrıca Türk ekonomisi yine Komisyon Raporuna göre, Topluluğun kat kat fazlası ile bir enflasyon, yüksek oranda işsizlik ve yetersiz sosyal yapıya sahiptir.

Komisyon görüşünde ayrıca politik konulara da yer vermiştir.

12 Eylül Askeri Müdahalesinden sonraki tarihlerde Türkiye'de Demokrasinin yeniden yerleştirilmesi hususunda önemli adımlar atıldığı, birçok alandaki uygulamalar ve seçimlerin yapılmış olmasının yeni rejimin parlamenter sistemin şartlarını yerine getirdiği ve böylece Topluluk normlarına yaklaştığı inancını verdiği ancak, insan hakları ve azınlık hukukunun tanınması konusundaki durumun ise son yıllardaki olumlu gelişmelere rağmen yeterli olmadığı iddia edilmiştir.

Diğer bir engel olarak ise, Kıbrıs meselesi ve Türk Yunan ihtilafı gibi, konu ile hiç de ilgili bulunmayan hususlara değinilmiştir.

Yine bu raporda belirtildiğine göre, Topluluk önce kendi entegrasyon programı yani Ortak Pazarın (31.2.1992) uygulamaya konulması, ekonomik ve para birliğinin sağlanması hususlarını tamamlayacak, 1992 den sonra yeni katılmalar için "genel bir strateji" belirleyecektir.

Bilindiği gibi bu rapor kesin değildir. Bu bir teknik rapordur. Daha sonra Bakanlar Konseyinde görüşülecektir. Burada politik karara varılacaktır. Hatırlanacaktır ki, Yunanistan'ın tam üyelik başvurusundan sonra Komisyon Raporu olumsuz olmasına rağmen, Konsey olumlu karar vermiştir.³

6. Değerlendirme ve Perspektif

Komisyon kararı Türkiye açısından şu şekilde değerlendirilebilir:

Bu rapor yeterince olumlu değildir. Türkiye'nin beklentilerine uymamaktadır. Buna rağmen Türkiye'nin tam üyelik hakkına sahip bir ülke olarak nitelendirilmesi, böylece tam üyelik için kapının açık bırakılması, ilişkilerin geliştirilmesinin arzu edilmesi ve Türkiye ile Ortaklığın entegrasyonundan bahsedilmesi olumlu hususlardır. Ayrıca rapor Türkiye'nin 1987 yılından beri tam üyelik yolunda önemli adımlar attığını belirtmektedir.

Gerçekten raporda açıkça ortaya konmaktadır ki, ATO'nun Türkiye ile sıkı bir ilişkiye girmesi gerekmektedir.

Türkiye'nin beklentileri ve arzularının ana noktası başvuru üzerine tam üyelik görüşmelerinin başlayacağı tarihin belirlenmesi idi, denilebilir. Ancak rapor bu hususu aydınlatmamaktadır.

Ayrıca Komisyon raporunda Türkiye'nin şiddetli itirazına neden olacak bazı hususlar yer almıştır ki, bunlar Komisyonun yetkisine girmemektedir. Bunlar azınlık hukuku, Kıbrıs ihtilafı ve Türk - Yunan ilişkileri gibi politik konulardır. (Lozan Antlaşması hükümlerine göre Türkiye'de etnik azınlık mevcut olmayıp, sadece dini yönden azınlık grupları vardır.)

Bir devletin uyguladığı politikalar kaynağını tabii gelişmelerden alır. Topluluğun kararı ne olursa olsun Türkiye'deki tabii gelişmeler de devam edecektir.

Bu tabii gelişmeler arasında şu elementler sayılabilir:

- Batı doğrultusunda dış politika.
- Türkiye'nin dış ticaretinin yarısı Avrupa Topluluğu üyesi ülkelerle gerçekleştirilmektedir.
- ihracatın % 80 ini endüstri ürünleri oluşturmaktadır.

³ Bakanlar Konseyi 5 Şubat 1990 tarihinde yaptığı toplantıda Yunanistan haricindeki on bir ülkenin oyları ile Komisyon raporunu onaylamıştır.

— 2,5 Milyon Türk, Avrupa Topluluğu üyesi ülkelerde yaşamaktadır.

Bu hususlar komisyon raporundan bağımsız olarak gelişecektir.

Bunun yanında Topluluğun içinde bulunduğu güçlükleri de bilmek gerekir. Yeni üye üç devlet Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in henüz Topluluğa tam olarak entegre edilmemiş olması, Ortak Pazarın gerçekleştirilmesi gibi. Bunun dışında AT, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki reform hareketlerinin ve bu ülkelerle olan ilişkilerinin yeni gelişmeler ışığında sonucunu beklemek istemektedir (yeni bir stratejik tasarımı uygulamadan önce).

Ayrıca süper güçler arasındaki gerginliğin azalması, Doğu - Batı uyumsuzluğunun yumuşaması, Doğu Bloku ülkelerinin devletlerinin politik sistemlerinin ve plan ekonomisinin yetersizliğine olan görüşleri dikkatleri şimdi daha çok Avrupa Topluluğuna çekmektedir. Bu bakımdan Türkiye'nin başvurusu yalnız değildir. Politik gelişmeler iki yönlülükten çok yönlü olmaya yönelmiştir. Bu çok yönlü politik ilişkilerde AT odak merkezlerinden birini teşkil etmektedir ki, üzerine yeni politik görevler düşmektedir.

Diğer taraftan Türkiye, Avrupa ile entegrasyonunun zaman alacağını bilincindedir. Türkiye Büyükelçisinin 25.2.1989 tarihinde Paris'te Avrupa Topluluğunda yaptığı konuşmasında ifade ettiği gibi "Türkiye için hemen bugün tam üyelik perspektifinde kendisini düzenlemek, geleceğe hazırlamak ve ekonomisini Topluluğa intibak ettirmek söz konusudur. Bu bakımdan herhangi bir zamanlama yapılmamakta, sadece aşamalar öngörülmektedir." Ancak her halükarda Türkiye Topluluktan, Ortak Pazarın gerçekleşeceği 31.12.1992 tarihinden sonra tam üyelik görüşmelerinin başlatılması yolunda irade izharı beklemektedir.

Sonuç olarak perspektif Federal Almanya Cumhurbaşkanı Richard Von Weizsäcker'in başvuru ile ilgili olarak söylediği bir cümle ile özetlenebilir : "Bu haklı bir adım, ancak yol kolay olmayacak."⁴

BİBLİYOGRAFYA

- 1) Birand, Mehmet Ali : Türkiye'nin Ortak Pazar Macerası.
- 2) Bozkurt, Ömer : Avrupa Topluluğu ve Türkiye, Ankara 1987.
- 3) Ertekin, Kemal : Der Türkische Beitritt zur EG, Frankfurt am Main 1989.

⁴ Grothusen, s. 12.

- 4) Esmerten, Münih Kemal :EG und Problematik der Vollmitgliedschaft der Türkei, München 1984.
- 5) Grothusen, Klaus - Detlev Der Weg der Türkei in die Moderne - 65 Jahre politisch - historischer Entwicklung Aus Politik und Zeitgeschichte B. 14-15/88.
- 6) Kramer, Heinz Die Europäische Gemeinschaft und die Türkei, Baden - Baden 1988.
- 7) Andreas von Stechow Der Beitrittsantrag der Türkei aus Sicht der Bundesrepublik Deutschland, (Vortrag auf Seminar der FES, Freudenberg, am 16.12.1989)
- 8) Şen, Faruk Beziehungen der Türkei zur EG, Bonn 1989.
- 9) Şen, Faruk Die vvirtschaftliche Entwicklungen der Türkei seit 1973, Aus Politik und Zeitgeschichte B. 14-15/88.
- 10) Türkiye'ye İlişkin Komisyon Raporu 18.Arahk.1989.
- 11) Information zur politischen Bildung "Türkei" 2. Ouartal 1989, 22.
- 12) Samland, Detlev : Türkei und europäischen Integration, (Vortrag auf Seminar der FES, Freudenberg, am 16.12.1989).

FEDERAL ALMANYA CUMHURİYETİ İDARİ SİSTEMİ ÜZERİNE BİR İNCELEME

Ali GÜN

Kilis Kaymakamı

Bu yazı, konu üzerindeki çeşitli dokümanların incelenmesinin yanı sıra 1987-1988 yılları arasında İçişleri Bakanlığınca gönderildiğim Federal Almanya'da mahallinde tarafımdan yapılan incelemeler sonucu elde edilen bilgi ve gözlemlere de dayanmaktadır.

2. nci Dünya Savaşı sonunda Fransa, İngiltere ve Amerika'nın işgaline uğrayan Federal Almanya İdare Sisteminde bu Devletlerce ve özellikle İngilizlerce yeni organizasyonlar geliştirilmiş, yeni idari düzenlemeler getirilmiştir. Bu yeni sistem, Almanların tarihi durumları ve özellikle 2 nci Dünya Savaşı öncesi tutumlarına karşı bir tepki niteliğindedir.

Federal Alman idare sistemi Alman Anayasasına göre şöyle sıralanabilmektedir.

1 — FEDERAL DEVLET

Federal Alman Cumhuriyetinin Parlamento Başkanı Cumhurbaşkanı (Bundespräsident), İdari yöneticisi ise Hükümet Başkanı (Bundes- kanzler) dır.

Federal düzeyde yer alan başlıca Anayasal organlar ise şunlardır.

A) FEDERAL MECLİS: Genel, doğrudan ve gizli seçimle Halk tarafından seçilen 519 üyeden oluşmaktadır. Üyeler 4 yıl için seçilmektedir. Bu üyelerin 22 adedi Batı Berlin Milletvekilidir. Ancak bunların oy kullanma hakkı, batılı Devletlerin isteği üzerine kısıtlanmıştır.

Federal Meclis esas kanun koyucu olup, Başbakanı seçmek, Federal Hükümeti denetlemek ve Federal Almanya'yı siyasi alanda temsil etmek yetkilerine sahiptir.

B) FEDERAL BAŞBAKAN: Cumhurbaşkanı'nın teklifi ile Federal Meclisçe seçilmektedir.

C) FEDERAL HÜKÜMET: Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanı'nın onaması ile oluşmaktadır.

D) CUMHURBAŞKANI: Federal heyet tarafından 5 yıl için seçilmektedir. Görev süresinin bitiminden sonra tekrar seçilebilme imkanına sahiptir. Politik sorumluluğu olmayan Cumhurbaşkanı Federal Almanya'yı dışta temsil edebilmektedir. Federal Meclise Başbakanı önerme, Başbakanın teklifi üzerine Bakanları atama veya azletme, Federal Başbakanın Federal Meclisçe çoğunlukla seçilememesi halinde Meclisi feshetme yetkileri bulunmaktadır.

E) FEDERAL HEYET: Federal Meclis üyeleri ile birlikte Eyalet Parlamentolarınca nispi temsil sistemi ile seçilen üyelerden oluşmaktadır.

F) FEDERAL TEMSİLCİLER MECLİSİ : "Bundesrat" denilen bu Meclis Federal düzeyde olup, bu meclis vasıtası ile Eyaletler Federal Yönetime ve kanun koyma faaliyetlerine iştirak etmektedirler.

Federal Temsilciler Meclisi; Eyalet Hükümetleri tarafından kendi üyeleri arasından seçilen üyelerden oluşmaktadır. Nüfusu 2 Milyona kadar olan Eyaletler 3 kişi ile, 2 Milyondan fazla olanlar 4 kişi ile, 6 Milyondan fazla olanlar ise 5 kişi ile temsil edilmektedirler. Bu meclisin bugünkü üye sayısı 45 dir.

G) FEDERAL ANAYASA MAHKEMESİ: Mahkeme 2 daireden, her daire 8 hâkimden oluşmaktadır. Üyelerinin yarısı Federal Meclisçe, diğer yarısı ise Federal Temsilciler Meclisi tarafından 12 yıl için seçilir. Anayasa Mahkemesinin görevi müracaat üzerine Federal Devlet ve Eyaletlerce çıkarılan kanunların Anayasa'ya uygunluğunu denetlemek, Federal Devlet ile Eyaletler veya çeşitli Devlet Organları arasındaki anlaşmazlıkları hükme bağlamaktır.

2 — EYALETLER

Eyaletlerin Parlamento Başkanı Eyalet Reisi, İdari Yöneticisi ise Eyalet Başbakanıdır.

Federal Almanya'da büyüklü küçüklü 11 Eyalet bulunmaktadır. Her biri Özel Anayasalara sahiptir. Eyaletlerin İdari sistemleri birbirinden farklı olup, Parlamento, Kabine ve Başbakanlık yapıları birbirine uymamaktadır.

Eyaletlerin görev kapsamı oldukça geniştir. Eyaletin ve Eyalette yaşayan halkın korunması, Eyaletin finans ihtiyacının karşılanması, diğer Eyaletlerle ilişki politikasının belirlenmesi, Eyalet içinde Milli Eğitim politikasının düzenlenmesi, Polis teşkilatının düzenlenmesi gibi geniş alanda görevleri bulunmaktadır.

Eyaletler; Federal Anayasanın Federal Devlete tanıdığı görevler dışındaki kanun koyma, idari kararlar alma gibi yetkilere sahiptirler.

> Federal Almanya idare sisteminde Eyaletler yerinden yönetim sisteminin garantisi ve temeli olarak kabul edilmektedir. Şehirler, İlçeler ve Kasabalar bağlı oldukları Eyaletlerin mütemmim cüzüdürler.

Eyaletlerde 3 kademeli bir idari sistem vardır.

a)En üstte Eyalet hükümeti ve Eyalet bakanları. Eyalet Başbakanı Eyalet meclisince kendi içinden mutlak çoğunlukla seçilir. İlk üç turda seçilebilmek için gerekli oy mutlak çoğunluktur. Bunun sağlanamaması halinde 4 üncü turda salt çoğunlukla seçilmektedir.

b)2 nci kademe Hükümet Başbakanıdır.

c)3 üncü ve en alt kademede ise ilçe idareleri yer almaktadır.

Her Eyalet; Üyeleri halk tarafından 5 yıl için seçilen bir Eyalet Parlamentosuna sahiptir. Ayrıca her eyaletin kendi özel bütçesi bulunmaktadır.

Her eyalette bulunan başlıca bakanlıklar şunlardır:

- 1 — Maliye Bakanlığı,
- 2 — İçişleri Bakanlığı,
- 3 — Eyalet ve Şehir Kalkınma Bakanlığı,
- 4 — Sağlık ve Sosyal İşler ve Çalışma Bakanlığı,
- 5 — Gıda, Tarım ve Orman Bakanlığı,
- 6 — Maarif Bakanlığı,
- 7 — Ekonomi ve Ulaştırma Bakanlığı,
- 8 — Adalet Bakanlığı,
- 9 — Federal İşler Bakanlığı,
- 10 — Bilim ve Araştırma Bakanlığı.

Bu bakanlıklara bağlı olarak çeşitli alt kademe Kurum ve Müesseseleri bulunmaktadır.

3 — İLÇE İDARESİ

İlçe İdaresinin Parlamento başkanı ve idari yöneticisi Kaymakamdır. Ancak Niedersachsen ve Nodrhein - Westfalen’de diğer eyaletlere göre değişik bir idare sistemi bulunmaktadır. Bu sistem İngilizlerin 2 nci Dünya Savaşı sonrasında Federal Alman İdare sistemine getirdikleri bir değişikliktir. Bu iki eyalette Parlamento Reisi Kaymakam, İdari yöneticisi ise Oberkreisdirektor (İlçe üst yöneticisi) dur.

Ayrıca bu iki eyalette Eyalet idaresi ile ilçe idaresi arasında “Bezirksregierung” adı verilen bir idari teşkilat bulunmaktadır. Bu idari birim bir nevi ülkemizdeki Valilikler Statüsündedir. Bezirksregierung un başında Eyalet hükümetince atanan ve eyalet hükümetinin temsilcisi olan, adına “Regierungspräsident” denen yetkili bulunmaktadır.

4 — KASABA İDARESİ

Kasabaların parlamento başkanı Belediye Başkanındır. İdari yöneticisi ise Stadtdirektor (Şehir Müdürü) veya Gemeindedirektor (Belediye Müdürü) dur.

İLÇE İDARESİ VE YERİNDEN YÖNETİM

Yerinden yönetim ilkesi ve mahalli idareler Federal Alman idare sisteminin temelini teşkil etmektedir. Hizmetlerin büyük çoğunluğu ilçeler ve belediyeler gibi mahalli idare birimlerince yerine getirilmektedir.

Federal Almanya Anayasasının 28 inci maddesi "Eyaletlerde, İlçelerde ve Belediyelerde halk genel, doğrudan, hür, eşit ve gizli seçimlerle seçilen temsilcilere sahip olmak zorundadır” hükmünü getirmiştir. Böylece federal Anayasa ile yerinden yönetim ve mahalli idareler garanti altına alınmıştır.

İLÇE İDARESİ

Federal Alman idare sisteminin temelini ilçe İdareleri oluşturmaktadır. Bu idareler aynı zamanda Devletin de temelidir. Ancak buna rağmen Federal Almanya'nın tümünde tek bir ilçe idare sistemi bulunmamaktadır. Sistemin kuruluş ve işleyişi eyaletten eyalete değişmektedir. Bu değişen sistemlere göre de yöneticisinin adı değişmektedir. Mesela,

Bayern ve Baden - Württemberg eyaletlerinde idarenin adı Kaymakamlık iken, Nodrrhein - VVestfalen ve Niedersachsen'de idarenin adı Oberkreisdirektor'dur.

1960'lı yılların sonu ile 1970'li yılların başlarında yapılan idari reform hareketleri ile bugün Federal Almanya'da bulunan ilçe sayısı 425 den 237'e düşürülmüştür. Bu uygulama ile bölgelerin imkanları birleştirilerek ilçelerin ve beldelerin gelişmelerinin hızlanması sağlanmıştır. İlçelerin birleştirilmesi ile personel tasarrufu ve dolayısıyla da personel masraflarının azalması sağlanmıştır. Aynı zamanda kaynak israfı önlenmeye çalışılmıştır. Bu da ilçelerin problemlerinin dolayısı ile ülke problemlerinin daha kısa sürede halledilmesi sonucunu doğurmuştur. Bu birleştirmeye ve ilçe sayısının azaltılmasına yerinden yönetim ilkesinin gereği olarak da ihtiyaç duyulmuştur.

İlçeler artık bir kırsal alan yönetim birimi değildir. Mevcut ilçelerin ancak üçte birinin ekonomisi tarıma dayalıdır. Diğer üçte ikisinin ekonomisi ise Endüstriye dayanmaktadır. Bunun sonucu olarak artık "Landkreis - Alanilçe" deyimi terkedilip yerine "Kreis - İlçe" deyimi kullanılmaya başlanılmıştır.

İLÇELERİN YÖNETİM ORGANLARI

Yerinden yönetim ilkesine bağlı olarak Federal Almanya'da ilçe yönetimi 3 organca yürütölmektedir.

- a) İlçe Meclisi (Kreistag),
- , b) İlçe Encümeni (Kreisausschuss),
- c) Kaymakam veya Oberkreisdirektor.

Eyaletler arasında, belirtilen organların seçilme ve çalışma tarzlarında bazı farklılıklar olmakla beraber, bütün eyaletlerdeki ilçelerde bulunan başlıca yönetim organları bunlardır.

İlçe idaresinin adı eyaletlerde farklılıklar göstermektedir. Bu isim Bayern ve Baden - Württember'de Kaymakamlık, Reinland - Pfalz ve Saarland'da ilçe idaresi, Hessen ve Schlesvig - Holstein'da ilçe encümeni, Niedersachsen ve Nodrrhein - Westfalen'de Oberkreisdirektor'lukdur.

A — İLÇE MECLİSİ (KREİSTAG)

İlçenin ve ilçe halkının politik temsilcisi ilçe meclisidir. Bu nedenle ilçe yönetim kademesinde çok önemli fonksiyonlara sahiptir.

İlçenin en yüksek organı olan ilçe meclisi 5 yıl için halk tarafından seçilir.

İlçe hizmetlerinin daha iyi yürütülebilmesi için gerekli kararname ve nizamnameleri kabul edip yürürlüğe koyma yetkisine sahiptir. Ancak parlamento niteliğinde olmadığından kanun koyma yetkisine sahip değildir. Ayrıca üyelerinin dokunulmazlıkları da bulunmamaktadır.

İlçelerin büyüklüğüne göre ilçe meclisi üyelerinin sayısı 40 ila 120 arasında değişmektedir.

Meclis üyelerinin uymak zorunda oldukları en önemli prensip gizliliğe azami riayet ve ketum olmaktadır. Ayrıca meclis üyeleri ilçe halkına karşı tarafsız olmak ve görevlerinde tarafsız davranmak zorundadırlar.

İlçe meclisleri İdare sistemimizdeki Belediye Meclislerine benzemekle beraber, yetkileri Belediye Meclislerimize göre çok daha fazladır. Yetkinin fazla oluşunun temelinde yerinden yönetim ilkesi yatmaktadır.

İlçe meclisleri olağan olarak yılda 4 kez toplanmakta ve ilçe için gerekli kararları alabilmektedirler. Görüşmeler sonucunda yeni görevler de üstlenebilmektedirler.

İlçenin yıllık gelir ve giderlerini kapsayan ilçe bütçesi ile yıllık yatırım programları ilçe meclisince kabul edilmektedir.

Bazı eyaletlerde ilçe meclisi gerek görüldüğünde ilçe üst yöneticisi (OKD) tarafından olağanüstü toplantıya çağırılabilir. (Modrhein - Westfalen ve Schleswig - Holstein eyaletlerinde olduğu gibi).

İlçe meclisinin başkanı kaymakamdır. İlçe meclisi başkanı meclisin toplantılarına başkanlık eder ayrıca ilçeyi içte ve dışta temsil eder.

İlçe meclisi üyelerine verilen isim eyaletlere göre değişmektedir. Bazı eyaletlerde ilçe meclisi üyesi, bazılarında ilçe meclis parlamenti, bazılarında ilçe müşaviri adını almaktadırlar.

İlçe meclisleri baş yönetici olan Kaymakama veya OKD'ye zaman zaman işlerin yürütülmesi için yeni görevler verebilmektedir.

Meclis toplantılarına danışman olarak ilçe idare şube şefleri de katılabilmektedir. Ancak şeflerin mecliste oy hakkı bulunmamaktadır. Ayrıca personel ile ilgili konuların görüşülmesi sırasında şeflerin toplantıyı terk etmeleri zorunludur.

Meclis toplantıları kural olarak halka da açıktır. Mecliste oylama genel olarak açık oy sistemiyle yapılmaktadır. Ancak istisna olarak bazı

oylamalar gizli yapılmaktadır. Örneğin, Kaymakam veya OKD'nin seçimi gibi.

Meclisçe alman kararlar ilçe encümeni veya Encümenlerince ve Kaymakamca yürütülmektedir. Meclisin kanunlara aykırı kararlarına karşı Kaymakam veya OKD 3 gün içinde gerekçeleriyle ilçe meclisine itiraz edebilmektedir. Meclisin kararlarında direnmesi halinde yine Kaymakam veya OKD ilgili idare mahkemesine itirazın gerekçelerini de belirterek itirazda bulunabilmektedir. Bu itiraz Niedersachsen ve Nodrhein - Westfalen'de bölge idaresine yani Bezirksregierung'a yapılmaktadır. Bu makamların vereceği kararlar kesindir.

İlçe meclisi kesinleşen kararların doğrultusunda işlerin yürüyüp yürümediğini her an denetleme yetkisine sahiptir.

Yukarıda belirtilen açıklamaların ışığında ilçe meclisinin görevlerini kısaca şöyle sıralayabiliriz.

- 1 — Kaymakamı veya OKD ve yardımcısını seçmek.
- 2 — ilçe bütçesini ve yıllık yatırımları belirleyip kabul etmek.
- 3 — Personele ilişkin konulan görüşüp karara bağlamak.
- 4 — ilçe hizmetlerinin ve ilçe ile ilgili konuları düzenleyen kararname ve nizamnameleri çıkarmak.
- 5 — ilçe gelirleri ve bu gelirlerin gerekli oranlarını tespit etmek.
- 6 — Çevre düzenleme planlarını kabul etmek.
- 7 — İlçe encümeni ve alt encümenlerini seçmek.
- 8 — İdarenin işleyişi ile meclis kararlarının yürütülmesini denetlemek.
- 9 — İlçe mahkemesi ile ilçe gençlik mahkemesine seçilecek jüri üyelerini seçmek.

B — İLÇE ENCÜMENİ (KREISAUSSCHUSS)

İlçe encümeni, Baden - Württemberg eyaleti hariç, tüm eyaletlerdeki ilçelerde bulunmaktadır.

Küçültülmüş bir ilçe meclisi niteliğine sahip olan ilçe encümenleri özel karar alma yetkilerine sahip olup, ilçe meclisinin aldığı kararları uygulamak ve alacağı kararlara hazırlık yapmakla görevlidir. İlçe encümeninin başkanı kaymakamdır.

OKD: OBERKRISDIREKTOR

Eyaletlere göre idare içindeki fonksiyonları değişik olan ilçe encümenlerinin esas itibarı ile 3 grupta toplanması mümkündür.

1 — Nodrrhein - VVestfalen, Niedersachsen ve Saarland'da bütün olaylarda karar yetkisine sahip, ilçe meclisinden bağımsız olarak çalışan bir organdır. Yetkili olmadığı konularda ilçe meclisine tavsiyelerde bulunabilmektedir. Tavsiye niteliğindeki kararları için encümende oylama yapılmamaktadır. Diğer kararları için ise oy çokluğuyla karar verilmektedir. Bu eyaletlerde görevlerin planlanması işi de encümenlerce yapılmaktadır.

2 — Bayern ve Rheinland - Pfalz'da encümen acil konularda karar alma ve alt encümenleri koordine etme yetkisine sahiptir. Bütçe ile ve personel konuları ile ilgili kararlar da alabilmektedir.

3 — Hessen ve Schlesu'ig - Holstein'da ilçe meclisinin temsilcisi olup, meclisin verdiği işleri yürütmektedir.

Fonksiyonları gibi üye sayıları da eyaletten eyalete değişmektedir. Birinci grup eyaletlerden Nodrrhein - Westfalen'de 9-17, Niedersachsen'da 6, Saarland'da 9-15 üyeden, Rheinland - Pfalz'da 7-9 üyeden oluşmaktadır.

İlçe meclisi toplantılarında olduğu gibi ilçe encümenleri toplantılarına da birim şefleri danışman olarak katılmaktadırlar. Birim şeflerinin burada da oy hakkı olmadığı gibi personelle ilgili konuların görüşülmesine katılamamaktadırlar.

Encümene başkanlık eden Kaymakamın encümende oy hakkı bulunmamaktadır.

Hessen eyaletinde ilçe büyüklüğüne göre değişen bir veya 2 tane üst yönetici encümene tabii üye olarak katılmaktadır.

Görüşülecek konular encümene Kaymakam, OKD veya ilgili alt encümenlerce getirilmektedir. Encümen toplantıları da kural olarak halka açıktır.

ilçe encümeninin gayri kanuni kararlarına karşı Kaymakam veya OKD üç gün içinde, gerekçelerini de belirterek encümene itiraz eder. Encümenin kararında ısrarı halinde yine Kaymakam veya OKD gerekçeleriyle beraber Niedersachsen ve Nodrrhein - Westfalen eyaletlerinde Bezirksregierung'a, diğer eyaletlerde ise idare mahkemesine itiraz edebilir.

İlçe encümenlerinden başka bazı eyaletlerde meclisçe oluşturulan ve sayıları meclisçe belirlenen alt encümenler kurulmaktadır. Alt encii-

menlerin kararları tavsiye niteliğinde olup, bu encümenlerin kesin karar yetkisi bulunmamaktadır. Bu nedenle alt encümenlerde görüşülen konular için oylama yapılmaz.

Alt encümenlerin tavsiye kararları ilçe encümeninde görüşülür. Konu ilçe encümeninin karar yetkisi içinde ise burada karara bağlanır. Konu üzerinde kesin karar yetkisi ilçe meclisinde ise ilçe encümeni de, kendi görüşünü de belirterek, konuyu görüşülmek üzere meclise tavsiye kararı niteliğinde iletir.

İlçe encümeni ve ilçe alt encümenlerince görüşülerek ret edilen konular meclis üyeleri tarafından ilçe meclisine götürülerek konunun burada görüşülmesini sağlayabilirler.

C — KAYMAKAM (LANDRAT)

Kaymakamlar meclis tarafından, kendi üyeleri arasından, gizli oyla seçilmektedir.

İlçe meclisinin başkam olan Kaymakam Federal Almanya İdare Sisteminde iki anlamda kullanılmaktadır.

1 — İlçe meclisinin başkanı olarak Kaymakam (Nodrhein-Westfalen ve Niedersachsen eyaletlerinde).

Bu eyaletlerde ilçe meclisi başkanı Kaymakamdır. İlçenin yöneticisi ise OKD'dir. Kaymakam yine meclisçe gizli oyla seçilmektedir. İlçe Encümeninin başkanı ise yine meclisçe gizli oyla seçilen ve ilçenin esas yöneticisi olan OKD'dir.

Gerek ilçe encümeninde gerekse mecliste Kaymakamın oy hakkı bulunmamaktadır.

Niedersachsen'de 6-12 yıl için, Nodrhein-Westfalen'de 6 yıl için seçilen OKD meclis toplantılarına da katılmakla birlikte mecliste ve encümende oy hakkına sahip değildir.

İlçe idaresinin baş yöneticisi olmasına rağmen, Ülkemizdeki idare Sisteminin aksine, gerek Kaymakam gerekse OKD'nin Polis teşkilatı ve öğretmenler üzerinde amirlik pozisyonu bulunmamaktadır.

Genel ve yerel yönetimler arasında bir köprü olan Kaymakamlık müessesesinin 1808 yılından bu yana Federal Alman İdare Sisteminin çekirdeğini oluşturduğu görülmektedir.

Kaymakam veya OKD olarak seçilebilmek için bazı kanuni şartların seçilecek kişide bulunması gerekmektedir. Bu şartlar; Hukuk Fakül

tesi mezunu olmak, 30 yaşı tamamlamış olmak, erkek olmak, en az 5 yıldır o ilçede ikamet eder olmak gibi şartlardır.

İlçe yöneticisi olarak gerek Kaymakam gerekse OKD İlçe meclisinin kendine verdiği görevleri yapmak ve Meclise işlerin yürütümü hakkında bilgi vermek zorundadır. İlçe meclisi her an bu iki müesseseyi denetleyebilmekte ve çalışmalarından memnun olmadığı takdirde süresi dolmadan seçimindeki usule göre Kaymakamı veya OKD'yi görevden alabilmektedir. Bu durum İlçe meclisinin İlçe Baş Yöneticisi üzerinde ve ilçenin idare sistemi üzerinde ne kadar önemli bir yetkiye sahip olduğunu göstermektedir.

İLÇE PERSONELİ

İlçe personelinin bir kısmı ilgili Eyalet Bakanlığınca atanmaktadır. Polis ve öğretmenler gibi. Bazıları ise İlçe organlarına atanmakta ve görevden alınmaktadır. Ancak, personel atamadaki yetkili ilçe idare organı eyaletlerden eyaletlere değişmektedir. Bazı eyaletlerde bu yetkili organ Kaymakam veya OKD, bazılarında ilçe encümeni, bazılarında ise ilçe meclisidir.

Toplumun sosyo-ekonomik ihtiyaçlarının artması ve çeşitlenmesi, buna paralel olarak ta uzmanlık dallarının çoğalması nedeniyle, bütün ülkelerde olduğu gibi Federal Almanya'da da ilçe personeli sayısının artmasına ve personelin çeşitlenmesine yol açmıştır.

İlçelerde memur, işçi ve sözleşmeli personel olmak üzere 3 tür personel çalışmaktadır. Bu çalışan personelin ancak % 20'si memur, geri kalan % 80'i ise işçi ve sözleşmeli personel statüsündedir.

İLÇENİN GÖREVLERİ

İlçenin görevlerini 3 ana grupta toplamak mümkündür.

1 — İhtiyari Görevler: Bu görevler yerinden yönetim ilkesinin doğurduğu ve ilçenin, ilçe halkının ihtiyaçlarına göre çeşitlenen görevlerdir. İlçe yollarının yapılması, parkların tanzimi, yaşlılık yurtları gibi görevleri kapsar.

2 — Mecburi Görevler: İlçelerin Kanunen yerine getirmek zorunda oldukları görevlerdir. Eğitim kuruluşlarının yapılması, kurtarma hizmetleri, sosyal yardımlar gibi görevleri kapsamaktadır.

3 — Ekonomik Görevler: İlçelerin Ekonomik ihtiyaçlarını karşılamak ve kalkınmalarını sağlamak amacı ile yapılan görevlerdir.

İlçelerin sosyal ve ekonomik gelişmeleri sonucu ilçe idarelerinin görevleri de çoğalmış ve çeşitlenmiştir.

İLÇENİN GELİRLERİ

İlçelerin finansman kaynakları Federal Alman Anayasasının 28 inci maddesi ve buna dayalı olarak çıkarılan kanunlarla düzenlenir.

İlçenin gelir ve gider politikası, ilçenin en yüksek idari organı olan ilçe meclisince düzenlenmektedir. Gelir ve harcamalar çıkarılan kanunlarla eyalet yasaları ile ilçe meclisi kararlarıyla düzenlenerek bir finans sistemine bağlanmıştır.

1982 yılında yapılan bir istatistiki araştırmaya göre ilçe gelirlerinin % 34 ünü Hükümet ve Eyalet tahsisatları, % 7'sini tahsisi gelirler, % 8'ini para cezaları, % 2'sini vergi ve vergi benzeri gelirler, % 32'sini ilçenin kendi hizmetleri karşılığı elde ettiği kanuni gelirler, % 16'sını da çeşitli diğer gelirler oluşturmaktadır. Para cezaları içinde en büyük pay trafik cezalarına aittir.

İLÇENİN GİDERLERİ

İlçenin giderlerini de 3 kısımda toplamak mümkündür.

1 — Personel Giderleri: Bu giderler ilçenin tüm giderlerinin yaklaşık % 23 ünü teşkil etmektedir.

2 — Yatırım Harcamaları: Yatırım harcamaları için de en büyük pay Eğitim Hizmetlerine ayrılmaktadır. Okul yatırımlarının yaklaşık payı % 18'dir. Genel yatırım payı toplamı harcamalar içinde % 48'lik bir orana sahiptir. Sosyal yardım harcamalarının yüksek oluşu yatırım harcamaları payının düşmesine neden olmaktadır.

3 — Sosyal Yardım Harcamaları: Sosyal yardım harcamalarının ilçe bütçelerindeki payı oldukça yüksek olup, % 29'luk bir paya sahiptir.

Sosyal yardım harcamaları önceleri Manastır ve Tarikatlar gibi gönüllü kuruluşlarca yapılırken daha sonra esnaf kooperatifleri yolu ile yapılmaya başlanmış olup, bu kooperatiflerin esas amacı üyelerinin fakirleşmesini önlemek olmuştur.

Sosyal Yardımlarla ilgili ilk Kanun 1870 yılında çıkarılmış ve 1961 de çıkan Federal Alman Sosyal Yardım Kanunu (BSHG) ile bugünkü Sosyal Yardım Sistemi oluşturulmuştur.

Ülkemizde 1986 yılında kurularak halen faal olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının yaptığı çalışmalar Federal Almanya'da Sosyal Yardım Dairesinin (Sözialamt) çalışmaları ile benzerlik arz etmekle beraber Federal Almanya'daki bu dairenin çalışma alanı oldukça geniştir. 1984 yılında tüm Federal Almanya'daki Sosyal Yardım harcamaları bir buçuk Milyar Mark olmuştur.

Tarafından inceleme yapılan Kuzey Almanya'daki Verden ilçesinin Sosyal Yardım harcaması yılda 60 Milyon Marktır.

Sosyal Yardım harcamaları içinde en önemli pay işsizlik yardımına ve konut yardımına ayrılmıştır.

İlçe giderlerine mali güçleri oranında ilçe sakinlerinin katılması sağlanmaktadır. Bu katılım oranları ilçe meclisince kararlaştırılmaktadır.

İLÇE POLİS TEŞKİLATI

Federal Alman idare sisteminde polis teşkilatları direkt olarak Eyalet İçişleri Bakanlığına bağlı olup, Kaymakamlık veya OKD'lik ile arasında bir bağıllık bulunmamaktadır. Polis teşkilatı üzerinde Savcılıkların da bir yetkisi bulunmamaktadır.

Polis Teşkilatının ilçedeki en yüksek amiri Polis Şefidir.

Polisin görevi olmakla birlikte Trafik tedbirlerine ilişkin kararlar ilçe meclislerince verilmektedir.

Polis teşkilatının çalışma ve görevleri Ülkemizdeki Polis Teşkilatı ile görev açısından paralellik arz etmektedir.

Polis teşkilatınca üzerinde en çok durulan konu, hiç şüphesiz en önemli konu olan, Trafik düzenlemeleri ve denetlenmesidir.

BELEDİYELER

Federal Almanya'da bugün 8506 adet Belediye bulunmaktadır. Belediye sayısı idari reform hareketlerinden önce 24371 iken, idari reform sonucunda bu sayı 8506'ya düşürülmüştür. Böylece ilçelerde olduğu gibi Belediyelerin de imkanları birleştirilmiş ve personel masraflarından tasarruf sağlanarak daha hızlı gelişme imkanı sağlanmıştır.

Belediyelerin idare içindeki özerklik yetkisi 19 uncu yüzyıl başlarında başlamıştır.

Bazı büyük merkezlerde ülkemizdeki büyükşehir belediyelerine benzer Belediye teşkilatları bulunmaktadır. Bu merkezlere ilçeden bağımsız şehirler adı verilmektedir. Bu belediyelerde Belediye Başkanının yanında yardımcı nitelikte 2 nci veya 3 üncü Belediye Başkanı bulunmaktadır. Yardımcı nitelikteki belediye başkanları bazı eyaletlerde belediye başkanı, bazı eyaletlerde belediye yöneticisi veya belediye üst yöneticisi adını almaktadır. Buralardaki esas Belediye başkanına ise üst Belediye başkanı (OBERBÜRGERMEİSTER) denmektedir.

Ülkemizde olduğu gibi Belediyeler belde toplumunun ihtiyaçlarını karşılamakla görevlidir. Bunu aşan hizmetler ise ilçe sınırları içinde ilçe yönetimince karşılanmaktadır.

BELEDİYE ORGANLARI

Belediye organları başlıca 4 adettir.

1 — Belediye Meclisi: Belediye Meclisi halk tarafından 5 yıl için seçilen bir meclistir. Belediye bütçesini ve hizmetlerle ilgili talimatları kabul eder, encümenleri oluşturur, yatırım programlarını karara bağlar ve alt organların görevlerini belirleyerek bunları denetler.

2 — Belediye Encümeni: Belediye meclisince seçilen üyelerden oluşur. Her Belediyede ana encümen, mali encümen ve hesap kontrol encümeni olmak üzere en az 3 encümenin teşkili zorunludur. Meclis isterse bunların dışında başka encümenler de kurabilir.

Ana encümenin görevi mecliste görüşülecek konuları hazırlamak ve alınan meclis kararlarını uygulamaktır.

3 — Belediye Başkanı: Belediye Başkanları da Belediye Meclisleri gibi 5 yıl için halk tarafından seçilir. Süresi dolan Belediye Başkanının yeniden seçilmesi mümkündür.

Belediye Başkanı, Belediyeyi ve beldeyi dışarıda temsil eder ve Belediye Meclisinin başkanıdır.

4 — Belediye Yöneticisi: Belediye meclisince 5-8 yıl için seçilmektedir. Bu kişi meclis üyesi olmayıp, memur statüsündedir. Belediye işlerinin yürütümünden sorumludur.

BELEDİYE GELİRLERİ

Belediye gelirlerinin % 30-35'ini vergiler oluşturmaktadır. Vergiler içinde gelir vergilerinin oranı % 43 olup, genel vergiler içindeki payı oldukça yüksektir. Meslek vergileri ise % 42 paya sahiptir.

Belediye gelirlerinin önemli bir kaynağı da ilçe veya eyalet hükümetlerince Belediyeye verilen tahsisatlardır. Bunların gelir içindeki payı % 25'tir.

BELEDİYE GİDERLERİ

Belediyeler gelirlerini belde ihtiyacını karşılayıcı hizmetlerde kullanarak harcamaktadırlar. Belediye hizmetleri ülkemizdeki Belediye hizmetlerine benzemekle beraber sosyal amaçlı belediye yatırımları oldukça büyük bir yekun tutmaktadır. Spor tesisleri, eğitim tesisleri ve hastaneler gibi.

Belediye hizmetleri içinde yer almasına rağmen itfaiye teşkilatının tamamen gönüllülerden kurulu olması ve bu gönüllülere ücret ödenmemesi göze çarpan en önemli uygulamadır. Bu da Belediyelerin giderlerini azaltıcı bir unsur olduğu gibi, belde sakinlerinden alınan itfaiye vergisi de önemli bir gelir kaynağı oluşturmaktadır. Bu vergi gönüllülerce ödenmemektedir.

İtfaiye teşkilatı hakkındaki uygulama ilçeye bağlı olarak çalışan ve ilçe hudutları içinde görev yapan Kaymakamlıklara bağlı itfaiye teşkilatına da aynen tatbik edilmektedir.

BELEDİYE İŞLETMELERİ

Belediye işletmelerinin özel bütçeleri bulunmakta ve kararlarını serbestçe verebilmektedirler. Belediye müdürlerine bağlı olarak çalışan işletmelerin denetimleri Belediyelerce yapılmaktadır. Bunların kuruluşları ülkemizdeki Belediye Birlikleri kuruluşlarına benzemektedir.

İşletmelerin kararları Belediye meclisince oluşturulan özel bir encümenle verilmekte ve Kaymakamlık veya OKD tarafından bütçeleri ile tarifeleri onaylanmaktadır.

Şehrin su, kanalizasyon, çöp, elektrik gibi alt yapıları belde hudutlarında Belediyeler tarafından yürütülmektedir. Belediyelerin bu hizmetleri Belediye işletmelerince üstlenilmiştir.

İLÇE VE BELEDİYE İLİŞKİLERİ

Ülkemizde olduğu gibi belediye bütçeleri Kaymakam veya OKD tarafından onaylanmaktadır. İlçe üst yöneticileri belediyeler üzerinde denetim ve vesayet yetkisine sahiptirler.

İlçe idaresi bir yandan belediyeleri mali yardımlarla gelir açısından dengelemeye çalışırken (Dengeleme fonksiyonu) diğer yandan belediyelerin iş yükünü kendi güçleri oranında çözmeye ve azaltmaya çalışmaktadırlar. (Tamamlama fonksiyonu).

Belediyelerin iş ve işlemlerini ilçe idaresi denetleyebilmekte veya denetletebilmektedir.

İlçe idaresi ile belediyelerin görev alanları ayrımındaki prensip temelde şudur. Belde toplumunun ihtiyaçlarını karşılayıcı görevler belediyelerce, ilçe sınırları içinde bunu aşan diğer hizmetler ise ilçe idarelerince yürütülmektedir.

TÜRK CEZA HUKUKUNDA UYUŞTURUCU MADDE TEDARİKİ SUÇLARI

Cengiz ERGEN*

Türk Ceza Kanunu uyuşturucu maddelerin tanımını yapmamıştır. Uyuşturucu maddeler, beden ve ruh hareketsizliğine neden olan ve sinir merkezlerinde durgunluk meydana getiren maddelerdir. Tabii veya sentetik (İnsan yapımı) olabilir. Tabii uyuşturucu maddelere narkotik ismi de verilmektedir. Tabii uyuşturucu maddeye örnek olarak Kokain, Esrar (Haşış), Afyon (Haşhaş) gösterilebilir. Sentetik uyuşturucu maddeye örnek olarak da Rohypnol (Müstahzar ilaç) gösterilebilir.

Ceza Kanunumuzun ikinci kitabının “Ammenin Selameti Aleyhinde Cürümler” başlığını taşıyan yedinci babının üçüncü faslında “Umumun Sıhhatine, Yenecek ve İçilecek Şeylere Müteallik Cürümler” bölümünde uyuşturucu suçları düzenlenmiştir. Türk Ceza Kanununun 403 üncü maddesinden 410 uncu maddesine kadarki hükümler uyuşturucu madde suçlarına ilişkindir. Ceza Kanunumuzda yer alan uyuşturucu suçlarının dışında kalan, özel kanunlarda da uyuşturucu suçları mevcuttur. 24.6.1933 tarih ve 2313 sayılı Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkında Kanun ile 19.6.1986 tarih ve 3298 sayılı Uyuşturucu Maddelerle İlgili Kanunda da uyuşturucu suçları yer almıştır.

Eroin, Kokain, Esrar, Morfin ve Baz Morfin, cezayı ağırlaştıran uyuşturucu maddelerden sayılmıştır. Türk Ceza Kanununun 403 üncü maddesinin 2 ve 4 numaralı bentlerinde adı geçen uyuşturucular cezayı arttırıcı sebep sayılmıştır.

UYUŞTURUCU KAÇAKÇILIĞINI MEN VE TAKİBE YETKİLİ MAKAMLAR

Devletin, Mahalli İdarelerin, Belediyelerin ve bunlara ait müesseselerin memur ve müstahdemleriyle, mahalle ve köy muhtarları ve ihtiyar heyeti azalan, mahalle, kır ve orman bekçileri, köy korucuları, kaçakçılık fiillerini, bunları men ve takip ve tahkik ile mükellef olanlara, ihbara mecburdurlar.

Bunlardan mahalle ve köy muhtarları ve ihtiyar heyeti azaları, mahalle ve kır, orman bekçileri ve köy korucuları; kaçakçılık fiillerini men ve takip ve tahkik ile mükellef memurların bulunmadığı yerlerde, bizzat men ve takip ile mükelleftir (12.1.1932 tarih ve 1918 sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun, Madde 2).

Her mahallin en büyük Mülkiye Memuru sözleşmeli personel dahil olmak üzere bilumum gümrük ve gümrük muhafaza amir ve memurları, doğrudan doğruya Devlet tarafından idare edilen bilcümle tekel memurları, Emniyet hizmetleri Sınıfına dahil personel, Jandarma Subay, Astsubay, Uzman Çavuş ve eratı, Sahil Güvenlik Komutanlığı Subay, Astsubay ve eratı, kaçakçılığı men ve takip ve tahkik ile mükelleftirler (1918 sayılı Yasanın 26.7.1983 tarih ve 2867/2. maddesi ile değişik 3 üncü maddesi).

Kaçakçılığı takip ve men ile mükellef olanlar, kaçakçılık vukuuna muttali veya müsadif bulundukları zaman, bu kanunun kendilerine tahmil ettiği vazifeleri hemen ifaya başlar ve aynı zamanda keyfiyeti taallukuna göre gümrük veya inhisar memurları ile en büyük Mülkiye Memuruna bildirirler (1918 sayılı Yasanın 4 üncü maddesi).

Üçüncü maddede sayılan memurlar, aramalara da salahiyyetlidir (1918 sayılı Yasa, madde 6).

Kaçak eşya, her türlü silah, mühimmat, patlayıcı ve uyuşturucu maddelerin bulunduğu şüphe edilen her denk veya sandıkta veya nakle yarayan diğer araçlarda arama yapılır (1918 sayılı Yasa, madde 7).

Kamu davasını açmak görevi Cumhuriyet Savcısındır (20.4.1929 tarih ve 1412 sayılı Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu, madde 148).

Polis, uyuşturucu maddeleri alan, satan, bulunduran ve kullananları yakalar ve gerekli kanuni işlemi yapar (14.7.1934 gün ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu, madde 13/B).

Yakalananlardan uyuşturucu madde kullanmış olanlar hekim raporu, hekimin bulunmadığı yerlerde yardımcı sağlık hizmetleri personelinden birinin müşahede raporu ile tespit edilir (2559 sayılı Yasa, madde 13).

Polis, uyuşturucu maddelerle ilgili olarak yaptığı suç soruşturmaları sırasında ifadelerine başvurulacak olanlara, vatandaşlık durumu ile bu Kanunun 17 nci maddesinde belirtilen kimlik tespiti yapılmıncaya kadar, tespit edilmiş olan ikametgâh veya iş adreslerinden ayrılmalarmını yazılı olarak isteyebilir. Bunların, bulunabilecekleri yeni adresleri bildirmeleri şartıyla o yerden ayrılmalarmına, mahallin en büyük

mülkiye amirinin yazılı emriyle izin verilir (2559 sayılı Yasa Ek madde 3; 25.6.1985 tarih ve 3233 sayılı Yasa).

Uyuşturucu maddelerle ilgili olarak önemli olayları takip etmek, gerekiyorsa müdahale ederek soruşturmasını yapmak üzere, İçişleri Bakanlığınca doğrudan veya ilgili Valinin talebi üzerine merkez personelinin ekipler (Timler) görevlendirilebilir. Bir ilde soruşturması yapılan olayın aydınlatılması, delillerin toplanması, sanıkların yakalanması, başka illerde de araştırma ve soruşturma yapılmasını gerektiriyorsa İller arasında ilgili Valiliklerce ekipler gönderilebilir. Bu ekiplerin polis yetkilerini kullanması, polis bölgesi sınırları ile kayıtlı değildir. Bu ekipler görev yaptıkları mahallin en büyük mülki amirine bilgi vermek zorundadırlar. Görevin ifası sırasında mahallin en büyük mülki amirine karşı da sorumludurlar. (2559 sayılı Yasa Ek madde 5; 25.6.1985 tarih ve 3233 sayılı Yasa).

Deniz yolu ile yapılan her türlü kaçakçılık eylemlerini önlemek, izlemek, suçluları yakalamak, gerekli işlemleri yapmak, yakalanan kişi ve suç vasıtalarını yetkili makamlara teslim etmek Sahil Güvenlik Komutanlığının görevidir. (13.7.1982 gün ve 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu madde 4).

Sahil Güvenlik Komutanlığı, Türk Silahlı Kuvvetleri kadro ve kuruluşu içerisinde olup, barışta görev ve hizmet yönünden İçişleri Bakanlığına bağlıdır. (2692 sayılı Yasa madde 2).

Uyuşturucu madde bulunduğundan kuşku edilen deniz araçlarında veya araçlardaki denk ve sandıklarda arama yapmak Sahil Güvenlik Komutanlığının idari görevidir. (Sahil Güvenlik Komutanlığının İdari ve Adli Görevlerine ilişkin Tüzük madde 2).

Suç sayılan eylemlere rastlanması halinde bunlarla ilgili olarak, tutanak tutmak, delilleri saptamak, toplamak ve saklamak, sanıkları gözetim altına almak, sanıkları ve suç araçlarını yetkili makamlara teslim etmek, suçun denizde başlayıp karada devam etmesi ya da suçluların karaya geçmesi hallerinde, yetkili güvenlik kuvveti olaya el koyuncaya kadar, suç delillerinin kaybolmasını ve suçluların kaçmasını önlemek amacıyla karada da bu yetkileri kullanmak ve durumu en kısa sürede yerel Mülkiye Amirliğine bildirmek, Sahil Güvenlik Komutanlığının Adli görevlerindendir. (7.8.1985 tarihli Sahil Güvenlik Komutanlığının İdari ve Adli Görevlerine İlişkin Tüzük madde 4).

Denizde yakalanan sanıkların ve suç araçlarının teslim edileceği makam, en yakın kıyıdaki il veya ilçe merkezi Cumhuriyet Savcılığıdır. (Tüzük md. 5).

Jandarmanın sorumluluk alanlarında, kaçakçılığı men, takip ve tahkik etmek mülki görevi, işlenmiş suçlarla ilgili olarak kanunlarda belirtilen işlemleri yapmak ve bunlara ilişkin adli hizmetleri yerine getirmek adli görevidir. (12.3.1983 gün ve 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu madde 7/A-B.)

Jandarma Genel Komutanlığı, emniyet ve asayiş işleriyle diğer görev ve hizmetlerin ifası yönünden İçişleri Bakanlığına bağlıdır. (2803 sayılı Yasa, madde 4).

Jandarmanın genel olarak görev ve sorumluluk alanı : Polis görev sahası dışı olup, bu alanlar il ve ilçe belediye hudutları haricinde kalan veya polis teşkilatı bulunmayan yerlerdir. Jandarma veya Emniyet Teşkilatı, kendi sorumluluk sahasında yetersiz kaldıkları veya kalacaklarının değerlendirilmesi halinde, mahalli mülki amirler tarafından birbirlerinin sorumluluk sahalarında geçici olarak görevlendirilebilirler. (2803 sayılı Yasa, madde 10).

Önemli uyuşturucu madde kaçakçılığı olaylarında uluslararası TEK Sözleşmesi uyarınca menşeyinin tayin edilmesi amacıyla bilimsel araştırma ve analize tabi tutulmak üzere, ele geçen 500 gramdan fazla uyuşturucu maddelerden :

- a) Toz ve katı halde olanlarından on gramı,
- b) Sıvı halde olanlarından yirmi mililitresi,
- e) Fabrikada yapılmış olanlarından iki orijinal ambalajı ayrıca alınarak Jandarma Genel Komutanlığına bağlı narkotik analiz laboratuvarlarına gönderilmek üzere koli haline getirilir ve anılan Komutanlık "Merkez Tahkikat Bürosuna" teslim edilir. (21.11.1982 tarihli 2313 sayılı Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkında Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik madde 7).

UYUŞTURUCU MADDE TEDARİKİ SUÇLARI

Türk Ceza Kanununun sistematiğine uygun olarak uyuşturucu madde tedarik suçlarını iki kategoride toplamak mümkündür.

Türk Ceza Kanununun 403 üncü maddesinin 1 numaralı bendinde yer almış bulunan uyuşturucu madde suçlarını 1 inci kategoride sayabiliriz.

Türk Ceza Kanununun 403 üncü maddesinin 1. nolu bendi şu şekilde hüküm içermektedir.

"Uyuşturucu maddeleri ruhsatsız veya ruhsata aykırı olarak imal, ithal veya ihraç veyahut bu fiillere teşebbüs edenler on seneden aşağı

olmamak üzere ağır hapis cezası ile birlikte istihsal mntıkaları dışında ve polis teşkilatı bulunan kaza merkezlerinden birinde infaz edilmek ve bu müddet içinde emniyeti umumiye nezareti altında bulundurulmak üzere üç seneden beş seneye kadar sürgün ve uyuşturucu maddenin her gram veya küsuru için on lira ağır para cezası ile cezalandırılırlar. Şu kadarki, hükmedilecek ağır para cezası bin liradan aşağı olamaz."

403 üncü maddenin 2 nolu bendi ise şöyledir:

"Yukarıdaki bentte gösterilen uyuşturucu madde eroin, kokain, morfin, baz morfin veya esrar ise faile müebbet ağır hapis cezası verilir."

Türk Ceza Kanunu ile hususi kanunlarda yazılı sürgün cezaları kaldırılmıştır (16.7.1965 tarih ve 647 sayılı Cezaların İnfazı Hakkında Kanunun geçici 2 nci maddesi).

Kanunlarda yer alan, emniyeti umumiye idaresinin nezareti altında bulundurulma cezası ve tedbiri ile ilgili hükümler yürürlükten kaldırılmıştır. (24.4.1987 tarih ve 3352 sayılı Yasa madde 1).

Uyuşturucu maddeleri ruhsatsız veya ruhsata aykırı olarak imal, ithal veya ihraç veyahut bu fiillere teşebbüs edenler cezalandırılmıştır. Bu sayılan 4 hareketin hepsinin yapılması şart olmayıp, gösterilen hareketlerden her hangi birinin yapılması halinde suçun meydana gelmesi mümkündür. Suçun oluşması bakımından yasada gösterilmiş hareketlerden bir tanesinin yapılması kafi geldiği için birkaçını birbiri ardından yapan kimse o suç bir kez den çok işlemiş olmaz ve eyleme içtima hükümleri uygulanmaz.

403 üncü maddenin 1 nolu bendindeki suçun maddi unsuru, imal, ithal veya ihraç veyahut bu fiillere teşebbüs edilmesidir.

Suçun manevi unsuru ise imal, ithal veya ihraç veyahut bu fiillere teşebbüsün ruhsatsız veya ruhsata aykırı olmasıdır.

RUHSATSIZ VEYA RUHSATA AYKIRI OLARAK İMAL

Uyuşturucu maddeyi kimyevi tertiplerine uygun olarak fenni usullere göre meydana getirmektir. Basit işlem sonucu Hint kenevirinin sap ve kapçıklarının ufalanması suretiyle esrar elde edilmesi imal değildir. Hint keneviri esrarın ham maddesidir. İmalden söz edebilmek için uyuşturucunun kimyevi tertibinde değişikliğin meydana gelmesi gerekir. Örneğin dört litre asit nitrat ile yirmi beş kilogram baz morfinden imal suretiyle eroin elde edilirse imal suç oluşmuştur. Uygulamada ele geçirilen kimyasal bileşimlerin ve aletlerin uyuşturucu ile birlikte imale

elverişli olup olmadığı ve ne cins uyuşturucu maddeden hangi çeşit uyuşturucu elde edilmiş olabileceği hususlarında Adli Tıp Kurumunun bilimsel ve teknik görüşü alınarak sonuca gidilmektedir.

İmal edilen uyuşturucu madde eroin, kokain, morfin, baz morfin veya esrar ise ceza ağırlaşarak sanığa müebbet ağır hapis cezası verilecektir (Türk Ceza Kanunu 403/2. maddesi).

İmal edilen uyuşturucu madde şiddet sebebi sayılan beş çeşit uyuşturucu dışında kalan bir uyuşturucu madde ise faile 10 yıl ağır hapis cezası verilecektir. Ayrıca imal edilen uyuşturucunun her gram veya küsuru için 10 lira ağır para cezasına hükmedilecektir (Türk Ceza Kanunu madde 403/1).

şiddet sebebine giren uyuşturucu maddeler için para cezası gösterilmediği için para cezası tayin edilmeyecektir (403/2 nci madde).

RUHSATSIZ VEYA RUHSATA AYKIRI OLARAK İHRAÇ

Uyuşturucu maddelerin msaadesiz şekilde memleket içerisinden yurt dışına çıkarılmasıdır. İhraç edilen uyuşturucu maddenin miktarının ve amacının suçun oluşumunda etkisi yoktur. Miktarın çok az oluşu Hakimnin takdir hakkını kullanarak Türk Ceza Kanununun 59 uncu maddesiyle cezadan hafifletme yapma yetkisini kullanmasını gerektirebilir. İçmeye kafi miktarda uyuşturucu maddenin içmek amacıyla yurt dışına çıkartılmasının ihraç suçunu oluşurmayaağı, kullanma suçunu teşkil edeceği öğretide ileri sürülmektedir. Örneğin yarım gram esrar ile ruhsatsız şekilde yurt dışına çıkılmasında sanık içici ise suç ihraç olmayıp vasıf değiştirerek kullanma amacıyla uyuşturucu bulundurma ve taşıma suçundan cezalandırılması gerekecektir. Yargıtay Ceza Genel Kurulunun 28.6.1982 tarih 271/315 sayılı kararında az miktarda içmek amacıyla ihraç edilen uyuşturucu maddenin, uyuşturucu maddeyi kullanmak olarak bulundurma kabul edilmiştir.

İhraç edilen uyuşturucu maddenin niteliği, eroin, kokain, morfin, baz morfin veya esrar ise faile müebbet ağır hapis cezası verilecektir. (403/2. bent). şiddet sebebi dışında kalan herhangi bir uyuşturucunun ihracı halinde faile on yıl ağır hapis cezası ve ayrıca uyuşturucunun her gram ve küsuru için 10 TL. ağır para cezasına hükmedilecektir. (403/1 bent).

Kullanma sularının cezası üç sene ile beş yıl arasında hapis cezasıdır. Ayrıca net uyuşturucu ağırlığından her gram ve küsurat için para cezası alınmayıp Türk Ceza Kanunu 404/2 nolu bendi gereğince alt ve

üst sınırlar arasında tayin edilecek maktu para cezası verilir. Kullanma suçlarına verilecek para cezası 14.12.1988 tarihinde yürürlüğe giren 3506 sayılı yasaya kadar alt sınırı üç bin lira iken bu yasa ile yirmi bin liraya yükseltilmiş olup para cezalarının katsayı sistemine bağlanması sebebiyle her bütçe kanunu ile artması muhtemel hale gelmiştir.

RUHSATSIZ VEYA RUHSATA AYKIRI OLARAK İTHAL

Uyuşturucu maddelerin yasa dışı yollarla Türkiye'ye getirilmesidir. İthali gerçekleşen uyuşturucu eroin, kokain, morfin, baz morfin veya esrar ise faile müebbet ağır hapis cezası verilmektedir. (403/2 nolu bent).

Nitelikli ve cezayı ağırlaştırıcıların dışında bir uyuşturucu cinsinin ithali halinde faile on yıl ağır hapis ve uyuşturucunun her gram ve küsuratı için ayrıca 10 TL. ağır para cezası verilmektedir. (403/1 nolu bent).

RUHSATSIZ VEYA RUHSATA AYKIRI OLARAK İMAL, İTHAL VEYA İHRAÇ FİİLERİNE TEŞEBBÜS

Türk Ceza Kanunu uyuşturucu maddelerin imali, ithali veya ihracını teşebbüsü tamamlanmış suç kabul etmiştir. Teşebbüsün eksik veya tam teşebbüs olması arasında fark gözetilmemiştir. Türk Ceza Kanununun teşebbüsle ilgili 61 veya 62 nci maddeleriyle cezadan indirim yapılmaz.

Teşebbüsün var olabilmesi için yurt dışına çıkış yapılacak yere uyuşturucu maddenin getirilmesi, gümrük sahasına alınması, gizlenmesi ve uyuşturucunun bulunmadığının beyan edilmesi gibi icra hareketlerde bulunulması gerekir. Sınır bölgesine gelinmeden uyuşturucuların ele geçmesi hallerinde, uyuşturucunun imhası ve her an ihraçtan vazgeçme ihtimali olabileceğinden suç vasfı değişecek, ihraca teşebbüs oluşmayacak, uyuşturucu madde sevk etmek olarak nitelendirilecektir.

Türk Ceza Kanununun 403 üncü maddesinin 3 numaralı bendinde yer alan uyuşturucu madde tedariki suçlarını ikinci grup tedarik suçları olarak sayabiliriz. Maddede sayılan hareketlerden herhangi birinin yapılmasında, suç oluşur.

Türk Ceza Kanununun 403 üncü maddesinin 3 numaralı bendi şu hükmü içermektedir.

"Uyuşturucu maddeleri memleket içinde ruhsatsız veya ruhsata aykırı olarak satanlar veya satışa arz edenler veya satın alanlar veya ya-

mnda yahut başka bir yerde bulunduranlar veya bu maddeleri parasız devredenler veya bu suretle devralanlar veya sevk veya nakledenler veya bunların alınıp satılmasına veya devrine veya her ne suretle olursa olsun, tedarikine vasıta olanlar, beş seneden az olmamak üzere ağır hapis cezası ve uyuşturucu maddenin her gram veya küsuru için on lira ağır para cezası ile cezalandırılır. Şu kadar ki, hükmedilecek para cezası beş yüz liradan aşağı olamaz."

403 üncü maddenin 4 numaralı bendi de şu şekildedir.

"Eğer geçen bentteki fiil eroin, kokain, morfin, baz morfin veya esrara taalluk ederse ağır hapis cezası on seneden ve ağır para cezası on bin liradan eksik olamaz."

25.4.1987 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 3354 sayılı Yasanın 2 nci maddesiyle Türk Ceza Kanununun 403 üncü maddesinin 3 numaralı fıkrasının birinci satırındaki "memleket içinde" ibaresi madde metninden çıkarılmıştır.

Uyuşturucu Satmak

Uyuşturucu maddenin bedel mukabilinde mülkiyetinin devredilmesidir. Miktarın çok az oluşu satım suçunun oluşmasına etki etmez. Örneğin bir gram esrarın yirmi bin liraya satılması ile suç oluşur.

Parasız Devretmek

Uyuşturucu maddenin parasız devredilmesiyle tedarik suçu oluşur. Miktarın az olması suçun oluşmasına etkili değildir. Örneğin dört gram esrarın parasız olarak bir başkasına devredilmesiyle tedarik suçu oluşur.

Nakletmek

Uyuşturucu maddenin başkasına devretmek amacıyla taşınmasıdır.

Satın Almak

Uyuşturucu maddenin başkalarına temin etmek amacıyla satın alınmasıdır.

Alım, Satım veya Devrine Aracı Olmak

Uyuşturucu maddenin alıcısını satıcı ile alım, satım veya devretmek için tanıştırmaktır.

Sevk Etmek

Uyuşturucu maddenin başkasına temin amacıyla nakletmede olduğu gibi taşınmasıdır.

Bulundurmak

Uyuşturucu maddenin başkalarına temin etmek maksadıyla, kullanmak için yeterli miktardan fazla bulundurulmasıdır.

Satışa Arz Etmek

Uyuşturucu maddenin başkalarına temin amacıyla bulundurulması ve satış için hazırlık hareketini gösteren davranışlar yapılması satışa arz etmektir.

Türk Ceza Kanununun 403 üncü maddesinde yer alan iki grup uyuşturucu madde suçları başkalarına temin, tedarik amacına yönelik suçlardır.

GÖREV: Uyuşturucu madde tedariki suçları, Ağır Ceza Mahkemesinde bakılabileceği gibi, Devlet Güvenlik Mahkemesi veya Sıkıyönetim Mahkemesinde de görülebilir.

Ağır Ceza Mahkemesi

Uyuşturucu madde tedariki suçları münferiden işlenirse Ağır Ceza Mahkemesi görevlidir.

Devlet Güvenlik Mahkemesi

Uyuşturucu madde tedariki suçları teşekkül veya topluluk halinde işlenirse Devlet Güvenlik Mahkemesi görevlidir. 2845 sayılı Devlet Güvenlik Mahkemeleri Kanununun, göreve ilişkin hükümleri 1 Mayıs 1984 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Sıkıyönetim Mahkemesi

Uyuşturucu madde kaçakçılığı, T.C. Devletin siyasi, mali, iktisadi, askeri veya idari güvenliğini sarsacak vasıfta veya sıkıyönetim ilanına sebep sayılan davalarla ilgili olursa Sıkıyönetim Mahkemesinde de bakılabilir.

1402 sayılı Sıkıyönetim Kanununun 15/d ve Ek. 4 üncü maddelerinde bu konularda düzenleme yapılmıştır.

UYUŞTURUCU MADDE TEDARİKİ SUÇLARINDA CEZAYI ARTTIRAN UYUŞTURUCU ÇEŞİTLERİ

Uyuşturucu maddelerin ithali, ihracı veya imali veya bu fiillere teşebbüs edilmesi halinde, uyuşturucunun cinsi, eroin, kokain, morfin, baz morfin veya esrar ise ceza müebbet ağır hapis cezasıdır. Bu sayılan

beş çeşit uyuşturucu dışında kalan bir uyuşturucu maddenin imali, ithali veya

ihracı veyahut bu fiillerden birine teşebbüs halinde ise ceza, on sene ağır hapis cezasıdır. Örneğin ham afyon, suçta konu, uyuşturucu cinsi ise beş çeşit uyuşturucu madde arasında yer almadığından, nitelikli uyuşturucu çeşitlerine göre cezası daha azdır.

19.6.1986 tarihinde yürürlüğe giren 3298 sayılı uyuşturucu maddelerle ilgili Yasanın 4 üncü maddesi gereğince ham afyon, hazırlanmış afyon, tıbbi afyon ve bunların müstahzarları Türk Ceza Kanununun uygulanmasında uyuşturucu maddelerden sayılır.

Türk Ceza Kanununun 403 üncü maddesinin 1 ve 2 numaralı bentlerinde uyuşturucunun nitelikli olması durumunda ceza müebbet ağır hapis cezasına çıkmasına karşılık, uyuşturucu nitelikli değilse on sene ağır hapis cezası olmaktadır. (Türk Ceza Kanununun 403/1. maddesi).

Uyuşturucu maddelerin satımı, bulundurulması, parasız devredilmesi, nakledilmesi, sevk edilmesi, satın alınması veya alım satım veyahut her ne suretle olursa olsun devrine aracı olunması suçlarında uyuşturucu nitelikli ise ceza on sene ağır hapis cezasıdır. Uyuşturucu nitelikli uyuşturucuların (beş çeşit, eroin, kokain, morfin, baz morfin veya esrar) dışındaki bir uyuşturucu ise ceza beş yıl ağır hapidir.

Örneğin 2 gram esrar satana verilecek ceza on yıl ağır hapis cezasıdır. Ayrıca her gram üzerinden on lira para cezası verilir. (Türk Ceza Kanununun 403/3-4. maddesi).

Örneğin 2 gram ham afyon satılırsa, ceza beş yıl ağır hapis cezasıdır. (Türk Ceza Kanununun 403/3 üncü maddesi, ham afyon nitelikli beş çeşit uyuşturucular arasında gösterilmediğinden Türk Ceza Kanununun 403/4 üncü maddesi gereğince ceza artmaz.) Ham afyonun her gramı için ayrıca on lira ağır para cezası verilir.

2313 sayılı Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkındaki Kanunun 19 uncu maddesi gereğince uyuşturucu maddeler kapsamına alman diğer tabii veya sentetik maddelerin tedariki yapılırsa faile ceza verilir.

Örneğin, 2.9.1986 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak, Bakanlar Kurulu Kararı ile 2313 sayılı Kanunun 19 uncu maddesi gereğince, uyuşturucu maddeler kapsamına alınmış bulunan, ROHYPNOL (Müstahzar ilaç) isimli uyuşturucu haptan bir tabletin satılması halinde faile beş yıl ağır hapis cezası verilir. Ayrıca tabletin her gramı için on lira ağır para cezası tayin edilir. (Türk Ceza Kanununun 403/3. maddesi).

Nitelikli uyuşturucu maddelerin öldürücü etkisi daha fazladır. Örneğin bir gram kokain insanı öldürür. 0,10 gram eroin öldürücüdür. 0,20

gram morfin öldürücüdür. Esrara 0,20 - 0,30 gram olarak başlanır. 2-3 grama kadar yükselenler vardır. Fazla miktarda esrar alınınca komaya girilerek ölüm olur.

Türk Adli Tıp araştırmalarına göre Kokainin 0,02 ila bir gramı insanı öldürür.

Alman Adli Tıp araştırmalarına göre dört kilogram eroinin yüz bin nüfuslu bir şehrin uyuşturucu kullanma ihtiyacını karşılayabileceği cemiyete ağır tehlikeler yaratacağı açıklanmıştır.

İsviçre Adli Tıp araştırmalarında da yüzde 61 saflık derecesindeki eroinin, bir gramından on kullanımlık doz hazırlanabileceği, 5.000 gram bu öldürücü uyuşturucu madde ile hazırlanabilecek olan yaklaşık 50.000 doz, uyuşturucu madde kullanan büyük sayıda (zayıf kişilikli) gençlere ulaştırıldığında, çok geniş bir tehlike ortamı yaratabileceği ifade edilmiştir. (İsviçre Ticino Kantonu Ağır Ceza Mahkemesi, Lugano, 12.8.1980).

UYUŞTURUCU MADDE KAÇAKÇILIĞINDA AJANIN (MUHBİRİN) DİNLENME MECBURİYETİNİN OLMAMASI

Uyuşturucu madde suçlarında, uyuşturucu suçlarını ihbar edenler, kimliklerinin açıklanmasını istemezlerse, duruşmalarda dinlenmeyecektir.

3.6.1959 tarih ve 7314 sayılı Kanunun 1 inci maddesiyle 1918 sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanunun ikinci maddesine ek bent ilave edilmiştir. 7314 sayılı Yasaya göre, kaçak olaylarını ihbar edenlerin hüviyetleri, rızaları olmadıkça veya ihbarın mahiyeti, haklarında suç teşkil etmedikçe açıklanamaz.

UYUŞTURUCU MADDE SUÇLARINDA MÜDAHALE

Uyuşturucu madde suçlarına Maliye ve Gümrük Bakanlığının ve suçu ihbar edenlerin müdahil olarak katılması mümkün olmadığı gibi maddi ve manevi tazminata da hükmedilmesi imkan dahilinde değildir. (Yargıtay Ceza Genel Kurulunun 24.4.1972 tarih ve 175/205 sayılı kararı).

MÜSADERE

Uyuşturucu madde suçlarında Türk Ceza Kanununun 36 ncı maddesine göre müsaderе kararı verilir. 2313 sayılı Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkındaki Kanunun 21 inci maddesi gereğince imha için

mahalli mülki amirliğe teslim edilen uyuşturucular, Vilayet makamına gönderilir. Valinin görevlendireceği bir yetkilinin başkanlığındaki ve il savcısının veya yardımcısının nezaretçi olarak katıldığı heyet huzurunda imha edilir. 21.11.1982 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 2313 sayılı Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkında Kanunun uygulanmasına ilişkin Yönetmeliğin 14 üncü maddesi ile 18 inci maddesinde düzenleme yapılmıştır. imha heyeti, Valinin görevlendireceği yetkilinin başkanlığında :

- A) İl Jandarma Alay Komutanlığı ile Emniyet Müdürlüğünün görevlendirecekleri birer yetkili,
- B) İl Sağlık Müdürünün görevlendireceği bir tabip,
- C) Varsa Toprak Mahsulleri Ofisinin görevlendireceği bir yetkiliden oluşur.

İmha heyetinde ayrıca, başkan tarafından görevlendirilecek yeteri kadar memur bulundurulur. (Yönetmelik madde 18).

BİLİRKİŞİLİK

Uyuşturucu madde suçlarında, ele geçen uyuşturucu maddenin ne cins bir uyuşturucu olduğu, safi ağırlığı, uyuşturucu maddeler kapsamına alınıp alınmadığı gibi hususlarda uzman bilirkişi raporu alınır.

Polis veya Jandarma Kriminal laboratuvarlarında görevli kimyagerler, uzman bilirkişi olduklarından, verecekleri raporlar hükme esas alınır.

Uygulamada Adli Tıp Kurumu son mercidir. Adli Tıp Kurumu bilimsel ve teknik görüşünü bildirir. Adli Tıp Kurumu raporları kesindir.

UYUŞTURUCU MADDELERLE İLGİLİ 3298 SAYILI YASADA KABUL EDİLEN SUÇLAR

19.6.1986 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiş olan Uyuşturucu Maddelerle İlgili Kanun yedi adet madde içermektedir. Ceza hükümleri, Kanunun 4 üncü maddesinde düzenlenmiştir.

Haşhaş ekim bölgelerinde izin belgesi almadan veya izin belgesi almasına rağmen belgesinde belirtilen alandan fazla yerde veya izin belgesinde kayıtlı yerden başka yerde ekim yapanlar hakkında altı aydan üç seneye kadar hapis ve üç bin liradan on beş bin liraya kadar ağır para cezasına hükmolunur.

Ekim bölgeleri dışında haşhaş ekimi yapanlar hakkında bir yıldan beş yıla kadar hapis ve on bin liradan elli bin liraya kadar ağır para cezasına hükmolunur.

İzinsiz ham afyon üretenler hakkında Türk Ceza Kanununun 403 ve sonraki maddeleri hükümleri uygulanır.

İzin belgesinde belirtilen miktardan az ham afyon veya kapsül teslim eden üreticiler hakkında, fiil Türk Ceza Kanununun 403 ve sonraki maddelerinin kapsamına girmediği takdirde eksik teslim edilen miktarların teslim anındaki baş alım fiyatının üç misline kadar ağır para cezasına hükmolunur. Ürettikleri ham afyon veya kapsülün tamamını teslim etmeyenler hakkında yukarıdaki cezaların iki katı uygulanır.

Yönetmelikle verilen kontrol görevlerini yerine getirmeyen muhtarlar ve diğer kolluk kuvvetleri hakkında on bin liradan elli bin liraya kadar ağır para cezasına hükmolunur.

Bu maddeye göre hükmolunan para cezaları Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre yerine getirilir.

Bu maddede belirtilen suçları işleyenlere yardım edenler hakkında asıl faillere verilecek cezaların yarısı hükmolunur. Bu fiillere katılan memur ve görevliler de asıl fail gibi ceza görürler.

Bu maddenin 2 nci fıkrasında belirtilen suçlarla ilgili yakalamalarda 1918 sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanunun 60 ncı maddesi hükümleri uygulanmaz. (3298 sayılı Yasa madde 4).

Kanunun 1 inci maddesi uyuşturucu maddelerin alımı, satımı, imali, ithali ve ihracı ile ilgili esasların Bakanlar Kurulunca tespit edileceğini öngörmüştür.

Uyuşturucu maddelerin alımı, satımı, imali, ithali ve ihracı ile ilgili esaslar Bakanlar Kurulunca tespit edilerek 17 Mayıs 1987 tarihli Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Haşhaş ekiminin kontrolü, haşhaş kapsülü, ham afyon ve tıbbi afyon üretimi, satın alınması ve bunlardan uyuşturucu madde yapılması, yurt içinde satışı ve ihracı hususunda Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü görevlendirilmiştir.

Genel Müdürlükçe imal edilen uyuşturucu maddelerin yurt içindeki satışı Sağlık Bakanlığının iznine tabidir.

Kanunun 3 üncü maddesi, haşhaş ekimi, kontrolü, toplanması, değerlendirilmesi, imhası, satın alınması veya satılması ve bu kanun uy

gulanması ile ilgili diğer hususların bir yönetmelikle düzenleneceğini belirtmiştir.

Kanunun 3 üncü maddesi gereğince çıkartılması gereken “Haşhaşın ekimi, kontrolü, toplanması, değerlendirilmesi, imhası, satın alınması, satılması, ihracı ve ithali hakkında yönetmelik Bakanlar Kurulunca kabul edilerek 4 Mayıs 1988 tarihli Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yönetmeliğin 7 nci maddesi kaçak haşhaşlar hakkında, 3298 sayılı Kanunun 4 üncü maddesindeki cezaların uygulanacağını açıklamıştır.

3354 SAYILI YASA İLE GETİRİLEN SUÇLAR

25.4.1987 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiş olan 3354 sayılı Yasa ile bir Türk yabancı memleketlerde Türk Ceza Kanununun 403 ve 404 üncü maddelerinde yazılı suçları işlerse, hakkında resen takibat yapılarak bu maddelerdeki cezalarla cezalandırılacağı hükmü getirilmiştir.

Kanunla, Türk Ceza Kanununun 403 üncü maddesinin 3 numaralı fıkrasının birinci satırındaki “memleket içinde” ibaresi madde metninden çıkarılmıştır.

3354 sayılı Yasanın yürürlüğünden itibaren, bir Türk Hollanda’da örneğin, kokain satarken yakalanırsa, Hollanda içinde işlemiş olduğu, uyuşturucu madde satma suçundan bir kere de Türkiye’de yargılanacaktır.

Uyuşturucu madde tedariki suçunun bir Türk tarafından yabancı memlekette işlenmesi halinde, yabancı memlekette yargılanmış olma, Türk Mahkemesinde de yargılanmaya, engel teşkil etmeyecektir. Türk Ceza Kanununun 4/2 nci maddesi gereğince yabancı memlekette hüküm verilmişse Türkiye’de tekrar yargılama yapılabilmek Adalet Bakanı’nın talebine bağlıdır.

Bir Türk, Almanya’da yabancıdan uyuşturucu madde alırsa, Türk Mahkemesinde de aynı suçtan yargılanabilecektir.

Yine bir Türk, örneğin Belçika’da bir Fransız’dan aldığı eroini, bir Portekizliye parasız devrederken yakalanırsa, Belçika Mahkemesinde yargılanmış olması ve ceza alması, bu suçtan dolayı Türk Mahkemesinde yargılanmasına mani sayılmayacaktır.

Kanunun getirdiği hükümler sebebiyle, uyuşturucu maddeleri kullanmak suçları da, yasa bünyesine alınmıştır.

Bir Türk, İngiltere'de esrar içerken yakalanırsa, İngiliz Mahkeme sinde, uyuşturucu kullanmak suçundan yargılanmış s e ceza almış olması, bir kere de aynı suçtan Türk Mahkemesinde yargılanmasına engel sayılmayacak ve aynı suçtan yabancı memlekette yargılandığından bahisle davanın reddi sebebi yapılamayacaktır.

Milletlerarası 1961 tarihli uyuşturucu maddelerle ilgili TEK sözleşmesi gereğince, ihraç suçları, 3354 sayılı Yasadan önce de, yabancı memlekette yargılanmış olmaya bakılmadan, Türk Mahkemesinde görülüyordu.

Örneğin, Türkiye'den ruhsatsız eroin ihraç etmiş bir fail Avusturya'da yakalanmış olması halinde, Avusturya Mahkemesinde yargılanıp ceza almış olsa dahi, bir kere de ihraç suçundan Tüne Mahkemesinde yargılanmaktadır. Yabancı memlekette yargılanmış olma hali, Türk Mahkemesinde yargılanmaya engel hal olmayıp davanın reddi için de bir neden olmamaktadır.

UYUŞTURUCU MADDE İLE İFTİRA ATILMASI SUÇLARI

Uyuşturucu madde ile iftira atılması halinde, başkasına haberi olmadan temin amacıyla, hareket edildiğinden, Türk Ceza Kanununun 403 üncü maddesinin 3 numaralı bendinde yer alan, uyuşturucunun devredilmesi suçu oluşmaktadır.

Fail, mağdura yapacağı iftira için, bir miktar uyuşturucuyu bulundurup, suçlu duruma düşürmek için eşyalarının içine koyup, ihbar etmektedir.

Yargıtay Ceza Genel Kurulunun, 2.4.1973 tarih ve 5-80-317 sayılı kararında, uyuşturucu madde ile iftirada bulunan sanığa, hem uyuşturucu maddeyi devretmek ve hem de iftira suçundan olmak üzere iki suçtan ceza verilmesi gerektiği açıklanmıştır.

iftiraya konu uyuşturucu maddenin cinsi, eroin, kokain, morfin, baz morfin veya esrar ise failin cezası artmaktadır. (Türk Ceza Kanununun 403/3 ve 4 numaralı bentleri).

İftiraya uğrayan, beraat edecektir.

2313 sayılı Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkındaki Kanunun 27 nci maddesi gereğince, uyuşturucu madde ile iftira atma suçunu işleyenlerin yargılanmaları, uyuşturucu madde suçlarına bakan ihtisas mahkemelerinde yapılır.

2313 SAYILI UYUŞTURUCU MADDELERİN MURAKABESİ HAK KINDAKİ KANUNDA YER ALAN SUÇLAR

24.6.1933 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiş bulunan 2313 sayılı Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkındaki Kanunda da suçlar kabul edilmiştir.

Münhasıran esrar yapmak için kenevir ekilmesi ve her ne şekilde olursa olsun esrarın ihzar, ithal, ihraç ve satışı yasaktır. Bu yasağa aykırı olarak kenevir bitkisi ekenler, mahkemece bir yıldan az olmamak üzere hapis cezası ile cezalandırılır. (2313 sayılı Yasanın 3 üncü ve

30.5.1990 tarih ve 3652 sayılı Yasa ile değişik 23 üncü maddeleri.)

Uyuşturucu maddelerin memleket dahilinde perakende ve reçete mukabilinde olarak satışı münhasıran Eczacılar ve Eczaneler Kanununa tevfikân açılmış eczanelerde yapılır. Ecza ticarethaneleri yalnız eczanelere ve resmi müesseselere ve laboratuvarlara toptan satış yaparlar. Uyuşturucu maddeleri, zikredilenlerden başkalarına satan ecza ticarethaneleri sahip ve mesul müdürleri ile tabip reçetesi olmadan satan eczane sahip veya mesul müdürleri Ceza Kanununun 403 ve 406 ncı maddeleri gereğince cezalandırılır. (2313 sayılı Yasanın 15-24 üncü maddeleri).

FAYDALANILAN ESERLER

- 1 — Cengiz ERGEN, Türk Ceza Hukukunda Uyuşturucu Madde Suçları, ilgili yasalar ve yönetmeliklerin en son içtihatlarla açıklaması 1988 baskı.
- 2 — Prof. Dr. Faruk EREM, Ceza Hukuku Hususi Hükümler, cilt 2, 1968 baskı.
- 3 — Prof. Dr. Adnan ÖZTÜREL, Adli Tıp, 1971 baskı.
- 4 — Yargıtay Kararlar Dergisi.
- 5 — Adalet Dergisi.
- 6 — Yargıtay Dergisi.
- 7 — Prof. Dr. Faruk EREM, Adalet Psikolojisi, 1988 baskı.
- 8 — Majno, Ceza Kanunu Şerhi.
- 9 — Yargıtay içtihatla Birleştirme Kararları, Ceza Bölümü.

OLAĞANÜSTÜ YÖNETİM USULLERİYLE İLGİLİ YASAL DÜZENLEMELER VE BAZI HUSUSLAR

Fazlı DEMİREL

Emekli Sivil Savunma Mütchassısı

Yürürlükteki 1982 TÜRKİYE CUMHURİYETİ Anayasası'nın Üçüncü Kısımının İkinci "Yürütme" Bölümünün "III. Olağanüstü hal yönetim usulleri" üst kenar başlığı altındaki 119-121. maddelerinde:

A — Olağanüstü haller;

1. Tabii afet ve ağır ekonomik bunalım sebebiyle olağanüstü hal ilânı,
2. Şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebepleriyle olağanüstü hal ilânı,

B — Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali, başlığı altındaki 122. maddesinde de sıkıyönetim ilânı,

ile ilgili hükümler yer almaktadır.

Gerek olağanüstü halde ve gerek sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hallerinde uygulanacak hüküm ve usuller, yükümlülükler ve alınacak tedbirler ve hangi hak ve özgürlüklerin ne suretle kısıtlanacağı veya durdurulacağı gibi hususlar ise, Anayasalarda öngörüldüğü üzere kanunlar la düzenlenmiş bulunmaktadır.

Bu yazıda; I. Meşrutiyet (1876) Anayasasından başlayarak o zamandan bu yana bu konulardaki anayasal ve yasal gelişme ve değişimleri de kısaca belirttikten sonra, yürürlükteki düzenlemeleri incelemeğe ve bunlarla ilgili bazı hususlara da değinmeğe çalışacağız.

A — OLAĞANÜSTÜ HALLER

1982 Anayasasından önceleri:

1982 Anayasası'nın yürürlüğüne değin "Olağanüstü hal" sözünün daha çok seferberlik ve savaş hazırlıkları ve halleriyle ilgili kanun, tü-

zük, yönetmelik ve benzeri dokümanlarda geçmekte, seferberlik veya savaş halleri veya bu hallerden önceki siyasi gerginlik dönemleri için kullanılagelmiş olduğu görülür. 1111 sayılı Askerlik Kanunu (Değişik Mad. 32,34,68), 1211 sayılı Seferberlik Kanunu (Değişik Mad. 3), 3634 sayılı M. Müdafaa Mükellefiyeti Kanunu (mad. 1 ve değişik 68), 4645 sayılı Memleket İç Düşmana Karşı Silahlı Müdafaa Mükellefiyeti Kanunu (Mad. 1), 7126 sayılı Sivil Müdafaa Kanunu (Mad. 16,26,43,57), 1965 yılında çıkan 697 sayılı Ulaştırma ve Haberleşme Hizmetlerinin Olağanüstü Hallerde ve Savaşta Ne Suretle Yürütüleceğine Dair Kanunda olduğu gibi. Başka konularda da sözlük anlamında olarak, o konulardaki aşırı durumları belirtmek için kullanıldığı da olmuştur. 6968 sayılı Ziraî Mücadele ve Ziraî Karantina Kanununda (Mad. 28) olduğu gibi...

Olağanüstü Hal'in deyim olarak ilk tanımının 1939 yılında çıkan 3780 sayılı Milli Korunma Kanununda yer aldığı görülmekte, 1. maddesinde olağanüstü hal şöyle tanımlanmaktadır :

- a) Genel veya kısmi seferberlik,
- b) Devletin bir savaşa girme ihtimali,
- c) Türkiye Cumhuriyetini de ilgilendiren yabancı devletler arasındaki savaş hali.

Daha sonraları 1960, 1970 li yıllarda Bakanlar Kurulu kararlarıyla yürürlüğe konulan Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliği, Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) Personel Seferber Olma Hazırlıkları Yönetmeliği, TSK Lojistik Seferber Olma Hazırlıkları Yönetmeliği gibi bazı dokümanlarda ise, olağanüstü hal'in yukarıdaki tanımı daha da genişletilerek seferberlik, savaş veya savaşı gerektirecek hallerle birlikte yaygın şiddet hareketleri, ekonomik bunalım, büyük yangınlar, doğal afetler ve salgın hastalıkları da içerir şekle getirilmiştir.

Eski Anayasalara baktığımızda ise, 1876 Anayasası'nda "Olağanüstü hal" sözüne rastlanmaz. 1924 ve 1961 Anayasalarında "Olağanüstü hal" geçmekte ise de bir tanımı yapılmamış, yükümlülük uygulanmasını gerektirir haller olarak nitelendirilmiştir. Nitekim 1924 Anayasası'nda "Olağanüstü hallerde kanuna göre tahmil olunacak para, mal ve çalışmaya dair mükellefiyetler müstesna olmak üzere hiç bir kimse hiç bir fedakârlık yapmaya zorlanamaz. -Mad. 74-" denilmektedir. 1961 Anayasası'nda da "Olağanüstü hallerde vatandaşlar için konulabilecek para, mal ve çalışma yükümleriyle bu hallerin ilanı, yürütülmesi ve kaldırılması ile ilgili usuller kanunla düzenlenir. - Mad. 123 -" denilmekle yetinilmiştir. Bu Anayasa döneminde böyle bir kanun ise çıkmamıştır. Bu kanun için bir taslak hazırlanmak üzere 1970 li yıllarda İçişleri Ba-

kanlığınca (Merkez Valilerinden Sayın Bedrettin Oğuz'un başkanlığında benim de katıldığım) bir çalışma başlatılmışsa da sonuçlandırılmamıştır.

1982 Anayasası'ndan sonra:

Bilindiği gibi 1982 Anayasası ile “Olağanüstü haller” için yeni bir tanım ve kavram getirilmiştir. Bu Anayasa'nın “Olağanüstü haller” kenar başlığı altındaki 119-121. maddelerinde olağanüstü haller şöyle tanımlanmaktadır:

1. Tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım nedeniyle olağanüstü hal ilânı,

2. Şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması nedenleriyle olağanüstü hal ilânı.

Bu gibi olağanüstü halleri gerektiren durumlarda Cumhurbaşkanlığının başkanlığında toplanacak Bakanlar Kurulunca (2. tür olağanüstü hal için Milli Güvenlik Kurulunun da görüşü alındıktan sonra) yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya tümünde süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilân olunabilir. Bu karar hemen Türkiye Büyük Millet Meclisi (T.B.M.M.) ne sunulur. T.B.M.M.ce olağanüstü hal süresi değiştirilebilir; Bakanlar Kurulunun istemi üzerine her defasında dört ayı geçmemek üzere uzatılabilir veya olağanüstü hal kaldırılabilir.

Tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım nedeniyle ilân edilecek olağanüstü hallerde vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile her türlü olağanüstü hallerde hangi temel hak ve özgürlüklerin nasıl sınırlandırılacağı veya durdurulacağı, halin gerektirdiği tedbirlerin ne suretle alınacağı, kamu görevlilerine ne gibi yetkiler verileceği gibi olağanüstü yönetim usullerinin ise Olağanüstü Hal Kanunu ile düzenlenmesi öngörülmüştür.

Şu var ki Anayasa'da olağanüstü halin tanımlarında geçen “Tabii afet” deyiminin, örneğin tehlikeli hava kirlilikleri, baraj yıkılmaları, büyük yangınlar gibi tabii sayılamıyacak afetleri; “Tehlikeli salgın hastalıklar” deyiminin de hayvan ve bitki hastalıklarını da kapsayıp kapsamadığı tartışma götürülebilir. Oysa ki bu gibi olaylarda da yapılacak faaliyetlerin ve alınacak tedbirlerin normal yöntemlerle sağlanmasına olanak bulunmayan durumlarda yükümlülük yoluna gidilmesi, bunun için olağanüstü hal ilânı gerekebilir. Bu bakımdan olağanüstü hal nedenleri arasında yer alan afetler ve tehlikeli salgın hastalıkların tanımlarına açıklık getirilmesi gerektiği kanısındayım.

Olağanüstü Halleri Düzenleyen Kanun ve Kanun Hükmünde Kararname(KHK)ler

Anayasanın 121. maddesinde olağanüstü hal yönetimi için düzenlenmesi öngörülen Olağanüstü Hal Kanunu 1983 yılında 2935 sayı ile çıkmış bulunmaktadır. Bu kanunda olağanüstü hallerin ilanı usulleriyle bu hallerde uygulanacak yükümlülükler, alınacak tedbirler, kurulacak organlar, görev ve yetkiler, yargı görevi, usul ve ceza hükümleri ayrıntılı biçimde yer almaktadır.

Bu kanuna; sonradan çıkan 3076, 3310 sayılı kanunlarla dört bent eklenmiş, bir ek madde getirilmiş, 3432 sayılı kanunla da bir maddesi değiştirilmiştir. 10.5.1990 da yayımlanan 425 sayılı KHK ile de bir bendi ve iki maddesi yeniden düzenlenmiştir.

10.4.1990 da yayınlanan 413 ve 13.4.1990 da yayınlanan 421 sayılı KHK'lerle de gerek 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanununda ve gerek 285 sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ihdası hakkındaki KHK de bazı ek ve değişiklikler yapılmışsa da, bu iki KHK bir ay kaçlar sonra çıkan ve bunların çoğu hükümlerini de yeniden içine alan 424 ve 425 sayılı KHK'lerle yürürlükten kaldırılmışlardır.

Yönetmelik: 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanununun 12, 13, 16 ve 17. maddelerinde yönetmelikle düzenlenmesi öngörülen, Başbakanlıkta, Bölge Valiliklerinde, il ve ilçelerde kurulacak olağanüstü hal koordinasyon kurulları ve büroları ile uygulanacak yükümlülükler karşılığının tespiti ve ödenmesi usul ve esasları da 8.3.1984 günlü Resmi Gazetede yayımlanan 84/7778 sayılı Yönetmelikle düzenlenmiş bulunmaktadır.

Ne var ki 2935 sayılı Kanun ve bu kanuna ilişkin yönetmelik Bölge Valilikleri kurulması hakkındaki 71 sayılı KHK nin yürürlük zamanında çıkmış olduğundan bu kanunda ve yönetmelikte Bölge Valiliklerine de yer ve görev verilmektedir. 71 sayılı KHK ise Bölge Valilikleri kurulmadan 3030 sayılı Kanunla reddedilerek yürürlükten kaldırılmış olduğundan, 2935 sayılı Kanun ve yönetmeliğindeki Bölge Valiliklerinin yer aldığı hükümlerin de bu Valilikler bulunmadığına göre değiştirilerek düzenlenmesi gerekmektedir. Sözü edilen kanunda şimdiye dek kimi değişiklikler de yapılmış olduğu halde, bu bakımdan gereken değişikliğin yapılmamış olması, kanımca bir an önce giderilmesi gereken bir aksaklıktır.

Olağanüstü Hallerde Alınacak Tedbirler

Anayasa gereği çıkarılmış bulunan 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanununa göre olağanüstü hallerde, bazı temel hak ve özgürlüklerin de

kısıtlanması veya durdurulması suretiyle, alınabilecek tedbirler kısaltılmış paragraflar halinde aşağıda gösterilmiştir.

1) Doğal Afet ve Tehlikeli Salgın Hastalıkla İlgili Olağanüstü Halde

- a. Belirli yerlerde yerleşimi yasaklamak, belirli yerleşim yerlerine giriş çıkışları sınırlamak;
- b. Her derecede öğretim ve eğitim kurumlarında öğrenime ara vermek, öğrenci yurtlarını kapatmak;
- c. Gazino, lokanta, otel, motel, lokal, bar, tiyatro, sinema ve benzeri eğlence yerlerini ve konaklama tesislerini denetlemek, açma kapama zamanlarını belirlemek, gerektiğinde kapatmak veya kullanmak;
- d. Bölge içindeki tüm haberleşme araçlarından yararlanmak, gerektiğinde bunlara geçici olarak el koymak;
- e. Olağanüstü hal hizmetleriyle görevli personelin izinlerini sınırlamak veya kaldırmak;
- f. Tehlike gösteren binaları yıkmak, sağlığa zararlı mal ve maddeleri yok etmek;
- g. Belli yiyecek ve yem maddelerinin giriş ve çıkışlarını denetlemek, sınırlamak, gerektiğinde yasaklamak, zorunlu ihtiyaç maddelerinin dağıtımını düzenlemek;
- h. Halkın yaşamı veya kamu için gerekli her türlü madde ve inalların, araç ve gereçlerin üretim, dağıtım, depolanma, satışı ve ticareti konularında gerekli tedbirleri almak, gerektiğinde bu yerlere el koymak, satıştan kaçan, fazla fiyatla satan, üretimi durduran yerleri fazla önem taşııyorsa kapatmak;
- ı. Kara, deniz ve hava trafik düzenine ilişkin tedbirleri almak, ulaştırma araçlarının giriş ve çıkışlarını kayıtlamak veya yasaklamak.

2) Ağır Ekonomik Bunahmla İlgili Olağanüstü Halde

Bu gibi olağanüstü halde ekonominin düzenlenmesi ve iyileştirilmesi amacıyla mal, sermaye ve hizmet piyasalarını yönlendirici vergi, para, kredi, kira, ücret ve fiyat politikalarını belirleyici ve çalışmaya ilişkin her türlü tedbir ve yükümlülüklerin tespiti, düzenlenmesi ve izlenmesi Bakanlar Kurulunca çıkarılabilecek KHK'lerle gösterilir.

Bu KHK'ler gereğince alınacak tedbirlerin yürütülmesi Başbakanın başkanlığında ilgili bakanlardan oluşan Ekonomik İşler Olağanüstü Hal Koordinasyon Kuruluna ve ilgili bakanlıklara bırakılır.

3) Şiddet Olayları ve Kamu Düzeninin Bozulması İle İlgili Olağanüstü Halde

Bu gibi olağanüstü hallerde yukarıda (1) numaralı başlık altında yazılı tedbirlere ek olarak aşağıdaki tedbirler alınabilir.

a. Sokağa çıkmayı, belli yerlerde veya saatlerde dolaşma veya toplanmaları, araçların seyirlerini sınırlamak veya yasaklamak;

b. Kişilerin üstlerini, araçlarını ve eşyalarını aratmak, suç delili niteliğindeki el koymak, kimlik belirleyici belge taşınmasını mecburi kılmak;

c. Her türlü basılı, yazılı, sesli, görüntülü yayın araçlarının basılmasını, çoğaltılmasını, yayımlanmasını, dağıtımını, bölgeye giriş çıkışlarını izne bağlamak veya yasaklamak, gerektiğinde toplatmak; sahne oyunlarını, gösteri filmlerini denetlemek, gerektiğinde durdurmak veya yasaklamak;

d. Her türlü silah, cephane ve diğer öldürücü, yaralayıcı, patlayıcı, yakıcı, zehirleyici ve benzeri maddelerin bulundurulmasını, yapımını, taşınmasını izne bağlamak veya yasaklamak, toplatmak;

e. Güvenliklerinin sağlanması gereken kurum ve kuruluşların bulundukları alanlara giriş ve çıkışları düzenlemek, sınırlamak veya yasaklamak; hassasiyeti bulunan kuruluşlara ve bankalara özel korunma tedbirleri aldirmek;

f. Kamu düzenini veya güvenliğini bozabilecek kişi ve toplulukların bölgeye veya belirli yerlere girişlerini veya yerleşmelerini yasaklamak, gerektiğinde bölge dışına çıkarmak;

g. Kapalı ve açık yerlerde yapılacak her türlü toplantı ve gösteri yürüyüşlerini yasaklamak, ertelemek, yapılacağı yer ve zamanı izne bağlamak, bunları izlemek, gözetim altında tutmak gerekiyorsa dağıtmak;

h. işçi çıkarmalarını üç aylık bir süreyi aşmamak kaydıyla izne bağlamak veya ertelemek, grev ve lokavt kararlarının uygulanmasını üç aya kadar ertelemek;

1. Dernek faaliyetlerini üç ayı geçmemek kaydı ile durdurmak.

Yukarıdaki tedbirlere 3310 sayılı Kanun ile, gerektiğinde hükümetler arası anlaşma çerçevesinde sınır ötesi harekâtın da yapılabileceğini öngören bir bent de eklenmiştir.

Olağanüstü Halin Uygulanması

2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanununun bu konudaki 14. maddesinde olağanüstü halin uygulanmasındaki görev ve yetki şöyle belirtilmektedir:

- a) Olağanüstü hal bir ili kapsıyorsa il valisine,
- b) Bir Bölge Valiliğine bağlı bir çok ili kapsıyorsa Bölge Valisine,
- c) Birden fazla Bölge Valisinin görev alanına giren illeri veya bütün yurdu kapsıyorsa, koordine ve işbirliği Başbakanlıkça sağlanmak suretiyle Bölge Valiliklerine aittir. Bölge Valileri kendilerine ait görev ve yetkilerin bir kısmını veya tamamını İl Valilerine devredebilirler.

Görüldüğü gibi uygulama yetkisi konusunda, kurulmadan kaldırılmış bulunan Bölge Valiliklerine ağırlık verilmektedir. Yukarıda da değinildiği gibi kanunda bu bakımdan gerekli değişikliğin geciktirilmeden yapılması gerekmektedir.

2935 sayılı Kanun ile İçişleri Bakanına, Olağanüstü Hal Bölge Valisine ve İl Valilerine tanınan yetkilerin kullanılması ile ilgili idari işlemlere karşı açılacak davalarda, yürütmenin durdurulmasına karar verilemez.

Olağanüstü Hal Bölge Valiliği

Bilindiği gibi, güney doğu illerinde sürmekte olan ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulmasına neden olan şiddet olaylarının önlenmesi amacı ile, Anayasa'nın olağanüstü hallerle ilgili 121. ve 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanununun 4. maddelerinde verilen yetkiye dayanılarak 1987 yılında çıkarılan 285 sayılı KHK ile, olağanüstü hal bölgesindeki Bingöl, Diyarbakır, Elazığ, Hakkari, Mardin, Siirt, Tunceli ve Van illerini kapsamak üzere "Olağanüstü Hal Bölge Valiliği" ihdas edilmiştir.

Olağanüstü Hal Bölge Valiliğinin kuruluşu, görev ve yetkileri, personel ve malî işleriyle ilgili ve diğer bazı hükümler bu KHK ile düzenlenmiş bulunmaktadır.

Bu KHK nin, 1987-1988 yıllarında çıkan 286,287,299 ve 313 sayılı KHK'lerle bazı maddelerine yeni bentler eklenmiş, bir fıkrası değiştirilmiş; son kez çıkan 424 sayılı KHK ile ise 11 maddelik yeni hükümler getirilmiştir.

Görev ve Yetkileri

Yukarıdaki KHK'lere göre Olağanüstü Hal Bölge Valisinin başlıca görev ve yetkileri kısaltılmış paragraflar halinde aşağıda gösterilmiştir:

- a. Bölgesindeki illerle mücavir illerde Olağanüstü Hal Kanunu, İl idaresi Kanunu ve çeşitli diğer kanunlarla il valilerine tanınan yetkileri kullanır ve görevleri yerine getirir.
- b. İller arası koordinasyon ve işbirliğini sağlar.

c. Özel ve genel kolluk kuvvetleri Bölge Valisinin emrinde olup, bunların hangilerinin il valilerinin, hangilerinin doğrudan kendi kontrolünde olacağını tespit eder. Gerekğinde bu kuvvetlerin yerini değiştirebilir.

d. Jandarma asayiş komutanına görev verebilir. Önceden planlanan şekilde askeri birliklerin yardım ve desteğini isteyebilir.

e. Görev alanı içindeki illerdeki çalışmasında sakınca görülen veya hizmetlerinden yararlanılamayan kamu personelinin yerlerinin değiştirilmesini veya görev alanı dışında geçici veya sürekli görevlendirilmelerini ilgili kuruluşlardan isteyebilir. (Bu istekler derhal yerine getirilir.)

f. Güvenlik yönünden gerekli önlemleri alabilmek için geçici veya sürekli olarak görev alanı içindeki köy, mezra, kom ve benzeri yerleşim birimlerini boşalttırabilir, yerlerini değiştirebilir, birleştirebilir. Bu amaçla gereken kamulaştırma ve diğer işlemleri doğrudan ve ivedilikle yapabilir.

Bu yerlerde oturanlar diledikleri takdirde olağanüstü hal bölgesi içinde veya dışında iskân edilebilirler. Bunların yerleşmeleri için Geliştirme ve Destekleme fonundan malî destek veya kendilerine iş sağlanabilir. Bu maksatla G.İ.H. sınıfı çeşitli derecelerden 50.000 kadro ihdas ve İçişleri Bakanlığı emrine tahsis edilmiştir. İskân edilenlerden işçi statüsünde olanlar için ise en çok 40.000 adet işçi pozisyonu ihdas edilmesi hususunda İçişleri Bakanı yetkili kılınmıştır. İskân konusunda 2510 sayılı İskân Kanunu hükümleri uygulanır.

g. Gerekğinde emrindeki kuvvetleri mücavir illerdeki hareketin takibi için görevlendirebilir. Gerekli tedbirlerin alınmasını mücavir il valilerinden isteyebilir. Bu istekler ilgili valiliklerce derhal yerine getirilir. (Mücavir iller, olağanüstü hal bölge valisinin istemi, İçişleri Bakanının önerisi ve Başbakanın onayı ile belirlenir.)

Olağanüstü Hal Bölge Valisi bu yetkilerden gerekli gördüklerini TL Valilerine veya Jandarma asayiş komutanına devredebilir.

İçişleri Bakanı bu yetkilerden gerekli gördüklerini resen kullanabileceği gibi görevli ve sorumlular hakkında soruşturma açmak, açtırmak ve görevden uzaklaştırmak yetkisine de sahiptir.

Olağanüstü Hal Bölge Valisine tanınan yetkilerin kullanılması ile ilgili idari işlemler hakkında iptal davası açılmaz.

İlave Tedbirler

10.5.1990 da yayımlanan 424 sayılı KHK ile Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ve olağanüstü halin devamı süresince, genel güvenlik, asayiş

ve kamu düzenini korumak ve şiddet olaylarının yaygınlaşmasını önlemek amacıyla aşağıdaki ilave tedbirlerin alınabileceği öngörülmektedir.

a. Olağanüstü hal bölgesindeki faaliyetleri yanlış aksettirmek veya gerçek dışı haber ve yorumlar yapmak suretiyle bölgedeki kamu düzeninin ciddi şekilde bozulmasına veya bölge halkının heyecanlanmasına neden olacak veya güvenlik kuvvetlerinin görevlerini gereği gibi yerine getirmelerini engelleyecek biçimde yayınlanan her türlü basılmış eserler, Olağanüstü Hal Bölge Valisinin teklifi veya görüşü alınarak, bunların bölge içinde veya dışında basılmış olup olmadıklarına bakılmaksızın, basılmaları, çoğaltılmaları, yayınlanmaları ve dağıtılmaları süreli veya süresiz yasaklanabilecek, gerektiğinde bunları basan matbaalar kapatılabilecektir.

b. Olağanüstü hal ilan edilen illerle mücavir illerde genel güvenlik ve kamu düzeni bakımından zararlı faaliyette bulunanlardan gerekli görülenler, olağanüstü hal valisinin takdirine göre, olağanüstü hal süresini aşmamak üzere, olağanüstü hal bölgesi dışına çıkarılarak İçişleri Bakanlığınca belirlenecek yerlerde oturmağa mecbur tutulabileceklerdir. Gerektiğinde bunlara Geliştirme ve Destekleme fonundan parasal destek sağlanabilecektir.

c. Olağanüstü hal ilan edilen illerle mücavir illerde grev ve lokavt yetkisinin kullanılması, irade beyanı ve referandum gibi sendikal faaliyetler durdurulabilecek veya izne bağlanabilecektir.

Tahrip, yağma, işgal, fiili durum, boykot, iş yavaşlatılması, çalışma özgürlüğünün kısıtlanması gibi hareketler yasaklanabilecek, önlenebilecek veya önleyici tedbirler alınabilecektir.

424 ve 425 sayılı KHK'lerle ayrıca; olağanüstü hal faaliyetleriyle ilgili olarak yapılacak yayınlar ve eylemlerle ilişkili çeşitli suç ve cezalar getirilmiş, olağanüstü hal bölgesinde ve mücavir illerdeki sürekli kamu görevlilerine verilmekte olan tazminat miktarları artırılmıştır.

B — SIKIYÖNETİM

Anayasal Hükümler

1293 (1876) Kanunu Esasi (Anayasa) nın sıkıyönetimle ilgili maddesi (113) günümüz diliyle şöyle özetlenebilir: “Ülkenin bir yanında ihtilal çıkacağına ilişkin kesin belirtiler görüldüğünde hükümetin o yere mahsus olmak üzere geçici olarak idare örfiye (sıkıyönetim) ilânına hak

kı vardır. Sıkıyönetim mülki yasaların geçici olarak durdurulmasından ibaret olup sıkıyönetim altında bulunan yerlerin idare biçimi özel yasa ile belirlenir. Hükümetin emniyetini bozdukları zabıta kuvvetlerince kanıtlanmış olanları ülkeden çıkarmak veya uzağa sürmek yalnız padişahın yetkisindedir." (Bu son cümle 1325 (1909) yılında çıkarılan Kanunu Esasinin bazı maddelerinin değiştirilmesine dair kanun ile değiştirilen maddede yer almamıştır.)

Türkiye Büyük Millet Meclisi (T.B.M.M.) kurulduğunda bu Meclis tarafından 1921 yılında kabul edilen 85 sayılı (Teşkilatı Esasiye Kanunu) Anayasasında sıkıyönetimle ilgili bir hüküm getirilmemiştir. (Bu Anayasa'da 1876 Anayasası'nın kaldırıldığına ilişkin bir hüküm de yoktur.)

Türkiye Büyük Millet Meclisi (T.B.M.M.) kurulduğunda bu Meclis Esasiye Kanunu'nun sıkıyönetimle ilişkin 86. maddesi ise şöyledir : "Savaş halinde veya savaşı gerektirecek bir durum başgösterdikte veya ayaklanma olduğunda yahut vatan ve Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma olduğunu gösterir kesin belirtiler görüldükten ..." Bakanlar Kurulunca süresi bir ayı aşmamak üzere yurdun bir kesiminde veya her yerinde sıkıyönetim ilân edilebileceği öngörülmekte ve bunun hemen T.B.M.M.'nin onayına sunulması gerekmektedir. T.B.M.M.'ce sıkıyönetim süresi gerekirse uzatılabilecek veya kısaltılabilecektir.

Bu maddede sıkıyönetimi tanımlayan şöyle bir tümce de yer almaktadır. "Sıkıyönetim kişi ve konut dokunulmazlığının, basın, gönderime, dernek ve ortaklık hürriyetlerinin geçici olarak kayıtlanması veya durdurulması demektir."

Yine bu maddede, sıkıyönetim bölgelerinde hangi hükümlerin uygulanacağı ve işlemlerin nasıl yürütüleceği, savaş halinde de dokunulmazlığın ve diğer özgürlüklerin nasıl kayıtlanabileceği veya durdurulacağı hususlarının ise kanunla gösterilmesi belirtilmektedir.

1961 Anayasa'sının ilk şeklindeki sıkıyönetimle ilgili maddesi de, 1924 Anayasası'ndaki maddenin (sıkıyönetimi tanımlayan tümcesi çıkarıldıktan bazı küçük ayrıntılarla aşağı yukarı aynıdır. (Mad. 124).

Bu Anayasanın 1971 yılında 1488 sayılı Kanunla değiştirilen maddesinde ise, maddenin ilk şeklindeki sıkıyönetimi gerektiren nedenlere "... veya ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren veya Anayasanın tanıdığı temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmağa yönelik yaygın şiddet hareketleri" de eklenmiştir. Bakanlar

Kurulunca ilân edilecek sıkıyönetim süresi için de her defasında iki ayı aşmamak üzere denilmiştir.

Yürürlükteki 1982 Anayasasına gelince; bu Anayasa'da sıkıyönetim nedenleri daha da genişletilerek "Anayasa'nın tanıdığı hür demokrasi düzenini veya temel hak ve özgürlükleri ortadan kaldırmaya yönelik ve olağanüstü hal ilânını gerektiren hallerden daha vahim şiddet hareketlerinin yaygınlaşması veya 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 şiddet hareketlerinin yaygınlaşması sebepleriyle..." biçiminde yer almıştır.

Bu gibi durumlarda Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanacak Bakanlar Kurulunca, Milli Güvenlik Kurulunun da görüşü alındıktan sonra, süresi altı ayı aşmamak üzere yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde sıkıyönetim ilân edilebilecek ve bu karar aynı gün T.B.M.M. nin onayına sunulacaktır. T.B.M.M. ce gerekli görülürse sıkıyönetim süresi uzatılabilecek, kısaltılabilecek veya kaldırılabilir. Sıkıyönetimin her defasında dört ayı aşmamak üzere uzatılması T.B.M.M. nin kararma bağlıdır. Şu kadar ki savaş halinde dört aylık süre aranmaz. (Mad. 122)

Yukarıda anlatıldığı üzere 1982 Anayasası ile bir de "Olağanüstü hal" yönetimi getirilmiş olduğuna göre, görüldüğü gibi bu maddede Sıkıyönetim ilânını gerektiren durumların "Olağanüstü hal" ilânını gerektiren durumlardan daha vahim olması gerektiğine de işaret edilmiştir.

1982 Anayasası ile önceki Anayasalarda bulunmayan iki de yeni hüküm getirildiğini görüyoruz. Bunlardan biri "sıkıyönetim süresince Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu sıkıyönetim halinin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararname çıkarabilir." hükmü; İkincisi de "Sıkıyönetim ve komutanları Genelkurmay Başkanlığına bağlı olarak görev yaparlar." hükmüdür.

Bir Özleştirme ve Karşılaştırma

Yukarıdaki bilgilerden sonra Anayasalarımızda şimdiye dek yer almış olan sıkıyönetime ilişkin hükümlerin şöyle bir özleştirme ve karşılaştırmasını yapabiliriz.

a. Sıkıyönetim nedenleri olarak 1876 Anayasasında yalnızca ihtilal belirtileri gösterilmiştir. 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında sıkıyönetim

nedenleri gittikçe genişletilmiş ve çeşitlendirilmiş olmakla birlikte, esasta, milli varlık ve bütünlüğümüzü, anayasa ve kamu düzenini ve genel asayiş bozmağa yönelik olaylarla savaş ve savaşı gerektirecek durumlar olarak özleştirilebilir.

b. 1876 ve 1924 Anayasalarında sıkıyönetimin bir tanımı yapılmış, 1961 ve 1982 Anayasalarında ise bir tanımlama yönüne gidilmemiştir.

c. Her dört Anayasada da, sıkıyönetim ilân yetkisi Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Bakanlar Kurulunca ilân edilecek sıkıyönetim süresi için 1876 Anayasasında "Geçici olarak" denilmiş, 1924 ve 1961 Anayasalarında bir ayı aşmamak, 1971 Anayasa değişikliğinde iki ayı aşmamak, 1982 Anayasasında altı ayı aşmamak kaydı getirilmiştir.

d. 1876 Anayasasında hükümetçe verilecek sıkıyönetim ilânı kararı için bir onay makamı gösterilmemiştir. 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında ise, bu kararın hemen T.B.M.M.nin onayına sunulması, T.B.M.M. ce gerekli görülürse sıkıyönetim süresinin uzatılabileceği, kısaltılabileceği veya kaldırılabilceği hükmü getirilmiştir.

e. T.B.M.M.ce sıkıyönetimin uzatılması konusunda 1876, 1924 ve 1961 Anayasalarında bir süre gösterilmemiştir. 1961 Anayasasının 1971 değişikliğinde her defasında iki ayı aşmamak, 1982 Anayasasında her defasında dört ayı aşmamak üzere uzatılabileceği belirtilmiştir.

f. Her dört Anayasada da sıkıyönetimin uygulanmasına ilişkin hüküm ve usullerin özel kanunlarla düzenlenmesi öngörülmüştür.

Sıkıyönetimi Düzenleyen Kanunlar

Anayasaların sıkıyönetime ilişkin hükümlerinde öngörüldüğü üzere sıkıyönetimde uygulanacak hükümler, yürütülecek işlemler, ilişkiler ve ne gibi hak ve hürriyetlerin ne suretle kısıtlanacağı veya durdurulacağı gibi hususlar kanunlarla düzenlenmiştir. Bu amaçla 1876 Anayasa'sından bu yana başlıca aşağıdaki sıkıyönetim kararname ve kanunlarının çıkmış olduğu görülmektedir.

1876 Anayasası döneminde 20 Eylül 1293 (1877) tarihli idare Örfiye kararnamesi ile bu kararnameye ek 18 Eylül 1335 (1919) tarihli kararname olmak üzere başlıca iki kararname çıkmış olduğu görülmektedir. Bu arada ve yine bu dönemde sıkıyönetimle ilgili olarak birer ikişer maddelik bir kaç kararname veya kanun çıkmış olduğu da anlaşılmaktadır.

Cumhuriyet döneminde ise ilk sıkıyönetim kanunu 1940 yılında çıkan 3872 sayılı Örfi İdare Kanunu ve bunun bazı maddelerini değiştiren

4106 ve 4219 sayılı kanunlardır. Bu kanunlarla daha önceleri çıkan yukarıda yazılı kanunlar yürürlükten kaldırılmıştır.

Bundan sonraki kanun ise 1971 yılında çıkan ve bir hayli ek ve değişikliklerle halen yürürlükte bulunan 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunudur. Bu kanunla yukarıda geçen 3872 sayılı Kanun ve değişiklikleri de kaldırılmıştır.

1402 sayılı Kanun halen yürürlükte olmakla birlikte, bu kanundan sonra çıkan on beşi Milli Güvenlik Konseyi zamanında olmak üzere yirmi kanun¹ ile 27 maddesinden 15 maddesinde yapılan ek ve değişiklikler ve ayrıca sonuna eklenen maddelerle ilk şekline göre büyük ölçüde genişletilmiş, sıkıyönetim komutanlarının ve askeri mahkemelerinin görev ve yetkileri giderek artırılmıştır. Örneğin 1402 sayılı Kanunun ilk şeklindeki “Uygulanacak usul hükümleri” başlığı altındaki 6-7 satırlık 18 inci maddesi 2301, 2342, 2632 ve 2651 sayılı kanunlarla yapılan ek ve değişikliklerle (a. dan p. ye dek süren) 16 bent haline getirilmiştir.

Aşağıda bu kanunla getirilen Sıkıyönetim Komutanlıkları, Komutanın görev ve yetkileri ve Askeri Mahkemeler konularındaki başlıca düzenlemeler kısaca gözden geçirilecektir.

Sıkıyönetim Komutanlıkları

1876, 1924 ve 1961 Anayasalarında bu konuda bir hüküm bulunmamakla birlikte, sıkıyönetim geleneksel ve yasal (Sıkıyönetim kararname ve kanunları gereği) olarak silahlı kuvvetler komutanlıkları eliyle yürütülmektedir.

1876 tarihli ilk İdare Örfiye kararnamesinin üçüncü maddesinde bu konuda şöyle denilmektedir. “Asayiş ve zabıta memleketi muhafaza için hükümet-i mülkiyenin haiz olduğu görevler hükümet-i askeriyeye intikal eder.”

1940 yılında çıkan 3832 sayılı Örfi İdare Kanununun ikinci maddesi de şöyledir : “Örfi idare altına alman yerlerde umumi emniyet ve asayişe ilişkin İcra Vekilleri heyetince tespit olunan zabıta görev ve yetkileri askerî makamlara intikal eder. Bu makamlar kendilerine intikal eden görev ve yetkilere ilişkin kararları ve emirleri mahallî zabıta vasıtasıyla icra ettirir.”

¹ Bu kanunların sayıları şunlardır: 1654, 1728, 1780, 2301, 2310, 2377, 2342, 2354, 2371, 2474, 2515, 2538, 2632, 2651, 2682, 2766, 2836, 3195, 3310 ve 3423. Bunlardan 1654, 1780, 2377 ve 2513 sayılı kanunlar sonradan çıkan öteki kanunlarla hükümsüz kalmıştır

Halen yürürlükteki 1402 sayılı Kanunun ikinci maddesinde de “Sıkıyönetim altına alman yerlerde genel güvenlik ve asayişe ilişkin zabıta kuvvetlerine ait görev ve yetkiler Sıkıyönetim komutanlığına geçer. Zabıta kuvvetleri bütün teşkilatı ile Sıkıyönetim komutanının emrine girer.” ve yine “Sıkıyönetim komutanlığı, bu kanunla kendisine verilen görev ve yetkileri o yerin zabıta kuvvetleriyle tefrik edilecek askeri birlikler eliyle yürütülür” denilmektedir.

Zabıta kuvvetleri sıkıyönetim hizmetlerinin yapılmasından dolayı Sıkıyönetim komutanlığına, bunların dışındaki hizmetlerin yürütülmesinden ilgili adli ve idari makamlara karşı sorumludurlar.

1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu gereğince, sıkıyönetim bölgelerinde bu kanunu uygulamak üzere en az kolordu veya eşiti komutanlıklarda bulunanlardan bir sıkıyönetim komutanı ile yeteri kadar da komutan yardımcısı atanır. Ve yine usulüne göre atanacak yeteri kadar subay, astsubay ve sivil personelle sıkıyönetim karargâhı oluşturulur. Ve gereği kadar askerî birlik Sıkıyönetim komutanlığı emrine verilir. (Md. 5). Sıkıyönetim komutanı kendisine ait yetkilerin tamamını veya bir kısmını yardımcılara devredebilir.

1402 sayılı Kanunun ilk şeklinde (Mad. 6), Sıkıyönetim komutanları bu kanunla kendisine verilen görev ve yetkilerden dolayı Başbakana karşı sorumlu tutulmuş; çeşitli bölgelerde veya bütün yurttta sıkıyönetim ilân edilmesi halinde, sıkıyönetim komutanlıkları arasındaki işbirliği ve koordinasyonun Başbakanlıkça sağlanması öngörülmüştü. Milli Güvenlik Konseyi döneminde çıkan 2342 sayılı Kanunla yapılan değişiklikte Sıkıyönetim komutanlarının görev ve yetkilerinden dolayı Genelkurmay Başkanına karşı sorumlu oldukları ve Sıkıyönetim komutanlıkları arasındaki işbirliği ve koordinasyonun da Genelkurmay Başkanlığınca sağlanacağı hükmü getirilmiştir.

Yukarıda da değinildiği gibi Sıkıyönetim komutanlarının Genelkurmay Başkanlığına bağlı olarak görev yapacakları hükmü 1982 Anayasasında da yer almıştır. Bu durumda sıkıyönetim görev ve yetkilerinden dolayı Başbakana (Hükümete) karşı da Genelkurmay Başkanının sorumlu olması gerekmektedir.

Sıkıyönetim Komutanlarının Görev ve Yetkileri

Sıkıyönetim komutanları, bölgelerindeki genel güvenlik, asayiş ve kamu düzenini korumak ve sağlamakla görevlidirler. Bu görevleri dolayısıyla Sıkıyönetim Kanunu ile Sıkıyönetim komutanlarına gereken

hallerde kullanılmak üzere, temel hak ve hürriyetleri de kısıtlayabilecek, geniş yetkiler tanınmıştır.

Bu yetkiler; yukarıdaki olağanüstü halde alınacak tedbirlerden doğal afet ve tehlikeli salgın hastalıklara ilişkin olağanüstü hal tedbirlerinin c, g ve h bentlerinde yazılı olanlarla şiddet olayları ve kamu düzeninin bozulması ile ilgili olağanüstü hal tedbirlerinin tümünü içermekte olup, bunların dışındaki yetkili oldukları tedbirler de kısaltılmış olarak aşağıda gösterilmiştir.

a. Konutları, her türlü demek, siyasi parti, sendika, kulüp gibi kuruluşları, özel ve tüzelkişiliği kurumlara ait binaları, iş yerlerini, diğer her türlü kapalı ve açık yerleri, mektup, telgraf vb. gönderileri aramak, bunlardan suç aracı veya zor alımına tabi olanlara el koymak,

b. TRT, telefon, telsiz gibi her türlü araçlarla yapılacak yayın ve haberleşmelere sansür koymak, kayıtlamak veya durdurmak, gereken hallerde bunlardan öncelikle yararlanmak,

c. Her çeşit yazılı, basılı, sözlü, sesli yayın, haberleşme, mektup, telgraf ve sair gönderileri denetlemek, yasaklamak veya sansür koymak, yasaklananları toplatmak, bunları basan yayınevlerini ve yapım yerlerini kapatmak, yeni yayma girecek gazete ve dergilerin çıkarılmasını izne bağlamak,

d. Grev, lokavt, irade beyanı, referandum gibi sendikal faaliyetleri durdurmak veya izne bağlamak, tahrip, yağma, işgal, fiili durum, iş yavaşlatması, çalışma özgürlüğünün kısıtlanması ve iş yerlerinin kapatılması gibi hareketleri yasaklamak, önlemek veya önleyici tedbirler almak,

e. Her derecedeki öğretim kurumlarında yetkili kişi veya kuruluşlarca eğitime ara verilmesi kararlarını kaldırmak veya kısaltmak, sıkı yönetim bölgesi içinde bulunmaları sakıncalı görülerek bölge dışına çıkarılan öğrencilerin okudukları kurumlardan ilişkilerini kestirmek,

f. Sıkıyönetim bölgesindeki her türlü kamu ve özel kuruluşlara gerekli tedbirleri aldirmek, gerektiğinde bunların bina, araç ve personelinin yararlanmak, sıkıyönetim bölgesine girmek, çıkmak isteyenler hakkında kayıtlar koymak,

g. Bölgelerindeki genel güvenlik veya kamu düzeni açısından çalışmalarını sakıncalı görülen kamu personelinin görevden uzaklaştırılmasını veya işlerine son verilmesini ilgili kuruluşlardan istemek, (Bu istekler yetkili kuruluşlarca derhal yerine getirilir.)

h. Bakanlar Kurulunun sıkıyönetimle ilgili kararlarını yürütmek,

1. Hükümetler arası anlaşma çerçevesinde, her defasında Genelkurmay Başkanlığı kanalı ile hükümetin müsaadesi altında belirli hedefli sınır ötesi harekâtı planlayıp icra etmek, (3310 sayılı Kanun).

Sıkıyönetim Kanunu ile Sıkıyönetim komutanlarına tanınan yetkilerin kullanılmasına ilişkin idari işlemler hakkında iptal davası açılmaz. Kişisel kusurları nedeniyle hukukî sorumlulukları ileri sürülemez.

Sıkıyönetim Askeri Mahkemeleri

Sıkıyönetim bölgelerinde ve Milli Savunma Bakanlığınca gerekli görülen yerlerde yeteri kadar askeri savcı, hakim ve subay üyelerden oluşan Sıkıyönetim Askeri Mahkemeleri kurulur, (mad. 11). Kanuna getirilen ek maddeler gereğince ihtiyaç halinde bu mahkemelerde sivil savcı ve hakimler de görevlendirilebilir. (Ek Mad. 2, 5).

Sıkıyönetim bölgelerinde aşağıda yazılı suçlarla ilgili davalar sıkıyönetim askeri mahkemelerinde görülür.

a. Sıkıyönetim ilânına neden olan olaylarla ilgili suçlarla sıkıyönetim ilânına ve faaliyetlerine ilişkin olarak işlenen Türk Ceza ve Askeri Ceza Kanunlarının, Sıkıyönetim Kanununda belirtilen bölüm veya maddelerinde yazılı suçlar.

b. Ateşli Silahlar ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkındaki Kanunda yazılı suçlar,

c. Şikâyet veya şahsî dava yoluyla takibi gerekmeyen basın yoluyla işlenmiş suçlar,

d. Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hürriyeti Hakkındaki Kanuna aykırı hareketlerden doğan suçlar,

e. Sıkıyönetim Kanununa ve sıkıyönetim komutanlığının aldığı tedbirlere ve emir ve isteklerine aykırı hareketlerle ilgili suçlar,

f. Devletin siyasi veya malî veya iktisadî veya askerî veya idarî güvenliğini bozacak nitelikteki kaçakçılık suçları.

Şu kadar ki yukarıdaki suçlardan sıkıyönetim komutanı tarafından askeri mahkemelerde bakılmasına gerek görülmeyenler ilgili adli makamlara verilir.

Bu davalarda Sıkıyönetim Kanunu ile getirilen bazı özel usul hükümleriyle Askeri Mahkemelerin Kuruluş ve Yargılama Usulü Kanunundaki hükümler uygulanır.

Sıkıyönetimin kaldırılması durumunda, sıkıyönetim askeri mahkemelerinde görülmekte olan davalar sonuçlandırılincaya kadar bu mahkemelerden gerekli görülenlerin görev ve yetkileri devam eder.

C — SEFERBERLİK VE SAVAŞ HALİ

Geçmişteki Yasal Düzenlemeler

Seferberlik ve savaş hallerinde uygulanacak olağanüstü yönetim usulleriyle ilişkili olarak 1876 Anayasası'nda görülen hüküm, "Müsadere ve angarya ve cerime memnudur. Fakat muharebe esnasında usulen tayin olunacak teklif ve ahval bundan müstesnadır." dan ibarettir. (Mad. 24).

Bu anayasa döneminde uygulanacak yükümlülöklere ilişkin olarak da 28 Ağustos 1305 (1889) tarihli Vesaiti Nakliye Askeriye Kanunu, 14 Temmuz 1330 (1914) tarihli Tekâlifi Harbiye'nin Sureti Tarhı Hakkında Kanun, 7 Mart 1332 (1916) tarihli Seferberlikte Vaziyet Edilecek Emlakin ve Mebni Hakkında Kanun, 12 Mart 1332 (1916) tarihli Vesaiti Nakliye Bahriyenin Sureti Tadariki Hakkında Kanun ile bu kanunlara ek bazı kanunlar çıkmıştır.

1924 Anayasası'nda ise hem olağanüstü hallerde (Ki buna o zamanki anlayışa göre seferberlik ve savaş hali de girer.) yükletilecek para, mal ve çalışma yükümlölüklerinin ve hem de savaş halinde dokunulmazlığın ve diğeri hürriyetlerin nasıl kayıtlanacağıının veya durdurulacağıının kanunla düzenleneceğini öngören iki ayrı maddede iki ayrı hüküm bulunmaktadır. (Mad. 74,86).

1939 yılında çıkan 3634 sayılı Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanunu ve Tüzüğü ile de, seferberlik halinde veya hazırlıklarında askeri ihtiyaç ve hizmetler için gerekli görülen ve normal yollarla sayılamayan her türlü tesis, araç, mal ve maddelerin ve hizmetlerin yükümlölük yoluyla sağlanması için uygulanacak hüküm ve usuller düzenlenmiştir. Bu kanunla yukarıda adları geçen kanunlar da kaldırılmıştır.

Öte yandan seferberlik ve savaş halleri ve hazırlıkları ile ilgili olarak 1928 yılında çıkan bir de 1211 sayılı "Seferberlik Kanunu" bulunmaktadır. Bu kanunda, seferberlik ilânı ve kaldırılması usulleriyle seferberlik ilân edilmeden savaş ilân edildiği veya muhasamatın fiilen başlaması halinde yapılacak işlemler belirtildikten sonra, seferberliğe ilişkin bütün hazırlıkların hükümet teşkilatında "Milli Seferberlik Yönetmeliği", Ordu teşkilatında "Cumhuriyet Ordusunun Kara, Deniz, Hava Kuvvetlerinin ve Jandarmanın Seferberliğine Dair Yönetmelik" e göre

yürütülmesi öngörülmektedir. Bu hükme göre gereken yönetmelikler de yayımlanmış, zaman zaman da yenilenmişlerdir. Halen yürürlüğü sürenler de vardır.

Savaş halinde dokunulmazlığın ve diğer hürriyetlerin nasıl kayıtlanacağı veya durdurulacağı konusunda ise, savaş halinde sıkıyönetim de ilân edilebileceğine ve bu hususlarda Sıkıyönetim Kanunu ile gereken hükümler getirilmiş bulunduğu göre, ayrı bir düzenlemeye gerek görülmediği anlaşılmaktadır.

1961 Anayasasına gelince; ilk şeklindeki "Sıkıyönetim" kenar başlığını taşıyan 124. maddesinin savaş haliyle ilgili üçüncü fıkrası şöyledir : "Sıkıyönetim veya genel olarak savaş halinde, hangi hükümlerin uygulanacağı ve işlemlerin nasıl yürütüleceği, hürriyetlerin nasıl kısıtlanacağı veya durdurulacağı kanunla gösterilir."

Görüldüğü gibi 1961 Anayasasının ilk şeklindeki fıkarda savaş veya savaşı gerektirecek durumlarda yükümlülük uygulanmasını öngören bir hüküm getirilmemiştir. Bu nedenle bu gibi durumlarda yükümlülük uygulanabilmesi ancak olağanüstü hal ilânı ile mümkün olabilecekti. Bu bir eksiklikti. Bu eksiklik 1971 değişikliğinde giderilmişti.

Yürürlükteki Yasal Düzenlemeler

Şimdi yürürlükteki 1982 Anayasasına ve dönemine gelelim.

1982 Anayasası'nın 122. maddesinin konumuza ilişkin beşinci fıkrası, 1961 Anayasası'nın 1971 değişikliğindeki yukarıda yazılı üçüncü fıkrasından az farklı olarak şöyledir : "Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hallerinde hangi hükümlerin uygulanacağı ve işlemlerin nasıl yürütüleceği, idare ile olan ilişkileri, hürriyetlerin nasıl kayıtlanacağı veya durdurulacağı ve savaş veya savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi halinde vatandaşlar için getirilecek yükümlülükler kanunla düzenlenir."

Bu hükme göre seferberlik ve savaş hallerine ilişkin yasal düzenlemeleri;

- a) Seferberlik ve savaş hallerinde uygulanacak yükümler, yürütülecek işlemler ve ilişkiler,
 - b) Hürriyetlerin nasıl kayıtlanacağı veya durdurulacağı,
 - c) Savaş veya savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesinde uygulanacak yükümlülükler,
- olmak üzere üç açıdan inceleyebiliriz.

Seferberlik ve Savaş Hallerinde Uygulanacak Hükümler, Yürütülecek İşlemler ve İlişkiler

Bu hususların 1983 yılında çıkan 2941 sayılı Seferberlik ve Savaş Hali Kanununda işlenmek istendiği görülür. Bu kanunda; amaç, kapsam, tanımlar ve teşkilat gibi konular birer madde ile belirtildikten sonra seferberlik ve savaş hali ve hazırlıkları bakımından Bakanlar Kurulunun, Milli Güvenlik Kurulu ve Genel Sekreterliğinin, Genelkurmay Başkanının görev ve yetkileri, seferberlik ilânı, uygulaması, kaldırılması, seferberlik halinde komutanların yetkileri, savaş ilânı, uygulaması, kaldırılması, yargı ve cezalarla ilgili hükümler yer almaktadır.

Bu kanuna göre seferberlik ve savaş hazırlıklarına ilişkin mevcut kanunlardaki hükümlere ilâve olarak tüm kamu ve özel kurum ve kuruluşlarla gerçek kişilere verilecek görev ve yükümlülükleri ve bu kanunun uygulama esaslarını gösteren Seferberlik ve Savaş Hali Tüzüğü hazırlanarak uygulamaya konulmuştur (6 Temmuz 1990 tarihli Resmi Gazete).

Hürriyetlerin Nasıl Kayıtlanacağı veya Durdurulacağı

Bu konuda 1971 yılında çıkan 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu ile 1983 yılında çıkan 2941 sayılı Seferberlik ve Savaş Hali Kanununa bakmak gerekmektedir. 1402 sayılı Kanun (Mad. 24) ve 2941 sayılı Kanun (Mad. 12), seferberlik ve savaş hallerinde de sıkıyönetim ilân edilmemiş olsa bile, üçlü kararname ile görevlendirilecek komutanlar, kendi sorumluluk bölgelerinde Sıkıyönetim Kanununda yazılı tedbirleri almaya, yani bazı temel hak ve hürriyetlerin kısıtlanmasını ve durdurulmasını uygulamaya ve Sıkıyönetim Kanununda yazılı suçları işleyenleri yargılamak üzere askerî mahkemelere vermeğe yetkili kılınmışlardır.

Uygulanacak Yükümlülükler

Savaş veya savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi hallerinde askerî ihtiyaç ve hizmetler için uygulanacak yükümlülükler konusunda 1939 yılında çıkan 3634 sayılı Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanunundan bu yana bir kanun çıkmamıştır. Bu nedenle 3634 sayılı Kanun halen de yürürlükte bulunmaktadır. Şu var ki yarım yüz yıl önce çıkmış olan bu kanunun, yani savaş veya savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi hallerinde uygulanacak yükümlülüklerle ilgili hüküm ve usullerin, günümüzdeki gelişen ve değişen koşullara göre yeniden dü

zenlenmesi gerektiği de açıktır. Nitekim son yıllarda çıkarılan yönetmeliklerde bu kanun ve tüzüğünde yer almayan bazı yeni yöntemlerin getirilmesi zorunluluğunda kalınmıştır.

2941 sayılı Seferberlik ve Savaş Hali Kanununda ise, 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanununda olduğu gibi, ağır ekonomik bunalımla ilgili olağanüstü halde, ekonomik durumun düzeltilmesi ve iyileştirilmesi amacıyla gereken her türlü tedbir ve yükümlülüklerin Bakanlar Kurulunca çıkarılacak kanun hükmünde kararnamelerle düzenleneceğine ilişkin bir hüküm getirilmemiştir. Bu durumda savaş hallerinde olabilecek ağır ekonomik bunalımlarda gereken tedbirlerin alınabilmesi için 3780 sayılı Milli Korunma Kanununun uygulanması veya ağır ekonomik bunalım nedeniyle olağanüstü hal ilanı yoluna gidilmesi gerekecektir. Şu da var ki, 1982 Anayasası ile getirilen olağanüstü hali düzenleyen hükümler karşısında 3780 sayılı Milli Korunma Kanunundaki olağanüstü hali düzenleyen hükümler geçersiz kaldığından bu yönden yeni bir düzenlemeye gidilmesi de gerekli görülebilir. Kanımca Olağanüstü Hal Kanunundaki gibi bir hükmün Seferberlik ve Savaş Hali Kanununda da getirilmesi iyi olurdu.

Burada şu hususu da açıklamak yerinde olacaktır. Dikkat edildiğinde Anayasa'nın 122. maddesinin yükümlülük hükmü ile ilgili beşinci paragrafında "Savaş veya savaşı gerektirecek bir durum baş göstermesi halinde vatandaşlar için getirilecek yükümlülükler..." denilmekte, seferberlik hali geçmemektedir. Bundan seferberlik hallerinde yükümlülük uygulanamayacağı anlamı çıkarılmamalıdır. Çünkü "savaş gerektirecek bir durumun baş göstermesi halinin kapsamına seferberlik ve seferberlik öncesi siyasi gerginlik dönemi de girebilir ki, bu döneme top yekûn savunma literatüründe "Milli alarm sistemi veya dönemi" denilmektedir.

Öte yandan yine yukarıda geçen Anayasa fıkrasında, getirilecek yükümlülükler vatandaşlarla sınırlı tutulmaktadır. Daha yukarıda görüldüğü gibi olağanüstü halde getirilecek yükümlülükler için de aynı ifade yani "Vatandaşlar" ifadesi kullanılmaktadır. Kanımca bu ifadede eksiklik vardır. Çünkü bu yükümlülüklerin yalnız vatandaşlara değil yabancılara da, yalnız gerçek kişilere değil tüzelkişilere, dernek ve ortaklıklar gibi kuruluşlara da uygulanması gerekebilir. Nitekim 2941 sayılı Seferberlik ve Savaş Hali Kanununun 9. maddesinde tüm gerçek kişilerle kamu ve özel kurum ve kuruluşlar, bu kanun ile diğer kanunlarda ve tüzükte seferberlik ve savaş hallerine ilişkin olarak kendilerine ve

rilen görev ve yükümlölükleri yerine getirmekle zorunlu tutulmaktadır. Yine 3634 sayılı Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanununda ortaklıklara ve derneklere ait mallara da yükümlölük uygulanabileceği öngörölmekte; yabancı devletlerin sefarethane ve konsolosluklarına ve bunların diplomatik personeline ait araç ve eşyalar, ancak karşılıklı olmak koşuluyla yükümlölük dışı tutulabilmektedir. (Mad. 11,42,48,74).

Bu bakımdandır ki Anayasa'daki gerek olağanüstü hallerde ve gerek savaş veya savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesinde uygulanacak yükümlükler hakkında "vatandaşlar için getirilecek yükümlölükler" yerine sadece "getirilecek yükümlölükler veya uygulanacak yükümlölükler" denilmesi daha uygun olurdu kanısındayım.

AZ GELİŞMİŞ BÖLGE, TVA VE GAP *

Faruk AKÇAY

Edime Planlama ve

Koordinasyon Müdürü

Gelişmiş bölge, gelir düzeyi ve gelir artışı hızı itibariyle ülke ortalamasının üstünde olan bir bölgedir. Az gelişmiş bölgeyi ise gelişme potansiyelini kaybetmiş veya gelişme avantajları olmayan bir bölge olarak tanımlayabiliriz. Az gelişmiş bölge; belirli bir süre içinde sosyal ve ekonomik göstergeler açısından başka bölgelerle karşılaştırıldığında iktisadi avantajlarının bulunmaması ve dikkati çekmektedir. Gelir düzeyi ve gelir artış hızı, diğer bölgelerin gelir düzeyleri ve gelir artış hızlarından düşüktür. Genelde bölgenin ekonomik faaliyeti tarımdır ve makinalı tarıma da yeterince geçilememiştir. Modern tarım girdilerinden yeterince faydalanamamaktadır. Nüfus artış hızı, genellikle, ülke nüfus artış hızından yüksektir. İş gücünün istihdam olanakları sınırlıdır. Bölgenin başka bölgelere verdiği işçi göç oranı yüksektir. Sabit sosyal alt yapı yatırımları yetersizdir. Bölgeye bundan dolayı prodüktör yatırımlar çekilememektedir. Genellikle, sosyal ve kültürel göstergeler bakımından da bölge az gelişmiş bir özellik taşımaktadır. Hekim başına düşen nüfus fazladır. Yatak başına düşen hasta sayısı fazladır. Park, otel, lokanta, okul, hastane, sinema gibi sosyal ihtiyaçların karşılandığı yerlerin yeterli olduğu söylenemez. Gelir düzeyi düşük olduğundan tasarruf olanakları da kıttır. Zorunlu bazı dayanıklı tüketim mallarını alacak kadar bir satın alma gücü ortaya çıkamamaktadır. Diğer bölgeler ile sosyal ve ekonomik dengesizliklerin bulunduğu bir bölgedir.

Bölgeleri ekonomik gelişme düzeylerine göre ayırdığımızda gelişmiş bölge ile az gelişmiş bölge arasında kalan gelişme halindeki az gelişmiş bölgeden de bahsedebilirsiniz. Gelişme halindeki az gelişmiş bölge gelir düzeyi itibarı ile ülke ortalamasının altındadır ve bu bakımdan az gelişmiştir. Fakat gelişme hızı bakımından ülke ortalamasının üstünde olduğu için gelişmekte olan biraz gelişmiş bir bölgedir. Bu tür bölgelerin gelişme potansiyeli vardır. Bu potansiyel uzun süre ha-

* TVA — Tennessee Valley Authority

*GAP — Güneydoğu Anadolu Projesi.

rekete geçirilemediği için bölge az gelişmiş niteliğinden sıyrılamamaktadır. Bölgede mevcut yeraltı ve yerüstü kaynakların bilinmemesi veya yeterince değerlendirilememesinin yanı sıra, bölgeye özel veya kamu yatırımlarının çekilememesi mevcut insan gücü kaynaklarından faydalanılamaması sonucu bölge az gelişmişliği sürdürmesine rağmen, gelişmesini de devam ettirmektedir. Ülkemizde Güneydoğu Anadolu Bölgesi bugün az gelişmiş bir bölgedir. Fakat GAP projesiyle birlikte bu bölgemiz büyük bir gelişme potansiyeline sahip olduğundan kısa sürede atağa geçerek belki bir süre geliştirmekte olan az gelişmiş bir bölge olarak kalacak fakat yakın gelecekte ülkemizin gelişmiş bölgeleri düzeyine erişecektir.

Siyasi ve ekonomik sistemleri farklı, ekonomik gelişme düzeyleri birbirinden değişik nitelik taşıyan bütün ülkelerde ekonomik gelişme her yerde ve her zaman aynı şekilde ortaya çıkamamaktadır. Günümüzde, az gelişmiş ve sanayi toplumu haline gelmiş ülkeler dahi bu sorun ile karşı karşıyadırlar. Bölgesel az gelişmişlik ülkelerin gelişme düzeylerine bağlı bir husus değildir. Gerek az gelişmiş ülkelerde, gerek geliştirmekte ve gelişmiş ülkelerde az gelişmiş bölgelere ve bölgelerarası dengesizliğe rastlamaktayız. Bu sorun, ülkelerin gelişmemiş veya gelişmiş olmalarının üstündedir. Gelişmemiş bölgelerin sadece gelişmemiş veya az gelişmiş ülkelere bulunduğu şekilde bir genelleştirme çoğu kere anlamsız kalmaktadır. Gelişmiş nice ülkenin gelişmemiş bölgesine rastlandığı gibi, gelişmemiş bir çok ülkenin de geri kalmış bölgesine rastlamaktayız.

Nitekim, Sovyetler Birliği bile yabancı sermaye çekerek az gelişmiş bölgesi Sibirya'yı burada faaliyet gösteren Batılı Firmalar ve Batı sermayesiyle kalkındırmaya çalışmıştır. Sovyetler Birliği'nin yanı sıra, A.B.D., Polonya, İtalya, İngiltere, İrlanda, Brezilya, Yugoslavya, Fransa ve Yunanistan'da az gelişmiş bölge sorunu ile karşı karşıya kalmışlardır. İngiltere, kuzey ve kuzey batı bölgelerine yatırım çekebilmek için bölge fonları ve bölgesel kalkınma şirketleri kurmuş, alt yapıya önem vermiş, yeni yerleşme merkezleri kurarak nüfusun dengeli yayılmasına çalışmıştır. İrlanda, az gelişmiş yörelerine yatırım çekebilmek için New York'ta ve çeşitli ülkelerdeki belli başlı şehirlerde bürolar açmıştır. Yugoslavya'da, uzun vadeli, düşük faizli kredi verilerek gelişmemiş bölge ve yörelerin kalkındırılmasına çalışılmıştır. Örneğin, Yugoslavya'nın az gelişmiş Kosova gibi bölgeleri için kurulmuş bulunan «Federal Fonda 1976 ile 1980 arasında her yıl, gayri safi milli hasılanın % 2'sinin toplanması planlanmış ve bunun kredi olarak verilmesi kabul edilmiştir. Bu bölgeler için bölge planlaması çalışmaları yapılmıştır. Bu ülkelerin yanı sıra İtalya'da Güney bölgesi, Güney İtalya Plan

laması (Casso peril Mezzogiorno) A.B.D.'de Tennessee Vadisi, T.V.A (Tennessee Valley Authority) ile bu bölge sorunlarına eğilmişlerdir.

Gelişmiş ülkelerde, bölgesel politikalarla belirli hedeflere ulaşma çabası gösterilirken, tüm sosyal ve ekonomik politikalarla halkın refahım dengeli ve adil bir biçimde arttırmak öncelik taşır. Bölgesel politikaların başlıca hedefleri, çeşitli gelir grupları arasında uyumu gözeterek halkın refahını dengeli ve adil bir biçimde arttırmak, kaynakların optimal bir biçimde kullanılmasını sağlamak, bölgelere istihdam ve kamu hizmetleri bakımından eşit fırsatlar tanımak, çevre korunmasını geliştirmek ve yerleşim yerlerinin dokusunu dengeye kavuşturmasıdır.

Geri kalmış veya ülkenin diğer bölgelerine göre yeterince kalkınamamış bölgelerin gelişmemesinin temel nedenleri başlangıçta da değinildiği gibi doğal kaynakların yetersizliği, coğrafi ortamın getirdiği aşırı güçlükler, kurumsal yapıdan doğan engeller ve bazı faktörlerin zaman içinde değişiklikler göstermesi olarak sıralanabilir. Geri kalmış bölgelerde işsizlik sorunu başta olmak üzere sağlık ve eğitim gibi kamu hizmetlerinin yetersizliği, bu bölgelerde yaşayanların genellikle gelir düzeylerinin düşük olması gibi nedenlerden dolayı geri kalmış bölgelerden gelişmiş bölgelere doğru bir göç olayı yaşanmaktadır. Bu göçler gelişmiş bölgelere gecekondulu sorunu, işsizlik ve alt yapı gibi bir çok sorunları da beraberinde getirmişlerdir. Gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerin bir kısmında geri kalmış bölgelerin kalkınmaları için çeşitli çalışmalar yapılmaktadır. Bu çalışmalar hangi yollarla olursa olsun kararlı ve tutarlı bir devlet faaliyetini gerektirir. Devlet bir yandan kamu yatırımlarını görürken diğer yandan da özel kesim için de yörelere göre farklılaştırılmış teşvik sistemi, yatırım kredisi, kredi garantisi, vergi indirimi, yer değiştirme yardımı gibi uygulamalarla geri kalmış bölgelerin kalkınmasını sağlamayı amaçlamaktadır.

Tennessee Valley Authority

Bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltma yolundaki çalışmalardan biri olan ve ABD'nin bütün dünyaya örnek olarak gösterdiği TVA (Tennessee Valley Authority) ülke geneline göre çok geri kalmış Tennessee Vadisini kalkındırmak için 1933'te Senatör Norris tarafından hazırlanan kanun tasarısıyla Başkan Roosevelt'in desteği ile onaylanarak yürürlüğe giren bir kanunla kuruldu. 1933'lerde Tennessee halkı çok yoksuldu. Kişi başına gelir düzeyi düşük, nüfusun yarıdan çoğu köylerde yaşamakta, okur yazarlık oranı düşük, nitelikli işgücü oranı düşük, beslenme yetersiz, çeşitli hastalıklar ve özellikle batakliklar yüzünden sıtma yaygın, düzensiz yağışlar ve şiddetli toprak erozyonu nedeniyle tarımdan elde edilen gelir düzeyi düşük ve köylerin ancak yüzde

üçü elektrikleştirilmiş durumda idi. Bu durumda Birleşik Devletlerin diğer yörelerinden farklı bir geliştirme politikası izlemesi gerekiyordu.

TVA genel olarak Tennessee'de halkın ekonomik ve sosyal refahını arttırmak için elektrik üretiminin artırılmasının yanında, sel kontrol sahalarının genişletilmesi, bataklık kurutulması, toprak erozyonunu ve orman yangınlarını önleme çalışmalarını arttırmak ve yeni ormanlar meydana getirmek, tarımda araziden en yüksek verim alabilmek için gerekli çalışmaların yapılması, sanayi ürünlerinde çeşitliliğin artırılması ve geliştirilmesi, uygun kullanım planları yaparak özel girişimciyi teşvik etmek gibi başlıca görevleri yüklenmiştir. Bu görevlerin yerine getirilmesi için her yıl mevcut sermayesi artırılmakta ve Federal Finans Bankasından, Devlet hazinesinden borç alması sağlanmıştır. Ayrıca önemli projelerin finansmanı da hükümet bütçesinden desteklenmektedir.

Yönetici kadrosu Senatonun onayı ile Başkan tarafından dokuz yıl için tayin edilen üç direktörden oluşmuştur. Bu üç direktör üçer yıl ara ile TVA'ye başkanlık yaparken diğer ikisi de direktör olarak görev yapmaktadır.

TVA yaklaşık elli dolayında baraja sahiptir. 1982 yılına göre toplam elektrik üretimi 114 milyar kW'tır. Bunun 18 milyarı hidro, 69 milyarı termik, 28 milyarı nükleer santrallerden üretilmektedir. Termik santraller yılda yaklaşık 30-35 milyon ton kömür tüketmektedir. Bu tip santrallerin ve kömür üretiminin faaliyetlerinin giderek artması üzerine son zamanlarda güneş enerjisi (solar) üretimi çalışmalarına hız verilmiştir. A.B.D.'de TVA en ucuz elektrik üreten kuruluşlardan biridir. Bu bölgede yaşayan halka ucuz elektrik verilmesi yanında sanayinin enerji ihtiyacının karşılanması sanayi teşvik edici bir unsur olmuştur. Diğer önemli bir nokta da Tennessee nehri su yollarında mavnalı trafiği için gerekli düzenlemeler sağlanarak ucuz taşımacılık ve ucuz elektrik nedeniyle nehir boyunca büyük bir sanayi geliştirilmiştir. Böylece yeni iş sahalarının açılması bölgenin önemli bir sorunu olan istihdam konusuna büyük ölçüde yararlı olacaktır.

Özel sektör bugüne kadar Tennessee nehri kıyısında beş milyar dolara yakın sanayi yatırımı yapmıştır. TVA bölgede gelişen sanayinin gereksinimi olan teknik eleman ve nitelikli işçi konularında, bünyesinde kurslar açarak eğitim programları düzenlemiş, ayrıca bölgede bulunan üniversitelerde, TVA ve sanayiciler işbirliği yaparak uzun vadeli eğitimler düzenleyerek uygulamışlardır. Sanayinin teknik eleman gereksinimi de böylece karşılanmıştır. TVA bölgenin güneyinde (National Fertilizer Development Center of Muscle Shoals) Ulusal Gübre Ge-

liştirme Merkezi adında dünyada sayılı olan bir gübre araştırma ve geliştirme merkezi kurmuştur. Konu ile ilgili gelişmeler TVA tarafından zaman zaman düzenlenen eğitim programları ile çiftçiye verilmektedir.

TVA 1935 ve 1945'lerde bölgede ciddi bir ağaçlandırma çalışması yaparak, bu konudaki başarının sonucu bölgede orman ürünleri sanayii ve kâğıt sanayii oldukça gelişmiştir.

Kurulduğundan bu yana hükümetler tarafından devamlı olarak destek gören TVA, kendi bölgesinin yanında komşu eyaletlere de önemli yararlar sağlamıştır. TVA'nın elli bin dolayında personeli, çeşitli yerlerde büro ve tesisleri vardır. Bölge eski durumuyla kıyaslandığında çok önemli başarıların elde edilmiş olduğu ortaya çıkacaktır.

Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)

Türk Devletinin ülkemizin sosyo-ekonomik gelişmesinde bölgeler arası eşitsizliklerin giderilmesine giderek artan bir önem vermesinin simgesi sayılan Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), dünyada bugüne kadar denenmiş bölgesel kalkınma projelerinin en iddialılarından biridir. Bu proje, yalnızca adil bir kalkınma özleminin yansıması değil, aynı zamanda az gelişmiş bölgelerdeki kalkınma potansiyellerinin ortaya çıkarılmasının, kendi başına ekonomik büyüme, toplumsal istikrar ve ihracatın teşviki şeklindeki ulusal hedeflerin gerçekleşmesine katkıda bulunacağı yolunda çok isabetli bir teşhisten kaynaklanmaktadır.

İlk olarak Devlet Su İşleri (DSİ) tarafından planlanan GAP projesi, öncelikle sulama ve hidroelektrik üretimine yönelik 13 büyük projenin toplamından oluşmaktadır. GAP projesi Dicle ve Fırat nehirleri ile kolları üzerinde 21 baraj ve 17 hidroelektrik santralının yapımını öngörmektedir. Proje tamamlandığında 1.6 milyon hektarın üzerinde arazinin sulanması ve 7.500 megavatın üzerinde bir kurulu kapasiteyle yılda 26 milyar kilovatsaatlik elektrik enerjisi üretilmesi planlanmaktadır. Planlanan toplam sulama alanı, Türkiye'deki ekonomik olarak sulanabilir toplam alanın % 19'una (8,5 milyon hektar); ve toplam yıllık elektrik üretimi, Türkiye'nin ekonomik olarak gerçekleştirilebilir elektrik enerjisi potansiyelinin % 22'sine (118 milyar kilovat/saat) karşılık gelmektedir. Proje, orijinal sulama ve elektrik enerjisi projelerine ek olarak, sanayi, ulaşım ve sosyal sektörler de dahil tüm ilgili sektörleri kapsamaktadır.

Bugün projenin ilgilendiği Güneydoğu Anadolu Bölgesi, diğer bir deyimle Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) bölgesi altı ili kapsamı içine almaktadır. Bunlar Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Mardin, Siirt

ve Şanlıurfa'dır. GAP bölgesi, toplam Türkiye yüzölçümünün yüzde 9,5 na denk düşen 73.863 km² lik bir yüz ölçüme sahiptir. Güneydoğuda Irak ile güneyde Suriye'ye komşu olan Türkiye'nin güneydoğu bölgesinde yer almaktadır.

1985 nüfus sayımına göre GAP bölgesinin toplam nüfusu 4.303.567'- dir ve 50.664.458 olan ülke nüfusunun % 8.5'ünü oluşturmaktadır. Bölgedeki bütün illerden diğer bölgelere sürekli net dış-göç söz konusudur. Buna karşın son yirmi yılda bölgede % 2.9 olan yıllık nüfusun artışı ortalaması % 2.4'lük ulusal ortalamanın hayli üzerindedir.

GAP bölgesi, ülkemizin az gelişmiş bölgelerinden biridir. Bölgenin 1985'deki kişi başına gayrisafi bölgesel hasılası, Türkiye'nin kişi başına gayrisafi yurtiçi hasılasının yüzde 47,5'i kadardı. Bununla birlikte, GAP bölgesi buğday, et ve süt ürünleri dahil temel gıda maddeleri açısından kendi kendine yeterlilik düzeyine ulaşmış bulunmaktadır. Yine GAP bölgesi, ulusal üretimde yüksek payı olan bazı tarımsal ürünlerin önde gelen üretim alanlarından biridir.

ÇİZELGE — 1

SEÇİLMİŞ ÜRÜNLERİN ÜRETİMİNDE GAP BÖLGESİNİN

PAYI (1985)

Ürünler	Ulusal Üretimindeki Pay
Buğday	9.9
Arpa	15.3
Mercimek	76.0
Pamuk	13.2
Susam	41.6
Antep Fıstığı	92.3
Nar	28.3
Üzüm	21.8
Sebzeler	7.5
Süt	6.6
Et	9.6

Çizelge — 2'de GAP Bölgesinin, bazı sosyo-ekonomik göstergeler açısından Türkiye ile karşılaştırılması yapılmıştır.

ÇİZELGE — 2

GAP BÖLGESİ VE TÜRKİYE'NİN SEÇİLMİŞ GÖSTERGELERLE KARŞILAŞTIRILMASI (1985)

Gösterge	Birim	Türkiye	GAP Bölgesi	GAP'ın Payı (%)
Yüzölçümü	km2	779.459	73.863	9,5
Toplam Nüfus				
Nüfus Artışı (1965-85)	Yılda (%)	50.664.458	4.303.567	8,5
Nüfus Yoğunluğu	km2 başına	2,4	2,9	
Kentsel Nüfus	toplamin (%)	65	58	
		53,0	49,9	
Ekonomik Yapı	GSYH/GSBH içindeki payı (%)			
Tarım		17.7	39.6	(9.0)
İmalat		25.2	11.7	(1.9)
Gayrisafi Yurtiçi Has. Kişi başına	109 TL	83.785.419	3.365.559	4.0
GSYH/GSBH	103 TL	1.822	862	(47)

Kaynak: Türkiye İstatistik Yılığ, 1987

Hedefler ve Stratejiler

Kalkınma gayretlerimizin en büyük atılımlarından biri olarak kabul edilen Güneydoğu Anadolu Projesi ile amaçlanan bölgesel kalkınmanın hedefleri ve stratejilerini üç başlıkta toplayabiliriz.

Genel Kalkınma Hedefleri: Bölgede ekonomik yapının geliştirilmesi suretiyle bölge halkının gelir düzeyi yükseltip, GAP bölgesi ile diğer bölgeler arasındaki gelir farklılığını azaltmak, kırsal kesimde verimliliği ve istihdam olanaklarını arttırmak, bölgedeki büyük kentlerin nüfus emme kapasitesini arttırmak ve bölge kaynaklarının etkili kullanımı yoluyla, kendi başına ekonomik büyüme, sosyal istikrarın ve ihracatın teşviki gibi ulusal amaçlara katkıda bulunmak.

Tarımsal Kalkınma Hedefleri : Bölgede tarımsal verimliliğin artırılması ve çiftçilik faaliyetlerinin çeşitlendirilmesi yoluyla kırsal alandaki gelir düzeylerini yükseltmek, tarımsal sanayilere yeterli girdiyi sağlamak, istihdam olanaklarını arttırarak kırsal nüfusun dışa göç et

me eğilimlerini en az düzeye indirmek ve ihraç edilebilir ürünlerin üretilmesine katkıda bulunmak.

Sınai Kalkınma Hedefleri: Bir yandan, GAP bölgesinin ekonomik kalkınmasında itici bir güç rolü oynayarak; diğer yandan, eğitim, öğretim ve teknolojik gelişme için bir talep yaratıcısı rolünü oynayarak GAP bölgesinin imajını, toplumsal refahını ve halkın motivasyonunu geliştirmek, yüksek gelirli istihdam olanaklarını genişleterek, bölgelerarası gelir eşitsizliklerinin giderilmesine katkıda bulunmak ve ihracatın teşviki ve döviz gelir ve tasarruflarının artırılması konusundaki ulusal amaçlara katkıda bulunmaktadır.

Temel Kalkınma Stratejisi: Kentsel ve sınai kullanımlar açısından toprak ve su kaynaklarını geliştirmek ve yönetmek, tarımda arazi kullanımını geliştirmek için iyi bir tarımsal işletme yönetimi ve bitki desenleri uygulama, tarımla ilgili ve yerel kaynaklara dayalı üretime özel ağırlık vererek imalat sanayilerini teşvik etmek ve bölge halkının ihtiyaçlarına cevap verecek, teknik ve yönetici personelin bölgede kalmasını teşvik edecek şekilde sosyal hizmetleri sağlamak.

Tarımsal Kalkınma Stratejisi: Olumsuz tarım şartlarının üstesinden gelmede etkili olacak yerlerde sulama olanaklarının sağlanması, gübre, tarımsal ilaçlar, maddeler ve sulama suyunun uygun bir bileşimi içinde tarımsal mekanizasyonu geliştirmek, daha iyi girdileri yeterli miktar ve kalitede zamanında dağıtmak, toprak mülkiyeti sistemini iyileştirmek ve çiftçilerin teşviki için, fiyat ve pazarlamayı geliştirmek.

Hayvancılıkta verimliliğin artırılması için ve doğal tohumlama ile yerli sığır ırklarının geliştirilmesi, mera yönetimi, yem bitkileri ve konsantre yem üretimi yoluyla hayvanların beslenmesini iyileştirmek, veterinerlik hizmetlerinin geliştirilmesi ve ticari hayvancılık üretimini geliştirmek için, fiziksel altyapıyı iyileştirmek.

Balıkçılık ve ormancılık alanında ise, baraj göllerinden yararlanarak iç su balıkçılığını teşvik etmek, kuluçka tesisleri, balık yavrusu üretimi, eğitim ve araştırma, ürün işleme, pazarlama ve fiyatlandırma dahil olmak üzere su ürünleri üretimi için bir destek hizmetleri paketi sunmak ve orman alanlarında ve baraj gölleri çevresinde yoğun bir ağaçlandırma faaliyeti sürdürmek ve işletme bazında ağaç dikimini teşvik etmek.

Sanayi Kalkınma Stratejisi: Mevcut yerel hammaddeleri kullanan ve ihracata yönelik sanayileri saptamak ve aşamalı olarak geliştirilmelerini teşvik etmek, üretim ve yönetim teknolojilerini, sermaye teminini, girişimciliğin geliştirilmesini ve uluslararası pazarlara açılmayı göster

mek için stratejik önemdeki endüstrileri örnek alarak değerlendirmek, karşılaştırmak yer seçimi avantajları ve iller arası ilişkileri göz önüne alarak, az gelişmiş beş ilin her birinde en az bir tane stratejik sanayi kurmak, ilgili kamu kuruluşlarının fonksiyonlarının iyileştirilmesi ve kredi, bilgi ve teknik destek sağlayarak, yerel girişimleri teşvik etmek..

Bölgenin Kalkınması İçin Düşünülenler

GAP bölgesinin kalkınması için düşünülen temel amaç, bölgeyi «Tarıma Dayalı İhracat Bölgesi» haline getirmektir. Tarıma dayalı İhracat Bölgesinin temel özellikleri, bölge ekonomisinde, sanayi bitkileri lehinde bir ürün çeşitlendirilmesi, yoğun hayvan yetiştiriciliği, tarıma dayalı sanayileri ve yerel kaynak kullanan sanayileri esas alan bir sınai kalkınma sayesinde, yapısal değişiklikler ve kırsal ve kentsel alanlar arasında, aktif ve olumlu ilişkiler için uygun bir fonksiyonel dağılım olarak belirlenmiştir.

Özellikle tarımsal kalkınmanın gerçekleştirilmesi için, uygulamasına başlanmış projeler de dahil olmak üzere öncelikli sulama projelerinin derhal gerçekleştirilmesi, uygun su kullanımı ve tarımsal yayımı ve daha yüksek ürün yoğunluğu ile yüksek verimliliğe ulaşmak ve sulamanın yararlarının coğrafi dağılımının en çoğa çıkarılması ya da GAP bölgesinde daha iyi bir gelir dağılımı hedeflerine ulaşmak gereklidir. Bölgede ağırlıklı olarak bulunan tahıl, baklagiller ve pamuğa ek olarak özellikle sulama alanlarında yağlı tohumlar, meyve ve sebzeler, kaba yem ve dane yem bitkilerinin teşvik edilmesinin yararlı olacağı tarımcılar tarafından ifade edilmektedir.

Bölgenin sınai kalkınması için izlenecek yol ise şu şekilde belirlenmiştir: Tüketim malları ve inşaat malzemeleri sanayilerindeki mevcut gelişme trendi ile birlikte, stratejik önemdeki yeni sanayilerin gelişmesi, gelir arttıkça ve kentleşme ilerledikçe inşaat malzemeleri ve tüketim malları sanayilerinin mevcut trendinin ivme kazanması, stratejik önemdeki sanayilerin genişlemesi ve önce gübre ve tarımsal makina ve teçhizat, sonra genel makina sanayii gibi diğer sektörlerin yüksek taleplerini karşılayan yeni sanayilerin ortaya çıkması.

GAP bölgesinde yeni oluşturulabilecek ya da büyük ölçüde geliştirilebilecek, kurulması muhtemel imalat sanayileri ise şöyle belirlenmiştir: Buğdayla ilişkili sanayi (un, makarna, vs.), pamukla ilişkili sanayi (çırçır, pamuk ipliği, giyim ve dokuma), yemeklik yağ sanayii (ham ve rafine yemeklik yağlar, hayvan yemi), hayvansal ürünler sanayii (hayvan kesimi, et ve süt mamulleri, deri ve ürünleri), inşaat malzemeleri

sanayii (beton bloklar, kiremit ve tuğla, su boruları) ve diğer sanayiler (basını ve yayın, ambalaj malzemeleri).

Güneydoğu Anadolu Projesine ait tüm projelerin 2005 yılına kadar devreye sokulmasının karşısında, şimdilik önceliği olmayan projelerin ertelenmesi, bu projelerin devreye sokulmasının daha uzun bir süreye yayılması konusundaki alternatif düşüncenin dayandığı olumlu sonuçlar şöyle özetlenmektedir: Kamu sektörü kaynaklarının GAP bölgesine tahsisi, diğer bölgelerin ihtiyaçları ile daha uyumlu bir hale gelecektir. Öncelikli projelerdeki ilk yatırımlar daha fazla maliyet etkenliğine kavuşacaktır; tarla içi geliştirme, sulama tesislerinin gelişmesine, daha iyi ayak uydurabilecektir; bu, yeterli drenaj olmamasından kaynaklanan tuzlanma ve su birikmesi sorunlarını en aza indirecektir. Gelecekte meydana gelecek teknolojiye ilerlemeler, daha sonraki bir aşamada devreye girecek olan projelerde genel verimlilik düzeyini yükseltecektir.

2005 yılına kadar devreye sokulacak olan öncelikli sulama projelerinin toplam alanı 894 bin hektarı, başka bir deyimle başlangıçta planlanan toplam sulanabilir arazinin % 55'ini kapsamaktadır. Bütün öncelikli hidroelektrik enerjisi projelerinin toplam üretim kapasitesi 5300 megavata, yani tüm GAP bölgesi hidroelektrik enerjisi projelerinin toplam tesis kapasitesinin % 70'ine karşılık gelmektedir.

Türk halkının gurur ve övünç kaynağı olan Güneydoğu Anadolu Projesinin ülkemize hayırlı ve uğurlu olması dileğiyle, bu proje vasıtasıyla GAP bölgesinin toprağının veriminin bereketli Mezopotamya'ya dönüştürülmesi, gür ormanlara, yeşil meralara kavuşturulması, bölgede ferah bir ulaşım ağının kurulması, bol ışıklı köyler ve bölgenin kendi ürettiği enerjiyle büyük sanayi kuruluşlarına kucak açması, artık göç etmeyen bilakis göç edilen bir bölge olması, eğitilmiş ve sağlıklı bir halka sahip modern şehirlerle yirmi birinci yüzyıla erişmesi tüm insanlarımızı mutlu edecektir.

GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE İDARİ REFORM BİR KARŞILAŞTIRMA*

Jamil E. JREISAT ****

Çev: Tacettin KARAER

TODAİE Asistanı

ÖZET

Bu çalışma, 7 Arap ülkesinde idari reform konusunu incelemekte, ortak sorunlara değinerek resmi belgeler ışığında bu ülkelerin reform yaklaşımlarını belirlemektedir. Reform sorunu 3 temel aşamada incelenmektedir; yönetsel sorun ve gereksinimlerin belirlenmesi, reform stratejileri ve reformu uygulama araçları. Reform çabalarının değerlendirilmesi, reform amaç ve yönteminin belirsizliği, uygulama yetersizliği gibi temel ortak sorunları ortaya çıkarmaktadır. Söz konusu sorunların temelinde bürokrasinin ülkesel düzeydeki sınırlılığıyla, batı ülkeleri yönetsel sistem ve uygulamalarının gelenek, kültür, bölgesel özellikler ve yönetimin siyasal içeriğinin yeterince gözetilmeden aktarılması yatmaktadır. Bir ülkede idari reform yapma ve uygulamanın kimi güçlükleri bulunduğunu kabul eden çalışma, reform çabalarının olumlu sonuçlanmasına dönük kimi öneriler getirmektedir. Bunlar arasında, kamu personelinin reform kararlarına katılımını özendirme, reformun yönetim sorumluluğunu üstlenen yöneticilerin özel eğitimle desteklenmesi, parçacı bir yaklaşımdan kaçınıp konuya sistem yaklaşımıyla bakılması, reform özendirme sistemlerinin geliştirilmesi ve kararlı bir siyasal tutum sayılabilir.

* E. JREISAT, «Administrative Reform in Developing Countries: A Comparative Perspective» Public Administration and Development, Cilt. 8, (1988), s. 89-97.

** Yazar Güney Kaliforniya Üniversitesinde Kamu Yönetimi Profesörüdür-

Çeviri amaç ve yöntemine ilişkin not: Bir dilden başka bir dile çeviri yapılırken iki farklı yöntem kullanılabilir. İlk yöntemde, kaygı metne olduğunca sadık kalınması, ikincisindeyse önceliğin metnin özüne de bağlı kalınarak çevirinin aktarılan dilede olabildiğince anlamlı ve anlaşılır kılınmasına çalışılması söz konusudur. Bu çeviride ikinci yöntem izlenmiştir. Yöntemi belirleyen etken, bu makaleyi Türkçeye çevirmekle güdülen amaçtır. Çevirinin amacı kısa ve öz olarak şöyle belirlenebilir. Türkiye ile ortak tarihsel ve kültürel geçmişi bulunan, halen aynı dinin egemen bulunduğu Arap ülkelerinde yönetsel sorunları, bunları çözmek için girişilen çabalarla sonuçlarını sergilemek, böylece de Türk kamu görevlileriyle öteki ilgililere yönetsel sorunların belli toplumsal ortamlarda çözümüne ilişkin örnekler sunmaktır.

GİRİŞ

İdari Reform çağımız toplumlarında evrensel bir olgu olmasına karşın, reformları gerçekleştirmeye dönük stratejiler evrensel olarak tanımlanmaktan uzaktır. Bu yazı, gelişmekte olan kimi ülkelerin yönetsel kapasitelerini geliştirmeye dönük stratejilerini ele almaktadır. Çalışmada 7 gelişmekte olan ülkenin resmi belgeleri kullanılarak idari reform girişimlerinin ortak özellikleri belirlenmeye çalışılmakta, reform yaklaşımları karşılaştırılarak her ülkenin kendi toplumsal koşullar bağlamında konuya ilişkin genel değerlendirmeler yapılmaktadır.

Bu çalışma özü itibarıyla gelişmekte olan ülkelerin içinde bulundukları koşullarla geleceğe dönük amaçları, hedeflerine ilişkin ön yargıları temel alan ve kuramsal çerçeve çizen öteki girişimlerden ayrılmaktadır. (Hope and Armstron, 1980; Caiden, 1978). Makale, gelişmekte olan ülkelerde idari reform konusuna ilişkin yazma da değinmektedir. Ayrıntılı incelenen bir nokta da, konuya ilişkin batı kavramlaştırmasının gelişmekte olan ülke yönetsel sorunlarının çözümü için uygulanamaz ve geçersiz olduğu gerçeğidir (Viard, 1983). Sonuç olarak gelişmekte olan ülkelerdeki kuramsal evriminin otonom bir yapıya (Dwivide and Nef 1982) ya da belki yönetsel bilgi birikimiyle genel bir deneyim oluşturmaya dönük (Henderson 1982) tartışmalı varsayımlarla ilişkili olarak kimi öncül kanıtlar değerlendirilmektedir.¹

Bu makalenin kapsadığı ülkeler, Irak, Ürdün, Fas, S. Arabistan, Sudan, Suriye ve K. Yemen'dir. Bu ülkelerin hepsi Arap Birliğinin üyesidir ve kalkınma yönetimi konulu 3. Arap Ülkeleri Konferansına katılmışlardır (Rabat/Fas, Aralık 1984)¹. Her ülke konferansta idari reform anlayış ve yaklaşımını, reform amaçlarıyla beklentilerini anlatan resmi bir rapor sunmuştur. Bu makale, her ülkede konunun uzmanlarınca hazırlanan ve zengin birer kaynak oluşturan söz konusu dokümanların bir tür içerik analizini yapmaktadır. Böylece ülke raporlarının varlığı, çalışma konusu ülkelerin yönetsel performanslarını arttırmaya dönük girişimlerdeki hedeflerini, değerlerini ve uygulama yöntemlerini belirleyerek az bulunur bir olanak yaratmaktadır.

Bu çalışmada idari reform «örgütsel yapılar, süreçler ve davranış kalıplarında yönetimin verimli ve etkili olmasına dönük değişiklik ya

¹ Konferansların ilki 1978 yılında S. Arabistanda (Riyad), İkincisiyse Irak'ta 1980'de (Bağdat) gerçekleştirilmiştir. Bu toplantıların düzenleyicisi olan Yönetim Bilimleri Arap Örgütü, çalışmaya temel oluşturan ülke raporlarını 1984 Rabat Konferansı'nda dağıtmıştır. Raporlar Arapçadır, sayfa sayılan ise 15-30 arasında değişmektedir.

ratmayı amaçlayan bir politika ve eylem» olarak algılanmaktadır. Bu tanım, idari reformu «dirence karşı yönetsel dönüşümün yapay iticisi» (Caiden, 1969, s. 9) olarak algılayan tanımla kıyaslandığında, uygulanabilirlik - işlevsellik açısından üstünlük taşımaktadır. Reformlar genellikle yetkili organlarca talep edilmekte ya da içsel örgütsel nedenler ve örgüt dışı çevresel etkilere gündeme gelmektedir. İdari reform yazınında, reformun yanı sıra değişme ve gelişme gibi öteki kavramlar da birbirleriyle ilişkileri açıkça belirlemeden kullanılmaktadır. Kuramların anlam sınırlarını belirlemenin güç olduğunu vurgulayan Chapman ve Greenvay (1980, s. 9) idari reform kuramlarının değişme, gelişme ve evrim gibi sözcüklerle eş anlamlı algılanabileceği gibi onları kapsayacak biçimde kullanılabileceğini de belirtmektedirler.

Kullanım yerlerine bağlı olarak söz konusu kavramlar arasında ayrımlar olmasına karşın, bu çalışmanın amacı için idari reform ve yönetsel gelişme eş anlamlı kullanılmaktadır. Bu yazı, idari reformu ne kapsamlı bir çerçevede tartışmaya ne de reform sürecine dönük tüm etkileri ele almak niyetindedir. Kapsamlı bir yaklaşımın, reforma kimin karar verdiğini ve reform önceliklerini kimin belirlediğini ortaya koyması zorunludur. Böylesi bir girişimin aynı zamanda, idari reformun meşrulaştırılması, reform stratejileri, uygulama araçları ve süreci ile uygulama sonuçlarını da ele alması gerekmektedir. Oysa burada incelenen ülke raporları, idari reformu kapsamlı biçimde ele almaya yetecek veri içermedikleri gibi, verileri sunuş biçimi açısından da ortak bir özellik taşımamaktadırlar. Bu raporlardaki verileri öz ve anlamlı bir biçimde sunabilmek için, reformu üç evrede ele alıp inceliyoruz.

SORUNLARIN BELİRLENMESİ

Bu hazırlık aşamasında, yönetimin aksayan iyileştirilmesi gerekli boyutları belirlenir. Bunun ardından spesifik reform amaçları ortaya konur. Bunlar sorunların çözümüne uygun reform yaklaşımlarıyla reformu uygulama yöntemlerinin geliştirilmesine de temel oluşturur.

Aşağıda Tablo 1, ülke raporlarında yer alan yönetsel gereksinme ve sorunların bir özeti vermektedir.

Tablo 1: Yönetmel Eksiklik ve Sorunlar

Ülke	Sorun
İRAK	- görev ve sorumluluk sınırlarının belirsizliği; açık ve tutarlı politika eksikliği, başarı ölçütlerinin geliştirilmemiş olması gibi birçok yönetmel ve örgütsel sorunun kaynağı olarak devrim öncesi yönetimi göstermektedir.
ÜRDÜN	- yönetimin geliştirilmesine ilişkin düşünsel yetersizlik, tanım ve yöntemin belirsizliği - kamu görevlilerinin özel sektöre geçişi - başarı ölçütlerinin bulunmaması - düşük verim - karmaşık işlemler - profesyonellik ve mesleklaşmanın olmayışı - bürokratik başarıyı geliştirme eksikliği
TAS	- halka yakın olma ihtiyacı - kamu görevlilerinin özendirilmesi - kıt ekonomik kaynaklar ve bürokratik çatışmalar
S. ARABİSTAN	- koordinasyon ikilemi ve yokluğu - yönetici eksikliği, nitelikli yönetmel liderlerin bulunmaması - uzun ve karmaşık işlemler - değişime karşı direnç - biriken iş ve işlemler - personelin etkin kullanımına dönük ölçüt eksikliği - belli alışkanlık ve kültürel normların olumsuz etkisi
SUDAN	- yavaş karar verme süreci - düşük verimlilik - uygun olmayan örgütsel yapılar - gereğinden fazla kamu personeli - yöneticiliğin kısa ömürlü olması - çelişkili yasa ve kurallar
SURİYE	- uygun olmayan örgütsel yapılar - sınırlı eğitim - niteliksiz kamu personeli - yetenekli kamu görevlilerinin özel sektöre akışı

- sınırlı parasal kaynaklar
 - katı yasa ve kurallar
 - merkeziyetçilik
 - siyasal kararları anlama ve yorumlama yeteneğinden yoksun yönetsel yapı
- K. YEMEN
- sınırlı kaynaklar - yoğun reform ihtiyacı
 - nitelikli eleman yetersizliği
 - düşük maaş ve ücretler
 - bilgilerin toplanması, gruplanması ve depolanması gerekliliği
 - karmaşık işlem süreçleri

Tabloların sunduğu verilerde birçok ortak özellikler yakalamak olanaklıdır. Güvenilir araştırmalar sonucu elde edilmiş objektif veri yetersizliği ve reform sürecine yaklaşım bu çerçevede değerlendirilebilir. idari reform raporlarının çoğu, yönetsel gereksinim ve sorunları hızla değişen çevreden, toplumsal koşullardan soyutlayarak ele almaktadır. Öteki bir ortak nokta da, tüm ülke raporlarının evrensel bir niteliği bulunan düşük verimlilikten söz edilmesidir.

Ülke raporları toplumdan topluma değişen daha başka kimi eksikliklerden söz etmektedir. Örneğin Ürdün'ün konferansa sunduğu rapor, ülkede reform düşüncesinin yeterince gelişmediğini ve reformu gerçekleştirmek için gerekli yöntem eksikliğini vurgulamaktadır. Irak raporuysa, ülkedeki yönetsel sorunları 1958'e kadar süren devrim öncesi döneme atfetmektedir. S. Arabistan, Sudan, Yemen ve Suriye'ye ilişkin raporlarda yöneticilik düzeyinde nitelikli eleman yetersizliğinin altını çizmektedir. Paylaşılan öteki sürekli sorunlara katı yasal düzenlemeler, karmaşık işlem süreçleri, aşırı merkeziyetçilik ve amaçlara uygun olmayan örgütsel yapılarıdır.

Başka araştırmacılar da bu ülkelerdeki yönetsel sorunlar konusunda aynı sonuçlara ulaşmışlardır. Örneğin, Al-Teraffi (1980), belli başarı standartları geliştirilmemiş bulunan Sudan kamu personel sisteminde terfi politika ve uygulamasında kıdeme aşırı önem verildiğinden söz etmektedir. Öte yandan Chapman (1974) ve Otoman (1979)

S.Arabistan'da petrol gelirlerinin maaşlar aracılığıyla dağıtılması uygulamasının bir sonucu olarak gereğinden fazla kamu görevlisi istihdamının bürokraside yapay kadrolara yol açtığına işaret etmektedir. Irak (Jawad, 1981) ve Suriye'de (Mourad an Al-Ayoubi, 1983) kamu yönetimi sistemlerinde tüm yetkilerin merkezde toplandığına dikkat çekilmektedir.

REFORM STRATEJİLERİ

Yönetmel sistemim yetersizliklerinin belirlenmesi, yetersizlikleri giderecek, yönetmel sorunlara çözümler getirecek uygun yaklaşımların (stratejilerin) geliştirilmesi için bir ön süredir. Çalışma konusu ölkelerin yönetmel sorunlarına çözüm için geliştirdikleri stratejiler aşğıdaki tabloda özetlenmektedir:

Tablo 2: Reform Yaklaşımları

Ölke	Yaklaşım
İRAK	— üniversiteler ve öteki kuruluşlardan yararlanma — insan gücü planlamasına gitme — örgüt ve yöntem (organizasyon ve metot) analizlerinin kullanılması
ÜRDÜN	— yönetimi geliştirme planının ulusal kalkınma planıyla bütünleştirilmesi — insan gücü planlamasına başvurulması — reformu başlatıp gerçekleştirmede bakanlar kurulu düzeyinde girişim
FAS	— insan kaynağının geliştirilmesi — halk beklentilerine karşı duyarlılık — yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi — örgüt ve yönetim alanında gelişmeler
S. ARABİSTAN	— yönetimi geliştirme konusuna ulusal planda yer verilmesi — kalkınma örgütlerinin kuruluşu — yeniden düzenleme için üst düzey komitelere güven duyulması
SUDAN	— insan kaynağının geliştirilmesi — kalkınma amaçlı örgütlerle işbirliği — yerel yönetimlerde merkeziyetçilikten uzaklaşma
SURİYE	— idari reform planının ulusal kalkınma planıyla bütünleştirilmesi — Başbakanlıkta örgütlenme ve yönetim konuları için ayrı bir birimin kurulması — yönetim ve verimlilik merkezinin açılması

K. YEMEN

- insan kaynağının geliştirilmesi
- örgüt ve yöntem analizlerinin kullanılması
- yönetsel sorunlara yönelik uygulamalı bilimsel çalışmalara destek

Temel reform yaklaşımları büyük ölçüde benzerlik göstermektedir. İnsan kaynağının geliştirilmesi, insan gücü planlaması yaklaşımı tüm hükümetlerce öngörülmüştür. Ürdün, S. Arabistan ve Suriye’de idari reformun ulusal kalkınma çabalarının ayrılmaz bir parçası olarak görülüyor olması, idari reform konusuna kalkınma planlarında yer verilmemesine karşı çıkanların bir zaferidir. Üniversiteler dahil olmak üzere kimi kuramlardan yararlanılıyor olması, uzmanlara ve toplumsal sorunlara çözüm üretecek kaynaklara gereksinim olduğu konusunda resmi bilincin geliştiğini göstermektedir.

Farklı ad (Kamu Yönetimi Akademisi/Sudan; Ulusal Yönetim Okulu/Fas; Ulusal Danışma ve Yönetim Merkezi/Irak) ve yetkiler taşımakla birlikte adı geçen ülkelerin hepsinde kamu yönetimi enstitüleri bulunmaktadır.

REFORM UYGULAMA ARAÇLARI

Yönetmel sorunların ortaya konması ve genel stratejilerin belirlenmiş olması, reformun gerçekleştirilmesine yetmemektedir. Reform amaçlarının gerçekleştirilebilmesi için öteki bazı etkinliklere gerek bulunmaktadır. Bunlar temel olarak reformun uygulanması ve izlenmesidir. Bu süreçler için her ülke belli birtakım araçlar kullanmaktadır. Aşağıdaki Tablo (3) çalışma konusu ülkelerin reformu gerçekleştirme araçlarını özetlemektedir:

Tablo 3: Reform Gerçekleştirme Araçları

Ülke	Uygulama Aracı
IRAK	— uzmanların daha etkin kullanımı, üniversitelerde araştırma merkezlerinin kurulması, eğitim sisteminin gözden geçirilmesi — kamu personeline ilişkin yasa ve kurallarda değişiklikler, mali boyuta ilişkin düzenlemeler
ÜRDÜN	— kamu personeli ve kamu mâliyesine ilişkin yasal düzenlemelerde değişiklikler — bilgisayarlaşma

FAS	1984 yılında Başbakanın sorumluluğunda İdari reform komisyonunun kurulması konferanslar, grup çalışmaları kamu personel ücretlerinde iyileştirmeler yeni özendirme araçları merkeziyetçilikten uzaklaşma mali yönden yoğun denetimler iş ve işlem süreçlerinin basitleştirilmesi yüksek mesleki Standart arayışı
S. ARABİSTAN	idari reform komisyonu (1963) nun, Örgüt ve Yöntem Merkezi Birimi (1964) nin, Kamu Yönetimi Enstitüsünün, kamu personel ve kamu personeli eğitim komisyonlarının kurulması kamu kuruluşlarında bilgisayar ve mikrofilm gibi çağdaş teknolojinin kullanılması
SUDAN	eğitim formalitelerinin basitleştirilmesi, etkinlik ve verimliliğe dönük öteki önlemler yönetim bilimler akademisi ve üniversiteler ile işbirliği personel konularına ilişkin yeni yasal düzenlemeler, denetimin artırılması
SURIYE	kamu giderlerine ilişkin yeni ilkeler, maliyet analizleri eğitim yönetim konularında araştırmaya ağırlık ve merkezi istatistik örgütünün kurulması kamu harcamalarının denetlenmesi için merkezi düzeyde yeni birimlerin kurulması eşgüdüm sorunları ve politika geliştirme konusu için üst düzeyde bir komisyon kurulması
K. YEMEN	kamu yönetiminde yeterlik, liyakat ilkesinin önemsenmesi, seçme işe alma ve iş değerlendirme gibi personel işlevlerinde değişiklikler kamu personeli ücretlerinin artırılması ve yeni özendirme, etkililik önlemleri alınması — eğitim ve araştırmayı özendirme, Kamu Yönetimi Enstitüsü ve Kamu Personeli Bürosu ile iş birliği

İdari reformu gerçekleştirmede başvuru araçların reform stratejilerinden ayrı olarak ele alınması, uygulamada açıkça görülmesi bile, yararlıdır. Uygulama araçlarından, reform stratejisinin kavramlaş-

tırılması ve uygulanmasında söz konusu olan çeşitli teknikler, yapılar ve süreçleri anlıyoruz. Kuşkusuz bu araçlara başvurulmuş olması başarılı kullanılmaları ile eş anlamlı değildir.

AMAÇ VE YÖNTEMDE AYRILIK

Son 25 yılda Arap ülkelerinde kamu yönetimi beklenmedik ölçüde aşırı taleple karşılaşmış ve bu gelişme yönetimde çok sayıda yeni birimler kurulmasına yol açmıştır. (Mirel, 1981 Özetten, S. iii). Bu yapılar kalkınma planları tahminleriyle paralel düşmemiş, götürülmesi gerekli düzenli kamu hizmetlerine yenileri eklenmiştir. Bu gelişmelerin sonunda yeterince, amaçlara uygun biçimde örgütlenemeyen kamu sektörünün düşük kapasitesi, Arap dünyasında öngörülen ve gerçekleştirilen genel gelişme arasındaki açıktan sorumlu en temel etken olarak değerlendirilmiştir (Sadık, 1982, s. 10). Yönetim Bilimleri Arap Örgütü (AOAS), son 20 yıldaki yönetsel verimliliği ve etkinliği artırmaya dönük girişimlere karşın ileriki yıllarda ulusal kalkınma planlarının başarıyla uygulanabilmesi için gerek duyulan yönetsel kapasite ile yaratılabilen kapasite arasındaki açığın büyüyeceğini tahmin etmektedir (Jreisat, 1985, s. 1).

Aralarında toplumsal, ekonomik ve siyasal açılardan farklılıklar bulunmasına karşın, 7 Arap ülkesindeki idari reform girişimleri arasında birçok benzerlik bulunmaktadır. Bu ülkelerin hiçbirinde yönetsel sorunlar özgün bir biçimde ele alınmamış bu sorunlara yenilikçi, ayırıcı özelliği bulunan çözümler üretilmemiştir. Çalışma konusu ülkelerin idari reform algılayışlarına, reform strateji ve uygulama yöntemlerine yakından bakıldığında, reform amaç ve beklentileriyle reformu yaşama geçirmek için yapılanlar arasında bir tutarlılık gözlenememektedir. Bunun önemli nedenlerinden biri, bu ülkelerdeki kamu siyasa belirleyicileri ve reformcuların çevresel toplumsal koşulları yeterince dikkate almayan tutumlarıdır. Oysa Bürokrasi kendi başına, özerk bir yapı olmayıp, toplumsal çevredeki birçok alt/sistemle bağımlılık ilişkisi içinde bulunmakta; onları etkilemekte ve onlardan etkilenmektedir (Tompson, 1967, s. 7). Bu yüzden idari reform belli değişikliklere yol açan siyasal ve toplumsal birçok çevresel etmenden soyutlanarak ele alınamaz (Chapman and Greenway, 1980, s. 10).

İSLAM ANLAYIŞI VE BÜROKRASI

Arap ülkelerinde genel yönetsel davranış sıklıkla toplumsal ve kültürel geleneklerle açıklanmaktadır. Kültürel özelliklerin bir bölümü tüm

toplumlarda, bir bölümüyse sadece belli toplum/toplumlarda rastlanmaktadır. Bu yüzden, kültürel ve dinsel değerlerin yazıya konu edilen ülkelerde örgüt ve yöntem gerçeğine etkisini belirleyebilmek güçtür. Bu ülkelerin tümünde İslam dini hüküm sürmektedir. Bassam Tibi (1986, s. 34) İslami algılama ve onun toplumdaki rolüne ilişkin ikili bir ayırım yapmaktadır. Bunlardan ilkinde göre, İslam evrensel bir kültürel sistemdir ve bu yüzden de mutlaklıdır. İslam bu özelliği, bireysel ve örgütsel yaşamı düzenleyen ayrıntılı ve esnek olmayan ilkeler taşıdığı biçiminde yorumlanmaktadır. İlk görüş açısına göre, Müslüman ülkelerdeki sosyal, ekonomik ve yönetsel uygulamalara ilişkin değişikliklere, bu ülkeleri gelişmiş sanayi ülkelerince denetlenen dünya pazarına sokmayı amaçlayan koloni yal etkiler yol açmıştır (Tibi, 1986, s. 33).

İslam'a ilişkin ikinci yorum, ötekinin tersine, bu dinin kültürel açıdan her zaman çeşitlilik sunduğunu öne sürmektedir (Tipi, 1986, s. 34). Gerçekten de İslam ülkelerindeki uygulamalar, İslamin yerel ve bölgesel düzeylerde farklı algılandığına ilişkin kanıtlar sunmaktadır. Son bir örnek olarak İran Devrimi'ne temel olan görüşler yakından incelendiğinde, İslam anlayışı ve pers kimliğinden farklılığının evrensellik savları ile çeliştiği ortaya çıkmaktadır.

İslam'ı algılamaya ve toplumdaki rolüne ilişkin bu iki farklı görüşün idari reforma bakışı açıktır. İslam'ın farklı toplumsal bağlamlarda değişik uygulamalara olanak tanıdığını savunan ikinci görüş, her toplumun kendi yönetim biçimini, kendi tarihsel ve toplumsal koşulları içinde üreteceğini kabul etmektedir. İran Devrimi ve Humeyni'nin görüşlerinde somutlaşan İslam yorumunun, az gelişmişliğin yenilmesi ve idari reformun gerçekleştirilmesine dönük somut bir yaklaşımı, çözümü yoktur. Karşıt düşüncenin yanıtı, belli katı İslami reçeteler çerçevesinde hükümet kurulması zorunluluğunu duymadan toplumun gereksindiği siyasal, ekonomik ve yönetsel değişiklikleri gerçekleştirmektir.

Gerçekten de, çalışma konusu ülkelerde İslamiyet aynı biçimde uygulanmamaktadır. Suriye, Irak, Fas ve Ürdün'de öteki ülkelerle kıyaslandığında esneklik ve laiklikten söz edilmektedir. Örneğin, tarihsel ve evrensel bir biçimde ve batı ve doğuda erkeğe bağımlı bulunan kadınlar, anılan ülkelerde oldukça farklı roller üstlenmişlerdir. Yine Suriye, Irak, Fas ve Ürdün'de kadınlar yönetsel ve öteki mesleki kadrolar için yarışmakta, seçip - seçilebilmekte ve askerlik yapmaktadır. Tüm bu haklar, örneğin S. Arabistan'da tanınmamaktadır.

Toplumsal ve dinsel değerler çok zaman toplumun kültür kalıplarıyla kaynaşmış olarak karşımıza çıkar. Dinsel doktrinin sonuçlarıyla

aile ya da kabile gibi öteki toplumsal yapılarınınkini kesin bir çizgiyle ayırmak güçtür.

Birçok çalışma aileyi, toplumun çekirdeği olarak nitelemektedir. Halim Barakta ise (Sivan, 1985, s. 184) dini Arap insanını kendine sunulanı sorgulamadan kabul etmesini teşvik eden önemli bir etken olarak görmektedir. Bu yüzden, Arap ülkelerinde siyasal davranış ve ulusal kalkınma gibi idari reform stratejilerinin de genel olarak edilgen ve idealist oluşu şaşırtıcı değildir.

Nakip ve Palmer (1976, s. 16) Orta Doğu bürokrasilerini kendilerini toplumlarının değer yargılarından soyutlayamamak, görevlilerinin niteliklerinin geliştirilmesine ilişkin süreçte daha etkili rol oynayamamak ile suçlamaktadır. Onlara göre Arap bürokrasileri parçacıdır, ailenin, aşiretin gereksinimlerini toplumunkilerden önde tutmaktadır. Buysa yenilik ve değişime tepki yaratmaktadır.

BAŞARISIZLIĞIN NEDENLERİ

Özetle, Arap toplumlarındaki ciddi kurumsal yetersizlikler, her yerde çağdaş kültürel dönüşümle karşılaşan katı kültürel ve dinsel etkilerden kaynaklanmaktadır. Hanif'i (1970, s. 163) çözümü batılılaşmada değil, kurumsal reformlarla gerçekleştirilerek çağdaşlaşmada görmektedir. Ona göre dinsel ve dinsel olmayan etkiler arasında açıklığın kapatılması henüz başılamamıştır. Arap kamu yönetici ve kalkınmacıları, bu ayrılıkları çözmede ve sorunların ele alınmasında bilimsel ilkelerin kullanılmasını sağlama konusunda etkin, yaratıcı olamamışlardır.

Bürokratik sistem, siyasal sistemle kaynaşmış durumdadır ve onun özelliklerini paylaşmaktadır. Bu yüzden, karşılaştırmalı yönetim ve kalkınma yönetimi yazınında bürokrasi, devletin bir organı olarak görülmektedir (Heady 1984, s. 407). Bürokrasinin siyasal istemleri etkin olarak yerine getirecek bir biçimde oluşturulduğunun hemen hemen evrensel düzeyde kabul gördüğü sonucuna varmaktadır.

Bununla birlikte, ilişkilerin uygulamadaki farklı biçimler aldığı görüldüğünde siyaset, yönetim ilişkilerine ilişkin algılama birliği kaybolmaktadır. Uygulamadaki çeşitlilik sosyalist ve batılı sistemlerinkinden daha çok seçenek sunmaktadır. Fainsod (1963, s. 234) beş bürokrasi modeli olduğundan söz etmektedir; temsili parti, devlet ordu egemenliğinde yönetici sınıfın ağır bastığı model ve yöneten güç olarak bürokrasi. Bunlardan ilk ve sonuncusuna incelenen 7 Arap ülkesinde rastlanmamaktadır. Temsili bürokrasi, birden çok siyasal partinin varlığını gerek-

tirmektedir, buysa 7 Arap ülkesinde yoktur. Ülke yönetimi elinde tutan bürokrasi modeliyse, koloniyal dönemde olduğu gibi bürokrasi içinde siyasal liderliğin varlığını zorunlu kılmaktadır.

Sonuç olarak 7 Arap ülkesi bürokrasileri kalan üç modele girmektedir. Ordu destekli Baş partisinin iktidarda bulunduğu Suriye ve Irak'ın aynı zamanda tek parti ve ordu ağırlıklı bürokrasi modellerine örnek oluşturduğu söylenebilir. Sudan, bağımsızlık sonrası tarihiyle ordunun belirleyici olduğu modele örnektir. Öteki ülkelerse yönetici sınıfın ağır bastığı bürokrasi modeline uygun düşmektedir. Bu ülkelerin tümünde bürokrasi en genelde, bürokrasi aracılığıyla toplumu denetlemek ve kendi amaçlarını topluma empoze etmek isteyenlerin bir aracıdır.

Çalışma konusu ülkelerde bürokrasi, var olan siyasal rejimin devamlılığını sağlamada siyasal kadrolara yardımcı olmaktadır. Önemli bürokratik kadrolara atama ve görevden almaya ilişkin yetki, yönetimin siyasal çevrelerce denetlenmesini ve bürokratlardaki görev, kamu hizmetine bağlılığı bireyselleştirmekte, belli siyasal kadrolara yöneltmektedir. Yönetmel ve örgütsel davranışı sınırlamaya, bürokrasinin önemini dışlamaya yönelik yaklaşımlara karşın bürokrasi, genelde geliştirilecek politikaları etkilemeyi ve kendi önemini korumayı başarmaktadır.

Söz konusu ülkelerde idari reform amaçlarıyla araçları arasında tutarsızlığa yol açan ikinci etken, reform girişimlerinde batılı anlayışa yer verilmesidir. Bu ülkelerin reform yaklaşımlarıyla yaşama geçirme çabaları gözden geçirildiğinde değişimin ülkeye özgü koşullarda, farklı zaman ve mekanda nasıl gerçekleştirileceği konusunda fazlaca kafa yorulmadan, gelişmiş batılı ülkelerin yönetsel gerçek ve verimliliğe ilişkin yaklaşımlarının benimsendiği görülecektir. Örgütsel yapı ve süreçlerle hiyerarşik düzen ve kurallarda yapılan değişiklikler yoluyla denetim işlevine verilen önem, Arap ülkelerinin idari reform girişimlerinde batılı kalıpları aktardıklarının göstergelerindendir. Öte yandan bu ülkelerde personel sorunlarına dönük re fonu girişimleri, yönetsel performansın aktarılmasına olmaktan çok bürokratların çıkarlarına dönüktür. Bu özellikle yöneticilerin eğitilmesine, amaca uygunluk ile yönetsel verimlilik ve etkinliği artırmaya etkisi güvenilir biçimde araştırılmadan büyük kaynaklar ayrıldığı göz önüne alındığında doğrudur. Eğitim programlarının çoğu ise uygun deneyimler kazandırıp yetenekler geliştirmekten çok bürokratlara ilerleme ya da seyahat olanaklarına dönüşmüştür. Personel sistemlerine dönük değişikliklerde güvenlik, maaş - ücret ile öteki ekonomik özendirmelere ağırlık verilmiştir. Bu ülkelerde performans standartları belirlemeyi amaçlayan örgütsel ve davranışsal çabalar gösterilmedikçe ya da meslek ahlâkı yerleştirmeye ise dönük yetenekleri

geliştirmek için sistemli ve güvenilir yöntemler geliştirilmedikçe, reform girişimleri toplumdan çok bürokrasiye hizmet edecektir.

Toplumsal, kültürel, dinsel ve siyasal etmenler dikkate alınmadan yönetsel değişikliklerde batılı norm ve yönetsel tekniklere bel bağlanması, örgütü çevresinden soyutlayarak ele alan ve batıda geçerliliğini yitirmiş bulunan kapalı sistem yaklaşımını canlandırmak anlamını taşımaktadır. Buysa, bir canlıdan alman herhangi bir organın başka bir canlıya, bu canlının bünyesel özellikleri gözlemlenmeden nakledilmesidir.

Üçüncü neden, gelişmekte olan ülkelerde yönetsel kapasiteyi artırmaya dönük girişimlerin hızlı bir ilerleme sağlayamaması ile geleneksel bürokrasinin ulusal kalkınmayı önleyici etkisi bulunduğu ilişkin varsayımlarda kuşku belirlenmesinin bir sonucudur. Sadece belli yönetsel görevleri gerçekleştirecek biçimde kumlan bürokratik bir yapı, sosyoekonomik gelişme gibi farklı bir işlev için yeterli olamayacaktır (Waldo 1981, s. 35, Jreisat, 1985, s. 1). Kalkınmanın aracı olarak Sudan kamu yönetimini inceleyen Siegel (1984), «kamu yönetiminin gerçek anlamda kalkınmaya yönelik olmadığı» sonucuna varmıştır.

Bürokrasinin kalkınmanın bir aracı olup - olmadığına ilişkin belirsizlik, yeni bir konu değildir. 20 yıldan fazla bir süre önce Lapalombara temel özelliklerini Weberian bürokrasi anlayışından alan bir bürokrasinin, bu yüzden kalkınmanın daha az etkili bir aracı olacağını öne sürmüştür (1963, 12).

Özüne ilişkin eleştirilere karşın, değişimi başlatma ve uygulama için temel kurum bürokrasidir. Nitekim Braibanti (1969) kalkınmanın en önemli önkoşullarından birinin etkin bir bürokratik sistem olduğunu vurgulamaktadır. Özellikle özel sektörün zayıf olduğu durumlarda, kalkınmanın kaçınılmaz aracı kamu yönetimidir. Bu yüzden de, bürokrasinin içsel yapısından ve çevresel etmenlerden, kaynaklanan sayısız ortak engelle karşın idari reform, başarılı bir kalkınma için anahtar niteliğini taşımaktadır.

SONUÇLAR

Söz konusu ülkelerde idari reforma dönük talep, reform yaparak gerçekleştirilebilecek değişikliklere olan inançtan kaynaklanmaktadır. Ancak bir reform projesini yaşama geçirmek gelişmiş batılı ülkelerde de güçtür. 1930'lu yıllardan beri ABD'de çeşitli Başkanlık Reform Komisyonlarının getirdiği önerilerden uygulamaya geçirilebilenler oldukça sınırlıdır. Regan (1984, s. 546), raporlar hazırlayıp sunan bunlara

birçok sorun ve kaynağını belirleyip çözüm önerileri getiren sayısız Kraliyet Reform Komisyonları ve öteki araştırma birimlerine karşın 1950'lerden bu yana İngiltere'de gerçekleştirilen idari reformların başarısız olduğunu öne sürmektedir. Arap ülkelerindeyse, bürokrasi dünyadaki öteki bürokrasi uygulama ve deneyimlerinden farklıdır. Bu ülkelerde bürokrasi Çin'de olduğu gibi (Lee, 1984, s. 37) kökten, yenilikçi bir girişim konu olmamış, var olan bürokratik yapı kökten değiştirilmek istenmemiş, halkın katılımına dönük değişiklikler gündeme gelmemiştir. Tersine, girilen tüm reformlar var olan yapı içinde ve personelin sınırlı bilgi beceri ve değişim anlayışıyla yürütülmek istenmiştir.

İdari Reforma yönelik ortak birçok engel bürokrasinin kendinden kaynaklanmaktadır. Bunlar arasında yöneticiler ve öteki personelin reform düşüncesine direnci, var olan yönetsel yapılaşmanın yetersizliği, reform konusunda görüş birliği bulunmayışı destek eksikliği ve eksik, yeterli olmaktan uzak bilgiler sayılabilir.

Tüm bu engeller, yaratılması öngörülen ve gerçekleştirilebilen yönetsel değişiklikler arasında geniş bir uçurum yaratmaktadır. Bu bağlamda idari reform sürecinin iyileştirilmesine dönük olarak nelerin yapılabileceği konusu gündeme gelmektedir. Yanıt olarak aşağıdaki belirleme ve öneriler anlamlı görülmektedir:

(1) İdari reforma gerçekçi bir yaklaşım reform sürecine kamu personelinin katılımı gerektirir. Katı, seçkin bir yaklaşım çalışanları katılım olanağı yaratarak değişiklikleri etkileme olanağı tanımaz. Ne yazık ki, uygulamanın çoğu reformla amaçlanan değişikliklerin gerekçeleri ve konuya ilişkin olarak alınan kararlar konusunda kamu personelinin görüşünün alınmadığını göstermektedir.

(2) Reform için gerekli tüm bilgiler toplanmalı, öngörülen değişiklikler açıkça tartışılmalı, personele katılım olanağı sağlanmalıdır. İletişim ve feed back (geri besleme) mekanizmalarıyla gerçekleşen böylesi bir katılım,

(a) reform boyunca çalışanların daha yapıcı davranmaları

(b) yeterli bilgi ve çalışmaların desteğinin sağlanmış olmasına bağlı olarak reformun bütün boyutlarında başarı oranının yükselmesi sonucunu doğuracaktır.

(3) Reform politikasını belirleyecek ve uygulamaya koyacak olan personel konuya ilişkin kısa bir hazırlıktan geçmektedir. Oysa reform sürecinin her yönüyle ve yeterince anlaşılması, başarı şansını artırmaktadır. Bu yüzden çalışanlar reform sonuçlarına hazırlanmalı, getirile

cek yeni düzen konusunda aydınlatılmalı ve reformun uygulama aşamasında da etkili olabilecek konuma getirilmelidir. Tüm bunlar idari reformun benimsenmesi ve uygulanması için son derece önemlidir.

(4) Reformun düşünce aşamasından eylem düzeyine geçirilebilmesi için siyasal yaklaşımları yaşama geçirmektedir.

(5) Reformun personelin yararına getireceği yeniliklerin açıkça ortaya konması, değişime karşı personelden kaynaklanan bir dirençle karşılaşılmasının önleyebilecektir.

Son olarak adı geçen 7 Arap ülkesinde idari reform yapılır, çağdaş kurumlar ve yönetsel davranışlar yeniden biçimlenirken parçacı ele alıştan kaçınılarak konuya sistem yaklaşımıyla bakılmalıdır. Sistem yaklaşımı, insanı, örgütleri, süreçleri, etkileşimleri ve dış çevreyi değişimin gerçekleştirilmesi sürecinde birlikte ele almaktadır. Bu yöntem geliştirmekte olan ülkelerin yönetsel kapasitelerini geliştirerek yönetim olgusunu kuramsal düzeyde doğru biçimde kavrayıp uygulamaya geçirilebilmek için tek uygun araç olabilir. Bu yapılırken kuram ve uygulamaların kopyası yoluna gidilemez, tersine bunlar bir süreç içinde oluşup gelişirler.

NOTLAR

- Al-Teraifi, A. A. (1980). 'Promotion in the Sudanese civil service', Public Personnel Management, 9, 19-24.
- Bahry, L. (1982). 'The New Saudi woman: modernizing in an Islamic framework', Middle East Journal, 36, 502-515.
- Belarabi, A. (1984). 'Research in the social Sciences on women in Morocco' In UNESCO (ed.), Social Science Research and Women in the Arab World, Frances Pinter, London.
- Braibanti, R. (ed.) (1969). Political and Administrative Development, Duke University Press, Durham, North Carolina.
- Caiden, G. E. (1969) Administrative Reform, Aldine, Chicago.
- Caiden, G. E. (1978). 'Administrative reform: a prospectus', International Review of Administration Science, XLIV, 106-120.
- Chapman, R. A. (1974). 'Administrative reform in Saudi Arabia', Journal of Administration Overseas, 13, 332-347.
- Chapman, R. A. and Greenaway, J. R. (1980)- The Dynamics of Administrative Reform, Croom Helm, London.
- Dvivedi, O. P. and Nef, J. (1982). 'Crises and continuities in development theory and administration: first and third world perspective', Public Administration and Development, 2, 59-77.

- Fainsod, M. (1963). 'Bureaucracy and modernization: the Russian and Soviet case'. In LaPalombara, J. (ed.), *Bureaucracy and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Hanifi, M. J. (1970)- *Islam and the Transformation of Culture*, Asia Publishing House, Inc., New York.
- Heady, F. (1984). *Public Administration: a Comparative Perspective*, 3rd edn., Marcel Dekker, New York.
- Henderson, K. M. (1982). 'Comparative public administration: the United States view in international perspective', *Public Administration and Development*, 2, 169-183.
- Hope, K. R. and Armstrong, A. (1980). 'Toward the development of administrative and management capability in developing countries', *International Review of Administrative Sciences*, XLVI, 315-321.
- Jawad, S. (1981). 'Management development in Iraq' In: Mansfield, R. and Poole, M. (eds), *International Perspectives on Management and Organization*, Tower Publishing, Hampshire, England, pp. 116-120.
- Jreisat, J. (1985). 'Building administrative capacity for action: the Arab States', *SICA Occasional Papers Series*. SICA, American Society for Public Administration, second series, No. 8.
- LaPalombara, J. (ed.) (1963). *Bureaucracy and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Lee, H. Y. (1984). 'Evaluation of China's bureaucratic reforms', *American Academy of Political and Social Science*, 476, 34-47 (Nov).
- Mirel, P. (1981)- 'Aspects of the development of administration in the Arab World', *International Review of Administrative Sciences*, XLVII, Summaries iii.
- Mourad, A. F. and Al-Ayoubi, S. (1983). 'Public Projects and Development in the Syrian Arab Republic', *Public Enterprise*, 3, 49-66.
- Nakib, K. and Palmer, M. (1976). 'Traditionalism and change among Lebanese bureaucrats', *International Review of Administrative Sciences*, XLII, 15-2.
- Othman, O. A. (1979). 'Saudi Arabia: an unprecedented growth of wealth with an unparalleled growth of bureaucracy', *International Review of Administrative Sciences*, XLV, 234-240.
- Rogan, P. M. (1984). 'British administrative reform: the need for incentives', *Public Administration Review*, 44, 545-550.
- Sadik, M. (1982). 'The road to enhancing public sector administration capabilities in the Arab countries', *Arab Journal of Administration*, special issue in English (April), 10.
- Siegiel, G. B. (1984). 'Performance appraisal for development of human resources in the Democratic Republic of the Sudan', *Public Personnel Management Journal*, 13, 147-155.

- Sivan, E. (1985). *Radical Islam: Medieval Theology and Modern Politics*, Yale University Press, New Haven and London.
- Thompson, J. D. (1967). *Organizations in Action*. McGraw-Hill Book Co., New York.
- Tibi, B. (1986). 'The Iranian Revolution and the Arabs: the quest for Islamic identity and the search for an Islamic System of government', *Arab Studies Quarterly*, 8. Winter, 29-44.
- Waldo, D. (1981). *The Enterprise of Public Administration: a Summary*, Chandler & Sharp, Novato, California.
- Wiarda, H. J. (1983). 'Toward a nonethnocentric theory of development: alternative conceptions from the Third World', *Journal of Developing Areas*, 17, 433-452.

KAMU YÖNETİMİ KURSLARINDA AHLAK ÖĞRETİMİ

Yazan: O. P. Dwivedi

Çev: Aziz İNCİ

Finike Kaymakamı

1 — Kamu Yönetiminden Değerlerin Ayrılması

Bu yüzyılın başında kamu yönetimlerinin geleceğini disiplin olarak şekillendiren iki önemli olay meydana geldi. Birincisi Woodrow Wilson ve Frank W. Goodnow tarafından vurgulanan, yönetimde etkinliğin ve demokratik sistem yönetiminin yakasını bırakmayan himaye ve rüşvetin ahlaksız ve hoş karşılanmayan uygulamalarından kurtulmanın en etkili yolunun yönetimden politikanın ayrılmasıdır. Woodrow Wilson'a göre yönetim politikanın kendine özgü çevresinin dışında yer alır. Yönetimsel sorular politik sorular değildir (Wilson, 1887). Wilson yönetimin politikadan ayrı tutulması teorisini 1887 yılında açıklarken Frank Goodnow aynı görüşleri 1900 yılında yayımlanan «Politika ve Yönetim» kitabında tekrarlamıştır. Sadece Amerika'da değil, İngiltere ve Almanya'daki diğer bilim adamları da bu farklılığın savunucuları olmuştur. Bu ayırım daha sonraları L.D. White (Kamu Yönetimine Giriş, 1926) ve W.F. Willoghby (Kamu Yönetimi İlkeleri, 1927) tarafından yayımlanan iki kitapla iyice sağlamlaştırılmıştır. Bu yayınlardan sonra, Luther Gullick ve Herbert Simon gibi bilim adamlarının yazılarıyla kamu yönetimi disiplini, politika - yönetim ikileminin ayrı ayrı kendilerine özgü gerçekleri ve amaçlanan hedefleri olduğu kabul edildi.

Yönetimin, kendine özgü değerleri, kuralları ve metotları ile kendi dünyası kabul edildi (Sayre 1958). Politika değerlerin alanı olarak kabul edilirken, yönetim değerlerin olmadığı kutsal çevrede olayların dünyası olarak kabul edildi. Ahlak ve değer sorularından kurtulmak için kamu yönetimi öğretiminde eğitim programlarında ve kurslarında böylece yeni bir aşama başlatılmış oldu.

Daha sonraları ortaya çıkan ikinci olay kamu yönetim programlarında ahlakın göz ardı edilmesi veya tamamen unutulması, bir bakıma bilimselliğin. Güçlenmesiydi. Sosyal bilim disiplinlerindeki bilimsel analizlerin başlangıcı aydınlatma çağına kadar giderken bilimsel metodun iki ana elemanı felsefe ve insan bilimlerini yavaş yavaş etkilemeye baş-

ladı. Bu önemli elemanlar akılcı tarafsızlık ve niceliktir. Bu bilimsel elemanların ana amacı yansız ve akılcı davranışla sunulabilen ölçülebilir «zor bilginin araştırılmasıyla insan düşüncesinin önyargı ve yanlış düşüncelerden kurtulmasını sağlamaktır. Bu yazıda öğrenciler ve yerel yönetimin pratisyenleri uygulayıcı bilim adamları olarak düşünülmüş ve bunlar değerlerin ve ahlaki yayınların yanlı (ve bundan dolayı mantıksız) alanından uzakta ve tarafsız kalmışlardır. Bilimselliğin etkisi kamu yönetiminin merkezi iki alanında kolayca görülebilir, bunlar bütçeleme ve kamu personel yönetimidir. «Tek Kalem Bütçeleme», «Randımanlı Bütçeleme», «Planlı Programlı Bütçeleme Sistemi», «Sıfır Bütçe» ve son olarak «Politika ve Harcama Yönetimi Sistemi» gibi gelişmeler ard arda ve bazen de tesadüfi olarak, niceliğe güvenerek, verimliliği artırma açısından tüm sahayı kaplamıştır. Daha karışık olan yönetim işlemi bütçeleme işlemlerinin analitik çevresini sağlamada bilimsel metodolojinin kullanılmasıyla daha kuvvetli bir duruma gelmiştir. Benzer şekilde kamu personel yönetiminde, aşırı akılcı pozisyon - sınıflandırma sisteminin etkisiz kalmasına karşı objektif metotların önemi ön plana çıkmıştır. Bu liyakat sisteminde başarılı bir şekilde uygulanmıştır. Bunun kuvvetli olmasının sebebi liyakatin bütün faktörlerinin sayısal olarak değerlendirilebilmesinden kaynaklanır. Elbette amaç himaye, iltimas ve yetersizliği elemek iken sonuçta sistem sayısal değerlendirmelere ağırlık verecek ve bundan dolayı kamu personel yönetiminde eşitsizlik, taraflı davranış ve insan faktörünün asgariye indirilmesi gibi göz ardı edilen faktörler ortaya çıkacaktır. Bu iki örnek kamu yönetiminde bilimsellik gerçeğinin kendi içinde sonu olmadığını doğrulamaktadır.

Robert Dahi bu noktayı şöyle açıklamıştır.

Aşağıdakiler olmaksızın kamu yönetiminde bilimsellik mümkün değildir.

- 1) Normatif değerlerin yeri belirgin olmalıdır.
- 2) Kamu yönetiminde insanın özelliği - doğası daha kolay anlaşılabilir ve davranışları daha kolay tahmin edilebilir biçimde tanımlamalar yapılmalıdır.

Dahl'in çabaları uzun süre etkisiz kalmıştır. Ancak 1970 yıllarının bilim adamları metodoloji ve bilimselliğin üstünlüğünü kullanarak kamu yönetiminin hakimiyetini sorgulamaya başladılar. Buna rağmen kamu yönetiminin öğretim sisteminde, eğitiminde ve araştırmalarında değerlerin soruşturulmasının bütünüyle reddedilmesi hatası birçok defalar tekrar edilmiştir. 1970 yıllarında insanın saygınlığı, adalet, moral ve diğer değerler kamu yönetim disipliniyle uyuşmayan ana kavramlar olarak ortaya çıkmışlardır.

II — Kamu Politikası Araştırması ve Değerler

1970'lerin sonuna kadar, hatta bazı durumlarda şimdi bile, kamu politikalarını inceleyen bilim adamları ve araştırmacılar araştırmalarını değerlere önem vermeden yürütmüşlerdir. Onların bazıları değerlerden arındırılmış araştırmaların ideal olduğunu kabul etmişler ve onlar kamu politikası derslerini verirken ahlak ve değerlerin varlığını göz- önünde bulundurmamışlardır. Bu tek yönlü akılcılığın etkisi şimdi yavaşça diğer konular üzerinde de görülmekte, insani değerlerin (şahsi ve kurumsal) sonuçlarının ve öneminin tam olarak anlaşılması ve tanınması yolu açılmaktadır. Aristo'dan bu yana her ciddi politika filozofu politika ve ahlak arasındaki önemli ilişkiyi kabul etmiştir. Fakat politika ve yönetim ikilemi 20-30 yıl önceleri kabul edildiği zaman, bu düşünce şekli ahlak ve yönetim arasındaki sıkı bağı koparmıştır. Bunun sonucunda da politik hareketin ve kamu politikasının moral değerleri ve ahlaki ilişkisi yemden kabul edilmiştir. Bu durum devam ederken karar vericiler için ahlaki uygulamalar ve moral nedenler göz önüne alınmaksızın kamu politikasını formüle etme, uygulama ve değerlendirme hakkını kendilerinde kabul etmek ve yansız sonuçlandırma ve deneysel araştırma adına bazı görevler üstlenmeleri için fırsatlar ortaya çıktı. John A. DeLorean'ın «İyi Bir Günde General Motoru Görebilirsiniz» (Wright 1979) adlı kitabından alman aşağıdaki yazı durumu iyice açıklamaktadır.

Bana öyle geldi ki halâ da öyledir, Amerikan işletme sistemi sık sık yanlış, ahlaki değerlere aykırı ve sorumsuz kararlar üretir, hatta insanların şahsi değerleri sık sık işletmeleri yukarıdaki eleştirilere götürür. Sistemdeki grubun morali bireylerinkinden farklıdır ve bu yasal olmayan politik yardımlar vasıtasıyla hükümetin demokratik uygulamalarında değişiklikler yapmak veya yönetime kör bir sadakat bağıyla işçilerin haklarının yürürlükten kaldırılması talebinde bulunarak, iş için rüşvet vererek, diktatörce yöneterek, imalatçıya ters düşerek, tehlikeli ve verimsiz üretime kasti olarak izin verir.

Kamu hizmet kuruluşları yukarıdaki durumun tekrar edilmesinden korunabilirler mi? Mesela, bazı Alman kamu hizmetlilerinin Yahudilerin katliamları sırasındaki pasiflikleri bilinen bir gerçektir. Bu tür örnekler dünyanın diğer ülkelerinden de verilebilir ve bu hiç kimseyi şaşırtmamalıdır. Çünkü kamu servisleri çok geniş örgütlerdir ve bunlar varlıklarını sürdürmenin topluma gerekli olduğunu düşündüklerinden korumaya büyük önem verirler. Büyük örgütler genel olarak bireysel haklara ve değerlere ilgisizdirler. Bazı endüstrilemiş ülkelerde kamu fonlarındaki paraların zimmete geçirilmesi veya rüşvet alma gibi aşikâr olaylar

çok yaygın değildir, diğer olaylarla da (gücün ve otoritenin uygunsuz kullanılması, sosyal adalet prensiplerinin yavaş kabul edilmesi, çıkar çatışmaları ve kamu politikaları konularında muhalif fikirlerin yasaklanması gibi) çok sık karşılaşılır. Watergate skandalı buna bir örnektir.

Anthony Downs (1967: 362) m söylemiş olduğu «büyük organizasyonların davranışlarını hiç kimse tam olarak kontrol edemez» yerinde söylenmiş bir sözdür. Hanna Arendt (1969:38-9) m belirttiği gibi:

Bürokrasi, içinde iyi ya da kötü, az veya çok hiç kimsenin sorumlu tutulmayacağı, hiç kimse tarafından konular kurallar olarak tanımlanan, büroların karmakarışık sisteminin kuralıdır: (Eğer, geleneksel politik düşünceye göre zulüm kendine hesap vermeyen yönetim olarak tanımlanabilir, ne yapıldığı sorusuna cevap vermesi istenilen hiç kimse kalmadığından, «hiç kimse» tarafından konulan kural bunların en zalimidir).

Eğer birileri yukarıda yazılanlara bürokratik politikalar, güç oyunları ve kamu soruşturmasından korunma gibi bürokrasinin bazı kavramlarını eklerse mesele iyice karmaşık bir hal alır ve insan boyutu ve moral duyarlılığı diye bir şey ortada kalmaz. J.E. Hodgetts (1973:342) durumu şöyle örneklemiştir.

İnsan boyutunu gözden kaçırın nedir: her yerde mevcut olan komitelerdeki şahsiyetlerin güçlü rolü; gücün ve etkileşimin şahsi girdabı: piramitsel davranışlarla yaşamdan günbegün ruhun boşalması: mevkîe ulaşma mücadelesi, kendine saygı kariyeri, gizliliğin kural olduğu resmi hiyerarşi içinde kendi yerini alabilecek birisini tanıması, ilk teşebbüsün tecrübesiz körlüğü ve ihtirasın önlenmesi ki bu hırs engellerle ya durdurulur veya sessiz ve bekleyişe dönüştürülerek yok edilir. Bir çoğu komple potansiyelinin farkına varacak şansı bulamazken ve yapacak bir çok iş varken tepede yapacak çok az şey bırakan iş dağılımının aşırı formalizme olmuş sistemlerinin dengesizliği, bütün bu görüşler bütün büyük organizasyonların ruhunu yansıtır ve kamu sektörü yönetiminin moral faktörünü etkiler.

III — Ahlak ve Değerlerde Eğitim ve Öğretimin Görevliliği

Politika ve yönetimin ayrı tutulması çabaları, yönetimin sürekli olarak bilimin dışında tutulması, kamu servis eğitim programlarında, kamu politikası ve yönetimi öğretiminde değerlerin ve ahlakın öncelikle ve sürekli göz ardı edilmesinden sorumlu olmak ile bir tutulmuştur. Bu iki önemli faktörün zararlı etkileri aşağıda belirtilen varsayımların zayıflamasına yardım etmiştir.

a) Ahlaki açıdan nasıl davranılması gerektiğini bilenler için kamu servisi bir meslektir ve yönetim kamu güvenidir.

b) Kamu hizmetlileri dürüstlük, tarafsızlık, samimiyet, adalet ve iffetli davranış gibi birçok önemli ve gerekli toplumsal erdemleri somutlaştırmalıdır.

c) Kamu hizmetlileri görevlerini sadakatli, verimli ve ekonomik yapmalıdırlar.

(fcr-

d) Yönetim servislerine yapılacak atamalar sadece erdeme göre olmalıdır.

e) Kamu hizmetlileri politik yansızlığı gözetmelidirler ve halkın dikkatini bu konuya çekmemelidirler (Caiden 1971:85). Yukarıda belirtilen ideal ilk üç kural, kamu hizmetlerinin en yüksek düzeydeki hizmetler olduğu düşünce ve ilkesine dayanır ve bundan dolayı kamu görevlilerinden yukarıda belirtilen önemli meziyetlerin hepsini göstermeleri beklenmektedir (Dwivedi, 1987). Diğer son iki kural ise almada himaye ve bozulmayı yok eden kamu programlarının yönetiminde parti politikaları ve politik etkilenmeyi saf dışı bırakan sivil hizmet reformlarının sonucudur. Bu sonuca göre kadrolaşma faaliyetinde ve atamalarda erdem prensibini ön planda tutar, himayeyi kontrol eden bağımsız merkezi personel şirketleri (sivil hizmet komisyonları) kuruldu. İngiltere, Amerika, Kanada gibi ülkelerde bu şirketler sivil hizmet atamalarında politik müdahalenin asgariye indirilmesinde ve işbirliği geleneğinin ve politik yansızlığın oluşturulmasında yardımcı olmuştur.

Bir defa profesyonellik ve yansızlık kamu hizmetinin prensiplerini oluşturunca, değerler ve kamu erdemi için özel bir eğitime ihtiyaç olmadığı ortaya çıktı. Bu durumun belirsizce devam ettirilebilmesi, sınırsız güç ve otoriteyi kamu hizmetlilerinin elinde bulunduran yönetsel durumun olgunlaşması için değildi (Dwivedi 1982: 3-15). Daha sonra ve halen, kamu hizmetlilerinin davranışlarının ve kamu hizmetindeki ahlak problemlerinin kaynağı kamu hizmetlilerinin moral gücü veya yönetim şeklinde aranmaktadır. Kamu görevlileri ahlaki boyutların ve güç egzersizlerinin yol açtığı uygulamaların farkında mıdır? Ve kamu görevlileri görevlerini yaparken hangi değerleri seçmelidirler? İki kamu görevlisi toplumsal değerlere farklı yorumlar getirebilir ve bu iki yorumun doğru olmama olasılığı kesinlikle vardır. Sonuç olarak kamu hizmetlileri karşılık vermek için seçtikleri inançlara ve değerlere karşılık (cevap) vermeyecekler mi? Bu ise kendisine, ailesine, vicdanına, inançlarına, ülkesine ve örgüte olan yükümlülüklerini nasıl algıladığına bağlı değil midir?

Kamu görevlileri, diğer bireyler gibi, kendi kararlarının uygulamaları hakkında endişeye düşebilirler, buna rağmen uygun değerler üzerindeki genel anlaşmanın ve ortak değer yokluğunda, kamu programlarının yönetiminde ve ölçülü gücün uygulanmasında karşılaşılacak ahlaki ikilemlerin çeşitlerindeki artış kamu hizmetlilerini etkisiz bırakır. Bu değerlerin ve ahlaki ikilemlerin görünüşü nedir? Belki bu görünüşü ortaya koyduktan sonra, problemin ciddiyetine ve duyarlılığına dikkatini çekecek kamu hizmetlilerinin ahlaki davranışlarının temelini oluşturan değerlerdeki kargaşa ve belirsizliği birisinin göstermesi beklenebilir. Asıl sorun bu nasıl yapılabilir? (Dwivedi ve Engbert, 1981) Gücün kullanılmasına, kamu hizmeti değerlerine ve sorumluluklarına, bir bakış açısı sağlayan eğitim ve öğretim programı, kamu hizmetlilerine kamu sektörünün ahlaki boyutlarının daha iyi değerlendirilmesinde yardımcı olabilir mi? Birisi ahlak ve değerleri öğretebilir mi? Nasıl ve hangi seviyede (kamu hizmet eğitimine ilk giriş, veya son giriş veya her ikisi de) ahlaki olgunluk geliştirilebilir? Ve eğer kamu sektörünün ahlaki boyutları toplumsal ve bireysel değerlerin yaklaşmasına dayanacaksa bu yaklaşım nasıl olabilir?

Bütün dünyada özellikle Avrupa geleneğine ve kültürüne bağlı ülkelerde kamu yönetimi/servisi eğitim ve öğretim kurumları şimdi eğitim ve öğretim programında değerler ve ahlak hakkında ne düşünülebileceğinin değerlendirmesiyle uğraşmaktadırlar. Bu konu üzerindeki ilgi 1975 yılında kurulan Uluslararası Yönetim Kurumları ve Okulları Derneği (IASIA) tarafından kurulan Kamu Sorumluluğunun Ahlak ve Değerleri Üzerine Çalışma Grubu tarafından belirtilmiştir. Her kıtadan temsilciler ve delegeler son yıllarda kamu servisi ahlak ve değerlerinin eğitim ve öğretimi konularında ulusal ve uluslararası toplantılarda bir araya gelerek bu konu üzerinde tartışmışlardır. (Dwivedi, 1978, Kernaghan ve Dwivedi 1983). İngiltere, Amerika, Avusturalya, Kanada, Hollanda, Batı Almanya ve Fransa gibi ülkelerdeki kuruluşlar kendi kamu çalışanlarının ahlaki performanslarını kuvvetlendirecek yasal ve yönetsel mekanizmaların geliştirilmesi için yollar arıyorlar.

1981-1982 yıllarında Uluslararası Yönetim Kuruluşları ve Okulları Derneğinin ve Uluslararası Gelişme İçin Alınan Kurumları tarafından yapılan bir araştırmada, bütün kıtalardan 136 eğitim ve öğretim kurumundaki kamu yönetimi kurslarında diğer şeyler arasında en zayıf konunun tanımlanması istenmiştir. Bu araştırmanın sonucuna göre değerler ve ahlaka, devlet eğitim kurumlarında ve kamu yönetimi kurum ve okullarında gerekli dikkatin verilmediği en zayıf konu olarak üçüncü sırada yer almıştır. Bu 136 kurumdan, 17 Kuzey Amerika kurumu bu

araştırmada değerler ve ahlak kavramını en zayıf konu olarak belirtmişlerdir (Engelbert ve Konig, 1983). Mesela Amerika'da en son federal sivil servis reformu, yönetimdeki ahlak kavramıyla ilgilidir. Yönetim Ahlak Bürosu (U.S.A. 1978) yönetimde görev almadan önce, görev süresince ve sonrasında öncelikle kamu - özel ilgi alanları üzerinde yasal zorunluluklar ile uyum içinde olmaları için çalışanlara yardım edilmesi sistemini kurmuşlardır. Amaç önleyici olmak - kamu servis pozisyonuna verilen gücün suiistimal edilmesini önlemek - gibi görünmektedir. Benzer şekilde Avusturalya'da Commonwealth Kamu Görevlilerinin Ofis Yönetimi Rehberi (Avusturalya 1979) adlı kitapta federal kamu görevlilerinin beklenen davranışlarını ve yasal gereklerini ayrıntıları ile açıklar. Kanada'da federal yönetim «yönetimde ahlak» kanununun getirilmesini tavsiye eden, kamu servisinde ahlak yönetimi üzerine bir görevli grup oluşturdu. (Kanada 1984).

Ahlak ve değerler üzerine kurslar ve seminerler vermeye niyetlenen tekliflerin kamu görevlilerini gücendirdiğini gösteren örnekler vardır. (Caiden 1981). Ahlaki bir problemle karşılaşmayan veya ahlaki olmayan konularla ilgilenecek birisi için bu tutum yaygın davranışlara dayanıyor gibi gözükmektedir, sonra böyle bir eğitim programı veya kursu için birisi neden gönüllü olsun?

Kamu hizmetlileri kamu sektörü yönetiminin ahlak ve değerlerinin yeterince etkisinde kalmamışlardır, isteksizlik onların kamu servisine girmek için eğitim hazırlıkları sırasında ortaya çıkar. Onların ilk eğitimleri süregelen olayı desteklemiştir. Kamu hizmetlileri olaylarla dolu çevrede aranan kişiler gibi görünürken değer yüklü kararlar gerçekte politikacıların ana sahasıdır, böylece kendi işleri ile çok az ilgisi olan konuları öğrencilere ve kamu hizmetlilerine öğretmen fazla bir gereği olmayacaktır. Kamu hizmetlilerinin gerçeklerle dolu dünyası ve politikacıların değerlerle dolu dünyalarının ayrılması - bütün ülkelerde ısrarla devam etmiştir. Buna rağmen kamu hizmetlilerinin politik seçimleri etkilemesi ve kendi değerlerinin ve güçlerinin kullanılmasıyla politik sonuçlar üzerinde etkili olması bu olayın geniş uygulama alanı bulamamasının sebebidir. Böylece kamu servis sorumluluğunun ahlak ve değerleri üzerine uygun bir eğitim ve öğretim programının geliştirilmesine acil ihtiyaç vardır.

IV — Kamu Servis Ahlak ve Değerlerinin Eğitim ve Öğretimine Yaklaşımlar

Ahlak ve değerlere ait kurs programının hazırlanmasının zor olacağı anlaşılmıştır ve böyle bir çalışma eğer mukayeseli ve uluslararası

boyutları da içerecekse iki misli daha zor olacaktır. Buna rağmen kurs programından önce, eğitim için hangi konuların göz önünde bulundurulacağı ve kamu yönetimi konusunda değerler ve ahlak gibi bazı temel elemanların tanımlanmasının gerekli olacağı önerilebilir. Bu boyut Dwivedi ve Engerbert (1981) tarafından aşağıdaki gibi açıklanmıştır.

Değerler uluslararası kurum ve yönetim sistemleri tarafından yansıtılır. Ahlak, değerlerin bireysel davranış ve harekete uygulanmasıdır. Bunlar farklı durumlarda ve şartlarda şahsi davranışlara rehberlik için moral ve yasal temeller sağlar. Ahlak profesyonel standartlarda, davranış kurallarında, tüzüklerde ve kanunlarda belirtilmiştir.

1 — Kamu yöneticisinin değer üzerine eğitimi ve öğretimi aşağıdakileri içermelidir:

- a) Yönetim kuramlarında ve farklı kültürlerde adalet ve eşitlik sistemleri,
- b) Bireylerin ve grupların sosyal ve politik sistemdeki hakları, yükümlülükleri ve sorumlulukları,
- c) Kültürel değerler, sosyal ilerleme ve ekonomik büyüme için yönetimin bir kuruluş olarak amaçları ve sınırları,
- d) Yetki ve yeteneğin yüksek standartlarına ulaşmak için kurulan profesyonel kamu servisini devam ettirmenin zorunluluğu içinde kamu olaylarını yönetmenin doğruluğu, bütünlüğü, yansızlığı, verimliliği ve yansızlığının standartları,
- e) Ulusun yönetiminde, halkın anlamasını ve katılımını sağlayan kamu haberleşme sistemi,
- f) Temsilcileri aracılığı ile halk tarafından kontrol edilmesi ve yönlendirilmesi için kamu hizmetlerinin sorumluluğunu ve katılımını geliştiren ve koruyan yönetim sistemi.

2 — Kamu yöneticilerinin ahlak eğitimi ve öğretimi aşağıdakileri kapsamalıdır:

- a) Bütün kamu memurlarını ve çalışanlarını yöneten uygulamaların, tüzüklerin ve kanunların üstünlüğü sistemi,
- b) Herhangi bir kişiye veya gruba kapalı olan gizli bilgi veya uygunsuz ayrıcalıklı uygulamalar için veya özel - şahsi çıkar için kullanılması yasak olan kamu kurumunun yönetim standartları,
- c) Kamu görevlileri ve çalışanların bireysel grup ve halkla olan ilişkilerinde saygı, tarafsızlık ve adaleti gözetilen yönetim standartları,

- d) Kamu görevlileri ve çalışanlarının davranış biçimleri.
- 1 — Profesyonel meslektaşlara bağlılığı ve hevesliği yansıtır.
 - 2 — Yönetimsel ve şubelere ait var olan politikaları ve programları yasal olarak destekler.
 - 3 — Yerleşik kural ve düzenlere uyulmasını sağlar ve
 - 4 — Kamu kaynaklarının etkili ve verimli bir şekilde kullanıl-

masını sağlar.

Bunlarla birlikte kamu servis ahlak eğitim kursu veya programı planlanırken aşağıdaki faktörlerin de göz önüne alınması gerekir (Dwivedi ve Engerbert 1981).

1 — Öğretim ve eğitim kurumları mali zorluklar ve politik korkular olmaksızın değerlerde ve ahlakta verimli eğitimi yerleştirmek için yeterli yönetimsel ve akademik bağımsızlığa sahip olmalıdırlar. Karşı olunan meselelerin ve konuların derinliğine araştırılıp ortaya çıkarılması özgürlüğü öğrencilere ve uygulayıcılara iyi bir zemin hazırlamak için gereklidir.

2 — Ahlak ve değerlerin öğretimi ve eğitimi kısa süreli bir olay gibi değil, sürekli akademik bir aktivite olarak programlanmalıdır.

Konu, çok özel bir kurs veya seminer bile olsa, müfredatın bütün programını içermelidir.

3 — Değerlerin ve ahlakın etkili eğitimi bu konuyla ilgilenen iyi eğitilmiş bilgili öğretmenleri gerektirir. Ahlak ve değerler birey ve topluma ilişkin konuları içerdiğinden dolayı zayıf işlenen konular, iyi tanımlanmış müfredattan çıkartılan faydaları kolaylıkla yok edebilir.

4 — Ahlak ve değerlerin eğitimi için öğretim şekli mutlaka öğrencilerin - uygulayıcıların deneyimine, birikimine ve yaş seviyesine göre adapte edilmelidir. Ana konuya farklı yaklaşımlar ve anlatımın farklı metotları ileri sınıflardaki farklı gruplarda, hizmet öncesi ve hizmet içi öğrencileri bakımından mutlaka çoğu uygun olmalıdır.

5 — Ahlak ve değerlerin öğretim malzemeleri teorinin pratiğe ilişkisini vurgulamalıdır. Bu kamu servislerinde tecrübeli öğretmenleri çalıştırarak, hayali ve gerçek olaylar kullanarak, olayları taklit ederek, rol yaparak ve diğer eğitim metotlarını kullanarak yapılabilir.

6 — Ahlak ve değerlerin eğitim ve öğretim programı akademik ve devlet eğitim kuruluşları arasında ortaklaşa çalışmayı gerektirir. Karşılıklı olarak desteklenen konferanslar, seminerler, araştırma projeleri ve

diğer ortak çabalarla pratisyenler ve eğitimciler bu önemli konu üzerinde önemli köprüler kurabilirler.

Yukarıdakilere dayanarak, müfredat programının amaçları:

- a) Doğru cevapları bulmak değil, doğru soruları çıkartmaktır,
- b) Pratisyenlerin belirli bir zamanda ve durumda duyarlılık ve deneylerinin ahlak ve moral teorisyenlerinin duyarlılığı ve mantığı ile ilişkili olmasını sağlamalıdır,
- c) Farklı ekonomik, politik ve kültürel durumlar altında farklı görüşler ve sonuçları ortaya çıkararak ve birleştirerek mukayeseli bakış açıları sağlamalıdır,
- d) Politik - yönetim ve toplumsal çevrelerinde beslenen değerlere bilinçli bir şekilde karşı koymalarında kamu hizmetilerine yardım etmelidir,
- e) Kamu yönetiminin ahlaki boyutlarını destekleyen güç, değerler ve sorumluluk üzerinde iç bakış açısı oluşturmalıdır, (Worthley 1981) ve
- f) Kamu Ofisi tutmanın (holding public office), sorumluluğu ve yükümlülükleri arasındaki ilişkiyi anlamada yardımcı olmalıdır.

V — Önerilen Kurs Programı

Kamu servis ahlakı üzerine verilecek bir kursa üç açıdan yaklaşılmalıdır. a) Klasik, b) Yasal ve c) Çevresel (Worthley 1981). Klasik yaklaşım ulusun felsefi ve kültürel geleneklerini ön planda tutar. Mesela, batı ülkelerinde ağırlık Socrates, Plato, Aristotle, Machiavelli, Hobbes, J. S. Mill, Kant ve Marx gibi Judeo - Christian filozoflarda olacaktır. İslam ve doğu dinleri geleneklerinde felsefi birikim farklı olmuştur. Buna rağmen uluslar ve kültürler mukayeselerden birçok fayda sağladıkları için, kurs programı mukayeseli bakış açısını içermelidir. Klasik yaklaşım hüküm süren toplumsal kurallar üzerinde kamu servisinin kurumsal ve profesyonel talepleri ve ahlaki olmayan yönetimin nasıl görüldüğü üzerinde tartışmaları da içermelidir.

Yasal yaklaşım, kanunlar, kurallar, tüzükler ve bireylerin yönetsel güç ve otoritelerini düzenleyen, bireyler üzerindeki kısıtlamalar üzerinde yoğunlaşmıştır. Sorumluluk ve çıkarları çatışması, yönetimdeki gizlilik ve politik haklar, kamu görevlilerinin yasal hakları, devlet gücünün yerinde veya yanlış kullanılmasından doğan ahlaki sorunlar da bu yaklaşımının konusudur. Yönetimin yasalılığı ve onun moral boyutu burada vurgulanmıştır.

Çevresel yaklaşım Eflatunun kuralına benzer şekilde, devletin gardiyanları gibi davranma ihtiyacında olan kamu görevlilerinin duyarlılığını amaçlar. Buna ek olarak yönetimsel kültürden ve ulusun bürokratik değerlerinden kaynaklanan yaklaşımı, durum çalışmaları ve gerçek problemler üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu yaklaşım aynı zamanda romanların, şiirlerin kullanımını; otorite ve gücün yanlış kullanılmasından kaynaklanan diğer Literatür çalışmalarını ve ahlak bozukluğunun toplum üzerindeki etkisini kapsar. Son olarak yönetim kültürü üzerindeki mukayeseli bakış açısı ve kamu servis ahlakıyla konuyu tamamlar.

Bu üç yaklaşıma dayanarak on bir bölümden oluşan bir kurs programı hazırlanmıştır. Dahil edilen maddeler tartışma için amaçlanan bütün konuların ayrıntılı listesini sağlamayı amaçlayamaz. Her ülkenin akademik kurumları, kamu servis eğitimi şirketleri kendi müfredatlarını, ülkelerinin politik, yasal ve yönetim durumlarının uygulanabilirliğine ve kendi sosyal geleneklerine, felsefelerine ve kültürlerine göre programlamadıkları.

Kamu servis ahlakı kursundaki başlıklar:

- 1 — Giriş: Kamu politikasında ve yönetimindeki doğru ve yanlışlar
- 2 — Felsefi Kurumlar
 - a) Ahlak, değer ve moral - problemin anlamı ve yapısı
 - b) Eski ve ortaçağa ait felsefi yazılar - Sokrates, Platon, Aristoteles, Machiavelli, Hobbes, J. S. Will
 - c) Modern filozoflar - yazarlar - E. Kont, Karl Marx.
- 3 — Normlar ve Değerler: Açıklama girişimi
 - a) Toplumsal normlar
 - b) Kurumsal normlar ve davranış
 - c) Profesyonel normlar ve davranış
 - d) Ahlak bozukluğu, kayırma, himaye ve rüşvet
- 4 — Güç, otorite ve sorumluluk
 - a) Yönetimsel gücün yapısı Uygulama, kanun ve yargı güçleri Bu güçlerin halk üzerindeki etkisi
 - b) Güç kullanımından doğan ahlaki ikilemler
 - c) Gücün ve otoritenin doğru ve yanlış kullanımı
- 5 — Politikalar, Kamu politikası ve ahlaki zorunluluklar

- 6 — Yönetimsel ahlak
- 7 — Kamu hizmetlilerinin hakları ve yükümlülükleri
 - a) Yasal haklar ve imtiyazlar
 - b) Politik haklar ve kamuoyu
 - c) Göreve bağlılık ve büro sorumluluğu
 - I) İtaat ve bağlılık
 - II) verimlilik ve ekonomi
 - III) Dürüstlük, adalet ve yansızlık
 - IV) Politik yansızlık
 - d) Çıkar çatışmaları
 - e) Adını gizleme, gizlilik ve sızıntılar
 - f) Önceki (ve dışardaki) işe alma faaliyetleri
 - g) Vatandaş olarak kamu yöneticisi
- 8 — Kamu hizmet sorumluluğu
- 9 — Mukayeseli ve uluslararası bakış
 - a) Ahlakî moral - kültürel farklılıklar
 - b) Avusturalya, Kanada, İngiltere ve Amerika'daki deneyimler
 - c) Sosyalist ülkelerden örnekler
 - d) Batı Avrupa örnekleri
 - e) Üçüncü dünya örnekleri
- 10 — Yönetim Kültürü
- 11 — Literatürdeki kamu hizmet ahlakı
- VI — Metodoloji

Kurs; okuma parçaları, pratik çalışmalar (gücün doğru ve yanlış kullanımı veya yönetimin insan üzerinde etkisi ile ilgili filmler göstermek) ve örnek olay çalışmaları ile donatılmalıdır: bölgesel, dinsel, politik ve kültürel değişimlere göre yukarıdaki kurs programında uygun değişiklikler yapılmalıdır. Katılanlardan '(özellikle kamu hizmetlilerine verilen kurslarda) kendileri tarafından kullanılan gücün şekline veya politikacıların veya halkın kendi üzerlerindeki baskıları - etkileri ve kendilerinin bu baskılara karşı reaksiyonlarına ait gerçek listeler hazırlamaları istenmelidir. Son olarak kurs süresince kullanılabilecek iyi fakat kısa okuma listeleri (uygun özetler içeren) hazırlanmalıdır.

Önerilen öğretim ve eğitim programının ana amacı, halkın ihtiyacına göre

görevlerini daha sorumlu bir şekilde yapmaları için kamu hizmetlilerinin azmini kuvvetlendirmektir. Bu yol kamu hizmetlilerinin; şalisi veya gelişigüzel yargıların ifade edilmesi ile moral yargılarını ayırt etmesi yeteneğine; şahsi ve sosyal sorumluluk sorularına duyarlılığa yükselten moral olgunluğuna ulaşmalarını kolaylaştırır. (Dwivedi, 1985; Ehvivedi ve Paulias, 1985).

VII — Kaynakça Seçimi

Bilimsel makalelerin ve seçilmiş kitapların kaynakçası öğrenciyi ahlak, kamu yönetimi ve kamu politikasıyla ilgili konuların değerlendirilmesinde yararlı olabilecek eserlerin seçimi ile ilgili olarak bilgilendirmektedir. Elbette ana konu çok kapsamlı ise bütün önemli kaynaklar dahil edilemeyecektir. Bu seçimde dahil edilen kaynaklar öğrencinin yönetimdeki moral bilgisini ve algılamasını geliştirecektir. Bu defa yasal durum ve örnek olaylar dahil edilmemiştir, bunlar diğerleri tarafından dahil edilebilir.

VIII — Sonuç

Son yıllara kadar, akademisyenler, kamu programlarının yönetimi ve kamu politikasının ahlaki boyutu ile ilgili kurs programlarını başlatmak için isteksizdirler. Akademisyenler bu konu üzerinde düşünürlerken benzeri bir tereddüt profesyonellerin yönetim eğitiminde görülmemiştir. Açıkçası disiplinin bekçileri '(bu düşünceyi savunanlar) kamu yönetiminden mezun olanlar, kamu sektör yönetimindeki gibi kamu politikalarının formüle edilmesinde ahlakın ilgi ve duyarlılık gerektirdiği gerçeğini kabul etmelidirler. Başlangıç kamu yönetimine giriş kitaplarında ana konunun oluşturulmasıyla yapılmalıdır.

Aynı zamanda kamu sorumluluk, ahlak ve değerleri kavramları, kamu yönetimi ve politikalarının öğretildiği eğitim ve öğretim programlarında yer almalı ve zihinlere yerleştirilmelidir.

TÜRKİYE'DE NÜFUS ARTIŞI VE İKTİSADİ GELİŞMELER *

Sosyal ve ekonomik değişme ile nüfus arasındaki ilişki, son otuz beş yıldır sosyal bilimlerin en çok ilgi çeken konularından biri olmuştur. Nüfus ve nüfusa ilişkin konularda bilim çevrelerinin ilgisi yanında, hükümetlerin ve uluslararası kuruluşların çabalarına, politikaların saptanmaya çalışıldığına ve nüfus artışını önleyici programların uygulanmaya konulduğuna tanık olunmaktadır.

Uluslararası düzeyde nüfus konusuna gösterilen büyük ilginin en somut örneği, 1974 yılının Birleşmiş Milletlerce «DÜNYA NÜFUS YILI» olarak kabul edilmesi ve aynı yılın Ağustos ayında Romanya'nın Bükreş kentinde bir Dünya Nüfus Konferansının toplanmasıdır. Dünyanın hemen bütün ülkelerinden temsilcilerin katıldığı toplantıda, konu bilimsel düzeyden çok siyasal düzeyde ele alınmış, nüfus artışının en zorlayıcı tedbirlerle kısıtlanması gerektiğinden, söz konusu artışın hükümet politikaları ile desteklenmesi gerektiğine kadar her türlü görüş ortaya konulmuştur.

Ulusal ve uluslararası düzeyde nüfusa ilişkin konuların bu ölçüde ilgi toplamasının nedeni, son kırk yıldır dünya nüfus artış hızında görülen olağanüstü sıçramadır. Gerçekten de insanlık tarihi, hiçbir dönemde görülmeyen bir «Nüfus Patlamasına tanık olmaktadır. Çeşitli faktörlerin etkisiyle yüzde 1'in altında seyreden dünya nüfus artış hızı, yılda yüzde 2'yi aşan bir artış oranına ulaşmıştır. Bu artış hızının değişmeden devam ettiği düşünülürse, önümüzdeki 100-200 yıl sonrası için dünya nüfusu bakımından akim alamayacağı kadar büyük sayısal rakamlar ortaya çıkmaktadır. Demek oluyor ki en azından bugünkü düzeydeki bir nüfus artışı dünya toplundan bakımından önceliği olmayan oldukça yeni bir olaydır.

Günümüzde karşılaşılan hızlı nüfus artışı olayının bir diğer özelliği de ekonomik alanda gelişmiş ve gelişmekte olan toplumlarda görülen büyük farklılıktır. Gelişmiş ülkelerde nüfusun yıllık artış hızı yüzde 1'in altında iken, gelişmekte olan ülkelerde bu rakam yüzde 2,4'tür. Ge-

* Bu yazı, Çaldıran Kaymakamı Nahsen BADELİ tarafından Orhan TÜRKAY'ın "Türkiye'de Nüfus Artışı ve İktisadi Gelişme" adlı kitabının özetlenmesinin yanı sıra, konuyla ilgili diğer yayınlardan da yararlanmak suretiyle genişletilip güncelleştirilerek hazırlanmıştır.

yoksa düşürmek mi gereklidir? Her ne kadar tercihi hükümetler yapsa da, bilim adamları konuyu en ince ayrıntılarına kadar ele almışlar, kalkınma ile nüfus arasındaki ilişkileri saptamaya çalışmışlardır.

Doğum, ölüm oranları, iç ve dış göçler gibi demografik faktörlerin hızlı bir evrim geçirmekte olduğu ülkemizde de nüfus ve nüfusa ilişkin sorunlar, uzunca bir süre ekonomik, sosyal ve siyasal yaşantımızda birinci derecede etkili olmaya devam edecektir. Konu ülkemiz bakımından böylesine bir önem taşımakla birlikte, ilgili olması gereken çevrelerde yeteri bir ilgi ile karşılandığını söylemek mümkün değildir. Çok çeşitli faktörlerin etkisi altında, hemen her düzeyde konuya karşı bir çekingenlik duyulduğu göze çarpmaktadır. İlginin bulunduğu hallerde de, nüfus konusu çoğu zaman tek yönü ile düşünülmekte ve Türkiye’de sadece nüfus artış hızının yavaşlamasının gerekip gerekmediği şekilde ortaya konulmaktadır. Oysa nüfusun büyüklük ve artış hızı yanında, nitelik ve konumuna ilişkin sorunlar da büyük önem taşımaktadır.

DÜNYA NÜFUSUNUN EVRİMİ

Sayım tekniklerinin gelişmesi ve uygulanması sayesinde, dünya nüfusu üzerinde oldukça sağlıklı tahminler yapılabilmektedir. 1990 yılı, sayım yılı olmasına rağmen şimdiki dünya nüfus tahminleri 5 milyarı aştığımızı göstermektedir. Aslında pek çok ülke için nüfus sayımları oldukça yeni bir uygulamadır. Dünyada gerçek anlamda ilk sayım 1665 yılında Fransız 3^önetimi tarafından Kanada’da yapılmıştır. Avrupa ülkeleri arasında İsveç 1750 yılında on yıllık, nüfus sayımları yapmaya başlamıştır.

Bu ülkeyi 1790 yılında ABD, 1800 yılında İngiltere ve Fransa izlemiştir. Rusya’da ilk sayımı 1897 yılında gerçekleştirmiştir. Hindistan’da 1871 yılından bu yana on yıllık nüfus sayımları yapılmaktadır. Afrika kıtasının tropikal bölgelerinde ilk nüfus sayımları ancak 1945 yılından bu yana yapılmaya başlanmıştır.

Dünya nüfusunun mümkün olduğu kadar erken bir tarihten bu yana tahmini amacıyla çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalar kısmen nüfus sayımları, kısmen doğum ve ölüm kayıtları, kısmen de kabul edilebilir varsayımlara dayandırılmıştır.

Yapılan tahmin ve hesaplarda M.Ö. 8000 yıllarında Dünya nüfusunun 5 milyon olduğu düşünülmüştür. En çok 10 milyon olabilecek bu nüfus, M.S. 1 yılında 300 milyona yükselmiştir. Bu çok uzun dönemde dünya nüfustaki yıllık artış hızı binde 0,35’tir. Buna göre dünya nüfusu her 2000 yılda bir, iki katı olmuştur. M.S. 1 yılındaki 300 milyon-

üşmekte olan ülkelerde, bu duruma bağlı olarak bir ikilem ortaya çıkmıştır. Kalkınma için nüfus artış hızını korumak veya yükseltmek mi, dan 1750 yılındaki 800 milyona ulaşırken de dünya nüfus artışının daha önceki döneme göre büyük hız kazandığı söylenemez. Bu dönemdeki yıllık artış hızı binde 0,56'dır. Böyle bir artış hızında nüfusun bir katı artması için geçmesi gereken zaman 1200 yıldır. 1750'yi izleyen 150 yıl içinde ise dünya nüfusu bir katı artarak yıllık yüzde 0,5 artış hızıyla 1900 yılında 1 milyar 600 milyona yükselmiştir.

1900'den 1950'ye kadar geçen 50 yıllık dönemde dünya nüfusu 2,5 milyara yükselmiştir. Yıllık nüfus artış hızı yüzde 0,8'dir. Bu artış düzeyinde nüfusun iki katma çıkması için gereken süre ortalama 70 yıldır.

Ancak nüfus alanında gerçek «patlama» 1950'den sonraki yıllarda ortaya çıkmıştır. 1970 yılına kadar geçen 20 yılda nüfus, 1,1 milyar artarak 3 milyar 621 milyon olmuştur. Ortalama 1,9'luk böyle bir artış hızı, dünya nüfusunu her 36 yılda bir, iki katma çıkaracak orandadır. İşte insanlığın dramı da burada başlamaktadır.

Gerçi bazı Avrupa ülkelerinde nüfus artışı çok düşük düzeylere inmiştir. Bugünkü eğilimlerin bir süre daha devamı halinde nüfusun miktar olarak azalması söz konusudur. Doğuşta hayat umudunun çok yüksek olduğu bu ülkelerde karşılaşılabilecek sorunlardan biri nüfusun giderek yaşlanması sorunudur. Ancak bu ülkeler dünya nüfusunun üçte birini oluşturmaktadır. Dünyanın üçte ikisini oluşturan ülkelerde ise dünya nüfus artış hızı olan 2,4 rakamının da üstünde bir nüfus artışı hızı görülmektedir.

Dünyada göçler bir yana bırakılacak olursa, herhangi bir ülkede nüfus artışını etkileyecek temel faktörler doğumlar ve ölümlerdir. Demografik evrim süreci içinde, doğum oranlarında artıştan ziyade, ölüm oranlarındaki düşüşler dünya nüfusunun artmasına neden olmuştur. Doğuşta hayat umudu, Avrupa'da son 200 yılda 35 yıldan 70 yıla çıkmış, yani tam iki katı olmuştur. Dolayısıyla Avrupa'da doğum oranı hızlı bir şekilde düşerken, ölüm oranları da düşmüş ve doğuşta hayat umudu yükselmiştir.

1950 sonrasında dünya nüfusundaki artış oranının aynen devam etmesi halinde ortaya ürkütücü ve dramatik sonuçlar çıkabilecektir. Şu andaki dünya ortalama nüfus artış oranı yıllık yüzde ikidir. Böyle bir artış düzeyinde dünya nüfusu her 35 yılda bir, 2 katı olmaktadır. Buna göre bugünkü artış hızlarında dünya nüfusu 350 yıl sonra bin katı, 750 yıl sonra ise milyon katı artış gösterecektir. Bunu rakamla söylemek gerekirse, dünya nüfusu 2010 yılında 8 milyar, 2325 yılında ise 4 trilyon, 2675 yılında ise (4x10¹⁵) matematiksel tabloları zorlayan bir

rakama ulaşacaktır. 6000 yıl sonra ise ışık hızından daha hızlı büyüyen bir kitle haline dönüşmesi gerekecektir.

Konunun ekonomik yönüne geçmeden, sadece bu rakamsal veriler bile, insanlık tarihinin nasıl bir dramla karşı karşıya bulunduğunu çok açık bir şekilde gözler önüne sermektedir. Elbette ki doğurganlık oranı bu düzeyde kalmayacak ve gelişmekte olan ülkelerdeki doğum oram, gelişmiş ülkelerdeki doğum oranı düzeyine inecektir. Ama Önemli olan, bunun ne kadar sürede gerçekleşeceği. Bu durumda, gelişmekte olan ülkelerin hükümetlerine ve aydınlarına büyük sorumluluklar ve görevler düşmektedir.

NÜFUS ALANINDA İKTİSADÎ DÜŞÜNCENİN EVRİMİ

Malthus'un 18. yüzyıl sonlarında, nüfusla ilgili olarak ortaya koyduğu görüş ve düşünceler, modern anlamda bu konudaki teorik yaklaşımların başlangıcı ve çıkış noktası olmuştur. «Nüfus İlkeleri Üzerine Bir Deneme» adlı eseri, ekonomi ve diğer toplum bilimleri alanında nüfus konusunu daha önce karşılaşılmayan bir önem ve kapsamda işlemiştir.

İlk çağlarda, Konfçyüs ve diğer filozofların nüfusla ilgili görüşleri, fazla nüfus artışının iş gücü verimliliğini kısıtlayacağı ve kitlelerin yaşama düzeylerini olumsuz etkileyeceği şeklindedir. Eski Yunan'da Plato ve Aristo nüfusu ekonomik bakımdan değil, daha çok yönetim açısından ele almışlardır.

Ortaçağ daha çok manevi değerlere, Din ve Ahlak konularına ağırlık verilen bir dönemdir. Avrupa'da konu daha çok moral alanında ilgi görmüş, çocuk düşürme, boşanma, birden çok kadınla evlenme toplumda hoş karşılanmayan uygulamalar olarak tanımlanmıştır. 14. yüzyılda bir İslâm düşünürü olan İbn-i Haldun nüfusun devrevi hareketlere konu olduğunu ve ekonomik, siyasal ve psikososyal koşullarla yakından ilişkili olduğunu söylemiştir. Herhangi bir ülkede nüfus yoğunluğunun yüksek olmasının işbölümüne olanak vererek toplumun gelir düzeyini yükselteceğini, ayrıca siyasal ve askeri emniyeti sağlamada yardımcı olacağını ileri sürmüştür. Ayrıca İbn-i Haldun'a göre iyi ekonomik koşullar ve siyasal düzen, ölümleri azaltıp doğumları teşvik edeceği için nüfus artışına neden olacak, ancak daha sonra vergiler artıp lükse önem verilmeye başlanınca siyasal ve ekonomik alanda bir gerileme olacak ve bu durum, nüfus artışını yeniden yavaşlatacaktır.

Avrupa'da 17. ve 18. yüzyılda Merkantilist görüşler hâkim olmuştur. Ekonomik, siyasal ve askeri alanda devletin güçlendirilmesini ön plana alan bu ekol, büyük ve hızlı artan bir toplumu yararlı görmüştür. Daha sonra ortaya çıkan Fizyokratlar ise toprağa özel bir önem vermişler,

hızlı nüfus artışının tarımsal üretimi olumsuz olarak etkileyeceğini ileri sürmüşlerdir.

18. yüz yılın ikinci yarısından itibaren hızlı nüfus artışına karşı çıkan bu düşünce akımları, Malthus ve diğer Klâsik İktisatçılarla gücünün doruğuna ulaşmıştır. Malthus'un görüşlerinde çıkış noktası, toprağın sınırlı bir faktör olmasına karşılık insanların doğurma yeteneklerinin belli bir sınırı olmamasıdır. Başka bir deyişle, gıda maddelerinin arzı ancak aritmetik olarak arttırılabilir. Oysa nüfus geometrik olarak artar. Kontrol edilmediği takdirde dünya nüfusu her «Yirmi beş yılda bir, iki katı» artar. Malthus'a göre nüfus artışı önlenmediği takdirde «Pozitif kontroller» devreye girer. Yani açlık ve kıtlık olur, salgın hastalıklar ortaya çıkar, ülkeler arası savaşlar baş gösterir.

Diğer klâsik okul iktisatçıları da büyüme sorunu ile yakından ilgilenmişlerdir. Klâsiklere göre kapitalist sistem başlangıçta ne kadar canlı olursa olsun sonunda «durgunluğa» dönecektir. Bunda da en önemli rolü hızlı nüfus artışı oynayacaktır. Çünkü gelişmenin ilk dönemlerinde toprakta «artan verim kanunu» geçerli olacaktır. Bu durumda kâr oranı artacak, yatırımlar yükselecektir. Aynı zamanda işgücüne ödenen ücret de artacak, yatırımlar yükselecektir, artan ücretler refah düzeyini yükseltecektir. Refah artışı da nüfus artışı doğuracak, bir süre sonra da toprakta «azalan verim kanunu» işlemeye başlayacaktır. Yani sonunda sistem «durgunluğa» dönüşecektir.

19. yüz yıl Sosyalist düşünürlerine göre fazla nüfus sorunu kapitalist üretim sürecinin ürünüdür. İşgücü talebini sınırlayan faktör, sermaye birikiminin yetersizliğidir. Çünkü düşük ücretler sonucu ortaya çıkan talep yetersizliği, kâr oranlarını ve dolayısıyla yatırım düzeyini olumsuz olarak etkilemektedir. Nüfus ya da işgücü fazlalığını yaratan faktör budur. Bu düşünürlere göre, kurulacak toplumda refah düzeyi yükseleceğinden, bireyler çok çocuk yapmak istemeyecekler, dolayısıyla nüfus artışı diye bir sorun bulunmayacaktır.

19. yüzyıl sonlarında iktisatçıların en çok ilgilendikleri konulardan biri de «Optimum nüfus kuramı» olmuştur. J. S. Mill'le başlayan ve bazı iktisatçıların da katıldıkları optimum nüfus kuramına göre, her toplumun ekonomide en yüksek yararı sağlayacağı bir nüfus miktarı vardır.

Bu sayıya ulaşınca kadar nüfusun artmasında yarar bulunmaktadır. Çünkü nüfus artışı, işbölümü gibi nedenlerle etkin bir kaynak dağılımına imkân verecek, diğer bir deyişle ekonomide «Artan Verim Kanunu» geçerli olacaktır. Ancak «Optimum nüfusa ulaşınca nüfus artışının durması gerekir. Aksi takdirde azalan verim kanunu işlemeye baş

layacaktır. Buna göre, işgücü başına verimin en yüksek olduğu nüfus düzeyi, optimum nüfus düzeyidir. Bu kuram, sadece nüfustaki değişmeyi ele aldığı, diğer bütün üretim faktörlerinin değişmediği varsayımına dayandığı, yani statik bir yaklaşım biçimi olduğu yönünden eleştirilmiştir.

1930'lardan itibaren «Demografik Evrim Kuramı» ortaya atılmıştır. Bu kuram sosyal ve ekonomik gelişme ile doğum ve ölüm oranları gibi temel demografik değişkenler arasındaki ilişkileri açıklamaya çalışmıştır. Bu kurama göre toplumlar üç aşamadan geçerler. Üçüncü aşamada nüfus artış hızı yavaşlayacak ve nüfus artışı sorun olmaktan çıkacaktır. 20. yüzyılın başında da dünya üçüncü aşamaya girmiştir.

1950'den itibaren çeşitli ekonomik - demografik modeller ortaya konmuştur. Bu modeller, ekonomik değişkenler ile demografik değişkenler arasındaki karşılıklı ilişkilerin belirli yönlerine ağırlık vermişlerdir. «Doğurganlığın Ekonomik Kuramı» ise en yeni kuramlardan olup sosyal ve ekonomik çevrede meydana gelen gelişmelerin, ailelerin çocuk yapma davranışlarını nasıl etkilediğini incelemektedir.

Bütün bu kuramların en büyük özelliği, nüfus artışıyla ekonomik ilişkiler arasındaki olaya, genellikle sanayileşmiş ülkeler yönünden bakmalarıdır. Oysa asıl sorun, dünya nüfusunun % 72'sini oluşturan gelişmekte olan ülkeler bakımından ortaya çıkmaktadır.

NÜFUS ARTIŞI VE EKONOMİK GELİŞME

Nüfus artışının ekonomik gelişmeyi ne yönde ve ölçüde etkilediği özel bir önem taşımaktadır. Çünkü gelişmekte olan ülkelerin, büyüme ve kalkınma plânlarına uygun bir nüfus politikası izlemeleri, nüfusla ekonomi arasındaki ilişkilerin iyi bilinmesine bağlıdır.

Bugünkü gelişmiş ülkeler incelendiğinde, hızlı sanayileşmeyle birlikte hızlı bir nüfus artışının olduğu görülmektedir. Bu durum bazı ekonomistleri, kalkınmanın hızlı bir nüfus artışından kaynaklandığı yolunda kuramlar geliştirmeye yöneltmiştir. Oysa ekonomik ve demografik unsurların aralarındaki illiyet bağları incelendiğinde sonucun, hiç böyle olmadığı anlaşılmaktadır.

Gelişmiş batılı toplumlardan, birbirine yakın milli gelir artışı sağlayan ülkelere, nüfus artış hızının oldukça farklı olduğu görülmektedir. Bu durumda nüfus artışının sanayileşmeyi değil, tam tersine sanayileşmenin hızlı nüfus artışını doğurduğu sonucuna varılmaktadır. Öte yandan sanayileşmiş ülkelerde gelirin önemli ve sürekli olarak artmaya başladığı dönemle, bugünkü gelişmekte olan toplumların içinde bulun

dukları ortam çok farklıdır. Bir kere günümüzün gelişmekte olan toplumlarında birey başına gelir düzeyi, sanayileşmiş toplumların sanayileşme öncesi dönemine oranla düşüktür. Daha da önemlisi birey başına ekim alanı da bugünün gelişmekte olan toplumlarında, nispeten daha düşük düzeydedir. Bir başka husus da bugünkü gelişmiş toplumlar için besin maddeleri ve hammaddeyi geçmişte sağlayan sömürge ve kolonilerin, bugün artık söz konusu olmamasıdır. Belki bunların hepsinden de önemlisi, günümüzün gelişmekte olan toplumlarının karşılaştıkları nüfus artış hızının olağanüstü ölçüde yüksek olmasıdır. Daha önce sanayileşen toplamlarda yıllık nüfus artış hızı yüzde 1'in altında iken, bugünün gelişmekte olan toplumlarında bu rakam yüzde 2.4 çevresindedir.

Bütün bunları daha iyi anlamak için nüfus artışının üretim faktörleri üzerindeki etkilerini incelemek gerekmektedir.

Sermaye Birikimi

Sermaye birikimi ya da yatırım, her yıl ülkenin sermaye stokuna yapılan ilavelerdir. Sermaye birikiminin gerçekleştirilmesi için, o yıl üretiminin bir kısmının tüketilmemesi gerekir. Amortisman giderleri çıkarıldıktan sonra kalan sermaye birikimi ise net sermaye birikimi, ya da net yatırımları teşkil eder. Net yatırımlar ise ekonomik büyümeyi gerçekleştiren faktörlerden biridir.

Hızlı nüfus artışında 15 yaşın altındaki nüfus hızla artacaktır. Bu artış ekonomide bağımlılık oranını yükseltir. Bu ise doğrudan tüketimi artırır. Tüketicinin hızlı artması tasarrufu azaltır. Bireysel ve kamu tasarruflarının azalması sermaye birikimini, sonuçta da ekonomik büyümeyi önler.

İşgücü ve İstihdam

Yüksek doğurganlığın ürünü olarak ortaya hızlı bir işgücü artışı çıkmaktadır. Bu işgücünü verimli bir şekilde kullanmak, sermaye birikimi ile yakından ilişkilidir. Hızlı nüfus artışının sermaye birikimini kısıtladığı yukarıda açıklanmıştı. Sermaye birikimi kısıtlanınca net yatırımlar azalacak, net yatırımlar azalınca da ekonomik büyüme yavaşlayacaktır. Bunun sonucunda da işsizlik baş gösterecektir. Diğer yandan hızlı nüfus artışı nedeniyle aileler çocuklarının yetiştirilmesi için gerekli eğitim ve besleme düzeyi sağlayamayacaklarından, ekonomik kalkınmanın ihtiyaç duyduğu nitelikli işgücünden ziyade, nitelsiz ve tüketici bir işgücü ordusuyla karşı karşıya kalınacaktır.

Doğal Kaynaklar

Bir üretim faktörü olarak doğal kaynakların içine, başta ekilebilir topraklar olmak üzere, doğanın sağladığı bütün yeraltı ve yerüstü kaynakları girer.

Doğal kaynakların önemli bir kısmı, doğada sabit stok halinde bulunmaktadır. Petrol, kömür ve diğer madenler bir süre sonra bitecektir. Günümüzdeki şekilde bir nüfus artışı devam ettiği takdirde hesaplanandan çok daha kısa sürede bitecektir.

Nüfus artışının bazı potansiyel kaynakları gerçek kaynak haline dönüştüreceği düşünülebilir. Örneğin bataklıklar kurutularak veya denizler doldurularak yeni tarım alanları kazanılabilir. Ekiilmeyen alanların ekime açılması düşünülebilir. Oysa bunların da bir sınırı vardır. Dünyanın azami taşıma kapasitesi hakkında yapılan hesaplamalarda, bugünkü teknoloji dikkate alınarak en çok 50 milyarlık bir nüfus hesaplanmaktadır. Gerçekler bu kuramlardan daha çabuk sonuç vermektedir. Bugünkü ileri tarım tekniklerinin Dünyayı kapsayacak şekilde uygulanması durumunda tarımsal verimlilik dört, en çok beş misli artırılabilir. Ancak ekilebilir toprakların sınırlarının günümüzde zorlanmakta olduğu görülmektedir. Günümüzde bu sınırlara yaklaşan kıta, şaşırtıcı bir şekilde Asya kıtasıdır ve ülke olarak ta Hindistan ve Çin Halk Cumhuriyetinde yaşadığı düşünülrse aslında şaşırmamak gerektiği ortaya çıkacaktır. Dolayısıyla hızlı nüfus artışının doğal kaynaklar üzerindeki olumsuz etkisi çok açıktır.

Teknoloji ve Teknolojik Değişme

Teknoloji ve hızlı nüfus artışı birbirlerini karşılıklı olarak olumsuz yönde etkileyeceklerdir. Yüksek teknoloji daha az işgücüne ihtiyaç duyuyor. Bunun sonucunda işsizlik meydana gelir. Yeni teknolojilerin ortaya çıkardığı istihdam kapasitesi, yarattığı işsizlik kapasitesinin çok altındadır. İşsizlik ve hızlı nüfus artışı durumunda, işgücünün eğitim, beslenme ve sağlık koşullarını olumsuz yönde etkileyerek verimini azaltır ve teknolojik gelişmenin ürünlerini yeterince değerlendirmeyi güçleştirir.

HIZLI NÜFUS ARTIŞININ SOSYO EKONOMİK YÖNLERİ

İşsizlik ve Kentleşme

Hızlı nüfus artışının kentleşme süreciyle yakın ilgisi bulunmaktadır. Daha çok geçmişte, kırsal kesimden kente göç, sanayileşmenin

doğal bir sonucu kabul ediliyordu. Kırsal kesimde artan nüfusun ekilebilir topraklar üzerinde kurduğu baskı sonucu tarımda işgücü başına verimin düşmesi, bunun sonucunda kentlerde işgücüne ödenen yüksek ücret, kente göçü açıklayan en önemli faktör olarak düşünülüyordu. Ancak son yıllarda Dünyanın hemen bütün gelişmekte olan ülkelerinde görülen çok hızlı kentleşme olayını, sadece sanayileşme süreci ile açıklama olanağı kalmamıştır. Böylesine hızlı bir göçün başta gelen nedenlerinden birinin hızlı nüfus artışı olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Çünkü hızlı nüfus artışı köylerde birey başına tüketimi de etkileyecek düzeylere erişmiş bulunmaktadır. Diğer bir deyimle, toprağın sınırlı bir faktör olmasının da etkisiyle, iş olanakları nedeniyle kentlerin birer cazibe merkezi olması yanında, köylerdeki itici faktörlerde kentleşme sürecini hızlandırmıştır. Bu itici faktörlerin başında da hızlı nüfus artışı gelmektedir.

Gelir Dağılımı

Yüksek doğurganlık ile gelir dağılımı arasında yakın bir ilişki olduğu hemen tüm ekonomistlerce kabul edilmektedir. Bir ekonomide işgücü arzının hızlı bir şekilde artması, emek faktörünü diğer üretim faktörlerine oranla daha bol bir hale getirmektedir. Böyle bir ortamda iki durum söz konusudur: Ya sermaye ve kira gelirleri artarken, emek karşılığı ücretler artmayacaktır. Ya da ücret seviyesi belli bir düzeyin üzerinde tutulmaya çalışılırsa, işgücü talebi sınırlı kalacak ve işsiz sayısı artacaktır. Her iki durumun da gelir dağılımını çalışanlar aleyhine bozacağı açıktır.

Eğitim ve Sağlık

Nüfus artış hızı, ekonomik gelişme süreci içinde özel bir yeri olan eğitim ve sağlık hizmetlerine olan talebi doğrudan etkilemektedir. Eğitim, ekonomik gelişme sürecinin ayrılmaz bir parçasıdır. Çünkü iyi eğitilmiş yeterli insan gücü, hızlı bir ekonomik gelişmenin önkoşuludur. Hızlı nüfus artışında eğitime ayrılan payın büyüklüğü, diğer sosyal programlara ayrılan payları kısmaktadır. Eğitime olan yüksek talep yalnız mali kaynakları zorlamakla kalmamakta, aynı zamanda eğitim hizmetlerinin niteliğini de etkilemektedir. Gerek bina ve teçhizat olarak, öğretmen sayısı yönünden yüksek bir talebi karşılamadaki güçlükler, eğitimin niteliğinin bozulmasına yol açmaktadır. Bu durumun, gelişmenin gereği olan nitelikli insan gücünün yetiştirilmesi bakımından doğuracağı sakıncalar ortadadır. Sağlık hizmetleri bakımından da, eğitime benzer sorunlar söz konusudur.

Beslenme Koşulları

Beslenme sorununu ön plâna çıkartan gelişmelerden birisi, özellikle 1972 yılından bu yana başta hububat olmak üzere çeşitli besin maddelerinde Dünyaca çekilen sıkıntıdır. Hızlı nüfus artışının, besin maddeleri üzerinde yarattığı baskı gayet açık bir biçimde görülmektedir.

TÜRKİYE'DE NÜFUS ARTIŞI VE EKONOMİ

Türkiye Cumhuriyeti, üzerinde bulunduğu topraklarda, tarihte ne kadar insanın yaşadığını sağlıklı bir şekilde tahmin etmeye yarayacak verilere sahip olmamıştır. Son yıllarda yapılan çalışmalarda, 16. yüzyıl Osmanlı İmparatorluğunda Anadolu nüfusunun önemli ölçüde artmış olduğu yapılan çalışmalardan anlaşılmaktadır. Yılda ortalama yüzde 1 gibi, o döneme göre çok yüksek sayılabilecek nüfus artışının nedenleri sadece doğum ve ölüm oranlarındaki değişimler değil, aynı zamanda yaşanan sürekli göç olayıdır.

17. ve 18. yüzyıllarda Osmanlı İmparatorluğu topraklarında yaşamış olan nüfusla ilgili bilgilere rastlanmamaktadır. İlk olarak 19. yüzyılda İmparatorluğun nüfusu hakkında bilgiler ortaya çıkmaktadır. Önce 1831 yılında yalnız askere alınacak erkekleri saymak amacıyla, daha sonra 1844 yılında da nüfus teskeresi verilecek vatandaşları saptamak için iki sayım yapılmıştır. Gerçek anlamda nüfus sayımı denmesi mümkün olmayan bu sayımların birincisine göre Anadolu topraklarında 7 - 7,5 milyon, İkincisine göre ise 10 - 10,5 milyon kişinin yaşadığı tahmin edilmektedir. Öte yandan yapılan bir araştırmada; imparatorluk toprakları üzerinde 1820'de 21,3 milyon olan nüfusun 11,1 milyonu Asya kıtası üzerindeki topraklarda yaşamaktaydı. Buna karşılık 1870'de toplam 26,7 milyon nüfusun 16,5 milyonu, 1890'da 22,3 milyonun 16 milyonu Asya kıtasında yaşamaktaydı.

Türkiye'de Nüfusun Artış Eğilimleri

Cumhuriyet döneminde ilk olarak 1927 yılında yapılan sayımda Türkiye'nin nüfusu 13,6 milyon olarak saptanmıştır. Sekiz yıllık bir aradan sonra 1935 yılında yapılan ikinci sayımdan sonra, ara vermeksizin her beş yılda bir nüfus sayımı yapılmıştır.

Yıllar itibariyle nüfus

Sayım Yılı (%)	Nüfus	Artış Hızı
1927	13.648.270	—
1935	16.158.018	2.13
1940	17.820.950	1.98
1945	18.790.174	1.07
1950	20.947.188	2.20
1955	24.064.763	2.81
1960	27.754.820	2.93
1965	31.391.421	2.49
1970	35.605.176	2.52
1975	40.347.719	2.42
1980	44.736.957	2.36
1985	50.664.458	2.20

1990 sayım yılı olmasına karşın şu andaki nüfusun 55 milyon olduğu tahmin edilmektedir. 1927 yılından bu yana geçen 63 yıllık süre içinde nüfusumuz 4 katından daha fazla artmıştır. Yıllık nüfus artış hızı başlangıçta yüzde 2 iken, ikinci dünya savaşı yıllarında büyükçe bir nüfusun silahaltında tutulması nedeniyle yavaşlamıştır. Nüfus artışının, savaşı izleyen yıllarda yükseldiği ve özellikle 1950'lerde hız kazandığı görülmektedir. 1955 - 1960 döneminde artış hızı en yüksek noktaya ulaşmıştır. Bu dönemde ortaya çıkan dış göçlerin, nüfus artış hızını yükselttiği görülmektedir.

Dünyada ortalama yıllık nüfus artış hızı 2.42'dir. Türkiye dünya ülkeleri içinde bu artış hızıyla doğurgan ülkeler kategorisine girmektedir. Çünkü gelişmiş ülkelerde yıllık nüfus artış hızı yıllık yüzde 1 civarında seyretmektedir.

Ülkeye yapılan toprak eklemeleri ve çıkartmaları dışta tutulursa, herhangi bir ülkede nüfus artış hızının üç demografik değişkenin etkisi altında olduğu görülür. Bunlar doğumlar, ölümler ve göçlerdir.

1. Doğumlar

Doğumlarla ilgili olarak sık kullanılan iki endeks, genel doğurganlık oranı ile toplam doğurganlık oranıdır. Belli bir yılda canlı doğum sayısının, doğurgan yaşlardaki kadınların yıl ortası nüfusuna bölünmesiyle elde edilen genel doğurganlık oranı, Türkiye Nüfus Araştırmasına göre 1966- 1967 döneminde binde 164'tür. Toplam doğurganlık oranı ise 5.3'tür. 1985- 1990 döneminde bu oran 3.76 ya düşmüştür.

Öte yandan toplam doğurganlığın, yurdun çeşitli yörelerinde ve çeşitli sosyo-ekonomik gruplar arasında farklı olduğu görülmektedir. Aynı araştırmaya göre Türkiye ortalaması 5.3 olan toplam doğurganlık oranı, kırsal yörelerde 6.1, kentlerde ise 3.5'dir. Ayrıca üç büyük kentimizde bu oran daha da azalmakta, İstanbul'da 2.7'ye kadar düşmektedir.

Ülkeler nüfusunun doğurganlık özelliğini gösteren asıl ölçü, safi üreme oranıdır. Doğurgan yaşlardaki kadınların ölüm oranları dikkate alınarak yapılan safi üreme oranları yüzde 1.0 olduğu zaman nüfus yalnız kendini yenileyebilecek ve uzun bir dönem sonunda sıfır nüfus artışı verecek, yeni nüfus hiç artmayacaktır. Yapılan araştırmada Türkiye'de safi üreme oranı 2.0'dır. Gelişmekte olan ülkelerde bu oran ortalama 2.16, gelişmiş ülkelerde ise 1.08'dir. Türkiye dünya ülkeleri arasında «doğurgan» bir ülke olarak yer almaktadır. Buna rağmen doğum oranlarında bir azalma görülmektedir. 1960-1965 döneminde binde 41.3 olan kaba doğum oranı, 1985-1990 döneminde binde 29.90'a düşmüştür.

2. Ölümeler

Türkiye'de nüfusun bir göstergesi de ölümlerde meydana gelen değişimlerdir. Bunun da temel göstergesi kaba ölüm oranlarıdır. Sosyoekonomik yapıda meydana gelen değişimler, doğuştan hayatta kalma ümidini arttırmakta ve kaba ölüm oranlarında düşüklük görülmektedir. Kaba ölüm oranı 1960- 1965 döneminde binde 15.3 iken, 1985- 1990 döneminde bu rakam 7.80'e düşmüştür. Aynı zamanda doğuştan hayatta kalma ümidi 1966 - 1967 yıllarında 54.9 iken 1985 - 1990 döneminde bu rakam 65.58'e yükselmiştir.

Bu rakamlardan da anlaşılacağı üzere Türkiye'de kaba ölüm oranları düşmekte ve ortalama yaş oranı yükselmektedir.

3. Göçler

Ülke içinde nüfus artış hızını etkileyen üçüncü faktör, uluslararası göçlerdir. Türkiye'ye yurt dışından gelen soydaşlarımızın sayısı 1935 - 1940 döneminde 128.630 kişidir. Hatay'ın anavatanı katılmasıyla bu rakam 336.746'ya çıkmıştır. 1940- 1945 döneminde 23.500, 1945- 1950 döneminde 62.531, 1950- 1955 döneminde 144.239, 1955- 1960 döneminde ise 145.000 kişi Türkiye'ye göç etmiştir.

Görüldüğü üzere dış göçler, Türkiye nüfusunu etkileyecek büyüklükte olmamıştır. 1960 yılından itibaren durum tersine dönmüş, Türkiye'den yabancı ülkelere çalışmak için giden Türklerin göçü başlamıştır.

Yurt dışına giden vatandaşlarımızın önemli bir bölümü Batı Almanya’da çalışmaktadır.

4. Türkiye Nüfusunun Diğer Özellikleri

Nüfusun yaş dağılımı, her şeyden önce, nüfusun ihtiyaçları bakımından önem taşımaktadır. Bu dağılım içinde çalışma çağı dışındakilerin çalışabilecek yaştaki nüfus oranına «Bağımlılık oranı» denir. Türkiye’de 1955 yılındaki 65 yaşın üstündekilerin nüfusa oranı 3.4, 1970 yılında 4.4 ve 1985 yılında 4.6’dır. Buna göre Türkiye nüfusu bir «Genç Nüfus» niteliği taşımaktadır. Aynı zamanda 65’in üzerinde yaşayanların oranı da yıllar itibarıyla artmaktadır.

Nüfusun okur - yazarlık ve eğitim durumu, ülkedeki toplumsal ve ekonomik yaşamın en önemli göstergelerinden biridir. Cumhuriyetten itibaren bir eğitim seferberliği başlatılmış, 1927 yılında 6 ve daha yukarı yaşlarda olanların ancak yüzde 10.6’sı okur-yazar iken bu oran 1970’de yüzde 54.7’e, 1975’te yüzde 63.7’ye, 1980’de 69.8’e yükselmiştir.

Türkiye’de çalışan nüfusun çoğunluğu tarım kesiminde iken zamanla bunların toplam istihdam içindeki payı azalmıştır. Sanayileşmeyle birlikte ortaya çıkan hızlı kentleşme, tarımda çalışanların hem gayri safi milli hasıla içindeki payını, hem de istihdam kapasitesini azaltmıştır.

TÜRKİYE’DE DOĞURGANLIĞI ETKİLEYEN SOSYO EKONOMİK FAKTÖRLER

Nüfus artışını etkileyen en önemli faktör, hiç şüphesiz doğurganlık oranıdır. Doğurganlık oranını etkileyen faktörler, toplumdan topluma, hatta zamandan zamana değişir. Türk toplumunda doğurganlığı etkileyen belli başlı faktörler ortalama birey başına gelir, eğitim ve öğretim durumu, kentleşme ve sanayileşme ve bölgesel konumlardır.

Doğurganlık ile ortalama birey başına gelir arasında, yapılan araştırmalar neticesinde çok net bir ilişki bulunmamıştır. Ancak, yüksek gelir kente göçü sağladığı ve daha yüksek bir eğitim olanağı verdiğinden yüksek gelir grupları arasında doğurganlığın azaldığı görülmektedir.

Eğitim, doğurganlık oranını etkileyen en güçlü faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Üstelik sadece ülkemizde değil, tüm dünyada doğurganlığı, etkilemektedir. Yapılan araştırmalarda eğitim düzeyi yüksek gruplar arasında doğurganlık oranının düşük ve akılcı bir seviyede olduğu görülmektedir.

Kentleşme ve sanayileşme de doğurganlığı azaltan faktörlerdir. Kentleşmenin olgu olarak etkisinden çok bireylere sağladığı eğitim olanakları doğurganlığı azaltmaktadır. Yine sanayileşmede kadının sosyal ve ekonomik alandaki rolünü artırmaktadır. Çalışma yaşamına giren kadınlarda doğurganlık, yeni konumun gerektirdiği zamanlar nedeniyle azalmaktadır.

Türkiye'nin Doğu ve Güneydoğu Bölgelerindeki illerle batısında yer alan iller arasında, sosyal ve ekonomik gelişmişlik düzeyi bakımından önemli farklılıklar olduğu kolayca gözlenebilen bir gerçektir. Doğu ve Güneydoğuda yer alan illerde birey başına gelir, eğitim düzeyi ve kentleşme oranı nispi olarak düşüktür. Sosyo-ekonomik gelişmişliğin diğer bütün göstergeleri de yapılan araştırmalarda aynı sonucu vermektedir. Bütün bunların sonucu olarak da Doğu ve Güneydoğu'da yer alan illerde doğurganlık oranı hem diğer illere göre, hem de Dünya ortalamasına göre oldukça yüksektir.

Türkiye'de yapılan nüfus sayım ve araştırmalarında sağlıklı ve gerçeği sergileyen sonuçlar alınmamaktadır. Doğu ve Güneydoğu illerinden Batıya göç olgusu, yapılan araştırmalarda hesaba katılmamakta, dolayısıyla gerçek doğurganlık oranı ortaya çıkmamaktadır. Ayrıca yüksek düzeydeki çocuk ölümleri de bu hesaplara dahil edilmemektedir.

Doğu ve Güneydoğu bölgesinde yer alan illerde aşırı ve yüksek bir doğurganlık görülmektedir. Bu yörelerde yapılan araştırmalarda doğurganlık oranı 49.7 ise de, açıkladığımız nedenlerle gerçek rakamlar daha yüksektir.

Bu yörelerde aşırı doğurganlığın nedenleri farklıdır. Bir kere güçlü ve yanlış bir din anlayışı doğum kontrol ve aile plânlaması çalışmalarına engel teşkil etmektedir. Diyanet işleri Başkanlığının «Müslümanın bakabileceği kadar çocuk yapması gerektiği, doğum kontrol tekniklerini uygulamanın İslam Dinine aykırı bir tarafı bulunmadığı» hususundaki genelgesine rağmen bu yörelerdeki din görevlileri «Kadrolu Diyanet görevlisi» olmadığından yöre halkı dini bakımdan yeterli şekilde aydınlatamamaktadır. Aksine ters yönde bilgilendirilerek doğurganlık artırılmaktadır. İkinci olarak hâlâ feodal kalıntı olan «Aşiret» yapısının sürdürülmesidir. Aşiretler arası çekişmeler nedeniyle, her aşiret daha fazla kalabalık olmak istemekte, sayı çokluğu «Güç Sembolü» olarak görüldüğünden çocuk yapma eğilimi artmaktadır. Üçüncü faktör, bu yörelerde birden fazla kadınla evlilik sürdürmenin halâ geçerli olmasıdır. Resmi nikâhın yanında «Dinî» nikâh yaparak birden fazla kadınla evlilik, zaman içinde azalmasına rağmen halâ azımsanmayacak ölçülerdedir. Evli kadın, çok çocuk yapmadığı takdirde, kocasının üzerine

«Kurna» getireceğini düşünmekte, bunu önlemek için de mümkün olduğunca çok çocuk yapmaya çalışmaktadır.

SONUÇ

Buraya kadar yapılan açıklamalar, nüfus ile ekonomik gelişme arasında çok yakın bir ilişki olduğunu ortaya koymaktadır. Günümüzün sanayileşmeye çalışan ülkelerinde nüfusun yıllık artış hızı, bilinen insanlık tarihinin hiçbir döneminde görülmeyen yüksek düzeylere çıkmış bulunmaktadır. Böyle bir oluşum içinde ekonomik gelişme olayını, nüfus artışı faktöründen soyutlayarak ele almak ve değerlendirmek mümkün değildir.

Yapılan açıklamalarda, hızlı nüfus artışının, ekonomik gelişmenin en önemli göstergesi sayılan «Birey Başına Gelir» düzeyini olumsuz yönde etkilediğini göstermiştir. Bir üretim fonksiyonu yaklaşımı içinde, ekonomik büyümeyi açıklayan doğal kaynaklar, sermaye birikimi, işgücü ve teknoloji faktörlerinin nüfus artışından nasıl etkilendiği gösterilmiştir. Böyle bir yaklaşımda, yüksek sayılabilecek düzeylerdeki nüfus artışının, gelir artışını kısıtlayıcı etkisi ortadadır.

Burada anahtar rolünü sermaye birikimi oynamaktadır. Nüfus artışının hız kazanması, toplum içinde çalışma çağına olmayanların yüzdesini arttırmakta, yani bağımlılık oranını yükseltmektedir. Bağımlılık oranının yüksek olması ise bir yandan toplumda tasarruf olanaklarını kısıtlarken, bir yandan da yatırımların dağılımını, sermaye hasıla katsayısını büyütecek yönde etkilemektedir. Ayrıca sermaye birikiminin hızlandırılmasında karşılaşılan güçlük, hızlı nüfus artışının sağladığı işgücü artışının verimli bir şekilde değerlendirilmesi olanağını da azaltmaktadır. Aynı şekilde sermaye yetersizliği, teknolojik ilerlemelerden yeterince yararlanmayı ve sermayeyi yoğun olarak kullanmayı gerektiren doğal kaynak potansiyelini tam olarak değerlendirmeyi güçleştirmektedir.

Hızlı nüfus artışı, milli gelir üzerinde de olumsuz etkisini göstermekte; beslenme, eğitim, sağlık, kentleşme gibi alanlarda karşılaşılan sorunları nicelik ve nitelik yönünden güçleştirmektedir.

Doğurganlığı etkileyen faktörler arasında, eğitim değişkeninin özel bir ağırlığı olduğu hemen bütün araştırmalarda ortak noktalardan biri olmuştur. Çocuk ve bebek ölümlerinin azalması da, doğurganlığı azaltıcı yönde etki yapan faktörlerden biridir. Ayrıca kentleşme ve sanayileşme, bireylere sağladığı olanaklarla doğurganlığın azalmasında etkin görülmektedir.

Türkiye’de devletin sosyal ve ekonomik gelişme alanında gösterdiği çabaların, diğer gelişmekte olan ülkelerle karşılaştırıldığında uzun sayılabilecek bir geçmişi vardır. Son yıllarda yetişkinlerin ölümlerinde düşüşler görülmektedir. Aynı şekilde doğum oranlarında bir azalma söz- konusudur. Fakat doğumlardaki bu azalmanın, büyük ölçüde yaş dağılımının sonucu olduğu anlaşılmaktadır.

Türkiye’de doğumları etkileyen çeşitli faktörler arasında okur - yazarlık ve eğitim, en önemli değişken olarak kendisini göstermektedir. Hızlı kentleşme ve sanayileşme kadını çalışma yaşamına itmekte, bu durumda doğurganlığı azaltıcı rol oynamaktadır. Doğurganlık bakımından bölgeler arasında çok önemli farklılıklar olduğu görülmektedir. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinde yer alan illerde doğurganlık oranının, hem dünya ortalamasının, hem de Türkiye ortalamasının çok üstünde olduğu görülmektedir. Ekonomik ve sosyal bakımdan «Birinci Derecede Kalkınmada Öncelikli Yörelere» olan bu illerde, Sağlık ve Diyanetten ortak ekipler oluşturularak pilot çalışmalar yapılması gerekmektedir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

1. TÜRKAY, Orhan. Türkiye’de Nüfus Artışı ve İktisadî Gelişme.
2. TUNCER, Baran. Nüfus Artışı ve Türkiye Ekonomisi.
3. Çev. Prof. Dr. TALAŞ, Cahit. Ekonomik Gelişme İçinde İstihdam Hedefleri. 4- Doç. Dr. TUNCER, Baran. Ekonomik Gelişme ve Nüfus.
5. Dünya Çocuklarının Durumu, 1989, UNICEF Yayınları.
6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Plânı (1990-1994).
7. Türkiye İstatistik Yıllığı, 1987.
8. Kalkınmada Öncelikli Yörelere Raporu. DPT 1988, No. 6.
9. OHLİN, Goran, Nüfus Kontrolü ve Ekonomik Kalkınma.

HABERLER

Bu bölümde 1 Nisan 1990 - 30 Haziran 1990 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

● Polis teşkilatının kuruluşunun 145 inci yıldönümü, 4 - 10 Nisan 1990 tarihleri arasında gerçekleştirilen çeşitli etkinliklerle kutlanmıştır. 4 Nisan, saat 10.00'da Güven Anıtına çelenk konularak Polis Haftası kutlama faaliyetleri başlatılmış ve Polis Akademisi öğrencileri tarafından belirtilen güzergâhta Atatürk'e saygı koşusu yapılmıştır. 5 Nisan, saat 10.00'da çeşitli illerden müsabakaya çağrılan personelin havalı ve ateşli silahlar dalındaki VI. Polis Atış Şampiyonası Polis Akademisi'nin Gölbaşı Ünitesindeki kapalı atış poligonunda gerçekleştirilmiştir. 4 - 8 Nisan tarihleri arasında çeşitli kurumlar arasında futbol müsabakaları düzenlenmiştir. Bu arada, Polis Spor Gücü ile milli futbolcularımız arasında da bir futbol müsabakası tertip edilmiştir. 9 Nisanda Atış Şampiyonasında ve futbol müsabakasında derece alanlara, çeşitli ödüller verilmiştir. Ödül töreni Akademinin Anıttepe tesislerinde yapılmıştır.

Polis teşkilatının kuruluş günü olan 10 Nisan, yoğun etkinliklerle kutlanmıştır. ilk olarak saat 8.45'te Emniyet Genel Müdürü Sabahattin ÇAKMAKOĞLU ve beraberindeki heyet Anıtkabir'de mozoleye çelenk konulmasını takiben saygı duruşunda bulunmuşlardır. Yine Emniyet Genel Müdürü ve beraberindeki heyet, sırayla, İçişleri Bakanlığı Müsteşarı, İçişleri Bakam, Başbakan, Cumhurbaşkanı ve T.B.M.M. Başkanını ziyaret etmişlerdir.

Saat 14.30'da Polis Akademisinin Anıttepe bölümündeki Büyük Stüdyoda bir tören düzenlenmiştir. Törende bir konuşma yapan Emniyet Genel Müdürü Sabahattin ÇAKMAKOĞLU bu konuşmasında Polis teşkilatının tarihi geçmişine kısaca değindikten sonra, polisin sayısının artırılmasının yanı sıra eğitim düzeyinin de yükseltilmesi gerektiğini ve bu amaçla bazı çalışmaların yapıldığını belirtmiştir. Bu çalışmalara örnek olarak polis okullarının meslek yüksekokulları haline dönüştürülmesini göstermiş ve bu uygulamanın 30 Nisan'da on beş okulda başlayacağını sözlerine eklemiştir. Polis Kolejlerinden mezun olanların üniversite seçme sınavlarına girebildiklerini, ihtiyaç duyulan elemanların

burslu okutulmak suretiyle, teşkilatın ihtisaslaşması ve çeşitlilik yönünden daha iyi duruma getirilmesinin sağlandığını da kaydetmiştir. Hizmet içi eğitimlerin çoğaltıldığını, bu eğitim faaliyetlerinin yanı sıra teknik donanımın da çağdaş seviyeye getirilmesi çalışmalarının sürdürüldüğünü belirtmiştir.

Polisin, son yıllarda ücret açısından iyileştirildiğini, lojman sayısının artırıldığını ve inşaatların hızla sürdüğünü, mevcut sayının artırılması için de çalışmalar yapıldığını, polis evlerinin de sayılarının artırılmaya çalışıldığını ifade etmiştir.

Polis teşkilatının son yıllarda oldukça güçlendiğini ve bunun devam edeceğini, Çevik Kuvvet'in yaygınlaştırılacağını, özellikle özel hareket timlerinin terörle mücadelede çok başarılı sonuçlar aldığını vurgulamıştır.

Polis teşkilatının güçlendirilmesi için, bilgisayar çalışmalarının, telekomünikasyon hizmetlerinin yaygınlaştırılacağı, laboratuvarlar son teknikleri kapsayacak biçimde geliştirilmelerine devam edileceği, helikopter filolarının artırılacağı projelerin gündemde olduğunu belirtmiştir.

Genel Müdür Sabahattin ÇAKMAKOĞLU, teşkilatın trafik konusunda da bazı tedbirler aldığını, bunun sonucunda trafik kazalarında nispi bir azalma olduğunu, kazaların daha da azaltılması yolunda çalışmaların ara verilmeden sürdürüleceğini belirterek sözlerini şöyle bitirmiştir: «Polisimiz fedakâr çalışmalarına devam edecektir. Polisimiz ülkenin huzur ve güvenine kastedenlerle mücadele edecektir. Polisimiz ülke sathındaki teşkilatıyla insanımıza güven vermeye devam edecektir. Daha bilgili polis olmanın gayreti içerisindeyiz. Daha iyi eğitim görmüş olan polis bizi sevindirecektir. Polisimiz kendilerinden beklenen bu görevi vatandaşımıza karşı anlayışla kendi insanına hizmet ettiği duygusu içerisinde yapacağı inancım daima korur. Öyle olmasını arzu ediyoruz. Etkili güçlerin bizi yalnız bırakmamalarını, Devletimizin ve Hükümetimizin desteğinin dışında bize yardımcı olmalarını bekliyoruz. Bu teşkilat devlettir, milletindir. Devlet millet için vardır. Etkili güçler, kamuyu oluşturan kesimler bu gerçekleri görmeli, nelerle, kimlerle mücadele ettiğimizi iyice anlamalıdır. Bir taraftan huzur ve güvene kasteden adı olaylar, asayiş olayları ile mücadele etmek, bir taraftan iç ve dış tehdit odakları ile mücadele etmenin gücünü daima hatırdan çıkartmamalı bu memleketin hepimizin sahibi olduğumuz inancını kaybetmemeliyiz. Bunu üstelik geliştirmeli, takviye etmeliyiz. Bu mutlu günümüzde hepimize teşekkür eder, sevgiler, saygılar sunarım.»

Emniyet Genel Müdürünün konuşmasından sonra İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU da polise ve dinleyicilere hitaben bir konuşma yapmıştır. Konuşmasında;

Polis Teşkilatının 145. yıldönümünün kutlanmasının gurur verici bir mutluluk olduğunu, Emniyet teşkilatının bir yandan ülke içinde huzur ve güven ortamının sağlanmasına çalışırken, diğer yandan da yalnız masum insanların değil, icabında suçluların dahi kanunların teminatı altında bulunan can güvenliğini, kendi canı pahasına sağlayan bir teşkilat olduğunu söyleyerek sözlerine başlamıştır. Teşkilatın geliştirilmesi konusunda her türlü maddi ve sosyal tedbirlerin alındığını ve bu konudaki gayretlerin sürdürüleceğini belirtmiştir. Teşkilatın her türlü teknik teçhizatla donatıldığını, Polis Okullarındaki eğitim ve öğretimin bir yıla çıkarılarak müfredat programlarının değiştirildiğini, lojmanda oturmayan polise kira yardımı uygulamasının başlatıldığını, bu çalışmalara örnek olarak vermiştir.

Vatandaşların, polisin zor görevinde onları yalnız bırakmayacaklarına inancının tam olduğunu söyleyen Bakan, sözlerini Polis gününü kutlayarak ve polise başarılar dileyerek bitirmiştir.

Bu törenden sonra saat 16.30'da Emniyet Genel Müdürlüğünün önünde Polis Akademisi öğrencileri, Ankara Çevik Kuvvet Müdürlüğü tören kıtası, çeşitli birimlerimizi temsilen katılan araçlar ve temsili polis kıyafetleri giymiş Sarar İlkokulu öğrencileri ile tarihi polis kıyafetlerini sergileyen Polis Akademisi öğrencilerinin hazır bulunmasıyla başlayan Resmi Geçit Sıhhiye Köprüsünde son bulmuştur.

Yine 10 Nisan saat 18.00'de Genel Müdür ve beraberindeki heyet, Polis Emeklileri Derneğini ziyaret etmişlerdir. Bu ziyaret ile Polis Haftası Kutlama Törenleri sona ermiştir.

● Ülke genelinde nüfus hizmetlerine sürat ve etkinlik kazandıracak olan “Nüfus İdareleri Fax Sistemi” açılış töreni 18 Mayıs 1990 tarihinde Mamak Kaymakamlığı Nüfus Müdürlüğü'nde yapılmıştır. Ülke genelinde düşünülen ve bugüne kadar beşte biri gerçekleştirilmiş olan sistem hakkında, törene katılan Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürü Özgen GÖKALP ile İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU birer konuşma yapmışlardır. Genel Müdür Özgen GÖKALP, konuşmasında; MER- NİS Projesinin uygulanması nedeniyle nüfus hizmetlerinin modernizasyonu ve bilgisayara dayalı merkezi bir sistemle yürütülmesi çalışmalarının yanı sıra, 1984 yılında başlatılan “Formalitelerin azaltılması ve basitleştirilmesi” ilkesine uygun olarak yapılan düzenlemelerle, nüfus işlemlerinin asgari seviyeye indirilmesine ve gereksiz formalitelerin kal-

dırılmasma çalışıldığını vurgulamıştır. Bu amaçla hazırlanan kanun tasarılarının TBMM'e sunulduğunu, bunlardan nüfus kayıtlarının güncelliğinin sağlanması için nüfus olaylarını belirtilen süreler içerisinde bildirmeyenlere uygulanan müeyyideye işlerlik kazandırmak ve verilen para cezalarının tahsilatını hızlandırmak amacı ile hazırlanmış bulunan kanun tasarısının Genel Kurulun gündemine geldiğini, Nüfus Hizmetleri Kanun Tasarısının uygulayıcıların görüşlerine tevdi edildiğini belirtmiştir. Nüfus Cüzdanlarının “Polyesterle kaplama” uygulaması ile geçen yılın sonundan itibaren yoğun bir çalışma içine girmiş bulunan “Nüfus Hizmetlerini Güçlendirme Vakfı”nın faaliyetlerine de kısaca değindikten sonra, ülke düzeyindeki nüfus idarelerine tesis edilen fax sistemi hakkında konuşmasını şöyle sürdürmüştür: “Çok yakından bildiğiniz gibi, yurt içinde veya dışında sosyal, kültürel ve ekonomik nedenlerle nüfusta kayıtlı oldukları yer dışında oturan vatandaşlarımızın sayısı milyonlarla ifade edilmektedir. Bu vatandaşlarımız ile ilgili nüfus işlemleri nüfus idareleri arasında yazışmaları gerektirdiğinden asgari 20 gün içerisinde sonuçlandırılabilir. Kişilerin bu süreyi beklemeye tahammülleri olmadığı ve halkımızın bu gecikmelerden dolayı sızlandığı bilinmektedir.

İşte, böyle yoğun yazışmalar ile vatandaşın zaman ve hak kaybını önlemek için nüfus idarelerinde fax sistemi bir tedbir olarak düşünülmüş ve uygulamaya konulması kararlaştırılmıştır.

Mali portresi 2 milyarı aşan ve iki yıl içinde büyük küçük demeden bütün ilçe nüfus idarelerine fax sisteminin kurulmasını kapsamı içine alan bu projenin ilk uygulama aşamasında 124 fax cihazı satın alınarak büyük ilçelere tesisi sağlanmıştır.

Bu sistem ile

— Vatandaşlarımız nüfus cüzdanı almak veya mahkemelerde açılan davalara sunulmak üzere gereken belgeleri çok kısa sürede sağlayabileceklerdir.

— Evlenme başvuruları sırasında tarafların medeni durumlarını gösteren belgelerin hemen temini mümkün olabilecektir.

— Doğum, ölüm, evlenme belge ve karar örneklerinin süratle sağlanması gerçekleştirilecektir.

— Ve yine vatandaşlık başvuru ve inceleme dosyaları için gereken belge ve yazılar geciktirilmeden sağlanabilecektir”.

İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU da yapmış olduğu konuşmasında; doğum, ölüm ve nakil olaylarının bildiriminde vatandaş beyanının esas

alınarak bu hizmetlere sürat kazandırıldığını, nüfus hizmetlerinin bütünlüğü içerisine alman evlendirme hizmetlerini düzenlemek amacıyla hazırlanan Evlendirme Yönetmeliği'nin yürürlüğe konduğunu, merkezi nüfus idaresi sisteminin büyütülmesi amacıyla yoğun çalışmaların sürdürüldüğünü belirtmiştir.

Temelleri 31 Ağustos 1988 tarihinde atılmış bulunan Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Hizmet Binasının inşaatının bütün hızıyla devam ettiğini ve bu olumlu çalışmaların yanı sıra mevzuat düzenlemelerine de gidildiğini, hazırlanan kanun tasarısıyla nüfus olaylarını zamanında bildirmeyen vatandaşlara uygulanacak müeyyidelerden olan para cezalarının ödenmesi işlemlerine kolaylıklar getirildiğini, evlilik dışı doğan çocukların nesep durumlarının çözüme kavuşturulacağını ayrıca nüfus hareketlerinden doğan yoğun bürokratik işlemlerin de azalacağını kaydetmiştir. Bu çalışmaların içinde yer alan Fax Sistemini Devletle fert arasındaki "vatandaşlık bağı" daha da güçlendireceği inancı içerisinde olduğunu söyleyerek ülkemize ve halkımıza hayırlı olması dileğiyle hizmete açmıştır.

• 75. Dönem Kaymakamlık Kursunun sona ermesi dolayısıyla, 8 Haziran 1990 günü saat 10.00'da Bakanlık Konferans Salonunda düzenlenen tören, saygı duruşu ve istiklal Marşı'nın dinlenmesiyle başlamıştır. Törene İçişleri Bakanı Sayın Abdülkadir AKSU, Başbakan Sayın Yıldırım AKBULUT ve Cumhurbaşkanı Sayın Turgut ÖZ AL da katılmışlardır. Eğitim Dairesi Başkanı Dursun Ali ŞAHİN, yapmış olduğu açış konuşmasında, 59 Kaymakam Adayının Kaymakamlık statüsünü kazanabilmek için sınavla alındıkları günden bugüne değin yapmış oldukları çalışmalarını özetlemiş ve kurayla belirleyecekleri görev yerlerinde başarılı olmalarını temenni etmiştir.

Kursu birincilikle bitiren Afyon Kaymakam Adayı İbrahim UĞUR, Kursiyerler adına yaptığı konuşmasında: "Devletin: zeki, kuvvetli, inançlı ve dinamik fertlerle temsil edildiği ölçüde güçlü ve istikrarlı olacağına; bir millet için devlet işlerinin, ilmi, irfanı, mahareti olmayan kimselere teslimi kadar büyük bir felâket tasavvur edilemeyeceğine inanmaktayız. Bir iradecinin, maharet ve ehliyeti oranında başarılı olacağı ve o nispette milletin yüzünü güldüreceği şuurunu taşımaktayız."

Gideceğimiz yer memleketimizin en ücra köşesi de olsa, orada yılmadan, azim ve şevkle görev yaparak, bu memleket köşesinin kalkınabilmesi ve çağdaş uygarlık seviyesine ulaşmasını sağlamak için, her türlü zorluğa göğüs gerip, gerekli fedakârlığı göstererek seve seve vazife yapacağız.

Bunları yaparken, Atatürk ilke ve İnkılaplarına, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına ve bize verilen tüm yetki ve sorumluluklara uygun olarak milletin hizmetinde tam bir tarafsızlık ve eşitlik anlayışına bağlı kalarak hizmet vereceğiz.” demiş ve kendilerinin yetişmesinde emeği geçenlere teşekkür ederek konuşmasını tamamlamıştır.

İçişleri Bakanı Sayın Abdülkadir Aksu’nun törende yapmış olduğu konuşmanın metni aşağıya aynen alınmıştır:

"Sayın Cumhurbaşkanım

75. dönem kaymakam adayları için düzenlenen mezuniyet törenini teşrifleriniz yalnızca genç kaymakamlarımız için değil, Bakanlığımın bütün mensupları için büyük bir mutluluk ve gurur kaynağı olmuştur.

Bizlere bahsettiğiniz bu şerefden dolayı şükranlarımızı arz ederim.

Yüksek malumlarınız olduğu üzere ülke çapında kanun hakimiyetinin ve kamu düzeninin sağlanması, genel yönetim, mahalli idare, nüfus, sivil savunma ve denetim gibi bir çok önemli hizmetin yürütülmesi Bakanlığımızın uhdesine tevdi edilmiş bulunmaktadır.

Bakanlık olarak bu şerefli görevi en iyi bir biçimde yürütmenin azim ve gayreti içinde bulunuyoruz.

Zatı devletlerinin her zaman yanımızda hissettiğimiz yakın ilgi ve desteğiniz görevlerimizin ifasında bize büyük bir güç ve ilham vermektedir.

Diğer taraftan,

Türkiye'mizin idari yapısında mümtaz bir yeri bulunan mülki idare amirliği sisteminin geçmişiine baktığımızda Vali ve Kaymakamlarımızın memleketimizin gelişme ve kalkınmasında çok büyük katkılarda bulunduğu görülmektedir. Nitekim Cumhuriyetimizin kurucusu büyük önder Atatürk,

"İdareciler,

Bana içten sevgilerini haykıranlar; yarım asırdan beri büyük Türk ulusunun tam anlamıyla millet olmasına çalışan, onunla en modern bir Türk Devleti kurmak için insanlık fedakârlıklarının hiçbirini esirgemeyen kültür, idare, intizam ve devlet anlamlarını en son ilmi telakkilere göre tebellür ettirmeye çalışmış ve çalışan yüksek değerde arkadaşlarımda.” diyerek engin takdir hislerini belirtmişlerdir.

Bugün geldiğimiz nokta mülki idare amirlerinden beklediğimiz görevlerin nitelik ve kapsamını yeniden tanımlama meselesini gündeme

getirmiştir. Bu sebeple modern sevk ve idarenin gerektirdiği bilgi ve becerilerle donatılmış, entelektüel kapasitesi yüksek, yeniliklere açık, etkin, üretken ve dinamik yöneticiler yetiştirmek geçtiğimiz son bir kaç yıl içinde meşgul olduğumuz konuların başında gelmiştir.

Nitekim 1986 yılında Sayın Başbakanım İçişleri Bakanı iken başlatılan proje uyarınca bugüne kadar 430 Mülki İdare Amiri yurt dışında yabancı dil eğitiminden geçirilmiştir. 1990 yılı sonunda bu rakam 650'ye ulaşmış olacaktır. Övünç duyduğumuz bu proje, zatı alilerince Başbakanlığınız döneminde Bakanlığımızın gerek yurt dışı kadro, gerekse ödenek taleplerinin eksiksiz karşılanması için verdiğiniz emir ve direktifler sayesinde başarıya ulaşmıştır. Huzurunuzda bulunan genç Kaymakamların tamamı yurt dışında bir yıllık eğitimden geçme şansına ulaşmışlardır.

Sayın Cumhurbaşkanım

Biraz sonra sertifikalarını alacak genç kaymakamlarımıza yüksek müsaadelerinizle bazı tavsiyelerde bulunmak istiyorum.

Genç meslektaşlarım,

Sizler üniversite eğitiminden sonra 3,5 yıllık uzun ve yorucu bir eğitim dönemini başarıyla tamamlayıp Kaymakam olmaya hak kazandınız. Bugünden itibaren güç fakat o nispette şerefli görevler sizleri beklemektedir.

Bu görevlerinizin ifası sırasında;

İlçede Hükümetin temsilcisi olarak Anayasa, Kanunlar, Atatürk ilke ve İnkılapları rehberiniz olmalıdır.

Kaymakam görev yaptığı yerlerde her haliyle örnek olması gereken bir kişidir. Bu sebeple idarecinin özel ve mesleki hayatı bir bütündür. Şeref ve haysiyetinizi, tarafsızlığınızı zedeleyecek her türlü ilişki ve davranıştan uzak kalınız. Ancak tarafsızlığın pısrıklık ve etkisizlik olmadığını unutmayınız. Böyle bir tarafsızlık anlayışını büyük Atatürk, "Bitaraf olan bertaraf olur" diyerek eleştirmiştir. Kaymakam olarak sizlerden beklediğimiz kanundan, haklıdan ve mazlumdan yana olmanızdır.

İdareci mesleğine ve görev yerine sevgi ve saygı ile bağlı olmalıdır. Vazife gördüğünüz teşkilâtı ve ilçeyi iyi tanımalısınız. Mesleki alanda kendinizi sürekli olarak yenilemeli ve geliştirmelisiniz.

Halkla ilişkilerinize önem veriniz. Memurdan güler bir yüz, sıcak bir ilgi beklemek vatandaşın en tabii hakkıdır. Halkı devletten soğutan

adam sendecilik ve nemelazımcılıkla mücadele ediniz. Devlet vatandaş işbirliğine her zaman önem veriniz.

Bilgili, hazırlıklı ve kararlı bir idareci olarak yetkilerinizi cesaretle kullanmaktan çekinmeyiniz.

Sayın Cumhurbaşkanım

Bakanları olarak yeni kaymakamlarımızın memleketimize hizmet yolunda üstlenecekleri her türlü görevde başarılı olacakları inancıyla bu mutlu günlerinde kendilerini tebrik ediyor, özel hayatlarında sağlık ve mutluluklar diliyorum.

Sözlerime son vermeden önce töreni teşriflerinizden dolayı tekrar saygı ve şükranlarımızın kabulünü arz ederim."

Başbakanımız Sayın Yıldırım Akbulut'un 75. Dönem Kaymakamlık Kursu Kapanış Töreninde yaptığı konuşma metni ise şöyledir:

"Kaymakamlık kursunu ikmal edip, bugün görevlerine başlayacak kaymakamlarımız için tertip edilen bu törende ben de bu camianın 3,5 seneye yakın Bakanlığını yapmış olmanın hazzı içerisinde, Kaymakam adaylarının heyecanını şu anda yaşıyorum.

Hükümetimiz, bidayetinden beri mahalli idarelere önem attetti. Ve merkeziyetçilikten giderek ayrılmak, mahallinde meselelerin halledilebilmesi için bir dizi program gerçekleştirdi. Belki arzu edilen seviyeye ulaşılmamış olabilir ama inanıyoruz ki artık her şeyin merkezde değil mahallinde halledilebilmesi, çözülebilmesi lazımdır. Bunu mahallinde sağlayacak olan da hiç şüphesiz idarecilerdir.

Çağımız bilgi çağıdır. İdarecilerimizin mutlaka bilgili olmaları ve yönetimde bu bilgileri kendilerine dayanak olmalıdır.

Bunu sağlayabilmek için üniversiteden mezun olduktan sonra 3 seneye, 3,5 seneye yakın bir kurs dönemi geçirdi bu kaymakamlar. Böyle bir uygulamamız var. Biraz evvel Sayın Bakan da ifade ettiler. Yabancı dil kursları da yurtdışında yapılmaktadır.

Kaymakamlar ve dolayısıyla geleceğin valileri olan bu arkadaşlarımıza ben şimdiden muvaffakiyetler diliyorum. Ama her şeyin yüce Türk milleti için olduğu unutulmamalıdır. Tüm idareciler her şeyden evvel vatandaşımıza, onun layık olduğu şekilde hizmet etmelidirler.

İdarecilerimizin kapıları vatandaşımıza açık olmalıdır. Eşitlik, hak, adalet vazgeçemeyeceğimiz, bir prensibimizdir. Bunu mutlaka uygulamak lazım gelir. Bizim mevcudiyetimiz vatandaşımızın mut

luluğu içindir. Ona hizmet içindir. Tüm kadrolarımız, tüm idareci kadrolar bunu elbette böyle bilmekteler ve bu üzere hareket etmekte ama ben bir kere daha ifade etmekten kendimi alamıyorum. Çünkü inanıyorum ki Türk milletine hizmet etmek en şerefli bir durum yaratır ve hizmetlerin en güzeldir. Bu bakımdan tekrar etmek lüzumunu hissettim. Adalet üzere hareket etmeliyiz, eşitlik üzere hareket etmekteyiz. Bu hükümetimizin de uyguladığı bir prensiptir. Dolayısıyla Türk idarecileri de bu prensipten ayrı hareket edemezler, etmemelidirler. Ancak vatandaşımız bu şekilde mutlu olur. Bu şekilde idareye güvenir. Bu şekilde hükümete güvenir. Kendisini idare edenlere ancak bu şekilde yaklaşabilir. Bir diğer önemle üzerinde durduğumuz konu da, idarecilerimizin değişen dünya şartlarını dikkate alarak bölgelerindeki ekonomik potansiyeli dikkate almalıdırlar. Artık klasik manada idarecilik devri, sadece masa başında oturmak suretiyle işleri yürütmek devri kapanmıştır. Bölgede ne gibi faaliyetler gösterilebilir, vatandaşa ne gibi hizmetler götürülebilir, bölgenin ekonomisinin güçlendirilebilmesi için neler yapılabilir suallerine idarecilerimiz cevap bulmalıdırlar ve aramalıdırlar. Artık dünya değişiyor. Elbette ki bizim klasik idarecilik anlayışımız da değişmelidir. Giderek mahalli idarelere yetki devri verileceğini söylemişim. Bunun gerekli olduğuna inanıyorum. Önümüzdeki uygulamalar bu şekilde olacaktır ve böylece Türk idarecilerinin de yoresine, bulunduğu beldeye daha iyi hizmet etme imkânları bulunacaktır. Genç kaymakamlarımıza başarılar diliyorum. Bu mutlu günü onlarla beraberce yaşıyorum."

Törenin son konuşmasını Cumhurbaşkanımız Sayın Turgut ÖZAL yapmıştır. Konuşmasının metni aşağıya aynen alınmıştır.

"Yeni Genç Kaymakamlarımız,

Hakikaten bugün burada biraz evvel Sayın Bakanımızın ve ilgili arkadaşımızın ifade ettiği gibi ve bunun da geçtiğimiz yıllarda süratlendiğini görmekten memnuniyetimi ifade ediyorum.

Ben 1950 senesinde Teknik Üniversiteden mezun oldum. Kırk sene geçti. O tarihlerde yurtdışına gidebilmek hemen hemen imkânsızdı. Çok büyük bir şans eseri bulunduğum idare Amerikan yardımını alan ilk idarelerden biriydi. Ve ilk yurtdışına tahmin ediyorum bu idare tarafından eleman gönderilmiştir. Mezun olduktan, işe başladıktan iki sene sonra bir sene süreyle Amerika Birleşik Devletlerine gittim. Tabii bugünkü Türkiye ile Amerika arasında fark olmakla beraber, o günkü Türkiye ile o günkü Amerika arasında uçurumdan fazla bir fark vardı. Yani gittiğimiz zaman şaşırдық, bir nevi hüsrana uğradık. Bu ülkelere nasıl yetişeceğiz korkusuna açıkça kapıldık.

Ama gittiğimiz yerlerde birçok şeyler öğrendik, bu öğrendiklerimizi döndüğümüz zaman tatbik imkânı bulduk, öğrenmeye devam ettik. Bu kurslarda, bu kurslara giren Kaymakamlarımızın bir kısmını ben yurt- dışına gittiğim seyahatlerde ve gittiğim yerlerde bir kısmını görme imkânı buldum, onlarla konuştum. Geldiler, ziyaret ettiler. Tabii ki Ülkemizin gelişen bir ülke olduğunu hemen söylememiz lazım. Gelişen ülkelerin de en önemli ihtiyacı kaliteli, iş bilen, iyi insanlardır, iyi yetişmiş insanlardır. Memleketini seven, milliyetçiliği bu manada daha çok anlayan, insanı seven, insanlara faydalı olmaya çalışan insanlardır. Bizim ülkemiz, evet gelişmektedir ve gelişme yolunda olan ülkelerde, ülkemizin muhtelif bölgeleri arasında farklı anlayış ve farklılıkların olması tabiidir. Bu, tabiatın getirdiği, tarihin getirdiği, muhtelif istilaların getirdiği şartlardan meydana gelmiştir. Memleketimiz sulh içerisinde olduğu müddetçe, uzun müddet bir sulh devresi yaşadığı takdirde ki Cumhuriyet'ten bu tarafa bu sulhu yaşamaktayız. O vakit Ülkemizin muhtelif yerleri arasındaki farklılıkların azaldığını tamamıyla kaldırılmasa bile, standartların birbirlerine yaklaştığını hep beraber müşahade etmekteyiz ki şimdiki görüntülerden söylememiz kabildir.

Kaymakamlarımıza, idarecilerimize eskisinden çok daha fazla görevler düşmektedir. Eski Türkiye'ye yani Cumhuriyetin başlangıç yıllarındaki Türkiye'ye, Osmanlının mirasını alan Türkiye'ye, onun metotlarıyla giden Türkiye ile bugünkü modern Türkiye arasında tabii ki yılların tatbikatında önemli bir farklılıklar meydana gelmiştir. Bugün ekonomik meseleler, kalkınma meseleleri, ulaşım meseleleri, komünikasyondan daha başka konulara kadar eğitim meseleleri artık idarecilerin daha fazla meşgul olduğu konular haline gelmiştir. Bunun da asayiş ve emniyet konularını ufalttığını söylemek istemiyorum. Onların önemi her zaman fazla olmuştur, ama yeni ilave görevler bu söylediğimiz sahalarda yoğunlaşmıştır. Bir başka önemli husus da dikkat ederseniz 1950'lerden bu tarafa ilçe sayımızda olan artıştır. Özellikle 1986 yılından bu tarafa baktığımızda aşağı yukarı 572 olan ilçe sayısı bugün 250'den fazla artırılmıştır. Demek ki % 50'ye yakın bir artış ilçelerimizde vardır. İl sayımız da 50'de 63'tü, 60'da 67'ye geldi, uzun müddet 67 olarak devam etti, şu anda il sayımız da 73'e gelmiş. Türkiye diyorum ki önümüzdeki yıllarda bu rakamların yani il sayısı rakamları da 100'e doğru gidecektir. Gerekçesi basittir, Türkiye artık her şeyiyle merkezden idare edilme yerine, yerinden idare edilmeye ağırlık vermek mecburiyetindedir. Zaman içerisinde bu yerinden yönetimin daha da ağırlığını artırmaya mecburuz. Birdenbire yapamayız, ama kademe kademe yerinden yönetime ağırlık vermek mecburiyetindeyiz. Bunun için ilçelerimizin sayısı arttığı gibi,

illerimizin sayısı da artacak ve meşgul olduğunuz, uğraştığınız bölgeler nispeten eskisine göre ufalacaktır.

Bugünkü meşguliyetlerin içerisinde demin de ifade ettiğim gibi bizim başlangıçtan beri öne aldığımız, öngördüğümüz mahalli idarelerdeki bilhassa İl Özel Yönetimleriyle Valilerin, Kaymakamların üzerinde en çok duracakları hizmetlerin başında zannediyorum eğitim hizmetleri, sağlık hizmetleri ve yol, elektrik, su gibi köye giden, kasabaya giden hizmetlerin daha iyi koordinasyonu, daha iyi yönlendirilmesi geliyor. Çok evvelki yıllarda Valilerin ellerindeki imkânların fevkalâde az olduğunu hepimiz biliyoruz, Kaymakamların da aynı şekilde ama son yıllarda bunun çok büyük şekilde değiştiğini müşahade ettik, birçok yurt seyahatlerinde Başbakanın vatandaşlarımız gelip dertlerini söylerler, adettir, özellikle Güneydoğuda, Doğu Anadolu'da cebinize bir de mektup koyarlar, mektupları açtığınız zaman bunların büyük bir kısmı yardım isteyen mektuplardır, iş isteyen mektuplardır. Ondan sonra sıkıntıda olanları, dertlerini ve hastalıkla ilgili bazı meseleleridir. Tabii ki bazılarını da açar o anda hemen okurdum, sonra da döner yanımızda bulunan ya Kaymakam ve Valiye veya Belediye Başkanına işte bu kimseye bu zata biraz yardım edin, tabii ki imkân olmayan Vali, Kaymakam, Belediye Başkanı nasıl yardım etsin? Cebinden çıkarıp bir şey verse, değil hiç kimsenin ihtiyacını karşılayamaz. Sonunda bu meşhur sosyal dayanıştirma, geliştirme fonlarını ortaya koyduk. Çok tenkit edildi, ama zannediyorum en iyi yapılan hizmetlerden birisi olmuştur. Çünkü, bir memleketin gelişmesinde bizim inancımıza göre aşağıdaki insanların yani güçsüz insanların bir payı vardır. Herkes üzerinde bir payı vardır, zenginler üzerinde, herkes üzerinde bir payları vardır, o payların verilmesi lazımdır, o payları veren ülkeler ileri giderler, o payları vermenin yolundan bir tanesi de Devletin bunu temin edebilmesidir. İşte bir vakıf sistemi kuruldu, vakıfların başkanları da Valiler ve Kaymakamlardır. Öyle düşündük, bugün bu vakıflar gittiğiniz yerlerde üzerinde duracağınız işlerden bir tanesidir. Bu, çünkü paranın yerine mahsup olması da fevkalâde önemlidir. Sade bağırmanın, çağırmanın değil, sesi fazla çıkanın değil, hakiki ihtiyaç sahibini bulmak mecburiyetindesiniz. Onlara, hizmetler, onlara yardımlar götürüldüğü zaman cemiyet daha mesut olacaktır. Allah da o cemiyete yardım edecektir. Hep gördüğüm, anladığımız durum budur. Tabii Kaymakamlarımıza, Valilerimize ilave imkânlar sağlanmıştır, bugünkü şartlar içerisinde onların hem vasıtaları bakımından takibi de gene Valilere ve Kaymakamlara düşmektedir. Bölge iç- olduğu görülecektir. Diğer taraftan bazı idarecilerimizin işlerinin yakından takibi de gene Valilere ve Kaymakamlara düşmektedir. Bölge içerisinde özellikle, çünkü Vali ve Kaymakamlar İçişleri Bakanlığının

temsilcisi değil, bütün Devletin temsilcisidirler. Yani oradaki bütün Bakanlıkları da aynı şekilde temsil etmektedirler. Böyle düşünmek mecburiyetindeyiz, zaman içerisinde Vali ve Kaymakamlarımıza ilâve görevler ve imkânlar temin edilmesi lazımdır.

Yurtdışına çıkanların bu işi arada bir tekrar yapmalarında fayda mütalaa ederim, yani sade bir defaya mahsus göndermeyiniz, belli bir süre geçtikten sonra bir kere daha ne oluyor, ne bitiyor, dışarıda, görmelerinde fayda vardır. Bunu da bir programa bağlamakta fayda var, bunun yanında memleketimizde iletişim sistemi, haberleşme sistemi fevkalâde modern hale gelmiştir. Uydu yayınlar gitgide artmaktadır, uydu yayınlar marifetiyle hemen hemen her gittiğiniz yerde bilhassa Kaymakamlarımızın buna dikkat etmelerini, bu uydu yayınları alarak lisan bilgilerine hiç olmazsa bu yolda sahip olmalarını video vs. gibi araçları kullanarak lisan bilgilerini veyahut da yavaş yavaş bu gazeteleri yabancı gazeteleri de okuyarak bilgilerini devamlı tazelemelerini tavsiye ederim. Çünkü okuyan insan gelişir, bugünkü Dünyada gelişmenin tek yolu da okumaya, öğrenmeye devam etmektir. Diplomayı aldık, kursları bitirdik, işimiz bitti. Katiyen bunu söylemeyiniz, burada çok önemli şeyler var, benim kırk senelik meslek hayatımda her seferinde öğrenmeye devam ettim, öğrenmek, bunun sonu da yoktur. Bir konu daha var üzerinde duracağım bu biraz İl Özel İdarelerle sadece alakalı değil, genel olarak Devletin tatbikatı ile ilgili. Biz bir Devlet Planlama Teşkilâtını 1960'da kurduk, ben de orada Müsteşarlık yapmış bir kimseyim, ama zaman içinde gördük ki katı bir merkezi planlama yanlışır. Mümkün olduğu kadar bu katı planlamadan uzaklaşmak mecburiyetini hissettik, zaman içerisinde de uzaklaşmaya başladık, ama genellikle bürokrasi bir meseleye başladığı zaman kolay kolay da onu bırakmıyor. Yani sizin de bürokraside en çok dikkat edeceğiniz formaliteler vs. önünüze geldiği zaman bu formaliteler acaba doğru mu, değil mi? diye bakıp vatandaşı bu formalitelerden uzaklaştırmanın yollarının işi basitleştirmenin, kolaylaştırmanın yollarını muhakkak bulmalısınız. Planlamada da aynı şekilde, biz şimdi zannediyorum sayısız projelerin on üç bin mi? on beş bin mi? nerde ise en ufak bir tadilat veyahut da tamirat işi dahi programa giriyor, bunu bu sene değiştirmeliyiz, bunu bu sene planlama global rakamlar olarak vermeli, Bakanlıklar kendi işlerini kendi şeylerine göre yapmalılar, öncelikler hakkında planlama bir fikir verebilir, onu da yapar, o önceliklerle ilgili olarak da şeylerin hazırladığı, Bakanlıkların hazırladığı, Karayolları, Devlet Su İşleri, Köy Hizmetleri, onların hazırladıkları biz bunları yapacağız şeklindeki raporlar ve planlama bir yerde toplanır ki Devlet hesabını iyi bilsin, yani bir yerde bunun hesabı tutulsun, ama burada onay meselesi vs. gibi

şeylerin süratle ortadan kaldırılması onun yerine bu değişiklikleri çok daha basit yapacak sistemlerin getirilmesi lazım, plan mefhumu daha ziyade sosyalist ülkelerden alınmıştır. Başka batı ülkelerinde daha değişik olarak kullanılmıştır. Fakat görülmüştür ki neticede katiye yakın planlar yapmak fevkalâde mahsurludur. Biz bunu gördük, değiştirmeye çalıştık, mümkün olduğu kadar da değiştik, değiştirdik. Ama, diyorum ki geldiğimiz bir kademe var, bu kademede planlamayı bu hale sokmak mecburiyetindeyiz, bu suretle de Devlet Planlama Teşkilatı hiç olmazsa sektörlerle ilgili faaliyetlerini daha başka türlü yoğunlaştırabilir, araştırmalar yapabilir, ufak bir takım formalitelerle uğraşacağına etütlerinin araştırmalarını daha yaygın bir hale getirebilir, bunlara ait bir takım dokümanlar ortaya koyar, o dokümanlardan da bir çok kimseler istifade edebilirler.

Yeni arkadaşlarımıza da bazı tavsiyelerim var. En önemli konu insanı sevmektir yani bulunduğunuz yerde insanlara hiç gücünmeyiniz, biz gelişen değişen bir ülkeyiz, sizler umumiyetle çekeceğiniz yerler belki de yeni ilçe yapılan yerlerdir. Bunlar nahiyelikten veya köylükten ilçeliğe gelmiş yerlerdir. Ülkemize baktığımız zaman şunu görebilirsiniz; büyük bir değişim halinde olduğumuz için aynı anda gördüğümüz manzara, manzaralar yani insanlarla ilgili olarak gördüğümüz manzaralar, tutumlarla davranışlarla ilgili manzaralar, şöyle bir elli senelik periyodu kapsayabilir. Başka ülkelerde bu çok daha dar bir süre içindedir, yani gelişmiş ülke belli bir noktaya gelmiştir. İnsanların kılık kıyafetleri birbirine benzer, anlayışları, tutumları birbirine benzer, ama gelişmekte olan ülkede insanlar arasındaki farklılıklar büyüktür. Sakın bu farklılıkları görüp de insanlar hakkında yanlış fikirlere gelmeyiniz, bu farklılıklar tabii farklılıklardır. Gelişen her ülkede olacak farklılıklardır, onlara suhuletle yaklaşınız, öğrenmelerine, gelişmelerine yardımcı olunuz. Bunu yaptığınız takdirde zaten ben şunu da hissediyorum, bizim insanımızın öğrenme kabiliyeti fevkalâde fazladır. Çok yerde çok dışarda birçok kimselerle temas ettim, temaslardan aldığım Türk insanı ile ilgili bilgiler bu söylediğimi doğrulamaktadır. Adamcağız köyünden çıkar vaktiyle Almanya'ya gider yolda ayağı birbirine dolaşır caddeyi geçerken, aradan altı ay sonra, sekiz ay sonra yurduna döndüğü zaman yepyeni bir elbise, fötr şapka adamı tanıyamazsınız. Bu demek ki hemen değişmesi, yeniliğe adapte olması fevkalâde kolaydır, şeye bakarsınız mesela en son aletleri kullanmakta da fevkalâde mahiriz. Ben zannediyorum ki Türkiye'nin köylerindeki video sayısı Almanya'dan fazladır, nereden geliyor bunlar? Dışarıdaki işçilerimiz getiriyor veya içeriden alıyorlar, yani yeniliğe karşı da fevkalâde yakın bir insanımız var. Bu insanları irtica veya gericilikle suçlamanın saçma sapan bir iş olduğu ka

naatindeyim. Aslında insanlarımızın hemen büyük çoğunluğu ilerici yani ileriye

dönük, gelişmeye mütemayil, yeni şeyleri, yenilikleri seven insanlardır. Bu anlayışla insanlara yaklaşmanız lazım. Aralarında münakaşaların, kavgaların sühuletle halledilmesine yardımcı olmak lazım.

Kaymakamın bir önemli vazifesi de her işi mümkün olduğu kadar mahkemelere götürmeden çözmesi lazım, bizim işlerimizin birçoğu nedense eh., git mahkemeye çöz gel deniliyor, hakimlere de bir sürü iş çıkartıyoruz, bir sürü ıvır zıvır işlerle onlar da uğraşıyorlar, ondan sonra da davalı bir cemiyet haline geliyoruz. Bunu da idarenin çözebileceği metotlar, inisiyatifler lazımdır ve ben inanıyorum ki idarecilerimiz iyi yetiştigi takdirde ve insanlarla iyi münasebet kurduğu takdirde birçok konular gönül rızası ile mahkemelere gitmez, anlaşılır. iki taraf anlaşır, mutabakata varırlar mesele biter, kan davaları da böyledir, arazi itilafları da böyledir. Tahminim bunların bu şekilde sürdürülmesinde daha büyük faydalar ancak idarecilerimizin iyi yetiştirmeleri, meseleleri anlamaları ile mümkün olacaktır.

Ben yeni Kaymakamlarımıza bu görevlerinde başarılar diliyorum. Allah onları daya iyi hizmetler veren insanlar etsin. Teşekkür ederim.”

● Ankara Polis Kolejinin 1989 - 1990 yılı mezunları için 13 Haziran 1990 günü düzenlenen törene İçişleri Bakanı Sayın Abdülkadir AKSU da katılmış ve mezunlara hitaben yaptığı konuşmasında; ileride polis teşkilatında amir ve yönetici olarak görev almak üzere öğrenimlerine Polis Akademisinde devam edecek olan mezunların, bilgi ve becerilerin kazandırılmasının yanı sıra, fikri, bedeni ve ruhi yönden de mükemmel birer insan olarak yetiştirmelerinin hedeflendiğini vurgulayarak, bundan sonraki eğitim ve meslek hayatlarında da üstün başarı ve mutluluklar dilemiştir.

● İçişleri Bakanı Sayın Abdülkadir AKSU, 14 Haziran 1990 tarihinde yapılan Uzman Jandarma Okulu Üçüncü Dönem Mezunları Diploma Töreni ile 15 Haziran 1990'da yapılan 53. Dönem Jandarma Teğmenlerinin Diploma Törenine katılmış ve her iki törende de birer konuşma yaparak, mezunlara bundan sonraki hayatlarında başarılar dilemiştir. Yetiştirmelerinde emeği geçenlere teşekkür etmiş ve mezunlardan ülke hizmetinde neler beklendiğini, hangi ilke ve prensiplere göre bu hizmeti gerçekleştirmeleri gerektiğini de sözlerine eklemiştir.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Çalışmaları **Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü**

● 7-15 Mayıs 1990 tarihleri arasında İçel ilinde 4. Dönem 11 Nüfus ve Vatandaşlık işleri Müdürleri Semineri yapılmıştır. Seminere 71 müdür katılmıştır.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- Sivil Savunma Genel Müdürlüğünce, Sivil Savunma Kolejinde teşkilat personeli için 2.4.1990-29.6.1990 tarihleri arasında 323/54. Dönem "Sivil Savunma Temel Eğitim Kursu" açılmış olup, kurstan 38 personel mezun olmuştur.

- 2.4.1990 - 13.4.1990 tarihleri arasında Sivil Savunma Kolejinde yapılan 324/2. Dönem "İlk Yardım Öğretmenliği Kursunu 43 personel başarıyla tamamlamıştır.

- Genel Müdürlükçe, il ve ilçe belediyeleri itfaiye personeli için

- 28.5.1990- 26.6.1990 tarihleri arasında "İtfaiye Temel Eğitim Kursu" gerçekleştirilmiş ve kurstan 36 itfaiyeci mezun olmuştur.

- Eğitim Dairesi Başkanlığı

- 26.3.1990 - 26.6.1990 tarihleri arasında 9. Dönem Yabancı Dil Kursu düzenlenmiş olup, kursa 59 Kaymakam Adayı katılmıştır.

- Bakanlığımız Merkez Birimlerinde görevli müracaat memurlarının hizmet verimliliğini artırmak amacıyla 30.4.1990-4.5.1990 tarihleri arasında 1. Dönem Müracaat Memurları Kursu düzenlenmiştir. Kursa 23 memur katılmıştır.

- Hızlı okuma ve anlama alışkanlığının kazandırılması amacıyla

- 10.5.1990- 23.5.1990 tarihleri arasında düzenlenen 1. Dönem Okuma ve Anlama Kursu, 11 üst düzey yöneticinin katılımıyla gerçekleştirilmiştir.

- 15 Ocak 1990 tarihinde başlayan ve 45 Mülki İdare Amiri, 4 Genel İdare ve 1 Emniyet Hizmetleri sınıfından olmak üzere 50 kişinin katılımıyla gerçekleştirilen 8. Dönem Yabancı Dil Kursu 11.5.1990 tarihinde sona ermiştir.

- 21-25 Mayıs 1990 tarihleri arasında 22. Dönem Kaymakamlar Semineri yapılmıştır. Turizm Mevzuatı konusunda kaymakamların bilgilerini artırmak amacıyla Konya'da düzenlenen seminere 25 Turistik ilçe Kaymakamı katılmıştır.

- Yazı işleri Müdürlerinin çalışmalarını daha başarılı yürütmelerini sağlamak amacıyla, 4. Dönem İl - ilçe Yazı işleri Müdürleri Semineri 11-29 Haziran 1990 tarihleri arasında yapılmış olup, seminere 40 müdür katılmıştır.

Emniyet Genel Müdürlüğü

● 2.4.1990 - 20.4.1990 tarihleri arasında Samsun, Bursa ve Eskişehir Polis Okulları Müdürlükleri bünyesinde açılan Temel Eğitim Kurslarına, 822 personel katılmış ve tamamı kursu başarı ile bitirmişlerdir.

● 12.3.1990- 13.4.1990 tarihleri arasında Emniyet Genel Müdürlüğü Eğitim Dairesi Başkanlığı eğitim ünitelerinde 7 Emniyet Amiri ve 17 Baş komiser;

12.3.1990-6.4.1990 tarihleri arasında da İzmir 100. Yıl Polis Okulu Müdürlüğünde 137 Komiser Yardımcısı,

katıldıkları hizmet içi eğitimi başarı ile tamamlamışlardır.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

● 9-15.6.1990 tarihleri arasında İsveç'in Göteborg kentinde yapılan "Trafik ve Hayat Kalitesinin Yükseltilmesi" konulu toplantıya Bakanlığımızı temsilen Mahalli İdareler Genel Müdürü Akif TİĞ ile Siirt Valisi Atilla KOÇ katılmışlardır.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

● "Sivil Savunma, İtfaiye, İkaz, Alarm, Kurtarma, İlk Yardım, Sığınaklar, Radyasyon Güvenliği ve Sivil Savunma ve İtfaiye Araçlarının Nato Standartlarına Uygunluğu" konularında Japon ilgili makamlarıyla görüşmelerde bulunmak üzere Japonya'nın Tokyo, Yokohama, Hiroşima, Kitakyushu ve Nagazaki şehirlerinde 14-26.5.1990 tarihleri arasında görüşme ve incelemelerde bulunmak üzere İçişleri Bakanlığı Müsteşarı M. Veedi GÖNÜL başkanlığında, Sivil Savunma Genel Müdürü A. Turan BOZKIR, İstanbul Teknik Üniversitesinden Yangın Uzmanı Abdurrahman KILIÇ ile Bursa Sivil Savunma Müdürü Zeki DÜZGİDER Japonya ya gitmişlerdir.

● 25.5.1990-5.6.1990 tarihleri arasında Federal Almanya'nın Hannover Şehri yakınındaki Harpstadt'da 29-31.5.1990 tarihleri arasında yapılan "Nato Sivil Savunma Komitesinin NBC Uyarı ve Keşif Sistemleri Uzmanlar Kurulu" toplantısına katılmak ayrıca; Born ve Frankfurt Şehirlerindeki itfaiye ve Sivil Savunma ile ikaz alarm sistemleri konularında görüşmelerde bulunmak üzere Sivil Savunma Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Sabahattin ÖZÇELİK başkanlığında toplam 8 kişilik bir heyet Almanya'ya gitmiştir.

Emniyet Genel Müdürlüğü

● 1.4.1990-15.6.1990 tarihleri arasında ABD'de FBI Ulusal Akademisi tarafından düzenlenen 161. dönem FBI kursu yapılmış ve kursa Şanlıurfa kadrosunda görevli Komiser H. Güngör ŞAHİN katılmıştır.

● 9-11.4.1990 tarihleri arasında İngiltere/Briminham'da, Milletlerarası Eğitim Malzemeleri konulu Fuara Eğitim Daire Başkanı M. Salih TUZCU ile Personel Daire Başkanı Ali KOLAT katılmışlardır.

● 23-27.4.1990 tarihleri arasında Amerikan Gümrükler Servisi tarafından düzenlenen Denizaşırı İdareler Eğitimi konulu programa, Edirne Emniyet Müdürlüğünde görevli Emniyet Amiri Faruk YÜCEL iştirak etmiştir.

● 7-11.5.1990 tarihleri arasında Avusturya/Viyana'da yapılan 12 nci Başkent Emniyet Müdürleri Avrupa Konferansına Ankara İl Emniyet Müdürü Mehmet AĞAR katılmıştır.

● 7-12.5.1990 tarihleri arasında ABD Hava Kuvvetleri Komutam Francis R. DILION'un davetlisi olarak, Emniyet Genel Müdürü Necati BİLİCAN ve beraberindeki bir heyetin katılmaları sağlanmıştır.

● 12-25.5.1990 tarihleri arasında Yugoslavya/Belgrad'da DE A Milletlerarası Eğitim Ofisince düzenlenen Uyuşturucu Tatbikatları ve Haber Alma Teknikleri konulu kursa, Kaçakçılık, İstihbarat ve Harekât Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı Selim ŞENTÜRK, Komiser Yardımcısı Erdoğan ESER ve Polis Memuru Ramazan ŞAHİN katılmışlardır.

● 14-19.5.1990 tarihleri arasında Kriminal Araştırma ve Soruşturma Merkezi Büro Müdürlüğünün daveti üzerine, Gümrük ve bazı polis birliklerini ziyaret için İstanbul Emniyet Müdür Yardımcısı İhsan ÜNÜL ile Şube Müdürü Mestan ŞENER Hollanda'ya gitmişlerdir.

● 16-18.5.1990 tarihleri arasında Fransa/Lyon'da yapılan "Uluslararası Sahtecilik" konulu 7 nci Interpol Seminerine Interpol Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü İdris GÖKÇAY iştirak etmiştir.

● 21-22.5.1990 tarihleri arasında Türk-Sovyet Ortak Kontrol Komisyonunun 11 inci dönem toplantısı sonunda imzalanan dönem protokolü uyarınca bir günü Türk bir günü Sovyet tarafında olmak üzere, tarafların heyet üyelerinin katılacağı çalışma grubu toplantısına Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü İbrahim SOLMAZ katılmıştır.

● 21-22.6.1990 tarihleri arasında Fransa/LYON'da yapılan İnterpol Avrupa , İstihbarat Görevlileri. 2. toplantısına İnterpol Daire Başkanlığında görevli Baş komiser Hülya OKAN gitmiştir.

● 22-29.6.1990 tarihleri arasında SSCB/Moskova'da Hukuki, Ticari ve Cezai konularda Adli Yardımlaşma Sözleşmesi ile ilgili yapılan müzakerelere Genel Müdür Yardımcısı Mehmet GÜNDOĞDU iştirak etmiştir.

Resmi Gazetede Yayımlanan Atama Kararları

● 9 Nisan 1990 tarih ve 20487 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 90/337 sayılı karar ile aşağıda görev yerleri ile ad ve soyadları yazılı şahısların karşılarında belirtilen yeni görevlere tayin edilmeleri; İçişleri Bakanlığının 5/4/1990 tarihli ve 858 sayılı yazısı üzerine, 5442 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi ve 2451 sayılı Kanuna göre, Bakanlar Kurulu'nca 7/4/1990 tarihinde kararlaştırılmıştır, r

Adı ve Soyadı	Eski Görevi	Yeni Görevi
Ali Sakallı	Bitlis Valisi	Afyon Valisi
Aydın Güçlü	Alanya Kaymakamı	Bitlis Valisi
Alpaslan Karacan	Şanlıurfa Valisi	Denizli Valisi
Özdemir Hanoğlu	Nevşehir Valisi	İçel Valisi
Kutlu Aktaş Oğuz	Malatya Valisi	İzmir Valisi
Kaan Koksall	Tekirdağ Valisi	Malatya Valisi
Bolat Polatoğlu	Adana Emniyet Müdürü	Mardin Valisi
Aykut Ozan	Mardin Valisi	Nevşehir Valisi
Bekir Aksoy	Afyon Valisi	Sivas Valisi
Lütfü Tuncel	Sivas Valisi	Tekirdağ Valisi
Ziyaeddin Akbulut	Mülkiye Başmüfettişi	Şanlıurfa Valisi
Taner Günkut	Zeytinburnu Kaymakamı	Uşak Valisi
Nusret Miroğlu	İçişleri Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı	Yozgat Valisi
Teoman Ünüsan	İçel Valisi	Merkez Valisi
Süleyman Oğuz	Yozgat Valisi	Merkez Valisi
Necati Bilican	Denizli Valisi	Emniyet Genel Müdürü Vali

• 12 Nisan 1990 tarih ve 20490 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan, a) 90/36720 sayılı karar ile;

1 — Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfından münhal bulunan;

1 inci Derece kadrolu Bolu Hukuk İşleri Müdürlüğüne

1 inci Derece kadrolu Ulaştırma Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Uzmanı (Afyon eski Vali Yardımcısı) Hüseyin Boran'ın,

1 inci Derece Sinop Hukuk Müdürlüğüne

1 inci Derece kadrolu Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığı Bolu Tarım İl Müdürlüğü Uzmanı (Tokat eski Vali Yardımcısı) Osman Yılmaz'ın,

3 üncü .Derece kadrolu Yozgat Hukuk İşleri Müdürlüğüne

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Samsun Sanayi ve Ticaret Müdürlüğü Şefi (Bayramiç eski Kaymakamı) O. Turhan Sezen'in, r <

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B, 71, 74 ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddeleri gereğince naklen tayinleri uygun görülmüştür.

b) 90/36721 sayılı karar ile;

1 — Açık bulunan 3 üncü derece kadrolu Mülkiye Müfettişliklerine;

Erzincan Vali Yardımcısı Mustafa Kara,

Seydişehir Kaymakamı Sadık Altın kaynak,

Ahmetli Kaymakamı Kerem' Al,

İğdır Kaymakamı Kemal Çelik,

Ergani Kaymakamı A. Hikmet Tuncer,

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Şube Müdürü Ertuğrul Dokuzoğlu,

Çal Kaymakamı Ahmet Kara,

Of Kaymakamı Alim Barut,

Diyarbakır Vali Yardımcısı Ayhan Nasuhbeyoğlu'nun,

2 — 1 inci Derece kadrolu Mülkiye Başmüfettişliğine,

1 inci Derece kadrolu Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Daire Başkanı Şükrü Samurun,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B ve 76 ncı maddeleri uyarınca naklen atanmaları uygun görülmüştür.

• 22 Mayıs 1990 tarih ve 20525 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 90/36951 sayılı karar ile aşağıda adları yazılı kişilerin şahsa bağlı mer

kez valisi kadrolarına atamaları; İçişleri Bakanlığının 17/5/1990 tarihli ve 3332 sayılı yazısı üzerine 5442 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre, Bakanlar Kurulunca 17/5/1990 tarihinde kararlaştırılmıştır.

Adı ve Soyadı	Unvan	Yeni Görevi
1. Rıza Akdemir	Emekli Vali	Merkez Valisi
2. Reşat Akkaya	Emekli Vali	Merkez Valisi
3. Sabit Arlı	Emekli Vali	Merkez Valisi
4. Güngör Aydın	Emekli Vali	Merkez Valisi
5. Kemal Bozbay	Emekli Vali	Merkez Valisi
6. Burhanettin Çakar	Emekli Vali	Merkez Valisi
7. A. Fuat Çapanoğlu	Emekli Vali	Merkez Valisi
8. Mithat Çekin	Emekli Vali	Merkez Valisi
9. M. Zeki Demirkan	Emekli Vali	Merkez Valisi
10. M. Nuri Erdem	Emekli Vali	Merkez Valisi
11. M. Nüzhet Erman	Emekli Vali	Merkez Valisi
12. M. Hayri Güler	Emekli Vali	Merkez Valisi
13. Mehmet Karasarlıoğlu	Emekli Vali	Merkez Valisi
14. Enver Kozanoğlu	Emekli Vali	Merkez Valisi
15. E. Berki Koçoğlu	Emekli Vali	Merkez Valisi
16. Raf ettin Küçüktiryaki	Emekli Vali	Merkez Valisi
17. Ümmet önalın	Emekli Vali	Merkez Valisi
18. Doğan Pazarcıklı	Emekli Vali	Merkez Valisi
19. Yener Rakıcıoğlu	Bakanlık Müşaviri	Merkez Valisi
20. İlhan Sözen	Emekli Vali	Merkez Valisi
21. H. Nevzat Şensoy	Emekli Vali	Merkez Valisi
22. M. Recai Tosyalı	Emekli Vali	Merkez Valisi
23. Naim Ural	Emekli Vali	Merkez Valisi
24. Necmettin Utkan	Emekli Vali	Merkez Valisi
25. Kaya Uyar	Emekli Vali	Merkez Valisi
26. Kadir Uysal	Emekli Vali	Merkez Valisi

MEVZUAT BÖLÜMÜ

1 NİSAN 1990 - 30 HAZİRAN 1990 TARİHLERİ ARASINDA RESMÎ GAZETE DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKÎ İDARE İLE İLGİLİ MEVZUAT (KRONOLOJİK FİHRİST)

Derleyen

Haydar ÖZTÜRKÇÜ

Kitaplık ve Dokümantasyon

Hizmetleri Şefi

1 — KANUNLAR

Yayımlandığı Resmi Gazetenin				
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
22.3.1990	3619	Danıştay Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun	10.4.1990	20484
5.4.1990	3622	6.1.1982 Tarih ve 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun	10.4.1990	20484
4.4.1990	3621	Kıyı Kanunu	17.4.1990	20495
12.4.1990	3624	Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı Kurulması Hakkında Kanun	20.4.1990	20948
19.4.1990	3628	Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu	4.5.1990	20508
16.05.1990	3647	İki İl ve Beş İlçe Kurulması ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	18.5.1990	20522
9.5.1990	3644	130 İlçe Kurulması Hakkında Kanun	20.5.1990	20523
23.5.1990	3652	12.6.1933 Tarihli ve 2313 Sayılı Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkında Kanunun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun	30.5.1990	20533

6.6.1990	3657	Devlet Memurları Kanununun Bir Maddesinde 20.6.1990	20554
		Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	
7.6.1990	3658	3.11.1990 Tarihli ve 2330 Sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun	20554
6.6.1990	3653	Cezaların İnfazı Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Türk Ceza Kanununun 13 üncü Maddesinin Son Fıkrasının Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun	20559

II — KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER

Yayımlandığı Resmi Gazetenin

<u>Tarihi</u>	<u>Sayısı</u>	<u>Konusu</u>	<u>Tarihi</u>	<u>Sayısı</u>
16.1.1990	KHK/406	2443 ve 3056 Sayılı Kanunlarla, Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	190 Sayılı	20484
13.3.1990	KHK/409	Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	10.4.1990	20488
9.4.1990	KHK/412	Toplu Konut Kanununa Bazı Maddeler Eklennesi ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname	10.4.1990	20488
9-4.1990	KHK/414	Tasarufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun ile 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde ve 223 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname	10.4.1990	20488
9.4.1990	KHK/413	2935 Sayılı Kanun İle 285 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	10.4.1990	20488
8.4.1990	KHK/417	Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	11.4.1990	20489
9.4.1990	KHK/418	Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde	11.4.1990	20489

		Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	13.4.1990	20491
		190 ve 355 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	13.4.1990	20491
25.3.1990	KHK/411	Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında 179 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	13.4.1990	20491
9.4.1990	KHK/419	Çeşitli Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	13.4.1990	20491
9.4.1990	KHK/420	2935 Sayılı Kanun ile 285 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	13.4.1990	20491
13.4.1990	KHK/421	Şiddet Olaylarının Yaygınlaşması ve Kamu Düzeninin Ciddi Şekilde Bozulması Sebebine Dayalı Olağanüstü Hal'in Devamı Süresince Alınacak İlave Tedbirlere İlişkin Kanun Hükmünde Kararname	10.5.1990	20514
10.4.1990	KHK/424	Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında 285 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde	10.5.1990	20514
18.5.1990	KHK/426	Olağanüstü Hal Kanununa İki Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun Hükmünde	22.5.1990	20525
18.5.1990	KHK/427		23.5.1990	20526

III— TBMM KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
3.4.1990	91	25 Mart 1984 Tarihinden Bugüne Kadar Belediyelerde ve İl Genel Meclislerinde Yapıldığı İddia Edilen Kanunsuz, Usulsüz ve Yolsuz Uygulamaları Tespit Etmek Amacıyla Bir Meclis Araştırması Komisyonu Kurulmasına İlişkin Karar	7.4.1990	20485
3.5.1990	95	25 Mart 1984 Tarihinden Bugüne Kadar Belediyelerde ve İl Genel Meclislerinde Yapıldığı İddia Edilen Kanunsuz, Usulsüz ve Yolsuz Eylem ve Uygulamaları Tespit	12.5.1990	20516

Yayımlandığı Resmi Gazetenin

		Etmek Amacıyla Kurulan (10/72) Esas Numaralı Meclis Araştırma Komisyonuna Üye Seçimine İlişkin Karar		
23.5.1990	97	Batman ve Şırnak İllerinde Olağanüstü Hal İlanına Dair Karar	25.5.1990	20528
5.6.1990	98	Türkiye Büyük Millet Meclisinin Tatile Girmesine İlişkin Karar	8.6.1990	20542
5.6.1990	99	(10/72) Esas Numaralı Meclis Araştırması Komisyonunun Görev Süresinin Uzatılmasına İlişkin Karar	8.6.1990	20542
5.6.1990	100	Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonunun, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Tatili Sırasında da Çalışabilmesine İlişkin Karar	8.6.1990	20542
5.6.1990	101	Dilekçe Komisyonunun, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Tatili Sırasında da Çalışabilmesine İlişkin Karar	8.6.1990	20542
5.6.1990	102	(10/72) Esas Numaralı Meclis Araştırması Komisyonunun, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Tatili Sırasında da Çalışabilmesine İlişkin Karar	8.6.1990	20542
5.6.1990	103	(10/64) Esas Numaralı Meclis Araştırması Komisyonunun, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Tatili Sırasında da Çalışabilmesine İlişkin Karar	8.6.1990	20542
5.6.1990	104	Olağanüstü Halin 8 İlde Yeniden Uzatılmasına Dair Karar	8.6.1990	20542

VI — TÜZÜKLER

Yayımlandığı Resmi Gazetenin

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
3.3.1990	90/217	Türk Hava Kurumu Tüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Tüzük	13.4.1990	20491

V—BAKANLAR KURULU KARARLARI

Yayımlandığı Resmi Gazetenin

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
3.3.1990	90/214	6772 Sayılı Kanun Kapsamına Giren Kuramlarda Çalışan İşçilere 1990 Yılında Yapılacak İlave Tediye Dair Karar	2.4.1990	20480

26.2.1990	90/173	Teşebbüs, Müessese ve Bağlı Ortaklıklara 7.4.1990	20485
		Konuları ile İlgili Görev Verilmesi, Doğan Zazar ve Mahrum Kalman Kârın Hazinece Karşılanması Hakkında Kararnameye Ek Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar	
22.3.1990	90/278	Tarım Satış Kooperatifi Ana sözleşmesi ile 8.4.1990	20486
		Tarım Satış Kooperatifleri Birliği Ana-sözleşmesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Karar	
5.3.1990	90/221.	«Nöroşirurji Derneğinin Adında «Türk», 10.4.1990	20488
		Akaryakıt Bayileri, Petrol ve Gaz Şirketleri İşveren Sendikasının ve «General Motor Otomotiv Sanayi Limited Şirketinin Unvanlarında «Türkiye» Kelimesinin Kullanılmasına İzin Verilmesine Dair Karar	
8.3.1990	90/235	Türkiye'nin İslam Konferansı örgütü 10.4.1990	20488
		Bünyesinde Faaliyet Gösteren İslam Tarih, Sanat ve Kültür Araştırma Merkezine Bağışta Bulunmasına Dair Karar	
15.3.1990	90/268	Yurtdışına Çıkışlarda Uygulanacak Esaslar 10.4.1990	20488
		Hakkında Değişiklik Yapılmasına Dair Karar	
9.4.1990	90/341	Geliştirme ve Destekleme Fonu Kurulması 10.4.1990	20488
		Hakkında Karar'da Değişiklik Yapılmasına Dair Karar	
9.4.1990	90/342	Yatırımları, Döviz Kazandırıcı Hizmetlerin ve 10.4.1990	20488
		İşletmelerin Teşviki ve Yönlendirilmesine Ait Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar	
3.2.1990	90/220	İstanbul Atatürk Hava Limanı Sınırları İçinde 12.4.1990	20490
		Serbest Bölge Kurulmasına Dair Karar	
30.3.1990	90/291	1318 Sayılı Finansman Kanunu'nun Taahhüt Alım 12.4.1990	20490
		Vergisi İle İlgili Tarifelerdeki Vergi Miktarlarına Dair Karar	
25.3.1990	90/292	Ham Petrol ve Petrol Ürünlerinin Alım, Satım, 12.4.1990	20490
		Fiyatlandırma Esasları ile Akaryakıt Fiyat İstihkar Fonu'nun İşleyişi Hakkında Kararın 7 nci Maddesine Bir Fıkra Eklenmesine Dair	
23.3.1990	90/308	Gümrük Hattı Dışı Eşya Satış Mağazaları 12.4.1990	20490
		Açılması ve Gerekliğinde Bu Mağazalardan Yapılacak Satışlara Prim Verilmesi	

Hakkında Kararda Değişiklik Yapılması
Hakkında Karar

8.3.1990	90/234	Bazı Av Hayvanlarının Yurt Dışına Çıkarılmasına İzin Verilmesine Dair Karar	13.4.1990	20491
2.4.1990	90/328	Kurumların İhracat ve Dış Navlun İstisnasından Yararlanmaları İçin Gerekli Olan Asgari İhracat Tutarları İle Uygulanacak İstisna Oranlarının Yeniden Tespitine Dair Karar	13.4.1990	20491
13.3.1990	90/238	Bazı Kişilere Türk Vatandaşlığının Kaybettirilmesine ve Çıkma İzni Verilmesine Dair Karar	16.4.1990	20494
18.3.1990	90/286	140 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilmesine Dair Karar	22.4.1990	20500
18.3.1990	90/367	Türkiye Kürdistan Ekonomik ve Sosyal Yapı İsimli Kitabın Türkiye'ye Sokulmasının ve Dağıtılmasının Yasaklanmasına Dair Karar	1.5.1990	20505
18.5.1990	90/460	Olağanüstü Hal Bölgesine Dahil İllerle Bu İllere Mücavir Bazı İllerde Kamu Görevlilerine Verilecek Ek Tazminatın Teshirine Dair Karar	24.5.1990	20527

VI — YÖNETMELİKLER

A — BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

			Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
8.3.1990	90/245	Aday Memurlarının Yetiştirilmelerine Dair Genel Yönetmeliğin 24 üncü Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik	13.4.1990	20491
8.3.1990	90/245	Güvenlik Soruşturması Yönetmeliği	13.4.1990	20491
Konusu			Tarihi	Sayısı
31/1/1982 Tarih ve 17591 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanarak Yürürlüğe Giren Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Fonlar Yönetmeliğinin Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik			5.4.1990	20483

Ölçü ve Ölçü Aletlerinde Alınacak Muayene ve Damgalama Ücret	8.4.1990	20486
Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik		
Ölçü ve Ölçü Aletlerinin Tamir ve Ayarını Yapacak Kişilere Verilecek Yetki Belgesi Hakkında Yönetmelik	8.4.1990	20486
Orman Kadastro Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	11.4.1990	20489
İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliğinin 7/C, 8 ve 9 uncu Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik	18.4.1990	20436
Karayoluyla Şehirlerarası Yolcu Taşımaları Hakkında Yönetmeliğin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	20.4.1990	20498
Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği	2.5.1990	20506
		Mükerrer
Genel Nüfus Sayım Komiteleri ve Bürolarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esaslarına Ait Yönetmeliğin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik	3.5.1990	20507
Asayiş Müessir Bazı Fiillerin Faillerinin Yakalanmasına Yardımcı Olanlara Verilecek Ödül Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	10.5.1990	20514
Ölçü ve Ölçü Aletlerinin İthal ve İhracatında Uygulanacak İşlemlere Dair Yönetmelik	10.5.1990	20514
Polis Koleji Yönetmeliği'nin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair	16.5.1990	20520
Gıda Katkı Maddeleri Yönetmeliği	7.6.1990	20541
Türkiye Serbest Muhasebeci, Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği Yönetmeliği	11.6.1990	20545
Gümrük Kanununun Uygulanmasına Dair Gümrük Yönetmeliğinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik	21.6.1990	20555

VII — TEBLİĞLER VE GENELGELER

Yayımlandığı Resmi Gazetenin

Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
90/5	İthalatta Haksız Rekabetin Önlenmesine İlişkin Tebliğ	3.4.1990	20481
162	Gelir Vergisi Genel Tebliği	14.4.1990	20492
	1990 Yılı Mart Ayında DPT Müsteşarlığınca Verilen Yatırım Teşvik Belgelerinin Sektörel Dağılımını	15.4.1990	20493
6	Katma Değer Vergileri Mükelleflerinin Ödeme Kaydediği	1.5.1990	20505

Cihazları Kullanmaları Mecburiyeti

- 163 1990 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı 12.5.1990 20516
- 36 1991 Mali Yılı Bütçe Çağrısı 22.5.1990 20525
- 204 Gelir Vergisi Genel Tebliği 24.5.1990 20527
- 25 Katma Değer Vergisi Genel Tebliği 5.6.1990 20539
- 8 Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği 5.6.1990 20539
- 17 Görevine Son Verilen Veya Devlet Memurluğundan Çıkarılan Memurlar İçin Düzenlenecek Bildirim Formunun Kullanılmasına Dair Tebliğ 10.6.1990 20539
- 25 Katma Değer Vergisi Mükelleflerinin Ödeme Kay- dediği Cihazları Kullanmaları Mecburiyeti Hakkında Kanunla İlgili Tebliğ 15.6.1990 20544
- 8 Karayolları Trafik Kanunu Zorunlu Mali Sorumluk Tarife ve Talimatına Dair Tebliğ 16.6.1990 20549
- 1990 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı 19.6.1990 20550
- 17 Devlet İhaleleri Genelgesi 2553
- 1991 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Esasları Hakkında Genelge 21.6.1990 20555
- Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanun Hakkında Tebliğ 22.6.1990 20555

Kamu Personelinin Yabancı Dil Seviyesinin Tespit tine 26.6.1990 20556
Dair Esaslara İlişkin Tebliğ

MEVZUAT METİNLERİ
KAYMAKAM ADAYLARI YÖNETMELİĞİNİN
10 UNCU MADDESİNİN DEĞİŞTİRİLMESİ HAKKINDA
YÖNETMELİK

Madde 1 — Bakanlık Makamının 4.11.1985 tarihli onaylan ile yürürlüğe konmuş bulunan Kaymakam Adayları Yönetmeliğinin 10 uncu maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

SINAVLARDA DEĞERLENDİRME

Madde 10 — Yazılı Sınavlarda Değerlendirme:

Yazılı sınavlarda değerlendirme, komisyon başkan ve üyelerinin 100 (yüz) üzerinden ayrı ayrı takdir edecekleri notlar toplamının ortalaması alınarak yapılır. Bu ortalama notu 70'den aşağı olanlar yetersiz sayılarak elenir.

Test usulü ile yapılan sınavlarda değerlendirme, önceden hazırlanmış cevap anahtarına göre yapılır.

Yazılı sınav komisyonu sınav sonuçlarını en yüksek not alandan başlayıp sıralandırmak suretiyle bir liste haline getirip, komisyon başkan ve üyelerince imzalanarak diğer sınav evrakları ile birlikte Personel Genel Müdürlüğüne teslim ederler. Sınav sonuçları komisyonca belirlenen sıraya göre Personel Genel Müdürlüğüne ilân edilir.

Sözlü Sınavlarda Değerlendirme

Komisyon başkan ve üyelerinin 100 (yüz) üzerinden ayrı ayrı takdir edecekleri notlar toplamının ortalaması alınarak yapılır. Bu ortalama notu 70 den aşağı olanlar yetersiz sayılarak elenirler. Kesin başarı notu sözlü sınavda alman nottur. Sözlü Sınav Komisyonu, sınav sonuçlarını sözlü sınavda en yüksek not alandan başlayıp sıralandırmak suretiyle bir liste haline getirip imzalayarak diğer sınav evrakları ile birlikte Personel Genel Müdürlüğüne teslim eder. Sözlü sınavda eşit not alanların sıralandırılmasında yazılı sınavdaki başarı sıraları esas alınır.

Personel Genel Müdürlüğü; Komisyonca teslim edilen sözlü sınav başarı

listesindeki sıralamayı esas alarak sınav ilanınca belirtilen kadro sayısı kadar adayı sınavı asil olarak, diğerlerini ise yedek olarak kazanmış ilân eder. Sınav sonucu değerlendirmeleri kesindir.

Madde 2 — Bu Yönetmelik onay tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe girer.

Madde 3 — Bu Yönetmeliği İçişleri Bakanı yürütür.

(Bu yönetmelik 30.3.1990 tarihli Bakan Onayı ile yürürlüğe girmiştir.)

**POLİS AKADEMİSİ EĞİTİM-ÖĞRETİM VE SINAV
YÖNETMELİĞİNİN 13 ÜNCÜ MADDESİNİN (a) FIKRASINDA
DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA YÖNETMELİK**

MADDE 1 — Bakanlık Makamının 25.10.1985 tarihli onayı ile yürürlüğe giren, Polis Akademisi Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin 30.6.1987 tarihli onayla değişik 13 üncü Maddesinin (a) Fıkrasının 5, 7 ve 8 inci bentleri yürürlükten kaldırılmıştır.

GEÇİCİ MADDE — 1989-1990 öğretim yılında, ara sınavlarda tam notun yüzde kırkını tutturamayarak dönem sonu sınavına giremeyen öğrenciler, bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren yapılacak dönem sonu sınavlarına alınırlar.

Dönem sonu sınavlarının, bu Yönetmeliğin, yürürlüğe girdiği tarihten önce yapılanlarına giremeyen öğrenciler hakkında "Engel Sınavı" hükümleri uygulanır.

Bu öğrencilerin, ara sınav not ortalaması, yıl içinde yapılan ara sınavların aritmetik ortalaması alınarak hesaplanır.

MADDE 2 — Bu Yönetmelik, onay tarihinde yürürlüğe girer.

MADDE 3 — Bu Yönetmelik hükümlerini, İçişleri Bakanı yürütür.

(Bu Yönetmelik 12.6.1990 tarihli Bakan Onayı ile yürürlüğe girmiştir.)