

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 62	EYLÜL 1990	SAYI:388
İÇİNDEKİLER		
Şevki PAZARCI	Mülki İdare Amirlerinin İdari Para Cezası Yetkileri	1
Ahmet ÖZER	Anayasa ve Yönetim	17
Ahmet Sezai AYDIN	Amerika Birleşik Devletlerinde Belediye Yerel - Seçimleri	43
Dr. Erol ALPAR	Yönetimi Etkileyen Anayasal ve Diğer	75
Muammer KUTLU	Toplum Kalkınması ve Hukuki Durumu	121
Dr. Turan GENÇ	Kamu Yönetiminde Çalışanların Morali	147
Yrd. Doç. Dr. Remzi FINDIKLI	İnsan Hakları ve Polis	157
Dr. Rafet ÇEVİKBAŞ	Türkiye’de Kamu Yönetimi (Bürokrasi) Siyasal İktidar İlişkisinin Evrimi	167
Tacettin KARAER	Almanların Birleşmesi Öncesinde F.Alman-yada Kamu Yönetimi ve Kamu Personeli	181
Mustafa Ali ÖRNEK	Yeni Yerel Yönetim Mali Sisteminde Nüfus Rakamlarının Seçimi	209
Yusuf YAVAŞCAN	Yönetim - İşletmelerde ve Kamu Yönetiminde Sevk ve İdare	229
HABERLER	İçişleri Bakanlığından Haberler	249
MEVZUAT		
Haydar ÖZTÜRKÇÜ	1 Temmuz - 30 Eylül 1990 Tarihleri Arasında Resmi Gazetede Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat, Mevzuat Metinleri	285

• 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 TEBELLÛR ETTİRMEYE
ÇALIŞMIŞ VE ÇALIŞAN YÜKSEK DEĞERDE AR-
KADAŞLARIMDIR.

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

MÜLKÎ İDARE AMİRLERİNİN İDARÎ PARA CEZASI YETKİLERİ

Şevki PAZARCI

Merkez Valisi

GENEL AÇIKLAMA

Kamu hizmetlerinin düzenli yürütülebilmesi amacıyla, çeşitli konularda Mülkî idare Amirlerine para cezası yetkisi tanınmış bulunmaktadır.

Bu husustaki mevzuat hükümleri incelenerek, genel hatları itibarıyla konunun aydınlatılmasına çalışılmıştır.

Aşağıdaki "İdarî Para Cezası Konuları" başlığının incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, 1988 yılına kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezası miktarları genel olarak tespit olunmuştur.

Para cezalarında önemli hususlardan biri, etkinlik ve caydırıcılık niteliğini taşımasıdır.

Paranın satın alma gücünde görülen değer kayıpları karşısında, uygulanan para cezaları etkinlik ve caydırıcılık niteliğini kaybetmiş ve durum suç ile ceza arasında bulunması gereken hassas dengenin bozulmasına yol açmıştır.

Şimdiye kadar, paranın satın alma gücünde görülen değer kayıplarının giderilmesi için 10.6.1949 tarihli ve 5435 sayılı Kanunun 2 nci maddesinin değiştirilmesi yoluna gidilmiştir.

Son yıllarda, 5435 sayılı Kanunun 2 nci maddesi 12.6.1979 tarih 2248 sayılı ve 22.1.1983 tarihli ve 2790 sayılı kanunlarla değiştirilmiştir.

Ancak, 5435 sayılı Kanunda yapılması öngörülen değişikliklerin, kanunların hazırlanmasında belli usullere bağlı olması ve belirli bir zamana ihtiyaç göstermesi sebebiyle gecikerek gerçekleştirilebilmiştir.

Yukarıda belirtilen sakıncaların giderilebilmesi ve uzun süre ihtiyacı karşılayabilmesi amacıyla;

"765 sayılı Türk Ceza Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Ek Maddeler İlâve Edilmesine, 647 sayılı Cezaların İnfazı Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılma-

sına ve i O Haziran 1949 tarihli 5435 sayılı Kanunun Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun" 7 Aralık 1988 tarih ve 3506 sayı ile kabul edilip, 14 Aralık 1988 tarihli Resmî Gazetede yayınlanarak yürürlüğe konulmuştur.

3506 sayılı Kanunun ikinci maddesiyle hafif para cezasının alt sınırı 5000 lira ve üst sınırı 10.000.000 lira arasında tespit olunmuştur.

Aynı Kanunun "Ek Madde 1" hükmüne göre;

"Nispi nitelikteki vergi ve resim cezaları, nispi para cezaları ve tazminat kabilinden olup mütezayit nispete tabi bulunan para cezaları hariç olmak üzere, kanun ve tüzüklerde alt ve üst sınırları veya bunlardan biri gösterilen veya hiç gösterilmeyen veya sabit bir rakam olarak gösterilmiş bulunan para cezalarından (İdari ve disiplin para cezaları dahil);

a) Türkiye Büyük Millet Meclisinin ilk kurulduğu tarihten önce yürürlüğe girmiş bulunan bütün kanun ve tüzüklerde yazılı olup da daha sonraki tarihlerde Türkiye Büyük Millet Meclisince miktarına dokunulmamış olan para cezaları üç yüz misline,

b) Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul olunup da;

1. 31.12.1939 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezaları yüz seksen misline,

2. 1.1.1940 tarihinden 31.12.1945 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezaları yüz yirmi misline,

3. 1.1.1946 tarihinden 31.12.1959 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezaları altmış misline,

4. 1.1.1960 tarihinden 31.12.1970 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezaları otuz misline,

5. 1.1.1971 tarihinden 31.12.1977 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezaları on sekiz misline,

6. 1.1.1978 tarihinden 31.12.1980 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para .cezaları altı misline,

7. 1.1.1981 tarihinden 31.12.1987 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezaları üç misline,

çıkarılmıştır."

Yukardaki maddede belirtildiği üzere misil uygulanmasında, Kanunun T.B.M.M. ce kabul edilme tarihi değil, yürürlüğe girme tarihi esas alınmıştır.

Ayrıca, kanunlarda para cezasını belirleyen maddede değişiklik yapılması halinde, son değişiklikle ilgili maddenin yürürlüğe giriş tarihi esas alınarak misil uygulaması yapılacaktır.

Para cezalarının artırılmasıyla ilgili 7.12.1988 gün ve 3506 sayılı Kanunla getirilen yeniliklerden biride "katsayı" sisteminin uygulanmasıdır. Böylece, ekonomik hayatın gereği olarak paranın belli bir ölçüde satın alma gücünü kaybetmesi durumunda para cezalarının bu değer düşüşü ile orantılı ve otomatik olarak artırılması sağlanmış olmaktadır.

3506 sayılı Kanunun "Ek Madde 2" uyarınca;

"Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren Ek 1 inci madde kapsamına giren para cezaları; 1988 yılı Bütçe Kanununda 84 olarak belirlenen memur maaş katsayısının artırılması halinde, Bütçe Kanununda her 30 puan artış, bir birim olarak kabul edilerek Ek 1 inci maddeye göre tespit edilen ceza miktarlarının, bulunarak birim sayıyla çarpılması suretiyle belirlenir.

Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra kabul edilecek kanunlardaki para cezaları için de müteakip yıllar, Bütçe Kanununda belirlenen katsayı miktarlarında artırma yapıldığı takdirde birim sayısının tespitinde başlangıç olarak, o kanunun yürürlüğe girdiği tarihteki Bütçe Kanununda geçerli olan Devlet Memurları aylıkları katsayısı esas alınır."

Yukarıya aynen alman Ek 2 nci maddenin birinci fıkrasından anlaşılabacağı üzere, 1988 yılı Bütçe Kanununda, Devlet Memurları için Ocak ayından itibaren uygulanması öngörülen 84 sayısı esas alınmakta ve bu katsayının her otuz puana ulaşan artışı (1) birim olarak kabul edilmekte idi. Ancak, Türk Ceza Kanununda değişiklik yapan 6.12.1989 gün ve 3591 sayılı Kanunla, 3506 sayılı Kanuna eklenen Ek 2 nci maddenin birinci fıkrasında yer alan 30 rakamı 75 olarak değiştirilmiştir.

İDARİ PARA CEZASI KONULARI

1 — Köy Kanunu

18.3.1924 tarih ve 442 sayılı "Köy Kanununun 91 inci maddesine göre;

"İşbu Kanunun bir tanesini köy odasında diğer bir tanesini de köy camii veya mektebinde bulundurmayan köy muhtarı kaymakamın emri ile köy sandığına beş lira ceza parası verir."

Köy Kanunu 1924 yılında yürürlüğe girmiş bulunduğuna göre, 7.12.1988 gün ve 3506 sayılı Kanunun Ek Madde 1/b hükmü gereğince para cezasının 180 misli alındığında $180 \times 5 = 900$ TL. tespit edilmekte ise de; aynı Kanuna göre, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte 5000 TL. den az para cezası olamayacağına göre 900 TL. kanunî asgari miktara çıkarılmak suretiyle ceza miktarı 5000 TL. olarak tespit edilmiş olacaktır.

3506 ve 3591 sayılı Kanunlara göre, 1990 yılında iki kat olarak alınacak bu para cezalarının, sonraki yıllar için ceza miktarları ise;

1988 yılı Bütçe Kanununda 84 olarak belirlenen Memur Maaş Katsayısının Bütçe Kanunları ile her 75 puan artışı bir birim olarak kabul edilip, Ek 1 inci maddeye göre tespit edilmiş olan ceza miktarları, bulunacak birim sayısıyla çarpılmak suretiyle belirlenecektir.

2 — Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu

14.1.1943 tarih ve 4373 sayılı "Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu'nun 6. maddesi uyarınca;

"Taşkın sularla kenar ve setlerin yıkılma ve yarılma tehlikesine maruz bulunması veya yakın arazinin su baskınına uğraması gibi hallerde, hadisenin vuku bulduğu mahallin en büyük mülkiye memurunun emriyle tehlike ile karşılaşan köy ve kasabaların 18 yaşını bitirip 50 yaşını doldurmamış bulunan erkekleri, ellerinde bulunan ve yıkıntıları düzeltmeye yarayacak her türlü alet, edevat ve malzeme ve vasıtalarla tehlike yerine yardıma koşmağa ve gösterilen işlerde çalışmaya mecburdurlar.

Köylünün temin edemeyeceği anlaşılan lüzumlu vasıtaları Nafia Vekilliği önceden kâfi miktarlarda ve taşkın sahalarında bulundurulur.

Tehlike ile karşılaşan veya tehlikeye uğrayan mahaller halkı ile bu afetin önlenemeyeceği anlaşıldığı takdirde, tehlike mıntıkası dışında kalan komşu köy ve kasabalar halkı da birinci fıkra hükümleri dairesinde yardıma çağrılırlar. Bunlar da gösterilen işlerde çalışmaya mecburdurlar.

Mülkî idare mıntıkası ayrı dahi olsa komşu köy ve kasaba halkı tehlikeye maruz mahallin en büyük mülkiye memurunun bu yoldaki emirlerini yerine getirmekle mükelleftir. Şu kadar ki, komşu köy ve kasabaların bağlı bulunduğu vilâyet ve kazaya derhal malûmat verilir ve yardım istenilir.

Yardıma giden komşu köy ve kasabalar halkı da ellerinde bulunan alet ve malzeme ve vasıtaları, ameliyatı idare edenlerin emrine vermeğe mecburdurlar.

Vali ve kaymakamlarla nahiye müdürleri ve köy muhtarları ve civardaki askeri ve jandarma, gümrük muhafaza ve orman koruma kıta komutanları mafevklerinden emir beklemeksizin tehlike ile karşılanan yerlere yardımcı göndermek ve icabında bizzat tehlike yerine gitmekle mükelleftirler."

Aynı Kanunun 15. maddesi gereğince;

"6 ncı maddeye göre taşkınları önlemek, yangın ve yıkıntıları kapamak üzere salahiyetli memurlar tarafından hadise mahalline gitmeleri emrolunanları, hastalık veya diğer makbul bir sebep olmadıkça işbaşına cebren sevk etmeye mahallin en büyük mülkiye memuru mezundur. Bu husustaki emirleri zabıta kuvvetleri derhal ifaya mecburdurlar.

Davet anında köy ve kasabalarında bulunup ta sıhhi vaziyetleri müsait olduğu halde başkaca makbul bir sebep olmaksızın bu davete icabet etmeyenlerle gidip çalışmayanlardan Kaymakamın veya Valinin karan ile 5 liradan 10 liraya kadar hafif para cezası alınır. Bu kararlar katidir ve amme alacaklarının tahsili hakkındaki hükümlere tevfikân icra olunur.

6 ncı maddede yazılı memurlardan hadise mahalline yardımcı göndermeyenlerle bu Kanunun hükümlerini tatbikte ihmalî görülenler hakkında T.C.K.nun 230 uncu maddesi hükümleri tatbik olunur."

4373 sayılı Kanun 1943 yılında yürürlüğe girdiğine göre, 7.12.1988 gün ve 3506 sayılı Kanunun Ek Madde 1/b hükmü gereğince para cezasının 120 misli alındığında $5 \times 120 = 600$, $10 \times 120 = 1200$ TL. tespit edilmekte ise de; aynı kanuna göre kanunun yürürlüğe girdiği tarihte 5000 TL. den az para cezası olamayacağına göre, 600 ve 1200 TL. kanunî asgari miktara çıkarılmak suretiyle ceza miktarı 5000 TL. olarak tespit edilmiş olacaktır.

3506 ve 3591 sayılı Kanunlara göre, 1990 yılında iki kat olarak alınacak bu para cezalarının, sonraki yıllar için ceza miktarları ise;

1988 yılı Bütçe Kanununda 84 olarak belirlenen memur maaş katsayısının Bütçe Kanunları ile her 75 puan artışı bir birim olarak kabul edilip, Ek 1 inci maddeye göre tespit edilmiş olan ceza miktarları, bulunacak birim sayı ile çarpılmak suretiyle belirlenecektir.

3 — Orman Kanunu

31.8.1956 tarih ve 6831 sayılı "Orman Kanunun 69. maddesi gereğince;

"Orman Yangınlarında yangına civar köy ve kasabaların 18 yaşını bitirip 50 yaşını doldurmamış bütün erkek nüfusu beraberinde balta, kürek, kazma, testere gibi yangın söndürmeye yarayacak aletleriyle yangın yerine gitmeye ve yangını söndürmeye mecburdurlar.

Söndürme işine gelenler yangını söndürmeye کافی gelmezse daha ilerdeki köy ve kasaba halkından mükellef olanlar da yangın yerine gönderilirler. Aynı şekilde Vali, Kaymakam ve Nahiye Müdürü ve Köy Muhtarları ve civardaki asker ve jandarma birlik komutanları bölgedeki orman başmüdürü ve onun lüzum göstereceği orman memurları yangın mahalline yardımcı göndermeye ve bizzat gitmeye mecburdurlar. Yangın söndürülmesinde çalışanların bu yüzden hasara uğrayan zati eşya ve teçhizatını Devlet Ormanlarında orman idaresi, diğer ormanlarda alâkalılar tazmine mecburdurlar.

Bu maddenin tatbikatı hakkında Milli Müdafaa, Dahiliye ve Ziraat vekâletlerince bu Kanunun neşri tarihinden itibaren üç ay zarfında bir talimatname hazırlanır."

Aynı Kanunun 23.9.1983 gün ve 2896 sayılı Kanunla değişik 105 inci maddesi uyarınca;

"69 uncu maddeye göre ormanlarda vukua gelecek yangınları söndürmek için yetkili memurlar ve orman teşkilâtı tarafından yangın mahalline gitmeleri emrolunmasına veya mahalli mutat vasıtalarla ilân edilmesine rağmen orman yangını söndürmeye gitmekten imtina edenler veya gidip te çalışmayanlar ve verilen işi yapmayanlar hakkında vali ve kaymakamlar tarafından beş bin lira para cezası verilir.

Ancak, bu cezaya tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde mahalli sulh mahkemesine itirazda bulunulabilir. Bu itiraz evrak üzerinde incelenir, bu konuda verilen kararlar kesindir."

Orman Kanununun ceza ile ilgili 105 inci maddesi 1983 yılında yürürlüğe girdiğine göre, 7.12.1988 gün ve 3506 sayılı Kanunun Ek Madde 1/b hükmü gereğince para cezasının üç misli alınmak suretiyle ceza miktarı 15.000 TL. tespit olunmaktadır.

3506 ve 3591 sayılı Kanunlara göre, 1990 yılında iki kat olarak alınacak bu para cezalarının sonraki yıllar için ceza miktarları ise;

1988 yılı Bütçe Kanununda 84 olarak belirlenen memur maaş katsayısının Bütçe Kanunları ile her 75 puan artışı bir birim olarak kabul edilip, Ek 1 inci maddeye göre tespit edilmiş olan ceza miktarları, bulunacak birim sayıyla çarpılmak suretiyle belirlenecektir.

4 — Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun

15.5.1959 tarih ve 7269 sayılı "Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun un 6 ncı maddesi uyarınca;

"Afetlerin meydana gelmesinden sonra vali ve kaymakamlar (askerler ve hâkim sınıfından bulunanlar hariç olmak üzere) 18-65 yaş arasındaki bütün erkeklerle görev vermeye, bedeli, ücreti veya kirası sonradan ödenmek üzere canlı, cansız, resmî ve özel her türlü taşıt araçlarına ve gerekli makina, alet ve edevatına el koymaya ve hiçbir kayda ve merasime tabi olmaksızın tedavi, kurtarma, yedirme, giydirme ve barındırma gibi işlerle bu işlerin gerektirdiği acil satın almaları ve kiralamayı yapmaya, Devlete, mahalli idarelere, evkafa, İktisadi Devlet Teşekkülleri ile bunlara bağlı kuramlara ilişkin her türlü taşınmaz malları; yetmemesi halinde de diğer tüzelkişiler ile gerçek kişilere ait her türlü bina ve müstemilâtı ile bahçe ve arsa gibi araziye geçici olarak işgale yetkilidir.

Bu yetkinin kullanma süresi, afetin sona ermesinden itibaren 15 gündür. Bu süre gerektiğinde İmar ve İskân Bakanlığınca uzatılabilir.

Yedirme, giydirme, barındırma, onarım için afetzedelere nakdi ödemede bulunulması, önleme için harcama yapılması İmar ve İskân Bakanlığının muvafakatine bağlıdır.

Bu madde gereğince yapılacak harcamalar ve ödemeler borçlandırmaya tabi tutulmaz.

Kendilerinden yardım istenilen afet bölgesi civarındaki vali ve kaymakamlar yukarıdaki fıkralarda yazılı yetkileri kullanarak bütün imkan ve vasıtalarla yardıma mecburdurlar."

Aynı Kanunun 47/a maddesi gereğince;

"Yardıma davet anında şehir, kasaba ve köylerde bulunup da makbul bir mazeretleri olmaksızın salahiyetli memurlar tarafından yapılan davete icabet edip de çalışmayanlar veya verilen işi yapmayanlar hakkında vali ve kaymakamlar tarafından 25 liradan 100 liraya kadar hafif para cezası verilir.

Ancak, bu cezaya tebellüğ tarihinden itibaren 15 gün içinde alakalılarca mahalli sulh ceza mahkemesine itirazda bulunulabilir.

Bu itiraz evrak üzerinde tetkik edilerek karara bağlanır."

7269 sayılı Kanun 1959 tarihinde yürürlüğe girdiğine göre, 7.12.1988 gün ve 3506 sayılı Kanunun Ek Madde 1/b hükmü gereğince para ceza

sının 60 misli alındığında $25 \times 60 = 1500$ TL., asgari kanuni miktara çıkarılmak suretiyle ceza miktarı 5000 TL. ile $100 \times 60 = 6000$ TL. arasında tespit olunmaktadır.

3506 ve 3591 sayılı Kanunlara göre, 1990 yılında iki kat olarak alınacak bu para cezalarının, sonraki yıllar için ceza miktarları ise;

1988 yılı Bütçe Kanununda 84 olarak belirlenen memur maaş katsayısının Bütçe Kanunları ile her 75 puan artışı bir birim olarak kabul edilip, Ek 1 inci maddeye göre tespit edilmiş olan ceza miktarları, bulunacak birim sayıyla çarpılmak suretiyle belirlenecektir.

5 — İlköğretim ve Eğitim Kanunu

5.1.1961 tarih ve 222 sayılı “İlköğretim ve Eğitim Kanununun 12.10.1983 gün ve 2917 sayılı Kanunla değişik 53 üncü maddesine göre;

“Okula devam etmeyen öğrencilerin devamsızlık sebepleri okul idarelerince ve ilköğretim müfettişlerince araştırılarak devamı engel olan maddi ve manevi sebeplerin giderilmesine çalışılır. Bu sebeplerin giderilmesi mümkün olmadığı takdirde durum köylerde muhtara, diğer yerlerde mülki amirlere bildirilir. Bu makamlarca gerekli tedbirler alınır.

Okul idareleriyle muhtar ve mülki amirlerin bu vazifeleri devamsız öğrenciler hakkındaki kovuşturmanın her safhasında devam eder.”

Aynı Kanunun değişik 55 inci maddesi uyarınca;

“Hastalık, sel, kar, deprem ve yangın gibi okul idarelerince takdir edilecek sebeplerle okula gelemeyen öğrenciler izinli sayılırlar. Bu hallerin dışında 53 üncü madde gereğince yapılacak teşebbüs ve alınacak tedbirlere rağmen;

- a) Çocuğunu okula göndermeyen;
- b) Verilen izin müddetini geçiren;
- c) Geç nakil yaptıran;
- d) Okul çevresi dışına çıkarak izini kaybettiren;
- e) Çocuğun devamsızlık durumunu özürsüz olarak zamanında okul idaresine bildirmeyen;

Öğrencinin veli veya vasi veya aile başkanları, okul idaresince köylerde muhtarlığa, diğer yerlerde mülki amirliğe hemen bildirilir. Muhtarlar ve mülki amirler en geç üç gün içinde durumun veli veya vasi veya aile başkanlarına tebliğini sağlarlar. Yapılan tebliğde okulca ka-

bul edilecek meşru sebepler dışında çocuğun okula gönderilmemesi halinde para cezası ile cezalandırılacağı, para cezasına rağmen okula devamsızlık halinde hafif hapis cezası verileceği ayrıca bildirilir.

İlçelerde eğitim müdürü, merkez ilçelerde ise milli eğitim müdürü en çok bir hafta içinde, devamsız öğrencinin veli veya vasi veya aile başkanına, çocuğun okula devam etmediği her gün için 100 lira para cezası verilmesini, mahalli mülki amirin onayına sunar. Mülki amir, öğrencinin devamsızlık durumunu değerlendirerek önerilen cezayı aynen veya değiştirerek onaylar veya reddeder. Cezanın onaylanmaması halinde öğrenci izinli sayılır.”

222 sayılı Kanun 1961 yılında yürürlüğe girdiğine göre, 7.12.1988 gün ve 3506 sayılı Kanunun Ek Madde 1/b gereğince para cezasının 30 misli alındığında $100 \times 30 = 3000$ TL., asgari kanuni miktara çıkarılmak suretiyle ceza miktarı 5000 TL. olarak tespit edilmektedir.

3506 ve 3591 sayılı Kanunlara göre, 1990 yılında iki kat olarak alınacak bu para cezalarının, sonraki yıllar için miktarları ise;

1988 yılı Bütçe Kanununda 84 olarak belirlenen memur maaş katsayısının Bütçe Kanunları ile her 75 puan artışı bir birim olarak kabul edilip, ek birinci maddeye göre tespit edilmiş olan ceza miktarları, bulunacak birim sayısıyla çarpılmak suretiyle belirlenecektir.

6 — Çevre Kanunu

9.8.1983 tarih ve 2872 sayılı "Çevre Kanununun Üçüncü Bölümünde "Çevre Korunmasına İlişkin Önlemler ve Yasaklar", Beşinci Bölümünde "Ceza Hükümleri" belirtilmiştir.

Örneğin, Kanunun 11 inci maddesine göre;

"Gerçekleştirilmesi planlanan kurum, kuruluş ve işletmeler mevzuatta öngörülen arıtma tesis veya sistemlerini müstakil veya ortak olarak kullanmakla yükümlüdürler. Arıtma tesisi veya sistemleri kurulup işletmeye hazır hale getirilmedikçe, kurum, kuruluş, işletmelere işletme ve kullanma izni verilmez.

İşletme izni alarak faaliyete geçen herhangi bir kurum, kuruluş ve işletme, faaliyetlerinde değişiklikler yapmayı ve tesisini büyütmeyi planladığında girişimlerini önceden mahallin en büyük mülki amirine haber vermekle yükümlüdür. Mülki amir durumu derhal Başbakanlık Çevre Müsteşarlığına ve ilgili Bakanlığa bildirir.

Her türlü atık ve artıkların arıtılması, uzaklaştırılması veya zararsız hale getirilmesi ile yükümlü kuruluşlar da bu işlemlerin yerine getirilmesinde çevreye zarar vermeyecek önlemleri alırlar.

Atık ve artıkların doğrudan veya dolaylı şekilde alıcı ortama verilmesinde uygulanması gereken teknik usuller alıcı ortamın özelliği ve o ortamdan yararlanma imkânları göz önünde tutularak yönetmelikle belirlenir.”

Aynı Kanunun 21/a maddesinin 4.6.1986 tarih ve 3301 sayılı Kanunla değişik şekline göre bu Kanunun:

11 inci maddesinin birinci fıkrasındaki yükümlülüğü yerine getirmeyen kuruluş ve işletmelere 1 milyon lira, aynı maddenin üçüncü fıkrasındaki önlemleri almayan kuruluş ve işletmelere 500 bin lira;

Çevre Kanununun 21 /b maddesinin 2. fıkrasında belirlenen haber verme yükümlülüğünü yerine getirmeyen kuruluş ve işletmelere 300.000 TL.;

Para cezası verilmesi gerekmektedir.

Kanunun 24. maddesinde belirtildiği üzere İdarî cezalar doğrudan doğruya mahallin en büyük mülki amiri tarafından verilir.

Çevre Kanununun değişik 21/a maddesi 1986 yılında yürürlüğe girdiğine göre, 7.12.1988 gün ve 3506 sayılı Kanunun Ek Madde 1/b gereğince para cezasının üç misli alındığında, yukarıda yazılı ceza miktarları

3.000. 000,— TL., 1.500.000,— TL. ve 900.000 TL. olarak tespit edilmektedir.

3506 ve 3591 sayılı kanunlara göre, 1990 yılında iki kat olarak alınacak bu para cezalarının, sonraki yıllar için ceza miktarları ise;

1988 yılı Bütçe Kanununda 84 olarak belirlenen memur maaş katsayısında Bütçe Kanunları ile her 75 puan artışı bir birim olarak kabul edilip, ek birinci maddeye göre tespit edilmiş olan ceza miktarları, bulunacak birim sayısıyla çarpılmak suretiyle belirlenecektir.

7 — İmar Kanunu

3.5.1985 tarih ve 3194 sayılı "İmar Kanununun 42. maddesine göre;

“Ruhsat alınmadan veya ruhsat ve eklerine veya imar mevzuatına aykırı olarak yapılan yapının yapı sahibine ve müteahhidine, istisnalar dışında özel parselasyon ile hisse karşılığı belirli bir yer satan ve alana

500.000, — TL. den, 25.000.000,— TL.na kadar para cezası verilir. Ayrıca fenni mesule bu cezaların 1/5 i uygulanır.

Birinci fıkrada belirlenen fiiller dışında bu Kanunun 28, 33, 34, 39 ve 40 inci maddeleri ile 36. maddenin 3. fıkrasında belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyen mal sahibine, fenni mesule ve müteahhide

500.000,— TL. dan 10.000.000,— TL. liraya kadar para cezası verilir.

Birinci ve İkinci fıkralarda belirtilen fiillerin tekrarı halinde para cezaları bir katı artırılarak verilir.

Yukarıda fıkralarda gösterilen cezalar, ilgisine göre doğrudan doğruya belediyeler veya en büyük mülki amir tarafından verilir.

Bu cezalara karşı cezanın tebliğinden itibaren yedi gün içinde Sulh Ceza Mahkemesine itiraz edilebilir. İtiraz, zaruret görülmeyen hallerde evrak üzerinde inceleme yapılarak sonuçlandırılır. İtiraz üzerine verilen kararlar kesindir."

İmar Kanunu 1985 yılında yürürlüğe girdiğine göre, 7.12.1988 gün ve 3506 sayılı Kanunun Ek Madde 1/b gereğince para cezasının üç misli alındığında, yukarıdaki maddede yazılı ceza miktarları 1,5 milyon ile 75 milyon arasında tespit edilmektedir.

3506 ve 3591 sayılı Kanunlara göre, 1990 yılında iki kat olarak alınacak bu para cezalarının, sonraki yıllar için miktarları ise;

1988 yılı Bütçe Kanununda 84 olarak belirlenen memur maaş katsayısının Bütçe Kanunları ile her 75 puan artışı bir birim olarak kabul edilip, Ek 1 inci maddeye göre tespit edilmiş olan ceza miktarları, bulunacak birim sayıyla çarpılmak suretiyle belirlenecek ve Kanunda yazılı hallerin tekrarı halinde bir katı artırılarak uygulanacaktır.

8 — Sinema, Video ve Müzik Eserleri Kanunu

23.1.1986 tarih ve 3257 sayılı "Sinema, Video ve Müzik Eserleri Kanunu'nun 9 uncu maddesi uyarınca;

"Bakanlık ve Mülki İdare Amirleri eserlerin dağıtım ve gösterilmeleri sırasında bunların işletme belgeleri ile bandrolleri ve eser üzerinde herhangi bir değişiklik olup olmadığı hususunda eseri her zaman denetleyebilirler. İşletme belgesiz veya bandrolsüz veya üzerinde değişiklik yapılan eserler toplattırılarak C. Savcılıklarına suç duyurusu ile birlikte sevk edilir.

Mülki İdare Amirleri bölgenin özellikleri sebebiyle toplumsal bir olaya sebebiyet vermesi muhtemel eserlerin dağıtım ve gösterimini, gerekçesini belirtmek suretiyle yetki ve görev sınırları içerisinde yasaklayabilirler.

Bakanlık veya mülkî idare amirlerince yapılacak herhangi bir denetim sonucunda eserin Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü, Milli Egemenlik, Cumhuriyet, Milli Güvenlik, Kamu düzeni, Genel Asayiş, Kamu yararı, Genel Ahlâk ve Genel Sağlık, Örf ve Adetlerimize aykırı bulunması halinde eser yasaklanır ve kanuni takibat açılır.

Mahalli mülkî amirlikler ve belediyeler bandrol ve işletmecî ruhsatlarını denetleme yetkisine sahiptirler."

Aynı Kanunun "İdarî Ceza" konusunu düzenleyen 12 nci maddesi gereğince;

"9 uncu madde hükmüne aykırı olarak işletme belgesiz veya bandrolsüz ve özel işaretsiz eserlerin ve kopyalarının her biri için belediyelerce 10.000 lira para cezası tahsil edilir.

Belediye sınırları dışında bu cezalar, mahallin en büyük mülkî amirliği tarafından verilir.

İdarî cezalara karşı tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine itiraz edilebilir, itiraz, idarece verilen cezanın yerine getirilmesini durdurmaz, itiraz, zaruret görülmeyen hallerde evrak üzerinde inceleme yapılarak en kısa sürede sonuçlandırılır, itiraz üzerine verilen cezalar kesindir."

Sinema, Video ve Müzik Eserleri Kanunu 1986 yılında yürürlüğe girdiğine göre, 7.12.1988 gün ve 3506 sayılı Kanunun Ek Madde 1/b gereğince, para cezasının üç misli alınmak suretiyle ceza miktarı 30.000 lira olarak tespit olunmaktadır.

3506 ve 3591 sayılı Kanunlara göre, 1990 yılında iki kat olarak alınacak bu para cezalarının, sonraki yıllar için miktarları ise;

1988 yılı Bütçe Kanununda 84 olarak belirlenen memur maaş katsayısının Bütçe Kanunları ile her 75 puan artışı bir birim olarak kabul edilip, Ek 1 inci maddeye göre tespit edilmiş olan ceza miktarları, bulunacak birim sayıyla çarpılmak suretiyle belirlenecektir.

9 — İl Özel İdaresi Kanunu

16.5.1987 tarih ve 3360 sayılı 13 Mart 1913 tarihli idare Umumiye Vilayet Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklennesine Dair Kanunun Ek Madde 1 uyarınca;

II Özel idaresinin yetki ve görev alanı içinde, kanun tüzük ve yönetmeliklerle verilen görevlere istinaden İl Genel Meclisi ve İl Daimi

Encümeninince alman ve usulüne uygun olarak ilan edilen kararlar veya tedbirlere aykırılık halinde İl Daimi Encümenine ceza yetkisi tanınmıştır.

Ancak, vali ve kaymakamlar, cezayı gerektiren suçların işlendiğini bizzat gördüklerinde 1.500 liradan 30.000 liraya kadar para cezası veya yedi güne kadar işyeri kapatma cezası veya ticaret, sanat ve meslekten men cezası verebilir.

Vali ve kaymakamlar tarafından verilen cezalar kesindir. İl Özel İdaresi Kanunu 1987 yılında yürürlüğe girdiğine göre, 7.12.1988 gün ve 3506 sayılı Kanunun Ek Madde 1/b gereğince, para cezasının üç misli alınmak suretiyle ceza miktarı 30.000 lira olarak tespit olunmaktadır. •

3506 ve 3591 sayılı kanunlara göre, 1990 yılında iki kat olarak alınacak bu para cezalarının, sonraki yıllar için miktarları ise;

1988 yılı Bütçe Kanununda 84 olarak belirlenen memur maaş katsayısının Bütçe Kanunları ile her 75 puan artışı bir birim olarak kabul edilip Ek 1 inci maddeye göre tespit edilmiş olan ceza miktarları, bulunacak birim sayısıyla çarpılmak suretiyle belirlenecektir.

10 — Kıyı Kanunu

4.4.1990 gün ve 3621 sayılı "Kıyı Kanununun 2 nci maddesine göre;

"Bu Kanun, deniz, tabii ve sunî göller ve akarsu kıyıları ile deniz ve göllerin kıyıları çevreleyen sahil şeritlerine ait düzenlemeleri ve bu yerlerden kamu yararına yararlanma imkân ve şartlarına ait esasları kapsar."

Aynı Kanunun 13 üncü maddesi uyarınca;

"Bu Kanun kapsamında kalan alanlardaki uygulamaların kontrolü; belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediye, dışında ise valilikçe yürütülür. İlgili Bakanlıkların teftiş ve kontrol yetkileri saklıdır."

Kıyı Kanununun, ceza hükümleriyle ilgili 15 inci maddesi gereğince;

"a) Kıyıda ve uygulama imar planı bulunan sahil şeritlerinde;

1. Duvar, çit, parmaklık, tel örgü, hendek, kazık ve benzeri engelleri oluşturanlara kum, çakıl alan veya çekenele 5 milyon lira,

2. Moloz, toprak, cüruf, çöp gibi kirletici ve çevreyi bozucu etkisi olan atık ve artıkları dökenlere 10 milyon lira,

3. Kıyıyı değiştirecek boyutta kazı yapan, kum, çakıl alan veya çekenlere 50 milyon lira,

para cezası verilir.

b) Bu Kanun kapsamında kalan alanlarda, Kanun hkmlerine uyulmadan ruhsatsız, ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapılan yapıların sahiplerine ve müteahhidine, 3194 sayılı İmar Kanununda ngrlen para cezalarının iki misli para cezası verilir. Ancak, ruhsata bağlanması mümkün olmaması nedeniyle 3194 sayılı İmar Kanununun ngrdğ süre içerisinde yapısını yıkandan tahakkuk ettirilen para cezası alınmaz.

Para cezası ilgisine göre doğrudan doğruya Vali veya Belediye Başkanı tarafından verilir.

Cezalara karşı; cezanın tebliği tarihinden itibaren en geç 7 gün içinde yetkili mahkemesine itiraz edilebilir. itiraz, idarece verilen cezanın uygulanmasını durdurmaz."

Yukarıdaki maddede sözü geçen "Kıyı" sözcüğü, Kanunun tanımlarla ilgili 4 üncü maddesinde açıklanmıştır.

Kıyı Kanununun yürürlüğü giriş tarihi olan 1990 yılında Kanunda yazılı para cezaları alınmakla beraber; 3506 ve 3591 sayılı Kanunlar hükümlerine göre, 1990 yılında 320 olan memur maaş katsayısının sonraki yıllarda Bütçe Kanunu ile her 75 puan artışında 1,2,3,.. ile çarpılmak suretiyle bulunacak miktarlar üzerinden para cezaları uygulanır.

11 — Nüfus Kanunu

A — 5.5.1972 tarih ve 1587 sayılı Nüfus Kanununun 52 nci maddesinde sözü geçen nüfus ve kişisel hal olaylarıyla bunların bildirilme süreleri aşağıda belirtilmiştir:

(1) Doğum,

Nüfus Kanununun 16 ncı maddesi uyarınca, doğumları baba, yoksa veya kısıtlı, tutuklu, hasta ve herhangi mecburi bir sebeple orada bulunmazsa veli veya vasisi bir ay içinde nüfus memuruna iki tanıkla sözlü bildiride bulunarak doğum tutanağına yazdırılmakla devlidir.

(2) Evlenme,

Kanunun 23 üncü maddesi gereğince; Medeni Kanun hükümlerine göre evlenme akdini yapanlar, akdin yapıldığı tarihten başlayarak 1 ay içinde örneğine uygun  nüsha evlenme bildirisini bulunduğu yer n

fus müdürlüğüne, onlar da erkek ve kadının kayıtlı bulunduğu nüfus müdürlüğüne göndermekle ödevlidir.

(3) Yer değiştirme,

Kanunun 28 inci maddesine göre, asli ikamet yerinin değiştirilmesi halinde yeni yerine varış tarihinden başlayarak iki ay içinde aile kaydının yeni ikametgahı itihaz edilen yere getirilmesinin ilgili tarafından istenmesi zorunludur.

(4) Evlât edinme ve tanıma,

Kanunun 30 uncu maddesi uyarınca, evlilik dışında doğan bir çocuk vasiyetname ile tanındığı, takdirde vasiyetnameyi açan makam bir hafta içinde tasdikli kopyasını babanın veya çocuğun aile kütüklerinin bulunduğu yer nüfus müdürlüğüne göndermeye mecburdur.

(5) Boşanma,

Kanunun 31 inci maddesi uyarınca, boşanma kararını veren mahkemenin başkâtibi, kararın kesinleştiği tarihten itibaren 30 gün içinde üç nüsha karar örneğini bulunduğu yer nüfus müdürlüğüne göndermekle ödevlidir.

(6) Ölüm,

Nüfus Kanununun 35 inci maddesine göre ölüm olaylarını köylerde muhtar, şehir ve kasabalarda sağlık teşkilatı bulunan diğer yerlerde gömme izni verenler on gün içinde nüfus müdürlüğüne bildirmekle yükümlüdür.

(7) Kayıt düzeltmeleri,

Kanunun 49 uncu maddesi gereğince mahkeme başkâtipleri nüfus kütüklerini ilgilendiren kararları kesinleşmesinden başlayarak otuz gün içinde bulunduğu yer nüfus dairesine tasdikli karar suretini göndermek suretiyle bildirmeye mecburdurlar.

B — 1587 sayılı Nüfus Kanununun 3.10.1990 tarih ve 3669 sayılı Kanunla değiştirilen 52 nci maddesi uyarınca;

"Bu Kanuna göre;

a) Nüfus ve kişisel hal olaylarını bildirmekle görevli olup, bu görevlerini Kanunda belirtilen süreler içinde yerine getirmeyen kamu görevlisine, fiil başka bir suç oluştursa bile, o yer nüfus müdürlüğünün

teklifi üzerine mahalli mülki idare amirinin kararıyla on bin lira para cezası verilir.

b) Nüfus ve kişisel hal olaylarını bildirme yükümlülüğünü Kanunda belirtilen süre içinde yerine getirmeyen, 28 inci maddeye aykırı davranan, nüfus ve aile cüzdanlarını kaybedenler ile nüfus cüzdanının geçerlilik süresinin son bulmasından itibaren 2 ay içinde bu cüzdanlarını değiştirmeyen kişilere veya bu durumdaki küçüklerin veli veya vasilerine, yurt içinde nüfus müdürlerinin teklifiyle mülki idare amirlerince, yurt dışında Türkiye başkonsoloslarınca veya büyükelçilik ile elçilik bünyesinde konsolosluk şubesini tedvire memurlarca yirmi bin lira para cezası verilir.

İlgililer, mülki idare amirlerince verilen para cezalarına yetkili idare mahkemesine, yurt dışında verilen para cezalarına karşı ise, dış temsilcilikler aracılığı ile nüfusta kayıtlı olan yer idare mahkemesine, tebliğ tarihinden itibaren yedi gün içinde itiraz edebilirler, itiraz, idarece tesis edilen işlemin yerine getirilmesini durdurmaz, itiraz halinde mahkemece evrak üzerinde inceleme yapılarak, itirazın mahkeme kayıtlarına intikal tarihinden itibaren en geç bir ay içinde karar verilir, itiraz üzerine mahkemece verilen kararlar kesin olup, bu kararlara karşı herhangi bir kanun yoluna başvurulamaz.

Yukarıdaki fıkrada belirtilen para cezaları 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilir.

Yurt dışında verilen para cezaları, işlem sırasında mahalli para karşılığı üzerinden tahsil edilir.”

Yukarıdaki Nüfus Kanunu değişikliğinin yürürlüğe girdiği 1990 yılında Kanunda gösterilen para cezaları alınmakla beraber; 3506 ve 3591 sayılı kanunların hükümlerine göre, 1990 yılında 320 olan memur maaş katsayısının sonraki yıllarda Bütçe Kanunu ile her 75 puan artışında 1,2, 3 ile çarpılmak suretiyle bulunacak miktarlar üzerinden para

cezalan uygulanır.

ANAYASA VE YÖNETİM

Ahmet ÖZER

Vali

GİRİŞ

Mülki idare âmirleri Devlet otoritesini kullanırken, vatandaşların temel hak ve özgürlükleri ile bu otorite arasındaki hassas dengeyi kurmak zorundadırlar. Bu dengeyi iyi kurabilmek için de Anayasa'da belirlenen sınırlamaları ve özgürlük alanlarını isabetle ve liyakatle kavramak, Anayasanın özüne nüfuz edecek bir kudrete sahip olmak durumundadırlar.

Diğer taraftan, Anayasa'da yalnız Anayasa hukuku ile ilgili kurallar ve ilkeler yer almaz, kamu yönetimi hukuku ile ilgili ilke ve kurallar da yer alır. Bu açıdan 1961 Anayasası gibi 1982 Anayasası da geniş bir düzenlemeye gitmiştir. Anayasa, kamu yönetimini etkileyecek ve kamu yönetimine yön verecek çeşitli ilkeler taşıdığı gibi, "İdare" başlığı altında yönetimle ilgili ayrıntılı bir düzenlemeye de girmiş, başka yasalarda yer alması gereken kurallara da kendi içinde yer vermiştir.

Yukarıda belirtilen durum karşısında, 1982 Anayasasında yer alan ve yönetimi etkileyen ilkelere hareketle, mülki idare âmirlerinin özellikle göz önünde bulundurulacakları hükümlere daha önce yaptığımız bir incelemede işaret edilmiş ve bu yazımız Türk İdare Dergisinde yayımlanmıştı.¹

Aşağıda bu incelemede yeterince yer almayan hususlara ve öncelikle, Anayasa ile yönetim arasındaki ilişkilere, yetki devri ve yetki genişliği kavramlarının açıklanmasına çalışılacaktır.

¹ Türk idare Dergisi, Aralık - 1985, Sayı 369, s. 47-90.

BİRİNCİ BÖLÜM

ANAYASA VE YÖNETİM

I. Temel Kavramlar

A. Anayasa

"Anayasa" deyince ne anlaşılır, ne anlamak gerekir?

"Anayasa" deyince, birleşen sözcüklerin zoruyla öbür yasaların anası olan, onları doğuran, onlara kaynaklık eden bir yasa geliyor aklımıza. Biraz da yasaların en temel sayılanı, esas olan bir yasa. Nitekim Osmanlı Devletinde "Anayasa" karşılığında "kanun-i esasi" sözü kullanılırdı. Anadolu hareketiyle birlikte, Osmanlı dönemindeki kanuni esasi" sözü yerine "teşkilâtı esasiye kanunu" denmeğe başlandı".²

Anayasa, Devletin temel yapısını, yönetim biçimini, Devlet organlarının birbirleriyle olan ilişkilerini, kişilerin temel hak ve özgürlüklerini düzenler. Bu kuralların önemli bir bölümü Anayasa dediğimiz yasadaki yer alır.³

Türk Hukuk Lügatında⁴ Anayasa (Constitution) kavramı şöyle açıklanmıştır:

Tarihi gelişime göre devletin hükümet rejimini, bu rejimin gerektirdiği hukuksal esaslara uygun olarak, kamu hürriyetlerini tespit eden, kamu kudreti yüksek organlarının ve bu organlara bağlı kamu görevlilerinin yetki alanlarını tayin yolu ile Devletin görevleri ve yetkilerini hukuksal sınırlamaya tabi tutan kurallar topluluğudur.

Prof. Dr. Hamza Eroğlu'na göre, "Anayasa, Devletin esas yapısını ve temel organlarını ve ana hak ve hürriyetler hakkında temel prensipleri düzenler. Anayasa hukuk kaynaklarının başında gelir. Bu kaynak bütün hukuk düzeni bakımından en geniş ve en kudretli kaynaktır".⁵

Yukarıdaki tariflerden çıkan sonuçlar şunlardır:

- Anayasa bir temel yasadır. Devletin temel yapısını ve rejimini,
- Devletin temel organlarını ve birbirleriyle ilişkilerini,

² Prof. Mümtaz Soysal - 100 Soruda Anayasanın Anlamı. Gerçek Yayınevi, 6. baskı, Mayıs 1986, s. 7.

³ Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük - Yönetim Hukuku, Sevinç Matbaası, 1989, s. 37.

⁴ Türk Hukuk Lügati - Ankara 1944, Maarif Matbaası, Türk Hukuk Kurumu yayını, s. 338.

⁵ Prof. Dr. Hamza Eroğlu - İdare Hukuku, Ankara 1981, s. 90.

- Kişilerin temel hak ve özgürlüklerini ve sınırlarını,
- Devletin temel amaç ve görevleriyle, Devlet kudretinin sınırlarını, düzenler.

Kısaca Anayasa Devlet kudreti ile kişinin temel hakları arasında kurulan dengenin düzenlendiği, temel bir yasadır ve hukukun önemli kaynaklarından biridir. Bütün mevzuat hiyerarşisinde en başta yer alır.

B. Yönetim

a. Tanım

Yönetim günümüzde "idare" sözcüğünün karşılığı olarak kullanılmaktadır. Ancak, günlük konuşma ve yazışmalarda "idare" çok geniş kullanma alanı olan bir sözcüktür. Biz burada bunun ayrıntılarına girmeden, yönetimi kısaca "kamu hizmetlerini yürüten devlet organları ve bu organların faaliyetleri" olarak anladığımızı belirtmek istiyoruz.

Bu tarif yönetimin iki unsurdan oluştuğuna işaret etmektedir; kuruluş ve görevler. Nitekim 1982 Anayasasının 123. maddesinde yer alan "idare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir" kuralındaki "idare" ise yönetimin hem örgütsel yönünü, hem işlevsel yönünü içine alacak biçimde geniş kapsamlı olarak kullanılmıştır.

b. Yönetimin Yapısı

Yasama ve yargı gibi yönetim de bir takım kuruluşlar ve faaliyetler düzenidir. Yapısal anlamda kamu yönetimi, yasama ve yargı organları dışında kalan tüm devlet kuruluşlarını kapsar. Bu kuruluşlar çeşitli biçimlerde örgütlenmişlerdir. Yönetimsel kuruluşlar "tekli makam" eliyle yönetilebilecekleri gibi, "kurul" eliyle de yönetilirler. Yönetimsel kuruluşlar, görevleri açısından ele alındığında, yine bunların bir bölümünün "yalın görevli" bir bölümünün de karma görevli "kuruluşlar olduğu" başka bir açıdan bakıldığında da, bir bölümünün "yürütülmesi zorunlu" bir bölümünün de "danışma" niteliğinde kararlar aldıkları görülmür.⁶

Kamu yönetimini oluşturan kuruluşlarla, kuruluşların yüklendikleri görevler arasında sıkı bir ilişki vardır. Kamu kuruluşlarından beklenen görevler arttıkça, kamusal örgütlerde genişleme ve yayılma olmaktadır. Yeni görevler, yeni örgütlerin kurulmasını gerektirmekte, kamu yönetimi karmaşık bir durum almaktadır.⁷

⁶ Dr. Erol Alpar - Türk İdare Dergisi, Eylül 1989, Sayı 384, s. 104.

⁷ Gözübüyük, a.g.e., s. 5.

Ülkemizde yönetsel kuruluşların düzenlenişleri, genel olarak; genel yönetim kuruluşları, yerel yönetim kuruluşları, hizmet yönünden yerel yönetim kuruluşları, hizmet kuruluşları, denetleme ve danışma kuruluşları ve özel hukuk yapılı kuruluşlar olarak kendisini göstermektedir.

C. Yönetimin İşlevi

Genel olarak, yönetsel işlevler yasama ve yargı işlevlerinin dışında kalan işlevler olarak tanımlanır. Bilindiği gibi yönetsel işlevler, yasama ve yürütmenin saptadığı yönde, hukuk sınırları içinde toplumun yaşamını sürdürmesi için yürütülen kamusal etkinliklerdir.⁸

Prof. Dr. Gözübüyük bu etkinliklerin özelliklerini şöyle sıralamaktadır.

— Yönetsel işlevin amacı, kamu yararının sağlanmasıdır. Yönetsel işlevin ulaşmak istediği amaç, yasama ve yürütme organı tarafından saptanır.

— Yönetsel işlevlerin konusu, toplumun gereksinimlerini karşılayabilmek, toplumun yaşamını sürdürebilmek için yürütülen kamu hizmetleridir.

— Yönetsel işlevler, ya hukuksal işlem olarak, ya da eylem olarak yapılır.

— Yönetsel işlevler ve bunları yürüten görevliler süreklidir. Yürütme ya da yasamanın değişmesi ile, yönetsel işlemleri yürüten görevliler değişmez.

— Yönetsel işlevler, hukuka uygun olarak yapılır.

— Yönetsel işlevler, bir istekle bağlı olmaksızın, yönetsel kuruluşlarca, kendiliğinden yürütülür; uygulamalar da, kural olarak, yönetsel kuruluşlarca yapılır; başka bir kamu kuruluşunun, ya da kişilerin aracılığı gerekmez. Yönetimin aldığı kararların çoğu "etkili" kararlardır; kural olarak kendiliğinden hukuksal sonuç doğururlar.

II. ANAYASA VE YÖNETİM

A — Anayasanın Bağlayıcılığı

Türk kamu yönetimi için Anayasa önemli bir kaynaktır. Bu nedenle yönetimle ilgili tüm ilke ve uygulamaların Anayasal dayanağını iyi bilmek özellikle yönetimler için kaçınılmaz bir görevdir.

⁸ Gözübüyük - Yönetim Hukuku, s. 6.

Anayasanın 11. maddesinde belirtildiği gibi, "Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır". Bu kural gereğince, yönetim davranışlarında Anayasaya uymak zorundadır. Yönetim Anayasaya aykırı bir işlem yapamaz.

Yönetimin Anayasaya doğrudan doğruya ters düşen, Anayasaya aykırı olan işlemleri, yargı yerlerince "iptal" edilir. Eğer yönetsel işlem yasaya uygun, fakat Anayasaya aykırı ise, başka bir deyişle yasa Anayasaya aykırı ise, yargı yerleri yönetsel işlemi doğrudan doğruya iptal etme yerine, davayı durdurarak, yönetsel işlemin dayandığı yasanın Anayasa'ya aykırılığının karara bağlanmasını, Anayasa Mahkemesinden isteyebilirler. Anayasa Mahkemesi, konuyu beş ay içinde karara bağlayamazsa, mahkeme davayı yürürlükteki kanun hükümlerine göre sonuçlandırır. Ancak Anayasa Mahkemesinin kararı esas hakkındaki karar kesinleşinceye kadar gelirse, Mahkeme buna uymak zorundadır. Anayasa Mahkemesi işin esasına girerek, Anayasaya aykırılık savını reddetmiş ise, aradan on yıl geçmedikçe aynı yasa kuralının Anayasaya aykırılığı mahkemelerce ileri sürülemez. Bu kural 1982 Anayasası ile getirilmiştir. (Md. 152/3)

Anayasa Mahkemesinin kararları da Anayasa kuralları gibi bağlayıcıdır.

B — Kanunilik İlkesi

Kanunilik ilkesi, hukuk devletinin temel ilkesidir. Bu ilke aynı zamanda idare hukukunun da temel taşlarından biridir. Yönetim faaliyetlerinde serbest değildir. Hukuk kurallarına uymak zorundadır.

1982 Anayasa'sının 8. maddesi yürütme yetki ve görevinin Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılacağını ve yerine getirileceğini öngörmektedir. Kanunilik kanuna uyma demektir. Yönetimin bir sınırlanmasını teşkil eder. Ancak burada "kanunu" geniş anlamda değerlendirerek "hukuka uyma" şeklinde ifade etmek gerekir.

Kanunilik prensibinin yönetime uygulanmasının sonucu olarak, yönetim bütün eylem ve işlemlerinde hukuka uygun biçimde hareket etmek zorundadır.

Burada hukuk devletinin temel kavramlarından biri olan "kanun hakimiyetinden de söz etmek gerekir. Aslında bu karar kanunilik ilkesinin diğer bir ifadesidir.

Bu ilke, yönetimin kuruluş, görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesini öngörür. Nitekim 1982 Anayasa'sının 123. maddesinde, idarenin

esasları başlığı altında "idare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir" ve "kamu tüzelkişiliği" ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur" hükmü idarenin kuruluşunun kanuna dayanması zorunluluğunu açıklamaktadır. Ancak hüküm, yönetimin bütün kuruluşlarının ayrıntılı şekilde kanunla düzenlenmesini gerekli kılmaz. Kanunilik ilkesi sadece temel kuralların ve güvence hükümlerinin kanunla düzenlenmesini gerekli kılar. Kanunî yetkiye dayanılarak, Anayasa ve kanunlar çerçevesinde yönetimin kendi görev alanı ile ilgili kurallar koyabilir. Böyle bir uygulama kanunilik ilkesine ters düşmez.⁹

1982 Anayasasının yürütmeden söz eden 8. maddesi, yürütmeyi sadece bir görev olarak değil, "yetki ve görev" olarak değerlendirmekle, yasama ve yürütmenin devlet faaliyetlerinin düzenlenmesinde eşitlik ve denklik içinde işbirliği yapmalarını öngörmektedir. 1982 Anayasasının bir değişikliği ile yürütme, gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak Anayasada yeni bir düzenlemeye tabi tutulmuştur. Bu Anayasa hazırlanırken idarenin güçlendirilmesinden yola çıkılarak güdülen amacın bir sonucudur.

1982 Anayasasını, idarenin bütünlüğüne kamu tüzelkişiliği ile ilgili 123. maddesinin gerekçesinde, kanun olmasa dahi, yürütme ve yönetimin, doğrudan doğruya Anayasa hükümlerini uygulamayabileceği öngörmektedir. Yapılan bu açıklamalar ışığında, 1982 Anayasasının hükümlerinin ve madde gerekçelerinin ifadelerine göre, Yönetim, kanun olmasa dahi Anayasa hükümleriyle bağlı kalacak ve ona uymak zorunda kalacaktır. Bunun sonucu olarak yaptığı işleme Anayasanın ilgili maddesini ve ilkesini dayanak olarak gösterebilecektir.

Sonuç olarak kanunilik ilkesi hukukilik., hukukî düzenlilik ile eş anlama gelmektedir ve idareyi sınırlayan bütün hukuk kurallarını kapsamaktadır.

C — Yönetimin Dayandığı ve Yönetimi Sınırlayan Kaynaklar

Yönetimin dayandığı ve aynı zamanda yönetimi sınırlayan kaynaklar dış kaynaklar ve iç kaynaklar diye ikiye ayrılır.

1 — Dış Kaynaklar

Bu kaynakların bazıları yönetimin dışındadır, yönetim bu kaynakların oluşmasında rol sahibi değildir. Yönetimin yapacağı şey, ancak bu kurallara uymaktadır. Yönetim bu kuralları ne kaldırabilir ne de değil

⁹ Prof. Dr. Hamza Eroğlu, a.g.e., s. 49.

tirebilir. Yönetimin dışında oluşan ve ona uymak zorunda olduğu kurallar; Anayasa, Milletlerarası sözleşmeler ve kanun gibi yazılı; hukukun genel prensipleri gibi yazılı olmayan kaynaklardır.

2 — iç Kaynaklar

Yönetimi sınırlayan dıştan gelen kaynaklardan başka, yönetimin bizzat kendisi tarafından hazırlanan ve yönetimi sınırlayan kaynaklar da vardır. Yönetim kendi koyduğu kurallarla böylece kendisini sınırlamış, olmaktadır. Bu kurallar tüzük, yönetmelik, kaide-kararnameler ve diğer düzenleyici işlemlerdir.

Yönetimin faaliyetlerinde uymak zorunda olduğu hukuk kuralları hiyerarşiye tabidir. Hukuki kaidelerin hiyerarşiye tabi olması da kanunilik prensibinin bir sonucudur.¹⁰

Kanunilik ilkesinin mahiyetini daha iyi kavrayabilmek için yönetime uyguladığı takdir yetkisi (Competence discretionnaire) ve bağlı yetkisine (competence liee) temas etmekte yarar vardır.

D — Takdir Yetkisi ve Bağlı Yetki

Yönetimin faaliyetleri kanunilik ilkesine uygun olarak ya "takdir yetkisi" ya da "bağlı - yetki" şeklinde gerçekleşir. İdarenin hiçbir hukuk kuralı ile bağlı kalmaması halinde, "keyfi idarenin varlığı söz konusu olur. Keyfi idare kanunilik ilkesine ters düşer, hukuk devleti ile bağdaşmaz.

Hukuk kuralı ile yönetim arasındaki ilişki çok sıkıdır. Yönetimin hukuka bağlı olması elini kolunu bağlı olmasını gerektirmez, hukuk kendisine faaliyetlerini yerine getirirken serbest hareket etme olanağını da verir.

Genel olarak hukukun yönetime imkânlar ölçüsünde "serbest" tanınması "takdir yetkisini", sadece hareket tarzını göstermesine "bağlı yetkiyi" teşkil eder.

Bağlı yetkide yasa, yönetime bazı yetkiler tanımıştır. Ancak, bu yetkiler yasanın gösterdiği, emredici anlamda yerine getirilecek yetkililerdir. Yasa, yönetimin alacağı kararın muhtevasını önceden belirtmiştir. Yasa yönetime belli şartların ve durumların gerçekleşmesi halinde bir çözüm şeklini uygulama ödevini yüklenmiştir.¹¹ Takdir yetkisinde ise, yasal idareye "bağlı yetki" de olduğu gibi, yetki tanımıştır. Ancak bu

¹⁰ G. Vedel - Droit Administratif, s. 178.

¹¹ Tahsin Bekir Balta - İdare Hukuku I, Genel Konular, s. 134.

takdirin uygulanmasında yönetim bir serbestiye sahiptir. Takdir yetkisinde yönetim "kanunilik ilkesi" dahilinde kalarak kararların muhtevasını serbestçe seçer. Takdir yetkisinde, kanunilik prensibi ile yönetimin faydasına hareket serbestisi birleştirilmeye ve uzlaştırılmaya çalışır. Buna karşılık bağlı yetki de yasal çözümle sıkı sıkıya bir bağımlılık söz- konusudur.

Bağlı yetki ile takdir yetkisinin açıklanmasında şu örnekler gösterilebilir.

Polis Vazife ve Salahiyet Kanununun 12. maddesine göre; bar, kafe şandan gibi umumî yerlere yanlarında velî veya vasileri olsa bile 18 yaşından aşağı küçüklerin girmesini polis men eder. Burada Polisin yerine getirmek zorunda olduğu bir ödev vardır. Polis, Kanunun bu hükmü ile kesin olarak bağlıdır. Diğer bir örnek: Polis, izinsiz olarak taşınan silâhı ilgilinin elinden almakla ödevlidir (Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu Md. 9).

Ancak hukuk kaideleri her zaman idarenin davranışına bu şekilde kesin emirler koyarak hareket serbestisini kayıtlamaz. Birçok hallerde, ona az veya geniş bir hareket serbestliği tanır. Diğer bir ifadeyle, herhangi bir harekette bulunup bulunmamak veya yapacağı hareketin çeşidini tayin etmekte idareyi serbest bırakır. Bu gibi hallerde idare takdir serbestisine sahiptir. Takdir serbestisi idareye dilediği gibi değil, işin gereğini kamu yararı doğrultusunda takdir etmek suretiyle kullanmak imkânını verir, idarenin takdir yetkisi ferdi işlemlerde olduğu kadar, tüzük, yönetmelik çıkarma gibi kural işlemlerde de kendini gösterir.

Takdir yetkisi, hukuk dışı değil hukuk içi bir yetkidir. Bu yetki de hukuk kaideleri ile düzenlenir. Kullanılması, diğer yetkiler gibi belli bazı usul ve şartların varlığına bağlıdır. Yönetici takdir serbestisinin tanıdığı yetkiye göre hukuk kaidelerine uygun olarak çeşitli hal tarzları arasında birisini seçecektir.

Prof. Tahsin Bekir Baltaya göre, "Takdiri yetkiler idarenin özelliklerinden ve başarı şartlarından biridir. Çünkü idarenin görevi yargı gibi sadece hukuk uygulamaktan, hakkı yerine getirmekten ibaret değildir. Böyle olsa idi, yargı gibi idareye de asgari bir takdir yetkisi kâfi gelebilirdi. Fakat idare yargıdan farklı olarak toplumun maddî ve manevî türlü ihtiyaçlarını karşılamak zorundadır. Bu itibarla hukuk idarede çok kere düzenleyici değil, sadece "çerçeveleyici" bir rol oynar. Dolayısıyla idare geniş ölçüde takdiri yetkilerle donatılmıştır.¹²

¹² Tahsin Bekir Balta - İdare Hukuku, s. 48.

İdarenin faaliyetlerini bütün ayrıntıları ile kanunla, hukuk kaideleri ile tayin etmek ve düzenlemek imkânsızdır. Değişik kamu ihtiyaçlarını hazırlamak ve gelişen durumlara cevap vermek için idare halin icaplarını takdir ve teşebbüste bulunmak için imkânlarla sahip olmaktır.

Özetle hukuk kaidelerinin yönetime yer, zaman ve halin icapları bakımından bir serbest hareket alanı bırakması takdir serbestisini teşkil eder.

E — Takdir Yetkisinin Hukuki Kapsamı ve Denetimi

Takdir yetkisinin söz konusu olduğu hallerde idareyi denetlemek mümkün müdür?

A. Şeref Gözübüyük'e göre, idare hiç bir zaman kendisine tanınan yetkiyi, kanunun maksadına aykırı, şahsi veya siyasi maksat veya bir üçüncü şahsın menfaati için kullanamaz.¹³

İdare, kamu hizmetini yerine getirirken, kamu hizmetlerinin yerine getiriliş tarzını tayin ederken, bir takdir hakkına sahiptir. Ancak idare bu nedenle ilgili yetkisini kullanırken dahi, "maksat" yönünden, kamu yararı düşüncesi ile bağlı kalacak ve bu yönden yargı denetimine tâbi tutulacaktır.

Danıştay, idari tasarrufların takdir yetkisine dayandığı hallerde dahi, yani en azından maksat yönünden yargı denetimine tabi tutacağını 1.12.1963 gün ve K. 1963/351 sayılı İçtihatı Birleştirme Kurulu kararında öngörmüştür.

İdari kararların, mutlak takdir yetkisine dayandığı ileri sürülerek denetim dışında bırakılmasının idare hukuku ilkelerine de, 334 sayılı T.C. Anayasa'sının 114. maddesine de aykırı düşeceği, bu kabil takdire dayanan tasarrufların maksat yönünden denetime tabi olduğu gerekçesiyle içtihat D.D. Genel Kurulunun 15.12.1960 tarih ve E. 1960/379, K. 1960/88 sayılı kararla uygun olarak birleştirilmesine karar verilmiştir.¹⁴

Prof. Dr. Tahsin Bekir Baltaya göre, takdir yetkisinde, yargı denetimi, idari işlemlerin ancak hukuka uygunluğu konusuna inhisar eder. İhtiyaca uygunluk yargı denetiminin dışında kalır.¹⁵

¹³ A. Şeref Gözübüyük, Amerika ve Türkiye'de İdarenin Kaza Denetlenmesi, Ankara, s. 86.

¹⁴ Fuat Azgur Gerekçeli Danıştay Kanunu ve Önemli İçtihatlarla İdarî Yargılama Usul ve Esasları, Ankara 1965, s. 87.

¹⁵ T. B. Balta - İdare Hukuku, s. 50.

Anayasanın 125. maddesine göre yargı yetkisi, İdarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, İdarî eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez.

Anayasanın 125. maddesinin gerekçesinde şu açıklamaya rastlıyoruz. "Maddede, idarenin yargısal denetiminin İdarî işlem ve eylemlerin hukuka uygunluklarının denetlenmesi ile sınırlı olduğu, dolayısıyla, yargı organının idari işlemin "yerindeliğini" denetleyemeyeceği de belirtilmiştir. Bu ilkenin bir sonucu da yargı organının idare yerine geçerek karar alamaması, bir başka deyimle idari işlem ve eylem niteliğinde yargı karar verememesidir."

İKİNCİ BÖLÜM

YÖNETSEL YETKİ VE YETKİ DEVRİ

I. YETKİ KAVRAMI

Yetki deyince ne anlaşılır?

Türk Hukuk Lügatinde salahiyet (pouvoir) kelimesi karşılığı olarak şu açıklamaya yer verilmiştir:

1 — Kanundan veya âkitten doğan hukuki bir iktidar olup, bu iktidarı elinde bulunduran kimse, başkasına ait hakları tamamen veya kısmen kullanabilir ve onun nam ve hesabına hareket edebilir. (Vasinin küçük, vekili müvekkil nam ve hesabına hareket etmesi gibi).

2 — Hukuken, Devletten ayrı bir organda toplanan fonksiyondur. Bizde yasama ve yürütme yetkileri TBMM. de birleşmiş, bunlarda kendisini bizzat, İkincisini bakanlar aracılığı ile kullanır.

Üst makamın veya siyasal, yargısal, yönetsel ya da mesleksel kurullar temsilcilerinin kendi emirleri veya denetimleri altında bulunan kimselerin görevlerini yapmamalarından veya mensup oldukları kurumun şeref ve itibarlarını ihlâl eden hareketlerinden dolayı onlara ceza konusu dışında ceza vermelerine disiplin yetkisi (kudret) denir.

3 — Sınırlı yetkinin zıddı olan geniş takdir yetkisi, takip edilecek usulün daha evvel bir hukuk kaidesi ile gösterilmemiş olmasından dolayı bu makamın serbestçe hareket etmek iktidarındır.

4 — Yetkisiz temsil (representation sans pouvoir) ise, yetkisi olmaksızın, diğer bir kişi adına hukuki işlemler yapmasıdır. Bu gibi hukuki işlemler, izin verilmedikçe temsil olunamı bağlamaz.

5 — Yetki aşımı (exces de pouvoir) ise, bir organ, otorite, makam veya memurun, objektif hukuk kurallarının kendisine çizmiş olduğu yetki alanını aşarak, diğerinin yetki alanına giren hukuksal veya eylemsel bir tasarrufta bulunmasıdır. Yetki aşımını, yetki gaspından ayırmak gerekir. Yetki gaspı ise, bir kimsenin, hiç bir sıfatı bulunmadığı halde, Devlet veya yönetim adına, hukuki tasarruflarda bulunmasıdır, (usurpation de fonctions). Yetki gaspında izhar edilen irade veya icra edilen fiil, Devlet ve idareye izafe edilmeyip, doğrudan doğruya failin şahsi bir fiil ve hareketi mahiyetindedir. Yetki aşımında ise, ortada idareye izafe edilecek bir muamele ve tasarruf vardır. Ancak bu tasarruf objektif hukukun yetki kurallarına aykırı olduğu için bir iptal davasına konu olabilir.

6 — Yetki devri (delegation d'attributions; delegation de pouvoirs) deyince şu anlaşılır; İdare hukukunda, resmi bir memura ait yetkiden bir kısmının, yetkili makamın onayı ile diğer bir memura tevdi edilmesidir. Anayasa hukukunda ise, parlamentoların muayyen konulardan çözümünü, önemli ve acele hallerde yürütme organına bırakmasıdır.

A — Yetkinin Diğer Tanımlar ve Kaynaklar

Kamu yönetiminde yetki, idari otoriteden bağımsız olarak düşünülmez. İdari bir tasarruf, mevzuatın bu iş için görevlendirdiği makam veya kişi tarafından yapılırsa geçerli olur. Bu tasarrufu yapabilmek yetenek ve iktidarına "yetki" diyoruz.¹⁶ Demek ki yetki, bir kamu otoritesi hesabına, mevzuata uygun olarak hukuki bir tasarrufta bulunmak iktidarındır.¹⁷

Bu tanımdan anlaşılacağı üzere, yetki kişiyle değil, görevle bağlantılıdır. Yetki makama verilir. Bu makamı yasal olarak işgal eden kişi ancak o yetkiyi kullanabilir.

Yetkinin kaynağı Anayasa'dır. 1982 Anayasasının, 7., 8. ve 9. maddelerinde, Devlet yetkileri 3 grup halinde belirtilmiştir. 7 nci, maddeye göre, yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindir. Bu yetki devredilemez.

¹⁶ Lambadaire - Trait6 Elementaire de Droit Administratif, 4. baskı, Paris, 1963, s. 234.

¹⁷ Vigny - Droit Administratif, Principe Generaux. Brüksel, 1962, s. 65.

9 uncu maddede yargı yetkisinin yine Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı belirtilmiştir.

Anayasamız 8 inci maddede 1961 Anayasasından farklı olarak yürütmeyi sadece bir görev olarak değil, yürütme yetkisi ve görevi olarak tanımlamış ve bunların Anayasa ve kanunlara uygun olarak Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından kullanılacağını hükme bağlamıştır.

Anayasanın başlangıç bölümünde belirtildiği üzere, kuvvetler ayrımı, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmez, Anayasadaki anlayışa göre kuvvetler ayrımı belli Devlet yetkilerinin kullanılmasından ibarettir ve bununla sınırlı medeni bir iş bölümü ve işbirliğidir. Üstünlük Anayasa ve kanunlardadır. Buna göre Devlet yetki ve kudretinin asıl kaynağı milli iradedir. Bunun içindir ki bu organlardan yasama ve yargı yetkilerini “millet adına” kullanırlar. Yürütme yetkisi ise kaynağını Millet Meclisinden alır. Yürütme organından yetkinin yanında bir görevden de söz edilmektedir ki bu görevin de kaynağı kanundan, diğer bir deyimle yürütme görevi yasama organının çıkardığı kanunların uygulanmasından ibarettir ve kaynağını kanundan almayan tasarrufta bulunamaz.

B — Başlıca Yönetmel Yetkiler

1 — Yönetimin Örgütlenme Yetkisi

Anayasa, yönetsel kuruluşların yasa ile ya da yasanın verdiği yetkiye dayanarak, yönetsel kararlarla kurulabileceği ilkesini 123. maddesinde benimsemiştir. Buna göre Yönetmel bir kuruluşun ortaya çıkabilmesi, kurulabilmesi için yasal bir dayanağa ihtiyaç vardır. Yasa ile kurulan yönetsel bir kuruluşun, ana yapısının yasa ile düzenlenmesi, iç örgütlenmesinin ayrıntılarının yönetime bırakılması gerekir.

2 — Yönetimin Hizmet Yükleme Yetkisi

Devlet görevlerinin çoğalması, yönetimin görevlerini de etkilemektedir. Yönetimin görev alanının genişlemesi ya da daralması, toplumun gereksinimleri ve o ülkede bulunan siyasal yapı ve yönetimle yakından ilgilidir. Yönetime belli alanlarda görev verilmesi, yeni hizmet alanlarının konması, yasama organı tarafından yapılmaktadır. Yönetimin üzerine yeni bir hizmet alması, bir yandan topluma bir karışma niteliği taşır, bir yandan da Devlete yeni mali yükümlülükler getirir. Bu nedenlerle, yönetime yeni bir hizmet verilmesi, ancak yasanın

izni ile olmaktadır. Yasal bir dayanak olmadan yönetimin kendiliğinden yeni hizmet yüklenmesi söz konusu değildir.¹⁸

Yönetime yeni bir hizmetin yürütülmesi görevi verilince, bu hizmetin nasıl yürütüleceği, aksi bir düzenleme yoksa yönetimce kararlaştırılır. Yönetime bu alanda geniş bir takdir yetkisi tanınmıştır. Yönetim kendisine verilmiş olan görevleri yürütürken, yasal dayanak kullanmadan, kişilerin hak ve özgürlüklerini etkileyen düzenlemelere gidemez. Bunu yapabilmesi için, yasa ile yetkili kılınması gerekir. Yönetim bunun dışında kalan, her türlü düzenlemeyi yapar ve gerekli önlemleri alır. Yönetim düzenlemeleri yaparken, önlemleri alır, Anayasada öngörülen ilkelere, hukukun genel ilkelerine uyar.

Hukukun genel ilkeleri deyince ne anlaşılmaktadır?

Hukukun genel ilkeleri ile uygar milletlerce kabul edilen ve uygulanan müşterek ve genel ilkeler anlaşılır. Hukukun genel prensipleri ile yürürlükte bulunan "yerleşmiş prensipler" anlaşılmalıdır. Bu yönü ile hukukun genel prensipleri pozitif hukukun bir parçasıdır.

Anayasa Mahkemesi 22.12.1962 gün ve E. 63/166, K. 64/76 sayılı kararında "Genel hukuk esasları, hukukun bilinen ve bütün uygar ülkelerde kabul edilen prensipler" şeklinde bir görüşe yer vermiştir.

Fransız ve Türk Danıştay kararlarında, idare hukukunun genel prensiplerinden söz edilmektedir. Bu prensipler 1789 insan ve Vatandaş Hakları Beyannamesinden, kamu otoritesi önünde vatandaşların eşitliği, (vicdan hürriyeti gibi) sosyal hayatın zaruretlerinden (kamu hizmetlerinin de varlığı) ve hakkaniyet esaslarından alınmış ve idare hukukunda uygulama alanı bulmuştur.¹⁹

Türk Danıştayda uyumsuzlukları çözümlerken idare hukuku esaslarından, ilkelerinden bahsetmiş, istikrar prensibi, hakkaniyet ve nasfet kaidelerine ve müktesep haklara riayetin zorunluluğunu öngörmüştür.

"Kamu mükellefiyetleri karşısında fertlerin eşitliği, idare hukukunun esaslarındandır. Bayındırlık işlerinin ifası neticesinde meydana gelen tesis ve eserler, topluluğun faydalandığı bir iktisap teşkil ettiğine göre, bu yüzden ferdin zarara uğraması halinde bu zarar, topluluğun yararına katlanılmış bir fedakârlık niteliğini taşıdığına göre, kamu mükel

¹⁸ Gözübüyük, a.g.e., s. 201.

¹⁹ J. Rivoro, Droit Administratif, s. 70.

lefîyetleri karşısında eşitliği sağlamak için devamlı ve istisnai karakterde olan ferdi yararları telâfi etmek hakkaniyet ve nasfetin bir icabıdır".²⁰

Hukukun genel prensipleri idareye uyma zorunluluğu ve yükümlülüğü yükler. Bu prensiplere uyulmaması, idarenin sorumluluğunu doğurur. İdarenin hukukun genel prensiplerine aykırı kararı iptal ve uğranan zarar da tazminata konu olur.

İdari yargı organı, yazılı bir metine bağlı olmayan bu prensipleri kararlarında gösterir, mevcudiyetini belirtir, yeni bir kaide icat etmez.²¹

3 — Yönetimin Düzenleme Yetkisi

Yönetim, kendi görev alanına giren işleri yürütebilmek için, yasalara aykırı olmayan, fakat onların uygulamasını gösteren düzenlemelerde bulunabilir. Düzenleyici yönetsel işlemler, kamu yönetiminin düzenli bir biçimde işlenmesini sağlayan bir yoldur. Yönetimin bu yola gitmesi "düzenli yönetim" ilkesinin bir gereğidir.²²

Yönetimin düzenleme yetkisi Anayasanın 115 inci maddesine göre tüzük, 124 üncü maddesine göre de yönetmelik çıkarmak suretiyle olur. Tüzük kanunların, yönetmelikte kanun ve tüzüklerin uygulanmasını göstermek için çıkarılır, bunların dışında yönetim kararname, yönerge, esaslar, duyuru gibi adlarla düzenleme yoluna gitmektedir.

Tüm yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanması zorunluluğu Anayasa ile kaldırılmış, "Hangi yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanacağı kanunda belirtilir" kuralı getirilmiştir.

Yönetim, düzenleme yetkisini kullanırken, hukuka uygun hareket etmek zorundadır. Başka bir deyişle, yönetim düzenleme yetkisinin sınırları içinde kalmalı ve üst hukuk kurallarına ters düşmemelidir. Yönetimin hukuka aykırı düzenlemelerine karşı yönetsel yargıya baş vurma ve iptal davası açma olanağı vardır. Yönetimin düzenleyici işlemleri de yargı denetimine tabidir.

4 — Yönetimin Takdir Yetkisi

Yönetime tanınan yetkiler biri "bağlı yetki", diğeri "takdir yetkisi" olmak üzere iki kümede toplanır. Yönetimin belli bir şey yapması, ya da belli bir davranışta bulunması kesin biçimde buyrulmuş ise, bu du-

²⁰ Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu, E. 1960/177, K. 1962/108, Danıştay Kararları Dergisi, S. 87-88, 1963, s. 78.

²¹ Prof. Dr. Hamza Eroğlu - İdare Hukuku, s. 113.

²² Gözübüyük, a.g.e., s. 202

rumda "bağlı yetkiden" söz edilir. Yönetime belli bir davranışta bulunurken, ya da belli bir görevi yerine getirirken, az ya da çok bir hareket serbestisi tanımış ise "takdir" yetkisinden söz edilir. Takdir yetkisinde, yönetimin elinde birden çok çözüm yolu vardır.

a — Bağlı Yetki

Bağlı yetkide, yönetimin belli kamu hizmetlerini nasıl yürüteceği, alacağı kararların içeriği önceden belirtilmiştir. Bu yetkide yönetim alacağı kararın koşullarının gerçekleşip gerçekleşmediğini saptar, gerçekleşmiş ise, yasanın öngördüğü kararı alır. Yönetimin başka türlü hareket etmesi olanağı yoktur.

b — Takdir Yetkisi

Yönetimin tüm kamu hizmetlerini, nasıl yerine getireceğini, alacağı kararların içeriğini yasalarla önceden saptama olanağı yoktur. Yönetime belli konularda takdir yetkisi tanımak, görevlerinin niteliği yönünden zorunludur. Yasa koyucu, yönetimin görev ve yetkileri kullanıp kullanmada az çok serbest bırakabilir. Bu gibi durumlarda takdir yetkisinden söz edilir. Yönetim, kendisine tanınan bu yetkiyi, yasaların gösterdiği sınırlar içinde ve kamu yararı için kullanmak zorundadır. Bir kamu görevlisinin, görev açısından yükseltilmesi yönetimin takdirine bağlı bir konudur. Buna karşılık, kademe ilerlemesi bağlı yetkidir. Kamu görevlisi, kademe ilerlemesinin koşullarını yerine getirdiğinde, yönetim kanun görevlisinin kademe ilerlemesini yapmak zorundadır.

c — Takdir Yetkisinin Kullanılması

Yönetime belli konularda takdir yetkisinin tanınması, yönetimin "keyfi" olarak hareket edebileceği anlamına gelmez. Yönetim takdir yetkisini kullanırken bazı ilkelere uymak zorundadır.

Prof. Dr. A. Ş. Gözübüyük bu ilkeleri şöyle sıralamaktadır: ²³

— Yönetim takdir yetkisini kullanırken, her şeyden önce, yasanın koyduğu sınırlar içinde kalmalıdır.

— Yönetim takdir yetkisini kullanırken eşitlik ilkesine önem vermelidir.,

— Yönetim takdir yetkisini kamu yararı için kullanılmalıdır. Yönetime tanınmış olan yetki, yasanın öngördüğü amaçtan başka, ya da kamu yararı dışında bir amaç için kullanılmamalıdır.

²³ A. Ş. Gözübüyük, a.g.e., s. 204

— Yönetim takdir yetkisini gerekçeli olarak kullanmalıdır. Yönetim tüm kararlarında olduğu gibi, takdir yetkisini kullandığı kararlarında da gerekçe gösterme zorundadır.

— Takdir yetkisinin kullanılabilmesi için, yasalar özel koşullar öngörmüş ise, yönetim bunlara uymalıdır.

d — Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi

Yönetimin takdir yetkisi, yargı denetiminin dışında değildir.

Yönetimin takdir yetkisi şu sınırlar içinde denetlenir:

— Yönetim takdir yetkisini kullanırken yasaların öngördüğü sınırları içinde kalmalıdır.

— Yönetim takdir yetkisini kullanırken hukuka aykırı bir tutum ve davranış içine girmemelidir.

— Yönetim takdir yetkisini kamu yararı için kullanmalıdır.

Takdir yetkisinin "hukuka aykırı" bir biçimde kullanılması ile, takdir yetkisinin "gereksinmelere aykırı" olarak kullanılmasını birbirinden ayırmak gerekir. Takdir yetkisinin gereksinmelere aykırı olarak kullanılması, yargısal denetimin dışında kalır. Buna "takdirde isabetsizlik" denir. Anayasanın 125 inci maddesinde açıkça belirtildiği gibi, takdir yetkisinin yargısal denetimi, takdir yetkisini ortadan kaldıracak biçimde kullanılamaz. Anayasanın bu kuralı, yönetimin takdir yetkisine dayanarak aldığı kararın, yargı yerince hukuka uygunluk yönünden denetimine engel değildir.²⁴

5 — Yönetimin "İcra" Karar Alma Yetkisi

Yönetimin tek yanlı olarak, hukuksal ilişkileri etkileyen kararlar alma yetkisi vardır. Yönetimin bu yetkisine "icra karar alma yetkisi" denir. Yönetimin bu yetkisine dayanarak aldığı kararlara da "icra karar" denir. Bilindiği gibi özel hukuk alanında, hukuksal durumlarda değişiklik yapma kural olarak tarafların karşılıklı anlaşmalarına bağlıdır. Tek yanlı irade açıklaması ile başkasının hukuksal durumunda değişiklik yapma özel hukuk alanında az görülen bir husustur. Buna karşılık yönetim hukuku alanında yönetime, karşı tarafın uyumlu iradesine gerek görmeden, hukuksal durumda değişiklik yapma yetkisi tanımlanmıştır. Bu yetki kamu hizmetlerinin yürütülmesi için yönetime tanınan ayrıcalıkların en önemlisidir.

²⁴ A. Ş. Gözübüyük, a.g.e., s. 205.

6 — Yönetimin Diğer Yetkileri

Yönetim hukukunda yukarıdaki yetkiler yanında, yönetimin daha pek çok yetkileri vardır. Yürütme yetkisi, ceza verme yetkisi, olağanüstü yetkileri gibi.

Bu yetkilerin ayrıntılarına ve özelliklerine girmek istemiyoruz. Yetki devrine ve özelliklerine kısaca temas ettikten sonra bu bölümü kapamak istiyoruz.

C — Yetki Devri

a — Tanımı

Genel anlamda yetki devri kendi yerine karar almak, bir eylemde bulunmak veya bir emir vermek hakkını başkasına devretmek ve sonuçlardan onu sorumlu kılmaktır.²⁵ Kamu Yönetimi alanında yetki devri anlayışı, yukarıdaki tanıma uygundur ve idari bir otoritenin yetkilerinden bazılarını idari bir organa devretmesi anlamına gelmektedir.²⁶

Yetkiler genellikle idari hiyerarşinin üst kademesinde toplanmakta ve mevzuat yetkileri belli İdarî makamlara vermektedir. Alt kademe bu yetkileri, ancak, yetki devri tekniğinden yararlanarak kullanabilme olanağına sahip olabilmektedir.

b — Yetki Devrinin Kapsamı

Yetki devri üç yönlü bir işlemi kapsar.

- 1 — Bir üst tarafından astlara bazı görevler verilmesi.
- 2 — Taahhütlere girişmek, kaynakları kullanmak ve görevlerin yapılması için gerekli diğer işleri yapmak için izin (yetki) verilmesi.
- 3 — Yukardaki işlerin yapılması hususunda amirlerine karşı sorumluluk altına girilmesi.

Teorik açıdan yetki devrinin bu üç yönü iç içedir. Yetki devrinden bahsedilebilmesi için görev ve sorumluluğun otorite ve karar alma yetkisiyle beraber alt kademeye devri gerekir.

İmza yetkisi ile yetki devri arasında bir yaklaşım varsa da imza yetkisi yetki devri demek değildir.

²⁵ Gardner - La Delegation de pouvoirs, Paris, 1968, s. 2.

²⁶ Augby - Traite de Contentieux Administratif, Paris, s. 572.

Burada servisin başındaki yönetici bazı işlemlerde imza yetkisini başkasına devretmekte, fakat yetkiyi devretmemektedir.

c — Yetki Devrinin Gereği ve Yararları

Zamanımızda Devlet anlayışı büyük değişikliğe uğramış bulunmaktadır. Eski Polis Devleti anlayışı yerini sosyal refah devleti anlayışına bırakmıştır. Devlet, kişinin sosyal refahını sağlayacak önlemleri almakla görevlidir. Bundan başka ülkemizde kalkınma arzusu gittikçe daha da şiddetlenmekte, Devlet ekonomik kalkınmayı sağlama görevini de üzerine almak zorunda kalmakta ve ekonomik hayata gittikçe dozu artan ölçüde karışmak zorunda kalmaktadır. Bu gelişmeler Devletin görevini her gün biraz daha artırmaktadır. Devletin görevindeki artışlar, kamu yönetimi alanında da işlerin gittikçe artmasına neden olmakta, yönetim örgütleri her gün biraz daha büyüyüp gelişmektedir. Bunlara paralel olarak yüksek kademe yöneticilerinin görevleri ve iş hacmi de gittikçe artmaktadır.

Kamu yönetimi bilinci yüksek kademe yöneticilerinin iş yükünü hafifletmek ve daha önemli sorunlara zaman ayırmalarını sağlamak amacıyla "yetki devri" adı verilen bir tekniği geliştirmiş bulunuyor. Bu teknik aynı zamanda kendisine yetki devredilen astın gelişme ve yetişmesine de imkân vermekte ve daha kaliteli bir yönetimin ortaya çıkmasına büyük katkıda bulunmaktadır.²⁷

d — Yetki Devrinde Uyulması Gerekli Kurallar

Bir örgütte yetki devredilmesi gelişmiş güzel yapılmamalıdır. Yetki devrinde uyulması zorunlu olan bazı kurallar vardır. Bu kuralları kısaca şöyle sıralayabiliriz :

— Yetki devrinde iş analizlerine önem vererek, işin hangi sınırlar içinde ve ne derecede devredileceği belirtilmelidir.

— Yetki devri, işin yapıldığı birimde çalışan en yakın kademeye devredilmelidir.

— Yetki veren kişi işin yapılmasında denetleme sorumluluğunu üzerine almalıdır.

— Yetki ve sorumluluğun dengeli olması ilkesine uyulmaktadır. Bir başka deyimle, yetki sorumlulukla orantılı olmalıdır.

²⁷ Yetki Devri - İç Düzen Yayınlan No: 11.

— Yetki çatışmasına meydan verilmemelidir. Sorumluluk ve otorite açık biçimde belirtilmelidir. Hiç bir memur, birden çok âmire bağlı olmamalıdır.

— Yetki devri kumanda birliği ilkesini bozmamalıdır. Yetki devrinde yetki verilen kişilerin bu yetkileri kullanmaya yetenekli olup olmadıkları göz önünde tutulmalıdır.

— Yetki devrinde asıl istenilen şeyin, işin eskisinden daha iyi yapılmasını sağlamak olduğu unutulmamalıdır.

Başarılı bir yönetici, emrinde çalışan memurları, örgütün amaçları doğrultusunda ve kendisinin verdiği emirlere göre çalıştırabilen yöneticidir. Bununla beraber yetki devri kolay bir iş değildir. Yöneticiler yetki devrinde kıskanç davranırlar ve yetkilerini başkalarına devretmek istemezler. Her şeyi kendileri yapmak eğiliminde olurlar ve bu tutumlar ile de işlerin yığılmasına neden olurlar.²⁸

e — Yetki Kime Devredilmelidir?

Yetkisini devredeceği kişiyi seçmek önemli bir sorundur.

— Yetki devredilen kişi, bu görevini yapabilecek derecede yetenekli olmalıdır. Böyle bir kişi yoksa yetenekli görülenler arasından seçilip eğitilmeli ve yetki devredilecek hale getirilmelidir.

— Yetki devri yavaş yavaş yapılmalı ilk önce küçük görev ve sorumluluklar verilmeli, hizmete alışıkça, işin içine girdikçe elde edilen sonuçlar değerlendirilmelidir.

Yönetici, yetki devredilenden iş beklemekte makul ve ölçülü olmalı ve ona yeterli ölçüde zaman tanınmalıdır.

— Yetki devredecek kişiyi seçerken, boş vakti en fazla olan astı seçmek gerekir. Amaç herkesten yararlanmak ve azami verimi almaktır.

— Yetki devri yapılacak personelin bu yetkiyi kabul etmesi ve bunu kullanmağa istekli olması çok önemlidir. Devredilen yetki ast için bir yük olarak düşünüldüğü takdirde, yetki devrinden pek yarar sağlanmaz.

— Yetkiler olayların ortaya çıktığı ve işlerin görüldüğü yere en yakın kimselere devredilmelidir. Bu yolla hizmetin hem daha ucuz, hem de daha süratli olarak yapılması sağlanmış olacaktır.

²⁸ Prof. Dr. Nuri Tortop - Mahalli İdareler (Gözden geçirilmiş), 3.baskı, Ankara, 1988, s. 7.

Devre konu olabilecek ve olamayacak yetkiler:

Yetki devrinde çözümlenmesi gerekli sorunlardan biri de, hangi yetkilerin asta devredilmesi, hangilerinin bizzat âmir tarafından yapılması gerektiğinin tayin edilmesidir. Bu konuda henüz bir kural koymak mümkün değildir. Ancak bu konunun uzmanları arasında az çok görüş birliği olan hususlar şunlardır.

aa) Asta Devredilebilecek Yetkiler:

— ilk önce devri gereken işler rutin ve her gün alışımlı olarak tekrarlanan ayrıntılı işlerdir. Bu tip işlerin standartlaştırmaya elverişli olmaları yetki devrinde kolaylık sağlamaktadır.

— Teknik nitelikte olan hizmetler de devredilmelidir. Bu türlü işleri devretmekte her zaman yarar vardır. Çünkü ilgili teknisyenin bu işi herkesten ve bu arada yöneticiden daha iyi yapabileceği kabul edilmelidir.

— Çok zaman alan ve eğitildikleri takdirde astlarca yapılabilmesi mümkün olan işler de devredilmelidir.

bb) Devredilmemesi Gereken Yetkiler:

Kural olarak yöneticinin bütün yetkileri devre konu teşkil edebilir. Ancak bazı yetkiler vardır ki bunların devri doğru olmaz. Yetki devrine istisna teşkil eden ve âmirin bizzat kullanması gereken yetkiler şunlar olabilir:

— Planlama Yetkisi: Planlama görevi ilk olarak, örgütün başında bulunan yöneticinin bizzat yapması gereken görevdir. Büyük örgütlerde âmir astlarından yararlanabilir, yardımlarına başvurabilir. Bazen da ana planları kendisi yapar, ayrıntıları astlarına bırakabilir.

— Örgütlendirme Yetkisi: Örgütlendirme hem yapılacak işlerin gruplandırılması, hem de bu gruplar arasındaki ilişkilerin yatay ve dikey olarak düzenlenmesini zorunlu kılar. İşin niteliği gereği bu görev bizzat yönetimin başındaki âmir tarafından yapılır. Bu konuda yetki devri doğru değildir.

— Denetim Yetkisi: Baş yöneticinin denetim yetkisini bizzat kullanması en ideal yoldur. Ancak uygulamada bu çoğu kez mümkün değildir. Örgüt büyüdükçe baş yönetici her memuru izlemeye yetecek kadar zaman bulamaz ve denetim ve gözetim kademeleri oluşturulur.

— Disiplin Yetkisi: Örgütün disiplini sağlama yetkisi örgütün başında bulunan amire aittir.

— Değerlendirme ve Atama Yetkisi: Personelin yükselmesi ve değerlendirilmesiyle ilgili yetkiler hiç bir zaman devredilmemelidir. Atama işleminin örgüt için önemi çok fazladır. Bu yetkinin de alt kademeye devri doğru değildir.

— İşe Özendirme ve Geliştirme Yetkisi: Bunlar yönetimin temel görevleri arasında olduğu için devri doğru değildir.

— Devredilen yetki her zaman geri alınabilmelidir. Yönetici yetki devretme yetkisini asla devretmemelidir.

Kısaca yönetici ana görev ve yetkilerini (örgütleme, planlama, atama, değerlendirme, yönetilenlerin temel haklarını koruma vb.) devredemez. Aksi takdirde kontrolü kaybeder, güçsüzleşir, cılızlaşır ve tam bir başarısızlığa uğrar.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YETKİ GENİŞLİĞİ

"Yetki genişliği" ilkesini açıklayabilmek için yönetim biçimlerinden "Merkezden yönetim" ve "yerinden yönetim" kavramları üzerinde kısaca durmak gerekmektedir.

A — Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim

Bir Devletin ülkesi içinde tüm kamu hizmetlerinin bir elde, devlet tüzelkişiliğinde toplanması durumuna "merkezden yönetim" ilkesi, kamu hizmetlerinin belli bölümlerinin devletin dışında, başka kamu kuruluşları eliyle yürütülmesine de "yerinden yönetim" ilkesi denir. Merkezden yönetim ilkesinin yumuşatılmış biçimi de "yetki genişliği" ilkesidir. Yetki genişliği ile merkez, taşradaki kuruluşlarına, belli konularda kendiliğinden karar alma yetkisi tanır.²⁹

Bu üç ilke yönetsel yapıyı çok yakından ilgilendirir. Bu ilkeler hukuksal olmaktan çok, yönetim politikası ile ilgilidir.

B — Yetki Genişliği İlkesi

Yetki genişliği, sözcük olarak Fransızca "deconcentration" karşılığında kullanılmaktadır. Yönetim hukuku ile ilgili eski kitaplarda bu sözcük için "tevsii mezuhiyet" terimi kullanılmaktaydı.

Yetki genişliği ilkesinde, merkezi idarenin bir kısım yetkileri meydana getirilen coğrafi idare bölgelerine ya da belirli hizmetleri gören kuruluşlara verilmiştir.

²⁹ Prof. Dr. A. Ş. Gözübüyük - İdare Hukuku, s. 31.

İl sistemine göre, ülke idari bakımdan "il" adı verilen coğrafi bölümlere ayrılmaktadır. İllerin başında genellikle merkezi idarenin tümünü temsil eden ve tümüne karşı sorumlu olan bir yönetici. (vali) bulunmaktadır. İlleri bu yöneticiler yönetmektedir.

Bu yöneticiler, aslında merkeze ait yetkileri merkez adına kullanmaktadırlar.

Yetki genişliği merkezden yönetimin bir türü olduğundan ve bu ilkenin merkezden yönetim çerçevesi içinde ele alınması gerektiğinden, yetki genişliğine tabi kademelerin merkezin hiyerarşisine tabi olmaları gerekir ve bunlar merkez teşkilatı içinde sayılırlar. Aynı zamanda merkezi temsil ettikleri gibi kendilerine verilen yetkileri merkez adına kullanırlar ve merkez namına hareket ederler. Gerçekte kamu kudreti bunların değil, merkezin elindedir. Bunun sonucu olarak verilen yetkileri ancak merkezin direktifi ve kontrolü altında kullanırlar.³⁰

Merkezi idarenin yetkilerinin coğrafi idare bölümlerine göre bunların başındaki yüksek yöneticiler tarafından merkezi idare adına kullanılması yanında, bazen merkezi idare yetkilerinin coğrafi idare bölümleriyle kayıtlı olmayan teknik nitelikte ve ihtisası gerektiren bir kuruluşun başında bulunan şahıs tarafından da kullanılabilirdiği, bu şahsın da merkezi idare adına hareket edip karar alabildiği ve uygulayabildiği görülmektedir. Bu durumda, çoğunlukla, söz konusu kuruluş Devletinkinden farklı bir tüzelkişiliğe de sahip olabilmektedir. Bu tür uygulamaya "teknik (fonksiyonel) yetki genişliği" denilmektedir. Ancak bazıları buna karşı çıkmakta ve bu sistemi "yetki genişliği" olarak kabul etmektedir.³¹

Bir örgüt kurulurken, ya da düzenlenirken kurumun başı adına, belli konularda karar alma yetkisi, daha alt düzeydeki makamlara bırakılabilir. Burada yetki devri ile yetki genişliği kararları birbirine karıştırılabilir. Buna meydan vermemek için aralarındaki farka işaret etmek gerekir.

Yetki devrinde yasalar, hangi konularda hangi yetkilerin, hangi makama devredilebileceğini açıkça belirtir. Bu gibi durumlarda yönetsel bir işlemle yetki devredilebilir. Yetki devri ile hem karar alma yetkisi, hem de sorumluluk yetki devredilene geçer. İmza yetkisinin verilmesinde ise sorumluluk ve karar alma yetkisi, imza yetkisi verende kalır. İmza yetkisi verebilmek için açık bir yasal yetkiye gerek yoktur, imza

³⁰ Prof. Dr. Sıddık Sami Onar - idare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul, 1952, s. 298.

³¹ T. Tamer Akalın - Türk idare Dergisi, S. 371, s. 111.

yetkisi verilmesi yasaklanan, ya da niteliği gereği imza yetkisi verilmesi olanağı bulunmayan konular dışında, imza yetkisi yönetsel bir işlemle verilebilir.

Yetki genişliğinde ise amaç, merkezden yönetimin sakıncalarını belirli ölçüde ortadan kaldırmak ve merkezden yönetim sisteminin işleyişinde mümkün olduğu kadar ferahlık ve sürat temin etmektir. Merkezin karar almak ve uygulamak gibi kamu kudretinden doğan yetkilerinin bir bölge veya hizmetin başında bulunan memura tanınması, "yetki genişliği" olarak tanımlanır. Yönetici bu ilkeye göre, doğrudan yasalarla açıkça belirtilmemiş, genel ve soyut yetkileri kullanır. Bu yetkiyi kullanacak yöneticiye merkez adına kamu kudretini kullanmada büyük bir güven ve itimat söz konusudur. Bu yetkiyle donatılan yöneticiye geniş, bir alanda karar alma, uygulama gücü tanınmakta, bir çok konunun ayrıntıları ve çözümü onun yeteneğine ve takdir gücüne bırakılmaktadır. Larousse'de "bir ilin idaresi Valiye emanet edilmiştir" diye bir tanıma rastlıyoruz. Burada Valinin gücüne ve kudretine işaret edilmekte ve yetki genişliği ile donatılmasının bir sonucu olarak bu kudret vurgulanmaktadır.

C — Yetki Genişliğine İlişkin Yasal Düzenlemeler

1961 Anayasasının "merkezi idare" madde başlıklı 115 inci maddesi şu hükmü getirmişti : "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.

İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.

Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir."

Anayasanın bu hükmü doğrultusunda, 5442 sayılı 11 İdare Kanununun 3 üncü maddesinde 12.5.1964 gün ve 469 sayılı Kanunla değişiklik yapılmış ve "yetki genişliğine sahip bölge kuruluşları meydana getirilebileceği" yolunda bir düzenlemeye gidilmiştir.

1982 Anayasasının 126. maddesinde ise şöyle denilmektedir. "Türkiye merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.

İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.

Kamu hizmetlerinin görülmesinde birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir."

Görüldüğü gibi, bölgesel kuruluşlar (birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı) 1961 Anayasası ile yetki genişliği ilkesi ile donatıldıkları halde 1982 Anayasası bu duruma son vermiş, yetki genişliğini sadece il yönetimine inhisar ettirmiştir.

Bu durum karşısında 5442 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinde yer alan ve 1961 Anayasası doğrultusunda "bölgesel kuruluşların yetki genişliğine sahip oldukları" yolundaki düzenleme, 1982 Anayasası karşısında yeniden ele alınmak ve İl İdaresi Kanunundan çıkabilmek durumunda kalmıştır. Daha fazla beklemeden yasal düzenleme buna göre yapılmalıdır.

SONUÇ

Devlet işlerinden, yasama ve yargı gücü yanında, yürütme gücü; yetki kullanan ve yasalarla verilen görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak 1982 Anayasasında yerini almıştır. "Güçlü idare" ihtiyaç ile yola çıkıldığından 1982 Anayasası oluşturulurken Cumhurbaşkanı ve Başbakanın yetkileri hayli artırılmıştır. Bu arada illerin yönetiminin "yetki genişliği ile donatıldığı ve bu kudretin sadece valiye inhisar edeceği" Anayasanın 126 ncı maddesinde vurgulanmasına karşın, yıllardan beri çok çeşitli düzenlemelerle zedelenmiş bulunan İl İdaresi Kanununu toparlamaya yönelik çalışmalar bir türlü ele alınmamıştır.

Bizce burada duraksamaya yer yoktur. Merkezde yoğunlaşan ve taşraya yansımayan kamu kudreti, yetki genişliği (deconcentration) ilkesi ile çekinmeden Valilere aktarılmalı ve güçlü bir yönetim oluşturulmalıdır. Burada ayrıntılara girmeden küçük bir Anayasa anlayışı içinde yeni İl İdaresi Kanunu ilke niteliğinde maddeleri kapsayacak biçimde kaleme alınmalı ve Valilerin işlevi "Milli menfaatleri korumak, yasalara itaati sağlamak ve denetlemek" biçiminde yine yasada ifadesini bulmalıdır. Katılımcı yerel yönetimler Türkiye'nin gündemindedir. Merkeze ait vesayet yetkisinin hafifletilerek yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yoluna giderken, bozulan dengenin "yetki genişliği" (deconcentration) ile dengelenmesi çağdaş bir yaklaşımdır. Batılı ülkelerde görülen gelişmeler de bu yoldadır.

KAYNAKÇA

- 1 — Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.
- 2 — Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük - Yönetim Hukuku, Ankara, Sevinç Matbaası, 1959 basımı.
- 3 — Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük - Amerika ve Türkiye’de İdarenin Kaza Denetlenmesi.
- 4 — Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta - İdare Hukuku.
- 5 — Prof. Mümtaz Soysal - 100 Soruda Anayasanın Anlamı.
- 6 — Türk Hukuk Lügati - Ankara 1944, Maarif Matbaası, Türk Hukuku Kurumu yayını.
- 7 — Prof. Dr. Hamza Eroğlu - İdare Hukuku.
- 8 — Türk İdare Dergisi, Sayı 369.
- 9 — G. Vedel - Droit Administratif.
- 10 — Fuat Azgür - Gerekçeli Yeni Danıştay Kanunu ve Önemli İçtihatlarla İdari Yargılama Usul ve Esasları, Ankara 1965.
- 11 — Lambadaire - Traite Elementaire de Droit Administratif. Paris 1963.
- 12 — Vigny - Droit Administratif; Principe Generaux. Bruxelles 1962.
- 13 — Jö Girero - Droit Administratif.
- 14 — Danıştay Kararlar Dergisi, S. 87-88.
- 15 — Gardner - La Delegation de Pouvoirs, Paris 1968.
- 16 — Augby - Traite de Contentieux Administratif.
- 17 — Yetki Devri - İç Düzen Yayınları No: 11.
- 18 — Prof. Dr. Nuri Tortop - Mahalli İdareler, 1988.
- 19 — Prof. Dr. Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları.
- 20 — T. Tamer Akalın - Türk İdare Dergisi, Sayı 371.

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE BELEDİYE - YEREL – SEÇİMLERİ

Ahmet Sezai AYDIN

Emekli Kaymakam

AÇIKLAMA

İnsanoğlunun "toprak" ile uğraşması yerleşik duruma geçmesiyle başlar. Avcılık, çobanlık döneminden sonra, insan toprağa yerleşir. Artık dolaşmayı bırakır, geçimini topraktan sağlar. Yerleşik düzen değişik, yeni bir yaşam biçimidir. Bilim adamları, uygarlığa atılan ilk adımın yerleşme olduğunu ileri sürer.

Yerleşik yaşamda tarım ve hayvancılık temel uğraş olsa da, bu aşamadan sonra topluluklar arasında işbölümü yanında toplumsal bölümler, olaylar, gelişmeler başlar. Önce köyler, arkasından kasaba ve kentler ortaya çıkar. Bütün bunlara bir sınır konulması da zordur.

On beşinci yüzyıl sonlarına doğru keşfedilen Amerika kara parçasına, on altıncı yüzyılda Avrupa'dan göç başlar ve sürer. Amerika kıtasının kendi yerlileri olmakla birlikte, Avrupa'dan gidenler kendi uygarlık, daha doğru sözcüğü ile yaşam biçimlerini de birlikte götürürler. Ancak, götürdüklerinin en önemlisi, "demokratik yönetim" biçimidir.

Amerika kıtasına göç edenler, Avrupa'nın baskılı yönetiminden, bağınazlığından, tutuculuk ve özgürlük yokluğundan kaçarlardı. Özgürlük, bağımsızlık ve bağlantısızlık arayanlar, sevenler ve bu gibiler Amerika karasına gider.

Genel çizgilerinde belirtilmeye çalışılan düşünceler, tutum ve davranışlar Amerika Birleşik Devletlerinin federal devlet, devlet ve kent yönetimine aktarılır. Gerek kişisel ve toplumsal yaşamda ve gerekse kent ve devlet yönetiminde "demokrasi" ve "özgürlük" büyük ölçüde egemen olur.

Yeri gelmişken, burada bir noktaya değinmek, açıklık getirmek yerinde bulunur. ABD'nde yönetim biçimi, yasalar ve seçim işleri bütünüyle ihtiyaçları karşılamak amacıyla güder ve bu düşünceler içinde dü-

zenlenir, uygulanır. Düzenlenir ya, yapılan bütün kamu işleri halk oylamasından geçirilir. Hemen her fırsatta halka gidilir; onun oyuna başvurulur.

Birkaç tüme ile açıklanmaya çalışılan durum göz önüne alınırsa, ABD'nde vatandaşın sık sık sandık basma gitmesi söz konusudur: Yerel seçimler, devlet, federal devlet organları seçimleri, çeşitli konularda düzenlenen halk oylamaları büyük bir toplam oluşturur.

Birleşik Devletlerde, bildiğimiz, alıştığımız biçimde "tekbiçim" bir kent yönetimi ve örgütü bulunduğu söylenemez. Konu ile ilgilenenlerin bu hususta bir açıklaması vardır; denir ki, Amerika Birleşik Devletlerinde kaç kent ve kasaba varsa, o sayıda, biri ötekinden az ya da çok ayrılık, değişiklik gösteren kent - belediye, yönetim biçimi bulunur. Bizde olduğu gibi bir tek Belediye Kanunu ile bütün kentlerin yönetilmesi örneğinde bir durum yoktur. Orada her kentin ayrı, kendine özgü bir yönetim biçimi - statue -, bir örgütü vardır.

Kent ve kasaba yönetim sistemlerinin her türlü değişikliklerine karşın, yine de bunların kimi benzerliklerine ya da ortak özelliklerine bakılarak kentlerin hepsi beş grupta toplanır. Bunlar şöyle sıralanabilir:

- 1 — Güçlü başkan - meclis biçimi,
- 2 — Güçsüz başkan - meclis biçimi,
- 3 — Komisyon biçimi,
- 4 — Meclis - yönetici biçimi,
- 5 — Halk temsil biçimi...

Belirtilmesi gerekli görülen bir başka husus da, bu derleme Amerika Birleşik Devletlerinde bulunduğumuz ve katıldığımız üniversite kurslarında bizlere verilen notlardan alınarak yazı biçimine getirilmiştir.

GİRİŞ

Herhangi bir Amerikan vatandaşının kenti ya da kasabası ile doğrudan ilişki kurmasının en basit, ortak ve en Önemli olayı, seçim sandığı başına gitmesi ve oyunu kullanmasıdır. Ulusal seçimlerde oy kullanmanın tersine, yerel seçimlerde bir yığın görevliye oy verme, onları seçme gibi bir yük altına girer. Bunlara ek olarak her türlü yasa değişiklikleri, "tahvil - borç senedi" çıkarma, belediye yönetmelikleri ve daha öteki birçok konularda da vatandaş oy kullanır. Herhangi bir yasanın oylanması, onun gerektiği biçimde uygulanmasından çok daha kolaydır.

SEÇMENLER

Seçmen olmanın ya da olabilmenin de gerektirdiği kimi özellikler vardır. Bu özellikler, kimin oy kullanabileceği çemberinde toplanabilir. ABD'nde bu konuda eyaletlere - devlet -göre kimi değişiklikler bulunduğuna tanık olunur.

1 — Kimler Seçmendir

Genel görünüm şudur ki, devlet düzeyindeki seçimlerde yerel yönetimlere göre daha çok seçim ve seçmen vardır. Günümüzde birkaç ayrıcası dışında, Amerika yerel yönetim seçimlerinde oy verme hakkı, devlet düzeyindeki seçimlerde seçmen olmakla sınırlıdır. Seçmen olunmasında aranan en önemli özellik Amerikan vatandaşı olmaktır. Seçmen olabilmenin ortalama yaşı da yirmi birdir. - Dört devlette bu yaş sınırı daha aşağıdadır. - En az oturma süresi, seçmen kütüğüne yazılma ve belli bir seçim bölgesinde bulunma... Bunlara öteki özellikler de eklenebilir.

2 — Yerel Koşullar

Seçmenlerde bulunması gereken yerel koşullar da vardır. Büyük Ekonomik Çöküntü sırasında Arizona, Michigan, Montana, Nevada, Texas ve Utah gibi devletler tahvil çıkarılması, kamu ödeneklerinin sağlanması oylamalarında seçmenin taşınmaz mal vergisi ödeme koşulu uygulanmıştır.

Yapılan bir araştırmada görülmüştür ki, Michigan yasası, Büyük Ekonomik Çöküntü sırasında seçmenlerin yarısından çoğuna, tahvil çıkarma konusunda oy kullanmasını engellemiştir. Kimi devletlerde seçmen bakımından, yerel seçimlerle genel seçimler arasında bir ayrım yapılır. Bütün bunlar uygun ve normal sayılamaz.

Genel kural, bir kişi hem yerel seçimlerde ve hem de devlet ve ulusal devlet seçimlerinde oyunu kullanmalıdır.

OYUNU KULLANMA YA DA KARŞITI KULLANMAMA

Siyasal bilimciler gerek ABD ve gerekse öteki ülkelerde oyunu kullananlar ile kullanmayanlar konusunda yeterli kanı verecek biçimde bilgi toplayabilir, bunların niçin oy kullandıklarını ya da karşıtı niçin sandık başına gitmediklerini saptayabilir. Bunlardan kimi genel sonuçlara varmak olasıdır.

Seçim Günü Sevmezliği

Demokraside bir hayli yol alan Büyük Britanya ve İskandinav lkeleri halkı ile karşılaştırıldığında Amerikalılar oy kullanma sorumluluğunu pek hafife alır. alışmalar gösterir ki, seçmenlerin ancak üçte biri düzenli olarak sandık başına gider. Büyük ölçüde halkın ilgisini çeken Cumhurbaşkanı seçimlerinde bile bu oranda pek öyle göze batan bir artış görülmez.

Ulusal seçimler, devlet seçimleri ve yerel seçimler karşılaştırıldığında, beklenenin aksine bunların içinde en az ya da düşük sayıda seçmenin katıldığı belediye seçimleridir. Ancak, belediye seçimlerinde kullanılan oy sayısının dörtte birden aşağı düştüğüne de tanık olunmaz.

Demokrasi uygulamasında pek başarı gösteren New England bölgesi kasaba toplantıları - halk toplantıları - bile vatandaşların tam sayı ile katılmalarını sağlamaz. Yapılan bir çalışmada, halk toplantısına katılma hakkı bulunan yedi yüz seçmenden ancak, 110 u toplantıda yer alır. Burada katılma oranı yüzde on altı dolayında ortaya çıkar.

ABD'nde oy kullanma yayılışı ülkenin çeşitli bölümlerine ya da bölgelerine ve hatta aynı yerin ayrı birimlerinde önemli değişiklikler gösterir. Her toplumun oyunu kullanma ya da kullanmama konusunda kendi gelenekleri bulunur. Kimi durumlarda özel bir ilgi, herhangi bir yerel seçimde, önceki cumhurbaşkanlığı seçiminden daha çok oy sağlayabilir.

rgtlenen seçmenlerin ya da kimi örgüt gruplarının seçim kampanyalarındaki çalışmaları seçim sonuçlarını büyük ölçüde etkiler. Hemen bütün seçim alanlarında ve seçim konusunda nseimler, genel seçimlerden daha az ilgi çeker. Bu durumun birkaç istisnası bulunsa da, önemli olduğu söylenemez.

Araştırmalara göre, oy kullanma sayısı ile kent merkezi uzaklığı arasında herhangi bir ilgi yoktur. Bununla birlikte, Cumhuriyetçi Partinin egemen - çoğunluk - olduğu kentlerde, Demokratların çoğunlukta bulunduğu kentlere göre oy oranının daha yüksek çıktığı da araştırmalardan anlaşılır. Fakat yaşam düzeyi yüksek toplumlarda yerel seçimlerde çok az sayıda oy kullanılır.

Oy Kullanmada İsteksizlik Ya Da Görev Düşüncesi

Her ne kadar köklü bir demokrasi uygulaması siyasi süreçte güçlü bir katılım ve toplumda işleri yrteceklerin seçimine karşı tam bir görev anlayışı gerektirirse de, Amerika'da gerçek durum şudur ki, kamu g

revlilerinin seçilmesi, bu görev yerlerinin doldurulması bayağı güçtür. Bu görevler için bir yarışmanın olmaması yanında hiç kimse kendisinin görev almasını istemez, buna izin vermez.

Küçük kent, banliyö ve okul bölgeleri seçimlerinde yapılması gerekli bir işi benimsemesi için bir bölüm vatandaş ötekiler üstünde baskıda bulunur. Bu görevler prestij taşımaz, ancak, büyük ölçüde kişinin boş zamanını dolduran, bütçe ve para işlerini kapsayan özellik taşır.

Borç senedi çıkarılması referandumlarında çok ciddi anlaşmazlıklar çıkabilir; para söz konusu olduğundan ve bunun nasıl kullanılması gerektiği konusunda büyük ilgi uyanır ve bir tür toplumsal anlaşma doğar.

Belediye seçimlerine karşı isteksizliğin en önemli nedeni, aslında kimi konuda toplumda bir genel onayın bulunmasıdır. Şöyle ki, belediye dairelerinde çalışan kişi sayısının çokluğu, harcamaların yüksekliği ve güdülen kamusal tutumların beğenilmemesi toplumda yaygın bir durum gösterir. Bu koşullar altında çoğu istekli seçmenin bile sandık başına gitmesi sağlanamaz; herhangi bir itici güç bulunmaz ise...

Doğal ki, başka nedenler de vardır; yerel seçimlerde bir yarışmanın olmaması ve bu yüzden çok düşük bir ilgi uyanması gibi. Bunların bazıları şöylece sıralanabilir:

1 — Daha önce seçilen, görevde bulunan kişi, bazen o derece tanınır ve istenir ki, en güçlü adayların bile onu yerinden indirme bakımından en küçük şansı yoktur. Bu yüzden onun muhalifi de olmaz.

2 — Partili seçimlerde partinin güçlü olduğu kentlerde belki çoğunluk partisi önseçimde bir yarışma, canlılık görülebilir; azınlık partisi aday bulmakta güçlük çeker.

3 — Biçimsel siyasal süreç, karar alınma yönteminde pek öyle etkili değildir. Yalnız burada söylenmek istenen, toplumu etkileyen yönetimin dışında oluşan önemli bir karardır. Çünkü kamu yönetim yerleri ortalama bir vatandaşın gözünde çok küçük bir değer taşır. ABD’nde çok uzun bir süreden beri uyulan olası bütün konuların "politikanın dışında tutulması" geleneği bulunur; nedeni siyasete güvenilmemesidir. Üstelik, toplum önderleri, değişik ilgi grupları arasında tartışılan herhangi bir hususu seçmenin ulaşamayacağı bir yerde ve kamu görevlilerinin dışında özel olarak çözmeği yeğler. İşadamları kendi aralarında kalkınmaya ayrılan paranın tutarında anlaşır ve onaylanması için belediye meclisine bir plan paketi sunar. Arsa ve arazi kullanımı bu yoldan denetim altında tutulur.

4 — Siyasete egemen grup çok güçlü olduğu için hiç kimse muhalefet yapmaya kalkışmaz. - Chicago'da çoğu zaman durum böyledir. -

Kamu görevi almada yarışmanın olmayışı hem önseçimi ve aday olma isteğini, hem de seçim sonuçlarının önemini azaltır. Gerçek bir yarışma ya da muhalefetin yokluğu, seçmenin isteksizliğini artırır.

Oy Kullanma ve Seçimin Önemsizliği

Seçim sonuçlarının çok yavaş değişmesinin kimi haklı nedenleri olduğu yapılan araştırmalarda şöyle ortaya çıkar. Sorulara yanıtlar yüzdeleri ile üç durum biçiminde gösterilebilir.

a) Soru yöneltilenlerin yüzde 28, seçim ya da yarışmaya ilgi duymadığını,

b) Yüzde 32 si Demokratların ya da Cumhuriyetçilerin seçimi kazanmasının önemli olmadığını,

c) Yüzde 40 ı ise, pek küçük bir fark bulunduğunu belirtir.

Detroit’de yapılan bir araştırmada sorulan sorular ve bunlara alınan yanıtlar özet olarak şunlardır:

— Kent yönetiminin daha iyi yürümesi için yapabileceğiniz herhangi bir şey var mıdır?

— Ne yapmayı düşünürsünüz?

Soru yöneltilenlerin yarısından çoğu, hiçbir şey yapamayacağını söyler. Üçte biri oy kullanılmasını önerir. Yalnız bir kişi, grup eylemlerine katılarak ya da kişisel eleştirilerle etkili olabileceğine inandığını bildirir.

Bir başka çalışmada, Birleşik Otomobil İşçileri Sendikası üyelerinin üçte biri, şu tür bir görüşte birleşir; "benim gibi bir insanın yönetimin ne yaptığı konusunda söyleyecek herhangi bir sözü yoktur."

Bu tür duygular toplumdan soğuyanlar, kişisel yararsızlığını düşünenler, genel olarak kötümserler arasında yaygındır. Yönetim politikasında etkili olmadığını benimseyenler oy verme davranışından uzaklaşır. Otoriter demokrasi yandaşı olanlar, kişisel değerlerinde daha çok otoriteye yönelirler.

Bir başka kanı ya da görüş, "adaylardan hangisi seçilirse seçilsin kent her zamanki gibi yönetilecektir." biçimindedir.

Boston kentinde 1959 yılında yapılan belediye başkanlığı seçiminde ilginç bir sonuçla karşılaşılır; görevdeki belediye başkanı seçmenlerin

çoğu tarafından benimsenmesine karşın seçimi yitirir. Oysa çok güçlü parti grubu, işadamları ve ötekiler kenti kendi istedikleri ve yararları doğrultusunda yönetmeyi düşünür. Ancak, böyle bir yenilginin "Boston'da özel durumda çok güçlü görünen seçmenler, siyaset bakımından kendisini zayıf hissetmesi" sonucu ortaya çıktığı söylenir.

Burada, Boston kentinde muhalefet, seçimde verilen sözler, deneyimi bulunmak ya da üstün kişiliği yüzünden değil, halkın "gözde olana" oy vermek istemesi nedeniyle seçimi kazanır. Muhalefetten belediye başkanlığı seçimini kazanan kişinin, beklenen ve istenen görüntüyü vereceği sanılır. Oysa çalışma bakımından eskisi ile yenisi arasında önemli bir fark da yoktur.

Amerika Birleşik Devletlerinde genel olarak seçimler kararları etkilemez; bunu ilgi grupları yapar. Seçimler siyasal sürecin yalnız bir parçası - o da göreceli olarak çok küçük bir parçasıdır, sözleri doğru sayılabilir.

Oy kullanmayanların yüzdesinin yüksekliğini bir tehlike olarak görenler durumu abartır. Seçmenin oy vermeye "yabancılaşması" daha çok büyük kentler için söz konusudur. Bu tür bir duygunun küçük ve orta büyüklükteki kent seçmeninde bulunmadığı ya da pek düşük düzeyde kaldığı ileri sürülür.

Konunun bir öteki yüzü, büyük kentlerde hemen çoğu kişi politikayı kötüler; demokrasi inancının bırakıldığını söyler. Kimileri kişisel olarak "her iki aday da iyi değil" ya da "oy kullanma bir zaman yitirmedir" diye sözler eder; öte yandan ilgili bulunduğu siyasal grup dolayısıyla da o adayı ya da adayları destekler. Örneğin, bağlı olduğu sendika ya da ticaret odası, dernek yahut kilisenin dediğini yerine getirir. Dikkat çekici bir husustur.

New York kentinde yapılan önemli bir araştırmada politika bakımından birçok grupta "herkesin belediye için çalıştığı" çoğunun da başarılı olduğu sonucuna varılır.

İnsanların pek çoğu bilerek ve isteyerek seçim sandığından uzak durur; bunlar hem ilgilenmez, hem de oy kullanmanın hiçbir yarar sağlamadığını söyler. Kimi yerde de kişi isterse oyunu kullanır, istemezse kullanmaz düşüncesi egemendir. Bu görüş bir tür özgürlük diye benimsenir. Bütün bunlar ilgi azlığına bağlanır.

Amerikalılar adayların lehine değil de, aleyhine oy kullanmaya daha çok ilgi duyar. Bir protesto kararı söz konusu olunca buna gerçekten ilgi gösterirler. Bütün bunlara karşın yine de seçim sandığı demokrasinin güven kapısıdır.

Siyasete Katılma

Pek çok Amerikalı yalnız yerel ve devlet seçimlerinde oy kullanmamak değil, fakat vatandaşların büyük bir bölümü oy verme dışında siyaset ile hiç ilgilenmez.

Yapılan bir araştırmada seçmenlerin yüzde 27 sinin politikayla ilgilendiği ve öteki seçmenlerin oyunu kullanması için çaba harcadığı, yüzde 11 inin bazı parti çalışmalarına katıldığı sonucuna varılır. Yine bu bölümle ilgili olarak yüzde üç gibi bir seçmenin zarflara yazı yerleştirdiği, yüzde 7 sinin politik toplantılara, pikniklere, yarışlara katıldığı, yalnız yüzde 4 ünün siyasetal partiye para yardımı yaptığı, bilet satın aldığı anlaşılır.

Bazı kimseler doğal olarak hemen her tür eyleme katılır; bazıları da seçme hakkı olmadığı ya da bir başka neden yüzünden oyunu kullanmaz.

Bir seçim sonu araştırmasında Birleşik Otomobil İşçileri Sendikası üyelerinin yüzde 9, seçim kampanyasında etkin olabilmek için kendilerine seçim bildirgeleri, posterleri vb. verilmediğini belirtirler. Öteki bir yüzde 17, seçim süresince politikadan söz ettiklerini, yüzde 73 ünün ise, işlevsel hiçbir şey yapmadıkları anlaşılır.

Kimler Sandık Başına Gider?

Amerika Birleşik Devletlerinde oyunu kullananların kalitesiyle ilgili olarak bir genelleme yapılması gerçekten yanlışlıklara neden olur. Yüz- deler gösterir ki, oyunu kullanan erkek sayısı kadınlardan daha çoktur. Zencilerden çok beyazlar - bu durum Kuzeyde bulunan kentlerde değişir -, bina ve arazi vergisi ödeyenler ödemeyenlerden daha çok, muhafazakarlar liberallerden daha çok sayıda sandık başına gider, oyunu kullanır.

Yaşlılık nedeniyle evinden çıkamayanlar ayrık tutulursa, yaşlılar daha çok sandık başına gider. Oy kullanmada 51 yaşındakiler, 21 yaşındakilerin iki katıdır.

Yukarıdaki durum halkın neden oy kullanmadığını genel kuram yönünden açıklar görünür; bunlar:

- Zorunlu sayarlar,
- Bir görev olduğunu düşünürler,
- Büyük bir onur sayarlar.

Oysa vatandaşlar sonunda bir çıkarları olduğu ya da böyle duyumsadıkları zaman oylarını kullanır.

Bir başka dikkat çekici nokta da şudur, seçimlere katılma ile gelirin miktarı arasında bir ilişki bulunduğu, yine eğitim düzeyi ile seçime katılma arasında bir ilişki bulunduğu ileri sürülür. Savaş sonrası yıllarda, kentlerde oturanların çiftçilere göre daha büyük oranda oy kullandığı görülür.

Beyaz yakalı orta sınıf, işçi sınıfının sendikasız üyelerine göre daha büyük oranda oy kullanır.

Devlet ve ulusal devlet bölümünde oyunu kullanan seçmenlerin özelliklerinin belediye seçimlerinde oy verenlerinkine benzediği ya da benzemediği söylenemez. Araştırmalardan birisi bu konuya özgüdür. Birleşik Devletlerin orta bölgesi devletlerinden birisinde yapılan bir araştırmada, seçmen özelliklerinin yukarıda değinilenlere benzediği ortaya çıkar. Ortada anlamlı bir değişme vardır; belediye seçimlerindeki sonuçlar, belediye yönetiminin denetiminde etkili gruplar arasında seçmenlerin bulunduğunu açıkça gösterir.

Tutucu Cumhuriyetçi grupların egemen olduğu üç kentte, bu tür bir seçmenler alışkanlıkları yüzünden en yüksek sonuçlara ulaşır. Demokrat işçi grubunun egemen olduğu bir başka kentte, demokrat işçi sendika üyeleri en üstün oy sayısını bulur. Açıkçası, seçime katılma cesaretindeki başarı/gelişme daha iyiyi sağlayacaktır.

Bütün bu örnekler, siyaset alanındaki güçlerin dengesini etkiler. İsteksizlik ya da yararsızlık herhangi bir özel durumda seçime kaplanların özel ilgisinin güçsüzleşmesini bir hayli etkiler. Toplumdaki her grup, sandık başına giden ve kendisini destekleyenlerin bir yarar düşüncesi vardır. Belki bu düşünce kamu yararını etkileyerek oy kullanmanın gerçek amacını ortaya koyabilir. Bu bir açıklama biçimi ya da yöntemidir.

Uyanık bir toplumda, demokratik bir devlet yönetimindeki gelişmenin istenen ve beklenen bir gereğidir bu durum. Fakat vatandaşın sorumluluğu konusundaki öğütler, seçim sonuçlarının kendi yaşam koşullarını değiştirmeyeceğine inanan hemşerileri kişisel olarak etkilemeyecektir. Uzun uzadıya öğüt vermek yerine, oy kullanmayanlarda yaratılan boşluk ve gereksizlik duygusunu ortadan kaldıracak ciddi seçim kampanyaları düzenlenmesi çok daha iyi sonuç doğurur; bir başka anlatımla yönetimi toplumun değişik bölümlerinde temsil edilir ve sorumluluk taşır duruma getirmek gerekir.

OYLAMA, SEÇMEN KÜTÜKLERİ, ADAYLAR, SEÇİMLER

Amerika Birleşik Devletlerinde kentler, belediye seçimlerinde iki tür seçmen listesi kullanılır. Bunlardan birisi partilileri, ötekisi de partisizleri içerir. Pek az durumlarda “nispi oranlı” temsil adı verilen bir sistem kullanılır. Seçmen listeleri de birkaç biçim gösterir.

Yerel Sahnede Siyasal Partiler

Bir siyasal parti örgütünün ve gücünün temeli yerel toplumdur. 1910 yılında ortaya çıkan bağımsız -parti dışı- seçimlere kadar, yerel seçim kampanyaları yerel parti örgütleri tarafından düzenlenir ve yönetilirdi. Bu erken dönemde, pek çok büyük kent, çok iyi örgütlenen siyasal parti egemenliği altında bulunur; toplumda çoğunluğu elinde tutan siyasi parti önde ve başta gelirdi.

Azınlık partisi genellikle daha az örgütlenebilirdi; bu yüzden seçimlerde başarılı olma şansı da pek düşüktü.

Birçok kentte, en küçük seçim bölgesi “ward - mahalle” - bugün de olduğu gibi - parti örgütünün temel birimidir. Çoğunlukla bu bölümler daha küçük çevrelere de indirilir.

Günümüzde siyasal araçların pek azı vardır; partizan seçimler Amerika kentlerinin ancak yüzde kırkında kullanılır. Yerel yönetimlerde partizan seçimlerden uzaklaşmasına karşın, çoğu kişi bu tür seçimin istenilir olduğuna inanır; en azından çok büyük kentlerde durum böyledir.

Devlet ve Federal devlet düzeyinde siyasal partilerin gerekli olan gücü, etkili bir yerel yönetim örgütüne bağlıdır. Çünkü bugün kamu çıkarı yönetimin hemen her düzeyinde aynı anda aranır ve uygulanır. Kentler tarafından yerine getirilen işlevler - fonksiyonlar - yönetim sürecinin bütün bölümlerinde biri ötekine bağlıdır.

Yerel düzeyde siyaset ve siyasetçiler, yukarı düzeydekilerden pek öyle ayrılık ya da değişiklik göstermez. Birçok yerel sorun federal ya da devlet işbirliği içinde çözülür. Günümüzde kamu sağlığı, yaşam düzeyinin yükseltilmesi, güvenlik, mesken ve işsizlik konuları, bu çember içinde bulunur.

Siyasal partiler politikacılar arasında bir bağ oluşturduğundan bir partinin kamu sorununa yaklaşımında yönetimin her düzeyinde bir plan ve işbirliği gerektirdiği düşünülürse, bu gereğin yerel düzeyde çok daha istenilir olduğu ileri sürülür.

Partizanlığın “karşıtları - muhalifleri” bir kentin yönetiminin yeterlik ve yetenek gerektirmediği görüşünü savunur; bunu bir iş yönetimi gibi düşünürler.

Bağımsız bir oylama sonucu seçilen belediye görevlilerinin pek çoğu siyasal parti yoluyla seçilen, Devlet ve Federal Devlet görevlileriyle başarılı biçimde işbirliği yapabilir.

Ülkenin büyük siyasal partileri, ne yönetimler arasında bağlantı kurmada çok etkili olduğunu kanıtlayabilmiş, ne de açık ve anlaşılır prensipler ya da uygulama ortaya koyabilmiştir.

Devlet ve Federal devlet siyasal partilerin yerel örgütleri, partilerin yüksek/yukarı organlarına göre özellikle yerel sorunlarda çok daha bağımsızdır. Kuşkusuz siyasal partiye “körü körüne bağlılık” sürer ve siyasal parti artıklarının bulunduğu kentlerde varlığını korur. Yalnız bu olayı da abartmamak doğru olur.

Ulusal ve devlet düzeyinde kendisini seçimlere aday olan bir siyasal parti üyesi, yerel seçimlerde tam bir bağımsızlık içinde oyunu kullanır. Böyle bir durum, yerel ve genel seçimler ayrı tarihlerde yapılırsa doğru çıkar.

Şurası da bir gerçektir ki, parti ileri gelenleri, ulusal ve devlet konularını yerel seçim kampanyalarına aktarırlar; bazen başarılı, bazen da başarısız olurlar. Adayların yerel seçim kampanyalarını Cumhuriyetçi ya da Demokrat partili olarak sürdürmeleri mantık bakımından bir yanılısamadır; çünkü böyle davranmaları pek zordur, işe yaramaz.

Anlatılan karışık görüşlerin değeri, kent seçimlerinde, ulusal düzeydeki siyasal partilerin karşısına çıkan etkili ve ciddi bir engel vardır: Amerika’daki kentlerin çoğu, çok iyi dengeli iki siyasal parti yerine biri ötekinden görevi devralmaya hazır, güçlü bir tek parti bulunmasıdır.

Amerikan siyasal parti sisteminde çoğunluk tarafından böyle bir durum istenmez; böyle bir olgunun “bir parti gelir, öteki gider” sonucunu doğuracağı düşünülür. Bir siyasal parti iktidarına dayanarak ötekini bütünüyle dışlarsa, etkili bir eleştiri kalmaz; iktidar partisi denetlenemez, seçmenlere karşı gerçek bir sorumluluk da yok olur.

İki siyasal partili bir sistemde yönetilen herhangi bir kent yok gibidir; uzun zaman bir siyasal parti yönetimi elinde tutar. New York örneği ilginçtir; nadir de olsa, Demokrat Parti kendisinden kopmalarla seçimi yitirir. Philadelphia’da Cumhuriyetçiler art arda seksen yıl belediye yönetimini ellerinde tuttular. Sık sık söylenen sakıncaların bir bölümü işte bu durumdur. Bunlar da yerel konulardaki partizanlığın en zayıf görünen yönleri ya da sonuçlarıdır.

Bir Açıklama

Çoğunlukla eleştirilen yerel ve ulusal politikalar arasındaki ilişkilerin biçimini Saint Louis'de yapılan belediye başkanlığı seçimi açıkça sergiler.

Demokrat Parti adayı Washington Üniversitesi mühendislik profesörüdür. Karşı yanın adayı pek az tanınan, taşınmaz mal komisyoncusudur. Demokratlar yerel sorunlarda, sürüp gelen iktidar dönemlerinde yaptıklarını anlattılar. Buna karşılık Cumhuriyetçiler, Demokratların yönetiminin bir tür "bozgun" olduğunu, kentin çok önemli maliye sorunlarını çözmeye isteginin bulunmadığını ileri sürdüler.

Ulusal düzeydeki siyasal parti örgütleri güçlerini denemek için kent seçiminde yer aldı; bu biraz da yeni başkan yönetiminin halk arasındaki durumunun göstergesi sayılacaktı. Ulusal Demokrasi Komitesi başkanı kentte bir konuşma yapmak için geldi. Ortak Güvenlik yöneticisi de Cumhuriyetçiler adına konuştu.

Demokrat Parti adayı kentin tarihinde görülmemeyen bir çoğunlukla seçimi kazandı. Ayrıca on üç meclis üyeliğinin de on birini aldı.

Bütün bunlara karşın hiç kimse adaylara daha fazla değer vermek ya da kişiliklerini üstün tutmak gibi bir yorumda bulunamaz. Çünkü, seçim yerel ve ulusal faktörlerin birleşmesi, sonucu ortaya çıkmıştır.

Partisiz Seçimler, - Reformun Umudu -

Yirminci yüzyılın başlarında reform hareketi üyelerinin çoğu partisiz - bağımsız - seçim yapma yolunun kullanılmasını öğütlemeye başladı. Bunların görüşü şöyle özetlenebilir; kent kurumu yeterli bir iş yönetimi konusudur, bu bakımdan Federal Devlet ve Devlet politikacılarının yerel seçimler dışında kalması en doğru tutumdur.

Bağımsız aday listeleri, nüfusu 500 binin üstündeki Amerika kentlerinin yüzde 60 m de kullanılır. Özellikle meclis - başkan sistemini uygulayan kentlerin yüzde 85 ini aşan bir oranda yaygındır. Şurası da bir gerçektir ki, bağımsız - siyasal partinin aday göstermemesi - bir seçim, siyasi parti çalışmalarını kesin biçimde yerel politikayı bir kıyıya atamaz. Başka yollardan siyasetin içine yine partiler girer. Yalnız siyasal partilerin yerel yönetim seçimleri dışına çıkarılması ya da bağımsız adayların seçime girmesi reform hareketini başlatan ve yürütenlerin bir başarısı olarak görülür.

Partisiz seçimlerin çok çeşitleri vardır. En önemlileri birkaç tanedir; bunlar da aşağıdaki biçimlerde uygulanır.

1 — Seçimlerin bir türünde, çoğunluğu elinde tutan siyasal parti örgütü tarafından desteklenen, ancak kazanma şansı bulunmayan adaylar ele alınır. Bu kentlerde kısa bir liste kullanılır, adaylar parti tarafından kolaylıkla bilinir ve belirtilir. Sonuç partili seçimden pek farklı değildir. Chicago parti dışı seçim sistemi kullanan örnek bir kenttir; Jersey de böyledir.

2 — Kent seçimlerinin bir öteki biçiminde, siyasal parti örgütleri de dahil, çeşitli gruplarca desteklenen bir aday listesi kullanılır. Burada seçmenler, seçimlerin partisiz ve özel bir seçim türü olduğunu anlamak durumundadır. Fakat siyasal parti grupları, parti dışı gruplarca tutulan adayların listesine karşı bir tutum alır. Albuquerque, Cincinnati, Wichita ve öteki bazı kentler bu örneği kullanır.

3 — Üçüncü bir partisiz kent seçim biçiminde, adaylar listesi çeşitli yarar gruplarınca desteklenir; ancak, siyasal parti örgütlerince seçim kampanyasında ya pek az ya da hiç desteklenmez.

Bu tür kentlerde adayların siyasal partilerle hiçbir ilgisi ve kaydı bulunmaz, belki de pek gizli tutulur ya da seçmenler tarafından yersiz ve gereksiz bulunur.

Bu örnek yukarıda üstünde durulan iki biçimden daha çok kullanılır; Kansas City, Dallas, Fort Worth ve öteki birçok California ve Michigan kentleri bu kategori içinde yer alır.

4 — Bir öteki tip yerel yönetim seçiminde ne siyasal partiler ne de aday listeleri önemlidir.

Bu biçimdeki seçim, yukarıda belirtilen üçüncü tür seçimden daha çok oranda kullanılır. Çok küçük kentler için önemlidir; kişinin kendisi adaydır. Küçük toplumlarda uygulanır. Tanınma yollarının en kesin yoludur denilebilir.

Bu sistemde en ilginç örnek Adayın böyle özel bir durumda hareket ederek fonlar, örgütler ve destekler olmadan kişisel yoldan sonuca ulaşmasıdır. Aday gruplar dışında kendi kampanyasını kendi yapar ve yürütür.

Partisizliğin Etkileri

Kasaba ve küçük kentlerde genellikle yönetim, resmi olmayan personel ilişkilerine dayanır; bu gibi yerlerde partisiz seçimlerin iyi sonuç verdiği görülür. Bununla birlikte büyük kentlerde parti dışı tutum sorumlu bir yönetim ve sevindirici bir temsilin ortaya çıkmasını sağlamaz.

Aday listeleri üstünde belirtici bir açıklama yer almadığı için büyük kent seçmeni, adayları tanımakta ve değerlendirmekte güçlük çeker; böyle bir durum özellikle belediye meclis üye adayları hususunda söz konusudur. Bu nedenle bir aday için en önemli şey bir seçim platformuna sahip olmak değil, seçmenin bilinç alanında oluşan zincirin bir halkasındaki bir ad olmaktır.

Çoğunluk tarafından bilinme tam bir önem kazanır ve seçim, özellikle gazetelerde ve öteki yayın araçlarında yer alan kişi yönünde başarıya ulaşır.

Bu örnek geniş çapta Dallas'da, Los Angeles, San Francisco, San Diego ve Detroit'te uygulanır.

Büyük kentlerdeki partisiz seçim, karşı oy kullanacak seçmen grubunu güçlükler içine atar. Memnun olmayan seçmen oyunu ya "partisine karşı" kullanır ya da bir "başka partiye" verir. Siyasal partinin bulunmadığı, partisiz adaylığın uygulandığı yerde bu tür bir davranışla karşılaşılmaz.

İktidarı elinde tutanın seçim kampanyalarında belli bir avantajı vardır; çünkü adı seçmenler tarafından bilinir. Büyük kentlerde partisiz seçim sistemine karşı "muhafazakarlığın - tutuculuğun" lehine açık bir eğilim de vardır.

Yerel Siyasal Partiler, - İstisnası - Ayrıcısı -

Yerel siyasetle ilgilenen sayısız yerel siyasal parti bulunur. Bir bakıma bunlar, Amerikan siyasal sisteminin bütünleyici bir parçasıdır. Amerikalılar çok büyük bir çoğunlukla bir üçüncü parti ile uğraşmanın zaman yitirilmesi anlamını taşıdığını benimser. Yerel siyasal partiler üç türde kendisini gösterir; bunlar:

- 1 — Sosyalist partiler,
- 2 — Küçük kent partileri,
- 3 — Reform partileridir.

Sosyalist Partiler

Aslında sosyalist partiler, en azından hiç de yerel siyasal parti sayılmaz; çünkü bunlar ulusal bir örgüt biçiminde düşünülür. Bu tür partinin başarısı yerel düzeyde bütünüyle sınırlıdır. Bununla birlikte bazı kentlerde büyük bir yerel parti gibi görünüm verir ve öyle davranır.

Sosyalistlerin ortaya çıkışı orta sınıfın/orta direğin doğuşu ile birliktelik gösterir. Birkaç istisnası ile bunların çalışma programı, bugün için sürpriz oluşturmaz ve pek köklü görülmez.

Sosyalist programı reform hareketi prensiplerinin pek çoğunu içinde bulundurduğu, günümüzde bunlara "New deal - yeni düzen" politikaları adı verildiği bilinir. Bu hususta sosyalistler Demokrat ve Cumhuriyetçilerden daha değişiktir; bunlar yerel sorunlarla daha bir ayrıntılı biçimde ilgilenir ve uğraşır. Oysa büyük siyasal partiler, yerel sorunlar üstüne eğilmez, onları bütünüyle kulak ardı ederken, sosyalistler bu yüzyılın ikinci on yılından sonra yerel konuları güçlü biçimde ele alır; bunların bir kısmı şöyle sıralanabilir:

Nispi - oranlı temsil,

Referandum,

Türlü konularda sorunlara önyak olma,

Görevden düşürme,

Bayındırlık aracılığı ile işsizlik yardımı sağlama,

Belediyelerce yürütülen kamu hizmetleri...

Başarılı oldukları konular çalışanların sayısının yoğun olduğu kentlerdir. Sosyalistlerin önemli amaçlarından birisi de budur: işçi sınıfının dikkatini çekmek, gözüne girmek... Sosyalist adaylara oy veren halkın büyük bir bölümü bu partili ya da sempatizanı değildir. Kuşkusuz seçmenler karşıt partilere göre bunların daha girişken, reform konusunda daha dürüst olduğu duygusunu taşır.

1920'lerin tutucu hareketinden önceki yıllar boyunca bazı kentler sosyalist belediye başkanları ya da belediye meclis üyeleri seçti.

Sosyalist belediye başkanları ve belediye meclis üyeleri, çoğunlukla parti disiplininin bağımsız olarak hareket ettirer; partinin çoğu idealist üyeleri yerel yönetim reform hareketlerini küçümser, önemsemeyen bir tutum gösterdi. Bu yüzden bu tür sosyalizm davranışına "pis sosyalizm" adı takıldı.

Büyük ekonomik kriz dönemi içinde sosyalizm bazı kentlerde varlığını sürdürür; günümüzde pek az sayıdaki kent sosyalist adayı seçer. Yerel yönetim reform hareketinin göreceli başarısı ve daha sonraki uygulaması, sosyalist partinin temelini bayağı ortadan kaldırdı.

Küçük Kentlerin Yerel Partileri

Yerel partiler, birçok kasaba ve küçük ve orta boy kentlerde bulunur. Bunlar genellikle ikinci sırayı alır. Bu küçük yerlerdeki politika

daha çok kişisel bir temele dayanır. Büyük ya da ulusal düzeydeki partiler pek istenmez, böyle bir durumun birkaç nedeni bulunduğu söylenebilir. Bir tanesi, belki de yerel gelenek ya da yasaların partisizliğe izin vermeyişidir. Bu yüzden bir siyasal parti adı kullanılması zorunlu tutulur.

Küçük bir Iowa kenti örnek alınabilir; burada Halk Partisi ile Yerdeşler Partisi üyeleri arasında yerel yarışma bulunabilir ya da Liberal Parti ile içki Sevmeyenler Partisi yahut Yükseliş Partisi ile Muhafazakâr Parti arasında da böyle bir durum görülebilir. Bu adlar, parası, alanı ya da örgütü olmayan aday listelerinin birleşik bir terimi biçimini oluşturmaktan öte bir anlamı düşünülemez. Politikalar yalın kişisel esasa dayanır ve markalar herhangi bir anlam taşımaz.

Reform Partileri

Reformist partiler değişik kentlerde zaman zaman kurulur. Bunlar genel olarak bozuk politikacıları ortaya çıkarmak, gelişim sağlamak, "ekonomi ve yeterlik" prensiplerini yerleştirmek amacı ile ortaya çıkarlar. Bu tür partilerin pek çoğu kısa ömürlüdür. Genel başarısızlıkları pek çok reform gruplarının siyasal parti yerine bir baskı grubu olarak örgütlenmelerini engeller. Oysa bu yolla adayları ve siyaseti onaylamak gibi durumlar elde edilebilir. Kişilerin kendi konularında bile yer alması olanak dışına düşer. Günümüzde bu hal için New York Yerdeşler Birliği, Chicago Belediye Seçmenler Grubu ve Detroit Yerdeşler Grubu örnek verilebilir.

New York'ta bulunan bu tür gruplardan bazıları, yerel siyasal partiler gibi başlamışsa da, şu ya da bu nedenle sonuç alınamamıştır. Bu yüzden de bunlar amaçlarına ulaşmak için ya iki partili ya da partisiz bir tutuma girmişlerdir.

Büyük ekonomik çöküntü zamanında, birleşik parti biçiminde bir siyasal parti New York kentinde kuruldu. Örgüt Yerdeşler Birliği tarafından kimi Cumhuriyetçilerin katılımı ile ortaya çıktı. Çoğu kimse politik bakımdan aktif değildir. Bu siyasal parti günümüzde yaşarsa da, çalışkan, girişken ve renkli liderlerinin ölümü nedeniyle büyük ölçüde güçsüzdür.

New York kentinde yukarıda değinilenden ayrı iki yerel parti daha bulunur. Her ikisi de biçim bakımından devlet çapındadır. Fakat aşağı yukarı kentten elini çekmiş gibidir. Amerikan İşçi Partisi 1936 yılında kendi ulusal partilerinden ayrılan birkaç sosyalist partili ile kimi işçi önderleri tarafından kuruldu. Kendilerini New York'un "gerçek" yeni

düzen partisi ilan ettiler ve "Tammany Hail - New York Demokrat Parti" ye karşı kampanyaya giriştiler. Bu parti 1937 seçimlerinde en yüksek güce ulaştığını gösterdi. Daha sonraki yıllarda gerek kendi adayları ve gerekse öteki parti adaylarından hangilerinin daha avantajlı olduğu gibi konularda varlığını sürdürdü.

Daha sonraları bu partiden ayrılanlar Liberal Partiyi kurdular. O günden beri Liberal Partililer, öteki adayları desteklemek gibi bir tutuma girdi; devlet çapında Demokrat Partiyi, kent çemberinde Cumhuriyetçi Parti yanını seçtiler. Amerika İşçi Partisi, yerel düzeyde sosyalistleri tutar. Öteki partiler ya da adaylar İşçi Partisi desteğini istemedikleri zaman kendi adayları için çalışır; ancak, başarılı olduğu söylenemez.

Anlaşmalı Partiler

Amerika Birleşik Devletlerinde belki en iyi tanınan ve çok başarılı olan yerel parti biçimi Cincinnati kentinin "Kent Anlaşma Komitesidir. Çoğunlukla buna "anlaşma partisi" denilir. Her ne kadar örgüt kendisine parti adını vermez, adı adaylarının yer aldığı listelerde adaylardan sonra görünmezse de, genel olarak kentsel parti örneği taşır ve açık biçimde yerel bir parti gibi faaliyet gösterir.

Cincinnati kenti uzun bir süre Cumhuriyetçi Partisinin egemenliğinde kaldı. Başarılan bir reform hareketiyle meclis - yönetici biçimini ve nispi temsil uygulamasını sağladı. Bütün bu başarılar seçimden sonra hemen "anlaşmalı parti" nin oluşmasını doğurdu. Parti eski tip en iyi politik mekanizmaya denk bir örgüt biçiminde ortaya çıktı. Parti yalnız erkek ve kadınların bir örgüt içinde toplanmasını değil, aynı zamanda büyük bir işçi topluluğu üstüne kurulur. Örgüt geniş ve ayrıntılıdır, türlü bölümleri ve birimleri vardır. Birkaçı şöyle sıralanabilir:

- Yazım komitesi,
- Duyuru ve reklam komitesi,
- Sözcü komitesi, bunun yanında ayrıca,
- Oy verme gözlemcileri,
- Telefonlarla ilgili birimler,
- Oy getirecek öteki gerekli aygıt ve takımlar.

Bütün bunların en önemlisi çalışmaların mali desteğini sağlayan sürekli ve etkili bir örgütün varlığıdır. Parti bu konuda geleneksel mekanizmada şu bakımdan ayrılık gösterir; önce iyi bir yönetim elde etme

amacı güdülür, sonra gönüllü çalışmalara, öteki birçok siyasal etkinliklerde yapıldığı gibi hiçbir biçimde vaatlerde bulunulmaz, çalışmaların hepsi de para ödenmeyen vatandaş katkısına bağlıdır.

ilk gününden beri bu tür anlaşmalı partiye, Cumhuriyetçi Parti örgütünce seçimlerde hep karşı çıkarılır. Anlaşmacılar kent meclisinin oluşmasında yarıya yakın bir süre içinde başarı gösterir. Kalan öteki süre içinde ya Cumhuriyetçiler iktidarı elinde tuttu ya da değişik gruplarla paylaşıldı.

Böyle canlı ve yakından dengeli iki partili sistem Cumhuriyetçi Partiyi kendi içinde reform yapmak zorunda bıraktı. Yalnız şunu da eklemek gerekir ki, anlaşmacıların büyük bir bölümü, devlet ve ulusal düzeyde Cumhuriyetçilerle birlikte hareket eder.

Çok küçük birkaç kentteki gruplar, özellikle meclis - yönetici yönetim biçiminin yer aldığı küçük kentlerde başarı derecesi pek değişik olmakla birlikte Cincinnati örneği yerel parti uygulamasına gidildiği görülür. Yalnız aday listesinde ayır edici bir işaretin bulunmaması ya da kalıcı ve sürekli bir örgüt kurulamaması yüzünden bir siyasal parti oluşturulması sorununun çözüldüğü ileri sürülemez. Pek çok kentte reform ya da iş grupları, kendi adaylarını belirtir ve seçim kampanyası için gerekli mali desteği de sağlar. Çoğunlukla bu gruplar yerel basın tarafından da tutulurlar.

Belki de bunlar siyasal parti değil de bir baskı grubu olarak sayılabilir. Yalnız bu ikisi arasındaki çizgiyi belirlemek kolay değildir.

Yerel Partiler Hakkında Bir Değerlendirme

Amerika Birleşik Devletlerinde az da olsa anlaşmalı ya da karışık partilerin başarısı yerel partiler yönünde ciddi engeller oluşturur. Bu tür partilerin büyük - ulusal - siyasal partilere yamanacağı, onların bir eki olacağı görüşü tartışılır. Böyle bir durum gerçekleşme bile, bu tür bir siyasal parti varlığını sürdürür; kendi sorunları ile baş başa kalır.

Yerel partiler halkın büyük bir bölümünün sürekli ilgisini ve dikkatini çekmek durumundadır. Oysa bunu sağlamak kolay değildir; olağan sonuç şudur, "yaramaz kişiler" çıkarılıp atılır, parti dağılmaya başlar. Bu hale sık sık rastlanır. Sürekli bir örgüt ile sürekli seçim kazanma Cincinnati örneğinde uzun ömürlülük görülür.

İkincisi, yerel partilerin örgütlenmesi kolay değildir. Siyasal parti yapısı bakımından hem karışıktır, hem de güçlü bir birlikte çalışma gerektirir. Gerçekten başarılı bir yerel parti kurulması ilginç özel du-

rumlara bağlıdır. Her yönden bozulmuş ve kokuşmuş bir yönetim, ekonomik çöküntüler gibi. Bu hallerde bile kolay değildir.

Üçüncüsü, yerel parti kurma girişimleri iletişim yol ve araçlarını denetleyen, adayları belirleyen ve parasal destek veren egemen işadamları tarafından engellenir. Bu adamlar büyük partilerden yararlanır.

Sonuncusu da, yerel partiler yaşamlarını sürdürmek için gereken parayı bulamaz, para kıtlığı içinde kalırlar. Halk başarıyı görmedikçe ya da inanmadıkça yardım etmez. Yeni kurulan bir siyasal parti bakımından inanmayı sağlamak pek zordur.

Cincinnati'deki sözleşmeli partinin başarılı olması, etkili ve önemli bir gelir kaynağına, örgütünün varlığına ve işadamlarının güveni ve desteğinin sağlanmasına dayalıdır. New York kentindeki, önceleri İşçi Partisi, sonraları Liberal Partiye dönüşen yerel partinin yaşaması, büyük çapta işçi sendikasının desteğine bağlıdır. Para kıtlığı çeken bir siyasal partinin yaşaması olanaksızdır.

Adaylık Yöntemleri

Seçimden önce, yarışacak kişilerin ilk adımı adaylıklarını belirtmesi ile atılır. Adaylık konulmasının bir yığın yolları vardır. Yerel ya da genel düzeydeki aday adaylıklarının çokluğu, ancak önseçimle azaltılır, belli bir ölçüye ya da sayıya indirilir. Önseçimde partili ya da partisiz adaylar saptanır.

Aday adaylığı için başka yollar da vardır. Bunların bazıları şöylece sıralanıp açıklanabilir;

Resmi Olmayan Aday Saptama Yolu - Caucus-

Amerika'da aday saptama yollarının en eski biçimidir. Aday saptama için yapılan bir tür toplantıdır. Bu toplantıda kimin hangi göreve getirilmesinin - seçilmesinin - istendiği görüşülür, bir karara bağlanır. Bu grubun üyeleri bir aday listesi düzenler ve bu dağıtılır.

Kentlerin gelişmesi ve büyümesi özel grup toplantısı yoluyla aday saptama yöntemi, resmi- bir toplantıya dönüşür. Bu resmi ve düzenli yapılan toplantı, bir azınlık yerine gerçek seçmenlerin isteklerinin bilinmesini sağlar.

Adayların belirlenmesinde resmi bir toplantı biçiminde düzenlenen bu grubun üyeleri seçim çevresi çemberinde, özel toplantıda seçilir. On dokuzuncu yüzyıl siyasal mekanizmasında azınlık ve çoğunluk ya da resmi ve resmi olmayan toplantı biçimleri uygulanır. Böylece adayların

saptanmasında genellikle azınlık egemendir. Öte yandan birçok kentte aday adaylığını kazanma seçimi kazanmaya eşit tutulur.

Aday Adaylığının Saptanmasında Reformlar

Yüzyılın dönemecinde başlayan aday adaylarının saptanmasında reform hareketi yönteminin değişmesinde görülür. Grup toplantılarının yerini “doğrudan önseçim” alır. Şimdilerde bu biçim Amerika’nın hemen her yerinde uygulanır. Kimi devlette - California, Texas, New Jersey ve Massachusetts - ve birkaç önemli devlet görevi bu genel durumun dışında tutulur.

Bu uygulamayı açıkça ortaya koymak gerekirse, önseçim toplantısı düzenlemeyen, üyeleri bir araya gelmeyen özel ve resmi toplantıya benzer. Bir başka anlatımla, eskilerde her seçmenin adayların saptanmasında yer almak yetkisi/hakkı vardı. Daha sonra kuramsal olarak temsilcilerinin bir toplantıda bulunması biçimine dönüştü. Bu tür bir toplantının temsil gücünün olmadığı, patron yönetimi özelliği taşıdığı anlaşıldığından önseçim, “halkın” aday göstermesi yoluna geçildi.

Plan büyük ölçüde aday adaylığı işleminin parti düzeyinden devlet düzeyine aktarılmasını sağladı. Her siyasal partiye aynı gün, seçim görevlisi gözetimi altında adaylarını seçmesi, belli oy pusulası kullanılması, giderlerin kamu parasından karşılanması ve gizli oy atılması uygulaması yerleşti ve kurallaştı.

Önseçim olayı Amerikan seçmenlerinin büyük çoğunluğu tarafından anlaşılmış değildir. Onlar karşılaştıkları “çarşaf” listeleri görünce gerçekten şaşırırlar. Oyunu kullanarak seçimini açıklamak zorunda bırakılması onu üzer, küsmesine neden olur; açık önseçimde bile böyledir. Oy pusulasım bölmenin olanaksızlığını öğrenmesi de onu öfkeliendirir. Bu uygulanan bir yöntemdir.

Önseçim Biçimleri

Önseçim, partili ve partisiz/bağımsız olmak üzere iki türdür. Partiyle ilgili önseçim de gizli ve açık iki biçimde uygulanır. Bağımsız önseçim, aslında bir eleme ya da elenme yarışı gibidir.

Bağımsız önseçimde isimler, parti adı belirtilmeden listeye yazılır. Aday adaylarının sayısı, esas seçilecek olan sayının iki katma indirilir. Bu seçimin ilk hareketidir. Örneğin, belediye başkan adaylığı için sekiz istek varsa, bu ikiye indirilir; en çok oy alan iki kişi belediye başkan adayı olarak kabul edilir. Az önce de değinildiği gibi, bu tür önseçimde parti adı bulunmaz, söz konusu da edilmez. Yedi kişilik belediye mec

lisi üyeliği için de on dört aday, en çok oy alanlar arasından sırasıyla seçilir.

İlgi çeken birkaç durum da vardır. California'nın birçok kentinde, Chicago kentinde belediye meclisi seçiminde görülen uygulama ilgi çekicidir. Buralarda oyların gerçek çoğunluğunu elde eden aday seçimi kazanmış sayılır. Böylece seçim harcamalarından kurtulmuş olur.

Partili önseçimler gibi, partisiz önseçimlerde de herhangi bir adayın seçim listesinde ilk sırayı alması üç duruma bağlı bulunur.

- Resmi bir açıklamayla,
- İmzalı bir başvuruyla/dilekçe ile
- Belli bir tutarda geçici güvence parası yatırılmasıyla.

Partili önseçim kapalı ya da açık olabilir. Açık bir önseçimde, herhangi bir partiye kayıtlı olsun olmasın, partili ya da partisiz, ancak seçmen olma koşullarım taşıyan herkes oy kullanabilir. Açık önseçime katılan seçmenden yalnız seçmen olduğunu belirten belge göstermesi istenir.

Partili ve kapalı bir önseçimde sadece belli bir siyasi parti üyeleri katılabilir, oy kullanabilir. Adından da anlaşılacağı gibi, oyların kullanılması, listenin düzenlenmesi gizlidir.

Öteki Aday Olma Yolları

Bazı eyaletlerdeki şehirlerde, aday listesine halkın başvurusu/dilekçesi üzerine de aday eklenmesi yapılır. Böyle bir yöntem önseçim giderinden kurtulmayı sağlar; özellikle küçük kentlerde iyi sonuç alınır.

Boston kentinde bu yolda bir uygulamaya gidildiği zaman, belediye başkanı çoğunluk tarafından seçilme yerine en çok oy alanın seçilmesi gibi bir durum ortaya çıkar. Çünkü her zaman ikiden çok aday bulunur. Kimi adaylar ikiden çok adayın bulunmasını kendi açılarından yararlı bulur; az biraz tanınan, bilinen seçimi kazanır.

Amerika Birleşik Devletleri "Ulusal Belediyeler Birliğinin "Örnek Kent Yasası" önerisi vardır; öneri "nispi temsil" sistemi ile ilgilidir, adı da "kefil sistemidir. California'nın bazı kentlerinde bir süre uygulanır, İngiliz adaylık sistemine benzer. Bu sistemde adayın "kefilleri" olduğunu benimseyen on kişi tarafından imzalanan bir dilekçe ile kişi aday olur. Belirtilen koşullarda geri verilecek bir miktar parayı da önceden bu kefiller yatırır.

DOĞRUDAN DEMOKRASİ DENEMELERİ

Yasa Önerisi ve Referandum

On dokuzuncu yüzyılın sonlarına doğru yerel yönetim organlarına karşı güvenin ve saygının azalması, vatandaşta da temsili demokrasiye inancın düşmesine neden oldu. Bu durumun sonunda reformcu gruplar köklü çözümler önerisinde bulundu. Bunlar Amerika'nın bazı eski kurumlarını yeniden düzenledi ve ortaya koydu; bunlar yeni çözümler olarak sunuldu. Bu, yeni sayılan doğrudan demokrasi teknikleri ile aşırılık ve yetersizliklerin denetlenebileceği görüşü ile savunuldu.

Bu yollardan birisi, yasa önerisinde bulunulması ve bunun halkoyuna sunulmasıdır. Belli sayıda seçmen tarafından kent yasası ya da yönetmeliklerinde değişiklik yapılmasının önerilmesidir. Hemşeri/yerdeşlerden gelen bir öneri seçim sandığına götürülür, seçmenlerin çoğunluğu tarafından "ret" ya da "kabul" biçiminde sonuç alınır. Bu yolun kullanılmasında yasama organına başvurulması gibi bir durum söz konusu değildir.

İkincisi de referandumdur. Yerel yönetim yasama organı, kent meclisi tarafından düzenlenen kent yasasındaki değişikliğin oy sandığına götürülmesi ve seçmenlerin "evet" ya da "hayır" oyunun alınması biçiminde açıklanabilir referandum.

Halk ya da hemşeri girişimi ile referandum arasındaki önemli ayrılık, referandumda öneri yasama organından gelir, halk girişiminde ise, yerdeşler öneride bulunur. Her ikisi de birer kurum olarak uygulanır. Birisi meclisin içindedir, ötekisi de dışındadır.

Yöntem

Kent yasası ya da yönetmeliğinde değişiklik düşünen herhangi bir ilgi grubu, bir taslak düzenlemesi için bir avukata ya da hukukçuya başvurur. Sonra bu değişikliğin işleme konulması için bir dilekçe imzaya açılır, dolaştırılır. Bu konuda gönüllüler çalışabileceği gibi, adamlar da tutulabilir. Bu İkincilere imza başına para ödenir. İmza toplamanın yasada belirtilen bir sayıya ya da seçmenlerin belli bir oranına ulaşması gerekir; bu oran yüzde 5, 10, yahut daha yüksek olabilir.

Bunlardan sonra oylama dönemine girilir. Pek çok durumda öneri, oyların çoğunluğu öneri lehinde ise, benimsenir. Kimi durumlarda da seçimlerdeki çoğunluk aranır. Bazen da oyunu kullanmayan seçmen "hayır" demiş sayılır. Başka tür formüller kullanıldığı da olur.

Değişlik önerisinin kent meclisi tarafından belli bir süre içinde benimsenmesi ya da yürürlükten kaldırılması gerekir, karışık durumda öneri yürürlük kazanır.

Değişiklik girişimi ve referandum, özellikle referandum gerek Amerika Birleşik Devletlerinde gerekse öteki başka ülkelerde pek eski bir tarihe dayanır. En eskisi, eski Yunan'ın doğrudan demokrasi uygulamasında bulunur; eski Alman boyları yönetiminde, orta çağ İngiltere'sinde, koloni döneminde New England'da ve İsviçre'nin doğrudan demokrasi uygulamasında görülür.

On dokuzuncu yüzyıl başlarında Maryland yasama organı, halk okulu sistemi kurulması konusunda referanduma gidildiğine tanık olunur. Daha sonraları içki konusunda, yasa değişikliklerinde, kamu hizmeti seçimlerinde, tahvil çıkarılması gibi hususlarda referandum yoluna başvurulur.

On dokuzuncu yüzyıl sonlarına doğru California, Iowa ve Nebraska eyaletlerinde yerel konularda halk girişimi ve referandum kullanılır. San Francisco Yerel Yönetim Yasası 1898 yılında referanduma sunulan ilk belgelerden birisidir. Bundan sonra bu hareket hızla yayılmaya başladı ve günümüzde yerel yönetimler geniş ölçüde bu yolları uygular.

Yirminci yüzyıla dönüldüğü, referandum ve halk girişiminin benimsendiği sıralarda, yandaşlar bu yöntemlerin yararlarını büyük ölçüde abarttılar. Karşı çıkanlar da yandaşlar kadar gürültü çıkardılar; bu yöntemlerin kullanılmasının yönetim sistemini baltaladığı görüşünü savundular. Alman sonuçlar iki tarafı da doğrulamadı.

Referandum Ve Halk Girişimi ile İlgili Tartışmalar

Doğrudan demokrasi yandaşları, halkın yönetimi denetleme gereksinimini, bozuk ve yetersiz belediye meclisleri olduğunu ileri sürdü. Referandum taraftarları yönetimde otorite yoğunlaşması eğilimine ve geleneksel denetim ve görevde denge sisteminin bozulmasına dikkatleri çekti.

Halk girişimi ve referandum, denetimin yok olduğu birçok yerde onun yerini alır. Bu yöntemlerin kullanılmasının kent yönetimi üstündeki denetimin güçlenmesini sağladığı ileri sürülür. Gerek belediye yetkili ve görevlilerinin, gerekse belediye meclis üyelerinin daha dikkatli, dürüst ve duyarlı çalışması gibi sonuçlar doğurduğu da görüşe eklenir.

İnanılır ki, halk girişimi ve referandum kamu parasını çalınmadan ve halkı siyasal hile ya da oyunlardan korur. Çeşitli konularda seçmenin bilgi sahibi olduğu, bunların çoğuna oyunu kullandığı, bütün bun

ların sonucu olarak halkın yerel işlerde şu ya da bu yönde kimi davranışlarda bulunma şansı elde ettiği de savunulur.

Sisteme karşı çıkanlar, bu kurumların yasama sorumluluğunda karışıklık nedeni olduğunu, oy pusulalarının boyunu uzattığını, kent meclisi üstünde kötü yönde etki yarattığını, seçmen grubunun ilgisiz ve kaygısız duruma soktuğunu, mülk haklarına karşı saygısızlık ve ana kurallara uymazlık nedeni olduğunu, Amerikanizm prensiplerine ters düştüğünü, çünkü anayasanın doğrudan demokrasi değil, temsil sistemini benimsediği, halkın azınlığını temsil eden iyi örgütlenen ve haddini aşan baskı grupları oluşturduğu gibi nedenleri sayar döklerler.

Bu iki kurum, referandum ve halk girişimi ABD'nde yaygın biçimde kullanılır.

Halk Girişimi ve Referandum Konusunda Bir Değerlendirme

Referandum ve halk girişimi kurumlarına başvurulması çoğalırken, son yıllarda bunların üstündeki tartışma da genişlik kazanır. Yukarıda özetlenen tartışmaların doğru ya da yanlışlığına değinilmeksizin iki hususu belirtmek gerekli ve yerinde bulunur.

Birincisi, seçmen vatandaşın oyunu kullanmasında, yapacağı seçimlerinde her zaman ussal ve bilgi edinmiş olacağı kesin bir anlayış biçiminde benimsenir. Doğrusu böyle bir varsayım yerinde değildir. Üstelik demokrasinin kendisi bu tür bir varsayımı gerektirmez. Olağan bir seçimde, yürürlükteki durumdan memnun olup olmadığı seçmene pek sorulmaz. Onun oyu, ya iktidarın lehinedir ya da protestodur. Oyunun yönü bakımından nedenleri kendisininindir, kendi içinde kalır. Bu nedenlerin bilgiye dayanması, ussal ve mantıklı olmasına da gereksinim duymaz. Kendisinden egemen olması, işleri yürütmesi de istenmez; yalnız yönetmek isteyenleri seçer. Fakat halk girişimi ve referandum seçmenden daha çok şeyler ister. Kendini yönetmesi, iyi düşünmesi, siyasal kararlara katkıda bulunması beklenir vatandaştan. Oysa bu siyasal kararlar karışıktır, tekniktir ve bir hayli ayrıntılıdır.

Öte yandan halk girişimi olsun, referandum olsun seçmenin yapabileceği “evet” ya da “hayır” demesinden başka bir durumu da yoktur.

Yasaların, kamunun doğrudan davranışı için karışık sorular sunulmasını gerektirdiği ya da izin verdiği yerlerde, bazen sonuçlar gülünç biçimde ortaya çıkar; öyle ya, yönetimin bu tür işleri ciddiye alması gerekir.

New Jersey eyaleti Waldwick kentinde, bu kent New York metropoliten alanı kıyısındadır; burada üç konu bir arada oya sunulur. Konular:

- 1 — Tam gün çalışan polis gücü oluşturulması,
- 2 — Projenin gerçekleştirilmesi için gereken on bin dolar ek ödenek ayrılması,
- 3 — Yürürlükte bulunan yarım gün çalışma biçiminin sürdürülmesidir.

Böyle üçü bir arada seçmenin oyuna sunulan konuların İkincisi “hayır” ile sonuçlanır; bu bir karışıklık, tersliktir. Böyle günlük durumlar da ortaya çıkar uygulamada..

İkincisi, halk girişimi ve referandum karşıtlarınca Amerikan siyasal yapısının düzenli biçimde bütünleşmediği ve çoğulcu olduğu, bu yüzden kimi konulara gözü kapalı bulunduğu ileri sürülür. Amerikan siyasal süreci baskı grupları arasındaki ilişkilere dayanır. Amerika kentlerinin pek çoğu siyasal parti örgütüne karşı sorumluluk duymaz. Pek az kent düzenli olarak seçmenler tarafından desteklenen iki partili bir sistem içindedir. Üstelik bu durumun gelecekte değişeceği de söylenemez. Böyle bir sistem nedeniyle belediye meclislerinde, halkın karşıt grupları ne temsil edilir, ne de sorumluluk anlayışını oluşturur. Halk girişimi ve referandum “demokrasi kılıcı örneği” bir denetim aracı olarak kullanılır.

DÜŞÜRME

Kent yönetiminin halk tarafından denetlenmesinin bir öteki yolu da “Düşürmedir. Bu kurum kullanılarak seçimle işbaşına gelen herhangi bir görevli ya da yetkilinin, süresi dolmadan önce, halkoyu ile bu görevden alınması, “düşürülmesidir. Her ne ölçüde halk girişimi ve referandumla birlikte anlatılırsa da, düşürme bu ikisinden ayrı biçimde varlığını ve uygulanmasını sürdürür. Çünkü yapısı ve işleyişi değişiktir. Böyle bir kurum aynı halk tarafından benimsenir ve uygulanır.

Yetersiz ve güvenilmeyen bir kamu görevlisinin, dönem sonuna kadar halka zarar vermemesi için, bu durumları öğrenilir öğrenilmez görevinden düşmesinin ya da ayrılmasının sağlanması yoludur. Dört yıllık dönem yandaşlarının çoğalmasına karşı çıkanlar, geleneksel olarak uygulanan iki yıllık dönemin kaldırılmasını “sorumluluğu sürekli” tutacak “düşürme” yolunun benimsenmesi durumunda yerinde bulurlar. Bu yolun ilk kez Los Angeles yerinden yönetim yasası konusunda ortaya çıktığı bilinir. Amerikan devlet politika uygulamalarında bu kurumun bir örneği görülmez; yerel yönetime özgüdür, uygulanır.

Yöntem

Herhangi bir kamu görevlisini düşürmek için önce bir dilekçenin dolaştırılması, imza toplanması gereklidir. Çünkü çok sayıda imza bulunması istenir. Bu sayı o görevlinin seçimi sırasında kazandığı oy sayısının yüzde 15 i, 25 i, bazen yüzde 51 ine ulaşır. Ayrıca gayretli ve örgütlü bir grup ile önemli para tutarı elde bulunmalıdır.

Yeter sayıda ya da oranda imza toplandıktan sonra, bu durum ilgili ve yetkili seçim görevlisince saptandıktan sonra bir oylamaya gidilmesi zorunludur. Düşürme oy pusulasının birkaç değişik biçimi vardır. En çok kullanılanı görevlinin düşürülmesi ya da görevinde kalması gibi iki sonucu bir arada belirten biçimdir.

Bu Kurumun Leh ve Aleyhindeki Görüşler

Düşürme lehinde ileri sürülen görüş, böyle bir kurumun görevlilerde sürekli bir sorumluluk sağladığı yönündedir. Özellikle dört yıllık bir dönem için seçilen görevlilerde. — Böylece toplum, o görevlinin dönem sonuna kadar bozukluklarını sürdürmesini beklemez. Ayrıca böyle bir kurumun kamu görevlisinin başı üstünde bir silah gibi durması, onun her zaman dikkatli ve uyanık olması sonucunu doğurur.

Düşürmeye karşı olanlar, bunun pek pahalı bir yol olduğunu söyler. Düşürme için özel bir seçim işlemi yürütülmesi, öteki kimi konularla birlikte yapılması da büyük ölçüde adaletsizlik nedeni olur; karışıklık yaratır denilir.

Düşürmeye karşı ileri sürülen ikinci bir görüş de, ilgili memura karşı bir suçlama girişimi bulunmaması ve bunun kanıtlanmamasıdır. Önemli olan seçmen grubunun girişime inandırılmasıdır; ne olursa olsun amaç görevde olanı düşürmek, aşağı indirmektir.

Üçüncü bir sav da, düşürme kurumunun gereksizliğidir; çünkü hemen bütün devletlerde görevini doğru yapmayan, kötü davranan kamu görevlileri meclis kararları, eyalet valileri işlemleri ve yargı yolu ile her zaman görevlerinden alınabilir.

Düşürülmeye karşı bir dördüncü görüş şöyle özetlenebilir. Düşürme, siyasal suçlama olarak iyi örgütlenen baskı gruplarına yarayan bir araçtır. Bu kuruma benzeyen bir öteki durum da düşürmenin kamu görevlilerinin çekinmesi için en iyi ve sürekli bir araç oluşudur. Bu görevliler toplumun heves ve duygusuna körü körüne uyar. Birçok halde güçlü bir önder olumlu bir programla işe girişince, karşısında kendisini düşürme ile korkutan kimi baskı grupları bulur. Oysa liderin planları seçim bildirisinde yer almış ve seçimi bu yüzden kazanmış olabilir. Dü

şürme böyle bir sonucu tersine çevirir; ilginç bir mantıksızlık nedeni olur.

Düşürme kurumundan uzaklaşma gibi bir eğilim vardır; bu yüzden geniş çapta uygulanmaz. Ayrıca bu kurumun ateşli yandaşları da yoktur; başarısı pek azdır; çok özel bir denetim yoludur. Ancak, sonucu pek ağır bir yöntemdir. Bu kurumun yerine daha az zararlı ve adil yöntemler bulunmaya ve uygulanmaya çalışılır. Amaç, demokratik bir toplum etkinliği elde edilmesidir.

Bir Düşünme Olayı İncelemesi

Mr. D. bir işadamıdır. New York'ta doğar, Harvard'da okur. Gemi sanayi dalında bir meslek edinir. Havai Gemi Şirketi Yönetim Kurulu Başkanlığına kadar gelir. Emeklilik yaşı yaklaştığı sırada, San Francisco belediye başkanlığına adaylığını koyar.

Öteki aday on iki yıldan beri bu görevde bulunur. Bay D.nin siyasette deneyimi yoktur; seçim kampanyası boyunca açık bir yol tutar. Çok uzun bir yöneticilik yaşamı olduğu için çevresindekilere emirler verme alışkanlığı ve bunların yerine getirildiği yönünde bir beklentisi vardır. Bu tutum ve uygulama Bay D.yi başkanlık görevine getirir. Siyasal parti dışı bir yol izlemeye, belediyeyi bir işadamı gibi yönetmeye girişir.

Daha ilk günlerde bir yığın zorluklar içine atar kendisini. Muhafif gruptan iki kişiyi belediye birim başkanlığına atar; ancak, bu kimseler bu tür iş ve görevde deneyimli değildir. Görevden aldığı kişilerden birisi on yılı aşan bir süreden beri bu işi yürütür, kent hizmetlerinin daha iyi yürütülmesinde yararlı çalışmalar yaptığı da bilinir.

Bay D.nin karşıtları, beğenilmeyen tutumlar izlediği, aşırı vergiler alındığı ve benzer savlarla ortaya çıkar, bir grup halkı arkasından sürükler. Dört yıllık dönemin üçüncü yılı içinde, görevden alman daire başkanının önderliğinde belediye başkanım görevden düşürme dilekçesi yazılır ve düşürme kurumu çalıştırılmaya başlanır. Bu kişi aynı zamanda belediye çalışanları dergisinin de yayımcısıdır.

Düşürme başvurusu - dilekçe - ve bu konuda düzenlenen kitapçık, üç yüz sözcük olarak San Francisco'da yayımlanır. Başkan D. hakkında ileri sürülen hususlar yedi noktada toplanır.

- 1 — Yeni atamada başarısızdır,
- 2 — Otobüs ücretlerini haksız olarak üç sent artırmıştır,
- 3 — Vergileri yükseltti,

- 4 — Otobüs sürücülerinin ücret artırma isteklerini gerekçesiz reddetti,
- 5 — Manila'ya yardım kampanyasını onamaya karşı çıktı,
- 6 — Birleşmiş Milletler örgütü merkezinin San Francisco olmasında başarılı değildi,
- 7 — Bir diktatör gibi hareket etti.

Açıktır ki, bunların hiçbiri yasa ya da ahlak dışı sayılamazdı. Şurası da açıktır ki, halkın bir bölümü atamalardan ve çalışmalardan memnun değildi. Bir başka bakımdan her belediye başkanı çalışmak, iş yapmak durumunda, bir ölçüde zorundadır.

Bay D.nin karakteri kavgacı değildi. Ayrıca San Francisco yönetim yasasına göre düşürme isteminin reddi durumunda yapılan harcamaların belli sınırlar içinde oturanlarca geri ödenmesi gerekir.

Öte yandan, görevde bulunan başkan, görüş ayrılıkları dışında ciddi bir suçlamada bulunulmadığını söyler. Ayrıca düşürme isteğinin başarıya ulaşması halinde hem halkı ve hem de ileride aday olacak kişileri caydırıcı etki doğuracağını düşünür. Kaldı ki, düşürme kurumunun Amerikan demokrasi prensiplerine ters düştüğünü de savunur. Bunların arkasından kendi hakkındaki düşürme dilekçesine imza atar ve seçimin düşürme oylaması ile birlikte yürütülmesini sağlar.

Başkan D.nin yandaşları ilan yerleri satın alır, buralara fotoğraflar asar, bunların altına : "Kentinizi yüzüstü insana teslim etmeyin! Düşürmeye 'Hayır' oyu veriniz!" yazarlar. Bunlar, gözetim komitesine yapılan, yeni seçilecek başkan bakımından bir takım uyarılar sayılabilir. Gözetim komitesi üyelerinin herhangi bir açıklaması bulunmadığı için kimin başkan olabileceği konusunda bir tahmin de yoktu.

Tanınmış yazarlardan Kathleen Norris her seçmene bir posta kartı göndererek "hayır" oyu kullanmasını ister. Daha da ilerisi Time dergisi belediye başkanı Bay D.yi savunmak için bu konuda birkaç yazı yayımlar.

Oylama sonucu başkan lehine oldu. San Francisco seçmeni kararını bu yolda verdi. Ancak, seçim vergi ödeyenlere ağır bir yük getirdi. Bay D. o güne değin kazandığı tanınmışlığın - ününü - korudu.

HALKI DİNLEME

Karar alınmasında vatandaşların da katıldığı önemli bir öteki Amerikan kurumundan söz edilmesi gerekir: Bunun adı "Halkı Dinleme"

dir. Bu kurum Avrupa'da tutulmaz, uygulanmazsa da, Amerikan geleneğine çok uygun düşer. Bu yol ile halka danışma, en azından toplumu ilgilendiren önemli kararlar hakkında ona bilgi verme sağlanır.

Halkı dinleme, toplantıya herkesin katılması ve resmi olmasa da, isteyenin konuşma hakkı bulunmasıdır.

Halkı dinleme kurumunun karar alınmasında uygulandığı konular: Arsa ve arazilerin kullanılması - kent planlaması -, içkili yerlerin saptanması, kamu hizmetleri ücretlerinin düzenlenmesi, karayollarının durumu, bazı arsa ve arazinin vergi dışı tutulması, yeni okul yerlerinin belirtilmesi ve bir düzine öteki işler.

Yenilikçiler halkı dinleme kurumunu beğenmez; bunlar toplantıya katılanların kendilerini anlatmak ya da göstermek için karşı görüşü savunur, gündem konusunu saptırır denilir. Toplantıyı düzenleyen ve yöneten memur ya da görevli grup çoğu kez konuyu belli biçimde ortaya koymaz ve zamanında oya başvurmaz.

Bu tür bir kurum, yönetimi beğenmeyen kişilerin duygularını ortaya dökmesi, boşalması için iyi bir araçtır. Ayrıca sorumlu görevliler alacakları kararların siyasal alandaki durumunu ve bu konudaki eğilimleri önceden saptamak gibi bir yarar elde eder. Beğenmeyenlerin sayısı da bir ölçüde azalır.

NİSBİ VE TERCİHLİ SEÇİM SİSTEMLERİ

Burada iki tür temsil sisteminden söz edilmesi yerinde ve uygun bulunur.

Nispi Temsil

Reform yandaşlarının önerdiği tercihlî bir oy ile nispi temsil - Hare Sistemidir. Nispi temsil yorulmak bilmez reformcuların, siyasal oyunların gücünü azaltmak ve geniş ya da karşıtı dar bölge uygulamalarına karşı ileri sürülen eleştirileri karşılamak yoluyla açık bir gelişim oluşturmak düşüncesini yansıtır.

Geniş alanlı seçim biçimi meclisin oylamada hangi grubun çoğunluğu elde edeceğinin yüzde yüz denetimini sağlasa da, bölge sistemi bölgencilîği doğurur.

Kimi kentler bir tür karma yol tutar. Örneğin St. Louis'de aday saptama bölge sistemi ve oylamada geniş alanlı seçim biçimi uygulanır. Öteki bazılarında meclis üyelerinin bir bölümü bölgesel, bir bölümü de geniş alanlı seçilir.

New York, Boston, Philadelphia gibi bazı kentler oy sınırlamaları koyar. Buna göre her seçmenden, seçilmesi gereken meclis üyesinden az olmayan bir liste düzenlemesi, böyle oy kullanması istenir. Bu yol azınlığın temsil edilmesini sağlar. Ancak, nispi seçim sisteminde böyle bir kurala gerek bulunmadığı söylenir.

Adını, İngiliz Thomas Hare'den alan Hare sistemi, toplumun değişik ilgi gruplarının sayısal gücü oranında temsili olanağını sağlamak amacı güder.

Her seçmen belediye meclisinin seçiminde yalnız bir oy kullanacaktır, - Kütüphane, park, okul kurulları bu seçim yöntemi ile yapılabilir. - her değişik oyun bir kişiyi yönetim içine sokması çabası ve amacı gösterilir.

Nispi temsil Amerika Birleşik Devletlerinde pek az kullanılır.

Tercihli Oy Sistemi

Bir yandan reform yandaşları tercihli oy sistemi ile ilgilenir; azınlık gruplarının geniş bir temsilini sağlama amacı güderken, öte yandan yine azınlığın oyların parçalanmasına ve çoğunluğun istediği bir kişinin seçimi yitirmesine engel olmaya çalıştığı görülür.

Azınlık oylarının çoğunluk oylarını bölmemesi için kimi önlemler de alınır. Bunlardan birisi, parçalanmış çoğunluk oylarının bir araya getirilmesidir. Seçmenden her ayrı aday için oy kullanması istenir. Böylece oylar çoğunluk üstünde yoğunlaşır, adayın birisi kazanmasa bile, ikincisi, üçüncüsü kazanır.

Her iki sistem de Amerika Birleşik Devletlerinde yaygın olarak uygulanmaz. Pek az sayıda devlet ya da kentte kullanılır. Günümüzde unutulmuş gibidir. Bu tür seçim uygulamasının bir ayrıcası vardır, o da Maryland'dir.

SONUÇ

Derlememizin başlangıcından buraya değin sürüp gelen bölümlerinde değişik konulara değinildi; bunların bazı başlıkları şöylece sıralanabilir: Seçmen olma koşulları, oyunu kullanan kullanmayan, seçimin önemsizliği, sandık başına gitme bıkınlığı, kimlerin sandık başına gittiği ya da karşıtı, seçmen kütükleri, adaylar, oylama, partili partisiz seçimler, yerel siyasal partiler, bu hususta bir değerlendirmeye, adaylık yöntemleri, halkın yasa önerisi ve referandum, bunların tartışılması, se-

çimle işbaşına gelen bir kamu görevlisini düşürme, halkı dinleme, nispi ve tercihli seçim sistemleri gibi...

Derlemeden anlaşıldığı ya da görüldüğü üzere, Amerika Birleşik Devletlerinde kasaba ve kent yönetiminde görev alacakların seçimi, ülkemizde olduğu gibi tek yol ya da biçim göstermez. Her kent kendi durumuna göre bir seçim biçimi, değişik oy kullanma, seçmen olma vb. konularda farklılıklar gösterir. Bunlar o kentin hem seçim ve hem de yönetiminde bulunan özelliklerdir.

Bir başka husus ABD’nde gerek kasaba ve kent düzeyinde ve gerekse Devlet ve Federal Devlet düzeyindeki seçimler yüzünden vatandaşlar sık sık sandık başına gider, oy kullanır. Bir bakıma, bu ülkede sürekli işleyen bir seçim, oy kullanma olayı vardır denilebilir.

Öte yandan vatandaş yalnız seçim amacıyla sandık basma gitmez; bunların yanında halk girişi - halkın girişi ile yasal düzenleme önerilmesi ve bunun oylanması-, referandum -yasama organlarınca yapılan yasa düzenlemesinin halk oyuna sunulması - ve öteki birçok konuda da oy kullanmak durumundadır.

Seçme ve çeşitli konularda sandık başına gitme yüzünden vatandaşın oyunu kullanma bakımından bir bıkkınlığa düştüğü ileri sürülür.

Düşünülebilir ki, insanoğlu görüş ve değerlendirme bakımından isteme - bıkma çizgilerinde dolaşır. Bu yönden belki de sürekli bir arama içindedir.

Son olarak bir noktayı belirtmek gerekir. Demokrasi, toplumun kendi kendini yönetmesi, önemli bir yüzüyle alışkanlık, oluşum ve gelişimdir. İnsanoğlu nasıl kendi özel işlerini yönetme, yürütme alışkanlığı içindeyse, demokratik yönetimlerde de toplumun, ulusların durumu böyledir; böyle olmak da zorunludur. Ya bu, ya öteki değil, kesinlikle budur - demokrasi -, bu olmalıdır. İnsan olmak, insan olduğunu bilmek için...

YÖNETİMİ ETKİLEYEN ANAYASAL VE DİĞER İLKELER

Dr. Erol ALPAR *

Türk yönetimini etkileyen temel ilkeleri Anayasa'da bulabiliriz. 1982 tarihli Anayasamızda öngörülen temel ilkeler, Türk Yönetiminin yapısını, işleyişini etkileyen ve yönetimin tâbi olacağı ilkelerdir. Anayasanın 11 inci maddesi de, Anayasa hükümlerinin yönetim makamlarını bağlayacağını belirtmektedir. Bu ilkeleri aşağıdaki başlıklar altında incelemek mümkündür.

A. HUKUK DEVLETİ ¹

Hukuk devleti demokratik ve sosyal olma temeline dayanan ve belli bir ölçüde de düşünce ve kanaat özgürlüğünü (Any. m. 25) içeren lâiklikle tamamlanan bir kurumdur. Anayasanın hak ve özgürlüklere ilişkin tüm ilke ve kurumları bu kavramın siyasal bilimlerdeki içeriğini oluşturduğu halde hukuk bilimi gibi teknik bir alanda kavram ve kurumun temeli "Yargı yetkisi (Any. m. 9), yasa önünde eşitlik, hak arama özgürlüğü (Any. m. 10), yasal yargıç güvencesi ile suç ve cezalara ilişkin esaslara (Any. m. 37)" dayanmaktadır.

Hukuk devleti bir yandan kişi özgürlüğü ve güvenliğini (Any. m. 19) esas alırken öte yandan, Yargı yolu (Any. m. 125), Disiplin Kovuşturulmasında güvence (Any. m. 129) ve yasadışı emir gibi kurumlarla bireyleri yönetimin davranışlarına karşı da bir güvenceye kavuşturma amacını gerçekleştirme çabası içinde olan bir düzendir.

Tüm bu ilke ve kurumların güvencesini de mahkemelerin bağımsızlığı ile hâkimlik ve savcılık teminatı (Any. m. 144) oluşturmaktadır.

* Hakim Yarbay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Üyesi.

¹ Gözübüyük, A. Şeref, Yönetim Hukuku, Ankara 1983, s. 18 (I); Eroğlu, Hamza, İdare Hukuku, Ankara 1985, s. 61; Duran, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982, s. 39-40; Giritli, İsmet - Akgüner, Tayfun, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1985, s.25-26 (Giriş); Giritli, İsmet - Perteve, Bilgin, İdare Hukuku Dersleri, İstanbul 1979, s. 16-17; Özay, İl Han, İstanbul 1986, s. 37-48, 53 (I); Kocaoğlu, Mehmet, Anayasa'ya Göre Türk Sosyal Devlet Sistemi, TÜ his, Ankara, Mayıs 1989, C. II, S. 9, s. 3 vd.

Hukuk devletinde, hukukun en büyük güvencesi ise yargısal denetim yoluyla yasama, yürütme etkinlikleri ile düzen içindeki tüm ilişkilerin hukuka uygunluğunu gerçekleştiren yargı örgütü ve onun başında bulunan yüksek mahkemelerdir.

Cumhuriyette yargının üstünlüğünü simgeleyen Danıştay, Yargıtay, Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ile bunlar arasında çıkabilecek görev ve hüküm uzlaşmazlıkların çözümlemekle yargıda birliği sağlayan, Uyuşmazlık Mahkemesi üçüncü bölüm olan Yargısal Korunma başlığı altında ele alınmaktadır.

Hukukun üstünlüğü ve yargının etkililiğini sağlayan yönetim ise, mahkemelerde duruşmaların açık ve yargı yeri kararlarının gerekçeli (Any. m. 141) olmasıdır.

Hukuk Devleti konusunda söylenmesi gereken asıl husus tüm bu anayasal ilke, kurula ve güvencelerin bilinçli hukukçular ve yurttaşların bulunmadığı toplumlarda hiç bir anlam ifade etmeyeceğidir. Anayasasında Hukuk Devletine ilişkin sadece yargılama usulü bakımından "due process" ilkesine yer vermiş olan Amerika Birleşik Devletlerinde, Yargı böyle bir düzeni sürekli ve tutarlı içtihadı ile yaratabilmiştir. Oluşumu bu denli sık değişen ve yargıçları daha göreve ısınmadan emekli olma zorunda kalan bir Anayasa Mahkemesi ile, alt kuruluşları olan Yönetmelik yargı yerlerinin nerdeyse, Adalet Bakanlığının bir görevlisi gibi düşünülmüş bulunduğu bir düzendeki Danıştay'la bu ideal aşamaya ulaşmak pek kolay değildir. Zira Hukuk Devletine götüren yoldaki kamu hukuku hiç de dikensiz gül bahçesi olamaz.²

Hukuk devleti, demokratiklik, lâiklik ve sosyal devlet olma niteliklerinin tek ve vazgeçilmez gerçekleşme biçimi, aracı ve yöntemidir. Hukuk Devleti olmayan bir düzen demokratik olamaz, bunun yanında sosyal adaletçi hiç olamaz, Demokratiklik Cumhuriyetin birinci ve vazgeçilemez (sine qua non) unsuru olduğuna göre düzenin temeli, Hukuk Devleti niteliği de 1961 de ulaşılmış olduğu en ileri aşamadır.

Hukuk Devletin temel özelliği Devlet içinde tüm kamusal yaşam ve yönetimin yargı denetimi altında olmasıdır. Bu denetimde, ülkemizde, Türk Milleti Adına yapıldığından, en azından, yasama ile eş düzeyde olduğu kabul edilmelidir. Yasama etkinlikleri de yargı denetimi altında olduğundan, soyut anlamda yargının tüm diğer işlev ve erklerin üstün

² Özay, I, s. 42-43.

de olarak düşünülmesi mümkündür. Bu erkler arasında bir hiyerarşi değilse de, Anayasa Mahkemelik Yargı, eşitler arasında önde gelir.

Ancak Yargı ve denetimi demokratikliğin "sine qua non / olmazsa olmaz" unsuru ise Hukuk Devletin vazgeçilemez unsuru da "yönetimin yargısal denetimidir." Nitekim ayrı bir anayasa yargısı bulunmayan Amerika Birleşik Devletleri, ya da anayasal denetimin a posteriori bir yargı yeri tarafından değil de a priori bir "Conseil Constitutionnel / Anayasa Kurulu" tarafından gerçekleştirildiği Fransa gibi ülkelerin, yalnızca 1948 yılından beri Anayasa Mahkemesine, buna karşılık 1861 de Birliğini Kurmasından başlayarak "Consiglio di State / Devlet Şurasına" sahip olan İtalya'dan daha az demokratik bir Hukuk Devleti olduğu konusunda bir savda bulunulamaz. Bu karşılaştırmadan çıkarılan sonuç, Yönetimin yargısal denetiminin söz konusu olmadığı hiç bir çağdaş demokratik düzenin bulunmadığı ve olamayacağıdır.³

Anılan çağdaş demokratik düzenlerde olduğu gibi Türkiye'de de, yönetimin yargısal denetiminin Hukuk Devletin özü olduğu "postulat / kabulü zorunlu" esasından hareketle, kısaca yönetsel yargı olarak özlendi bu sistemi bütün boyutları ile kavrayabilmek için, Yürütme ve yönetim ile ilgili bazı kurum, kurallar ve ilkeleri incelemek gerekir.

Anayasa m. 2'de, Türkiye Cumhuriyetinin bir hukuk devleti olduğu hükme bağlanmıştır.

Gerçekten, devlet bir kurum olarak bugün salt bir otorite kaynağı olmaktan çıkmıştır. Devletin yalnızca dirlik ve düzenliği sağladığı dönemler geri kalmış, devlet kendisinden her gün daha çok beklenen bir olanaklar ve hizmetler kaynağı halini almıştır. Devletin artan sosyal ve ekonomik işlevleri, kamu hukukunu geliştirici ve özel hukuku kamulaştırıcı bir nicelik ve niteliğe kavuşmuştur. Bu yanı, yani devletin gittikçe bir refah devleti olması, Hukuku doğrudan ilgilendiren bir sorun değildir. Konumuzun yönetim hukuku ve bu hukukun sorunları olduğunu gözden kaçıramayız. Yeryüzünün gittikçe daralması ve toplumların devletlerle kaynaşması olayı, bizi dolaylı olarak ilgilendirir. Konumuzu ilgilendiren, hukuka saygılı yönetim sorunudur ve bu sorunun giriş yolu Hukuk Devleti kavram ve ilkelerinden geçer. Hukuk Devleti veya Hukuka bağlı Devlet, insanların, içinde yaşamadan edemeyecekleri toplumdaki siyasi (yönetici) otoritenin de gene insanlar gibi toplumun hukuku ile bağlı kılınması yolundaki fikri çabalarının türlü faktörlerle gelişen kamu hukuku tekniğinde, pozitif bir mekanizmaya ulaşmış şekli olmak-

³ Özay, I, s. 43-44.

tadır. Bugün artık kanaatimizce Devletin üstün otoritesinin, hukuka riayetinin sağlanması için yapılacak şey, bir takım teoriler icat etmek değil, bu pozitif hukuk mekanizmasını kurmaktır. Bunun da ilk koşulu organlar, işlevler ve hukuki iktidarlar ayrımını, devletten beklenen etkinlik ve hizmetlerle uyumlu bir biçimde tesis etmek ve özellikle yargı denetimini devletin tüm organlarını kapsar kılmaktır.⁴

Bu tür bir denetimle Hukuk Devleti gerçekleşir mi? Böyle bir yargısal denetim yalnız başına yeterli olmamakta, bunun yanında devletin uyacak olduğu hukukta da bazı nitelikler aranmaktadır. Buna göre; özgürlüklerin ve koruyucu temel hakların güvene bağlanması, yasaların genelliğinin sağlanıp korunması, kazanılmış haklara saygı gösterilmesi, yönetimin hukuka bağlı kılınması, bu bağlılığın yargısal denetimle gözlenmesi, Yargı yerlerinin ve yargıçların bağımsız ve tarafsız olmaları ve haksız olarak verdiği zararlardan dolayı Devletin mali sorumluluğunun tesisi şarttır.⁵

Hukuk devleti, insan haklarına saygı gösteren ve bu haklara koruyucu, adil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeğe kendini zorunlu sayan ve bütün etkinliklerinde Hukuka ve Anayasaya uyan bir devlet olmak gerekir. Hukuk devletinde, yasa koyucu organ da dahil olmak üzere devletin tüm organları üstünde Hukukun mutlak bir egemenliğe sahip olması, yasa koyucunun yasama etkinliklerinde kendisini her zaman Anayasa ve Hukukun üstün kuralları ile bağlı tutması gerekir. Zira Hukukun da üstünde, yasa koyucunun bozamayacağı temel

hukuk ilkeleri ve Anayasa vardır ve yasa koyucu bunlardan uzaklaştığı takdirde meşru olmayan bir tasarrufta bulunmuş olur.

Hukukun ana ilkelerine dayanmayan, devletin amacı ve varlığı nedeniyle bağdaşmayan ve yalnızca belli bir anda meydana gelen geçici bir çoğunluğun sağladığı güce dayanarak çıkarılan yasalar, toplum vicdanlarında olumsuz tepkiler yaratır. Böyle bir yasa, Hukukun yüceliğini temsil etmez. Böyle bir yasanın kabulünü ve uygulanmasını Hukuk Devleti tasarrufu niteliğinde saymak da mümkün değildir.⁶

Demokratik Hukuk Devleti ilkesi, Hukuka bağlı, istikrarlı ve gerçek bir özgürlük rejimini ifade eder.⁷

⁴ Öz Yörük, Mukabil, İdare Hukuku - İdari Yargı - Ders notları, Ankara 1977, s. 2,3.

⁵ Balta, B. Tahsin, İdare Hukuku 1, Ankara 1972, s. 106 vd.

⁶ Any. Mah. 11.10.1963, E. 63, K. 243, Anayasa Mah. Kar. D. 1., s. 384.

⁷ Any. Mah. 8.4.1963, E. 63, Any., Mah. Kar. D. 1, s. 165

Görüldüğü üzere bir ülkenin Hukuk Devleti olabilmesi için yalnız Hukuka uygun hareket etmesi yetmemekte, uygun hareket edeceği Hukukta da bazı özellikler aranmaktadır. Bu özellikler Demokratik Hukuk Devletinin özellikleridir.⁸

Burada aranan, yukarda da belirttiğimiz gibi, Devletin tüm etkinliklerinde Hukukun egemen olması⁸ "... tüm etkinliklerin hukuk kurallarına uygun olmasıdır. Bu uygunluğu sağlayacak makamlar, yargı organlarıdır... tüm devlet etkinliklerini, kaideler hiyerarşisi içerisinde yargısal denetime tâbi tutmuş..." tur. Bu arada "Yasama organının etkinlikleri... Anayasa Mahkemesinin yargısal denetim altındadır."⁹

Tüm devlet etkinliklerinin yargısal denetime tâbi tutulmasından başka, Hukuk Devletinin sağlanmasını mümkün kılacak bir yolun bulunmadığında, yüzyılımızın tüm hukuk bilgileri fikir birliği halindedirler.¹⁰

Ünlü Leon Duguit "Yaşlandıkça daha çok inanıyorum ki bir toplumda en büyük gücü ellerinde tutanların etkinliklerine konulacak hukuki sınırlamanın sağlam dayanağını pozitif bir biçimde tesis edemedikleri sürece, tüm hukuki spekülasyonlar boşunadır".¹¹

Devletin hukuk koyan olduğunu, bin netice onu, kendi koyduğu hukuka uymaya zorlamanın mümkün olamayacağını, ancak Devletin bizzat ve kendi kendine, kendi istemiyle, kendisini sınırlayarak ve frenleyerek hukuka uygun hareket edeceğini (Aute Limitation teorisi) söyleyen Alman Hukukçularına da şu yanıtı veriyor "... Bu sınırlama, ne kadar bilgince deyimlerle ifade edilirse edilsin, basit bir şakadan öteye geçemez; zira bir kimsenin kendi kendisi için bir yüküm koyması ve sonra da, istediği zaman, istediği gibi bundan kendisini kurtaramaması yüküm sayılamaz." ¹²

Gerçekten otolimitasyon,0,00 (kendi kendini sınırlama) teorisinin katıyen teminatlı bir sonuç vermediği bilinir. O halde, yargı denetiminden başka çıkar yol yoktur.

Ancak bu yargısal denetimin kurulmasında ve işletilmesinde, bazı esasların yeni bir görüşle açıklanması gerekir.

⁸ Any. Mah. 26.9.1965, E. 63, K. 40 (R.G. 25.7.1967).

⁹ Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu Raporundan, Öztürk, Kazım, T.C. Anayasası, C. I, s. 605.

¹⁰ Öz Yörük, s. 5.

¹¹ Duguit Leon, Traite; 3-ed, 1, s. 65.

¹² Duguit, s. 652.

Öncelikle, Devletin hukuka uygun hareket etmesi konusunu, devlet organlarının hukuka uygun hareket etmesi olarak anlamalıdır. Bunu yapabilmek için de önce güçler ayrımı teorisi, devletin yapısında ve etkinliğinde yer almalıdır.

Sonra bu organlar arasında bir üstünlük tabi ilişkisi değil, devlet kurma ve yürütme açısından bir işbölümü söz konusu olduğu kabul edilmelidir. 1961 Anayasasının yürütmeye karşı ne kadar tedbirli olduğu bilinmektedir. Gerçekten yürütmenin (yönetimin) yasalar çerçevesinde görev yapacağının ve yetkilerinin ise yasama ve yargı gibi asli olmayıp (müştak — derive) olduğu anılan Anayasada ve gerekçede belirtilmektedir. Fakat siyasal toplumda yürütmenin yasamadan daha eski olduğunu, inisiyatif (girişim) sahibi tek organ bulunduğunu ve diğer önemli niteliklerini gözden uzak tutmamak gerekir. Yargı ile Yasama karşılaştırılınca da, yargı işlevinin, yasamadan daha eski olduğunu, hukukun kendi kendine oluşmasına karşı, her toplumda ve her çağda yargının mutlaka ferdi etkinlikleri gerektirmiş bulunduğunu göz ardı etmemek gerekir. Yargı, toplumların gelişmesinde, aileden başlar. Toplum düzeninin korunması ise, hukuka aykırı davranışların ortadan kaldırılmasından çok, önlenmesiyle mümkün olur. Bir tek asayiş ve toplumu dış saldırıdan koruma bile yönetimin önleyici işleviyle, önceliğini tespiti yeterlidir.

O halde, hiç değilse, modern ülkede, bu üç işlev arasında, en azından, her birinin ayrı ayrı elzem olduğunu, demokratik hukuk rejiminde organik doğurganlığın (diğer organları doğurma gücünün) yasamaya verilmiş bulunmasına bakarak, bu organik doğurganlıktan bir altlık - üstlük ilkesi çıkarmamanın, böyle bir ilişki yerine "işbölümü" ilişkilerini kabul etmenin gerekli bulunduğunu kabul etmelidir.¹³

Bu tür bir işbölümü esastan gidildiği takdirde, devlet organlarının karşılıklı etkileri de kolayca anlaşılır ve tüm bu organların nihayet Anayasa Mahkemesince de belirtildiği gibi, yazılı hukukun da üstünde varlığı kabul edilen yazısız ama daha etkin hukuk ilkelerine uymaları gerektiği kolay kabul edilir. Temel norm kavramı bu anlayışı daha da kolaylaştırır.¹⁴

1982 Anayasası, 1961 Anayasasının aksine yürütme gücüne ağırlık vererek, 125 inci maddesinde yargı denetiminin nasıl yürütüleceğini sınırları ile göstermiştir. 1982 yılında gerçekleştirilen yönetsel yargı re

¹³ Öz Yörük, s. 6-7.

¹⁴ Öz Yörük, s. 7.

formunda, yönetsel ve bölge idare mahkemeleri kurularak Danıştay Yüksek Mahkeme durumuna getirilmiştir.

Gerçekten hukuk devleti kavramı, ülkemizde önce öğretilerde, sonraları yargı kararlarında, 1961 ve 1982 Anayasalarında da yer almıştır. Her iki Anayasa da Türkiye Cumhuriyetinin sosyal bir hukuk devleti olduğunu açıkça belirtmiştir.

Hukuk devleti anlayışının gerekleri konusunda değişik görüşler ileri sürülmüştür. Bunda da yerin, zamanın ve hukuk anlayışının etkisi olmuştur. Ülkemizde, hukuk devleti ilkesinden söz edilirken genellikle yönetimin yasallığı, yönetimin yargısal denetimi, yargıçların bağımsızlığı, yasaların Anayasaya uygunluğunun yargı yoluyla denetimi gibi, konular üzerinde durulmaktadır. Kara Avrupası ülkelerinde, hukuk devletinin gerekleri arasında temel haklar güvenliğine, erklerin ayrılması ilkesine de yer verilmektedir.

B — Sosyal Hukuk Devleti¹⁵

Anayasanın "Başlangıcına göre, "Dünya milletler ailesinin eşit haklara sahip şerefli bir üyesi olan Türkiye Cumhuriyeti... refah ve maddi ve manevi mutluluk içinde ilelebet var olacağı" gibi "her Türk Vatandaşı bu Anayasadaki temel hak ve hürriyetlerden eşitlik ve sosyal adalet gereklerince yararlanarak... maddi ve manevi varlığını geliştirme hak ve yetkisine doğuştan sahip ..." bulunmaktadır.

Gene Anayasamızın 2'nci maddesine göre, Türkiye Cumhuriyeti sosyal bir devlettir. Bir başka deyimle çalışma ve sosyal adalet ilkelere dayanan devlettir. Ayrıca Anayasanın 2 ve 5 inci maddeleri ile Türkiye Cumhuriyeti Devletine, sosyal devlet ilkesinin gereklerini yerine getirme görevi verilmiştir.

"Sosyal Devlet" fertlere yalnız klâsik özgürlükleri sağlamakla yetinmeyip aynı zamanda, onların insan gibi yaşamaları için zorunlu olan, maddi gereksinimlerini karşılamalarını da kendisine ödev olarak benimseyen devlettir. Başka bir tanımla, sosyal devlet, yalnız kişilere temel hak ve özgürlükler sağlamakla yetinmeyen, aynı zamanda, onların insan gibi yaşamaları için gerekli olan maddi gereksinimlerini karşılamalarını da kendisine görev edinen devlettir.

¹⁵ Gözübüyük, I, s. 27; Eroğlu, s. 61; Duran, s. 40; Balta, B. Tahsin, İdare Hukukuna Giriş, Ankara, 1968/1970, s. 67-69 (Giriş); Özay, I, s. 19-25, Giritli - Akgüner, Giriş, s. 16.

Sosyal devlet, sosyalist veya komünist devlet demek değildir. Sosyal devletin, ekonomik ve sosyal haklara değer verme yanında, demokratik olma ve hukuk devleti olma gibi iki ayrı görevi daha vardır. Ancak, tüm bu öğeler bir araya gelirse, sosyal devlet ilkesi gerçekleşmiş olur.

Sosyal devlet ilkesine bağlı olarak Anayasa, kişinin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamayı Devletin temel amaç ve görevleri arasında saymıştır, (m. 5)

Sosyal devlet üç öğenin bir araya gelmesi ile gerçekleşir.¹⁶ Sosyal devlet, sosyal adaleti gerçekleştiren, kişinin ve toplumun refahını sağlayan ve sosyal güvenlik hakkı tanıyan devlet olarak nitelendirilebilir. Başka bir ifadeyle ve kısaca, sosyal devlet, Anayasanın Başlangıç ve 60. maddesinde söz konusu edildiği üzere, sosyal adalet, sosyal refah ve sosyal güvenlik ilkelerini gerçekleştiren devlettir.

Sosyal adalet ilkesi, eldeki yararların toplum içinde adaletli bir dağılımını gerektirir. Aslında adaletli dağılım ilkesi, gelişmemizin her aşamasında, dolayısıyla bugün de uygulanmak ister. Adaletli bir ücret rejimi (m. 55), dinlenme hakkı (m. 49) bu kategoriye girer.

Sosyal refah ilkesi, aslında refah devleti denen anlayışın başka bir ifadesidir. Gerçekleşme derecesi yurdun kalkınmasına ve gelişmesine bağlıdır.

Sosyal güvenlik ilkesi, kişilerin türlü zorunluk durumlarındaki gereksinimlerini sosyal sigorta ve sosyal yardım yolları ile karşılamaktır. Gelişmenin her aşamasında olanakları değerlendirerek ele alınması gerekli bir ilkedir.

Demek ki, Anayasa, kişinin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamayı Devletin temel amaç ve görevleri arasında saymıştır, (m. 5)

Bu bağlamda "zorla çalıştırma yasağı" (m. 18) bulunduğu gibi, çalışmanın herkesin hakkı ve ödevi olması (m. 49), hep Anayasa tarafından öngörölmüş sosyal ve ekonomik haklardandır.

Anayasada "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" başlığı altında yer alan, "Ailenin Korunması", "Eğitim ve Öğrenim Hakkı ve Ödevi", "Tarım, Hayvancılık ve Üretim Dallarında Çalışanların Korunması", "Çalışma ve Sözleşme Özgürlüğü", "Sağlık, Çevre ve Konut Hakkı", "Gençlik"¹⁶

¹⁶ Balta, Giriş, s. 67-68.

ve Spor” hep bu “Sosyal Devlet” ilke ve niteliğinin içeriğini oluşturan haklardandır.¹⁷

Görüldüğü üzere, “Sosyal Devlet” ekonomik bir kavram, yani “Sosyalist Devlet” değil, Anayasanın ifadesiyle “doğuştan sahip olunan onurlu bir hayat sürdürme ve maddi ve manevi varlığını geliştirme hak ve yetkisinin” anayasal bir görev olarak Devlete verildiğini anlatan siyasal bir kavramdır. Bu yönüyle de “Sosyal Devlet” Hukuk Devletinin bir aşaması, varmış olduğu çağdaş düzendir. Devletin bu temel amaç ve görevlerine ulaşabilmek için, anayasalar çeşitli ekonomik model ve yöntemler öngörebilirler. Bu açıdan da “Sosyal Devlet” ilkesini benimsemiş olan bir anayasanın, bunun gerçekleşebilmesi için her halükarda kolektivist ekonomi modelini de benimsemesi diye bir zorunluluk yoktur. Nitekim her biri sosyal devlet olan bir çok Avrupa ülkesi ve Amerika Birleşik Devletleri gibi Liberal - Kapitalist ekonomik modeli benimsemiş olanlar bulunduğu gibi, Türkiye Cumhuriyeti Devleti de, Atatürk ilke ve inkılapları doğrultusunda, başlangıçtan beri “devletçilik” ilkesi ve karma ekonomi modelini benimsemiştir.¹⁸

Anayasa “Ekonomik Hükümler” başlığını taşıyan dördüncü kısmın ikinci bölümünde yer alan hükümleri ile plânlı kalkınma, karma ekonomi ve ekonomik yasama, Devletin müdahale edebilme olanaklarıyla “Sosyal Devlet” ilkesinin bu çerçeve içinde anlaşılması ve gerçekleştirilmesini istemektedir.

Sosyal Devleti gerçekleştirme yöntemi olarak karma ekonomi, yalnızca “Planlama” ya ilişkin m. 166'da değil, “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin denetimi” kenar başlığını taşıyan m. 165'de de ve başlıca örnekleri “Piyasaların denetimi ve dış ticaretin düzenlenmesi” (m. 167), “Tabii servetlerin ve kaynakların aranması ve işletilmesi” (m. 168), “Orman köylüsünün korunması” (m. 170), “Kooperatifçiliğin geliştirilmesi” (m. 171), “Tüketicilerin Korunması” (m. 172), ile “Esnaf ve Sanatkarların Korunmasını (m. 173), öngören hükümler bütününden de açıkça anlaşılmaktadır.¹⁹

Bu sistem, bir yandan Devletin ekonomik yaşama müdahalesini ve aynı zamanda da bazı sektörlerin desteklenme ve korunmasını öngörmektedir. Öte yandan Devletin ekonomik yaşama hiç müdahale etmediği ekonomik bir düzen bulunmadığı gibi, liberalizmin cenneti sayılan

¹⁷ Özay, I., s. 20.

¹⁸ Özay, I.,s.21

¹⁹ Özay, I., s. 22.

Amerika Birleşik Devletlerinde bile 1876 lar dan başlayarak sağlıklı gelişme ve büyüme için bu alan hep gözetim ve denetim altında tutulmuştur.

Gerçekten demiryolları etkinlikleri alanında tarifelere Devletin müdahalesinin anayasaya uygun olduğu ve kamu yararının gerekli kıldığı durumlarda yönetimin tarife belirleme konusundaki yetkisinin yasallığına ²⁰ ilişkin kararlar²¹ hep bu liberal Amerikan hukuk düzeninde artık üzerinde tartışılmayan konulardır.²²

Türkiye'de, açıklanan anayasal kuralların uygulamaya konulmasından sonra, yönetimin kuruluşunda, her öge bakımından yenilik ve atılımlar beklenirdi. Örneğin, eski teşkilât birimlerinin plânlı kamu yaşamına ayarlanması için gözden geçirilip çağdaştırılması, başka bir anlatımla, örgüt biçimleri ile çalışma yöntemlerinin ortaya konması, kamu görevlilerinde daha başka nitelik ve koşullar aranması ve bunların geliştirilmesi, yönetimin malları için karşılaşılan yeni gereksinim ve koşullara da uygun bir statü düzenlenmesi ve nihayet yönetim işlevinin geçirdiği değişimle uyumlu bir ortam ve anlayış yaratılması gerekirdi. Ancak, aradan yirmi beş yıllık beş plân dönemi geçmiş olduğu halde sayılan değişiklik ve yeniliklerden hiçbiri gerçekleştirilememiştir. Türkiye yönetimi hâlâ Cumhuriyetin ilk dönemindeki esas ve yöntemlerini sürdürmüştür.²³

Anayasamız, sosyal ve ekonomik hakların sınırı olarak mali kaynakların yeterliliği ölçütünü koymuştur, (m. 65)

Anayasa Mahkemesi, göreve başladığı tarihten sonra yasaların Anayasaya uygunluğunu denetlerken bunların Sosyal Devlet kavramına uygunluğunu da araştırmıştır. Bu kararlar çoğunlukla 1961 Anayasası döneminde ve anılan Anayasa hükümleri çerçevesinde verilmiş olmakla birlikte, sosyal devleti nitelmesi, ona anlam kazandırması açısından 1982 Anayasası için de geçerliliğini korumaktadır.

Sosyal Devlet, genellikle, "vatandaşların sosyal durumlarıyla, refahlarıyla ilgilenen, onlara asgari bir yaşama düzeyi sağlamayı ödev bilen

²⁰ Breyer, S. G. - Stewart R. B., Administrative law and Regulatory Policy, Little Lrovn, Boston 1979, s. 436.

²¹ Yüksek Mahkeme bir başka kararında fiyat tespiti ve diğer uygulamalar, mülkiyet üzerinde etki yapıp kârı azaltsalar da, bu husus düzenlemenin hukuka aykırı olduğunu göstermez demektir (Özay, I., s. 23).

²² Özay, I., s. 23.

²³ Duran, s. 40.

devlet" biçiminde tanımlanabildiği²⁴ gibi, bu tür bir devleti amaçları açısından tanımlayan Bülent TANÖR'de bu amaçları "Kişinin kendisini ezen tüm baskılardan kurtulması" ve "gerçek bir özgürlük sahibi kılınması" sosyal eşitliğe dayalı bir toplum kurulması, eşitliğin sağlanması yolu ile özgürlüğün de gerçekleştirilmesi, "toplumda sosyal çelişkilerin giderilmesi", "Sınıflar arası bir dengenin kurulması", "Maddi eşitsizliklerin ortadan kaldırılması ya da azaltılması" olarak sıralamaktadır.²⁵

Özellikleriyle birlikte, sosyal devlet, en geniş biçimde şu şekilde tanımlanmıştır. Sosyal devlet ilkesi "Devlete, mevcut ekonomik ve sosyal düzene yeni bir biçim verme, yetki ve görevini yükler. Sosyal devlet, toplum içinde zayıf olan tabakaları himaye edici önlemler alır. Güçlü olanlara dolaylı ve dolaysız olarak zayıflar lehine görevler yükler. Gerekirse zayıf olanlara doğrudan doğruya yardım elini uzatır. Sosyal devletin amacı, toplumun tüm üyelerine insan haysiyetine yaraşır bir hayat sürebileceği ekonomik ve sosyal ortamı hazırlamakla yerine getirilebilir. Bu yoldaki önlemlerin başında sosyal adaleti sağlamak gelir. Hukuk devleti eşitlik ilkesini ilân etmekle yetinir. Sosyal devlet, herkesin bu ilkeden fiilen yararlanmasına olanak verecek koşullar yaratır. Sosyal adalet ilkesi, toplum içinde bir sınıfın, bir grubun ezilmesine, sonuç olarak eşitlik ilkesinin ağır bir eşitsizlik haline gelmesine izin vermez. Tüm insanlar arasında maddi bir eşitlik yaratmak elbette sosyal devletin hedefi değildir. Ama sosyal devlet, herkesin hak ve özgürlüklerden eşit olarak yararlanmasını engelleyen engelleri ortadan kaldırır. Sosyal devlet ilkesi milli gelirden adil bir pay alınmasını koşul olarak kabul eder. Sosyal devlet, izleyeceği ücret ve vergi politikası ile milli gelirin dağılımına yön verir. Toplumu teşkil eden tabakalar arasında aşırı gelir farkları yüzünden uçurumlar olmasına meydan vermez. Aslında sosyal devlet, toplum içindeki güçler arasında huzursuzluk ve gerginlikleri giderip, toplumun bütünlüğünü temine çalışır. Sosyal devletin

²⁴ Soysal, Mümtaz, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, B. VII, Ankara Ocak 1987, s. 231. Bu tür bir tanımlamanın gelişmekte olan Türk toplumu için yeterli olmayacağını belirten yazar, gelişmiş toplumlarda zaten yüksek olan milli gelirin daha iyi paylaşılması söz konusu iken, Türk Toplumu gibi kalkınma yolundaki bir toplumda, sosyal adalet içinde hızla kalkınmanın sağlanmasına ve bu amaçla ekonomik yapıda gerekli temel değişikliklerin yapılmasına bağlı olduğunu vurgulamaktadır, (age, s. 88 ve 132 vd.)

²⁵ Taner, Bülent: Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar, İstanbul 1978, s. 107; idealist yaklaşıma göre "sosyal devlet, ahlâk, adalet ya da insanlık düşüncesinin ürünü olup, hak ve özgürlüklerini sosyal bilinç içinde kullanacak insan tipinde hareket eder denilmektedir. Türk, S. H., Sosyal Hukuk Devleti, Form Dergisi, No. 304, S. 7.

tüm amacı, bir sınıfın ezilmesi pahasına, bir sınıfın yükselmesini kabul etmez."²⁶

Sosyal devlet kavramını, ekonomik ve sosyal bakımdan hâkim sınıfların durumlarını sürdürebilmeleri için icat edilmiş bir yöntem olduğunu savunan görüşler de vardır. Gerçekten, sosyal refah devleti Batılı zengin kapitalist ülkelerin sosyal politika formülüdür ve zenginlerin yoksullara yardım disiplini. Bu formülün uygulandığı ülkelerde, çok yüksek olan ve dengesiz biçimde dağıtılan toplam gelirden, dengesizliği tehlikeli ölçüde bırakmamak için alt gelir dilimlerine belli ölçülerde aktarma yapılır. Bunun asıl amacı, üst gelir düzeyinde bulunarak akıllıca güvenlik sağlamaktır.²⁷

Sosyal devleti, "Çağın devletidir. Fukaralık, işsizlik ve cehaletle savaş, milletin her ferdini belirli bir hayat seviyesinin üstüne çıkarmak, sosyal refah devletinin hedefi olmalıdır. İktisaden güçsüz kimseleri güçlendirmek, bunu doğru olan her kaynaktan yapmak, sosyal devletin amacıdır. Kalkınmanın nemaları her hâlükârda güçsüz kimselere aktarılabilir. Bunu ferдин anayasal haklarını zedelemekten yapmak gerekir. Vatandaşın elinden özgürlüğünü, yönetime iştirak hakkını almadan yapmalıdır" biçiminde özetleyenler,²⁸ sosyal haklar sağlanırken kişinin insan olmasından kaynaklanan temel hak ve özgürlüklerin zedelenmesini de unutmuyorlar.

Sosyal devleti, öğelerini dikkate alarak tanımlayanlar, onun ulusal geliri artırarak sosyal adalet ilkeleri içinde kalkınmayı sağlamak, milli gelirin adaletli dağılımını temin etmek, temel hak ve özgürlüklerini sosyal güvenliğe kavuşturmak gibi ödevleri olduğunu vurgulamaktadırlar.²⁹

²⁶ Türk, H. S., Forum Dergisi, 1966, C. 20, No. 304, s. 7-8; Talaş, Cahit, Sosyal Politika, s. 227; Kocaoğlu, Mehmet, Anayasa'ya göre, Türk Sosyal Devlet Sistemi, Tunis İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Ankara 1989, C. II, S. 9, s. 3 vd.

²⁷ Eski Başbakanlardan Bülent Ecevit'e ait olan bu satırlar, 9 Ekim 1972 tarihli Son Havadis gazetesinde yayınlanan "Sosyal Devlet Konusu ve Liderler" adlı Prof. Dr. T. T. Yüce'nin makalesinden alınmıştır. Aynı görüşü Prof. Dr. E. Teziç'te paylaşmaktadır. Bak. Türkiye'de İnsan Hakları Semineri, Ankara 1970, s. 234; Sosyal hakların temel özelliğinin "sosyal eşitsizliklere karşı tepki olduğunu belirten B. TANÖR, "Ancak, sosyal hakların yasalar ve uluslararası hukuk belgelerince tanınmasında egemen sınıfların da belli ölçüde çıkarları bulunuyordu" demektir. Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar, s. 383.

²⁸ Eski Başbakanlardan Süleyman Demirel'e ait olan bu görüşler, 9 Ekim 1972 tarihli Son Havadis Gazetesindeki agm.den alınmıştır.

²⁹ Gözübüyük, Şeref, Anayasa Hukuku, Ankara 1986, S. 151 vd.

Bunun yanında, Anayasa Mahkemesi de, sosyal devlet kavramını çeşitli kararlarında değişik açılardan değişik biçimlerde tanımlamaya çalışmıştır. 1961 Anayasası gibi, 1982 Anayasası da Cumhuriyetimizi yalnız bir hukuk devleti olarak değil, "sosyal bir hukuk devleti" olarak nitelendirmiştir. Birçok tartışmalara yol açan sosyal devlet veya sosyal hukuk devleti kavramı Anayasa Mahkemesinin bir kararında "Demokratik hukuk devleti, insan hak ve özgürlüklerine saygı gösteren, ferdin huzur ve refahını gerçekleştiren ve teminat altına alan, kişi ile toplum arasında denge kuran, emek ve sermaye ilişkilerini dengeli olarak düzenleyen, özel girişimin kararlılık ve güvenlik içinde çalışmasını sağlayan, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, ekonomik ve mali önlemler alarak çalışanları koruyan, işsizliği önleyici ve milli gelirin adaletle uygun biçimde dağılmasını sağlayıcı önlemler alan, adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu sürdürmeye kendini yükümlü sayan, hukuka bağlı kararlılık içinde ve gerçekçi bir özgürlük rejimi uygulayan" devlet olarak tanımlamıştır.³⁰

Böylece Anayasa Mahkemesi, Türk sosyal devlet sisteminin her şeyden önce özgürlükçü olduğunu, sosyal ve ekonomik hayata yön verirken kişilerin temel hak ve özgürlüklerinden vazgeçilemeyeceğini, hukuka bağlı olmanın esas olduğunu vurgulamıştır. Nitekim Anayasa Mahkemesi bir kararında, Anayasanın Komünizme kapalı olduğunu açık ve kesin bir biçimde vurgulamıştır.³¹

Gerçekten Anayasa Mahkemesinin kararına göre, komünizm, "... cemiyet içinde sınıf tahakkümü kurmak veya bir zümreyi kaldırmak isteyen bir fikir sistemi olduktan başka, cemiyetin iktisadi ve içtimai nizamlarını devirerek yerine kendi görüşüne uygun iktisadi ve içtimai bir nizam kurmayı tek amaç sayar. Bu nedenledir ki, komünist cemiyetler TCK.nun m. 142'sine göre men edilmiş bulunmaktadır" dedikten sonra, komünizmin milli sınır tanımayan ve özellikle dünya ihtilâli iddiasında bulunan bir nitelik taşıdığını, proleter sınıf m ege menliğini öngördüğünü, mülkiyeti ortadan kaldırdığını vurgulamış ve komünizmin insan haklarına dayanan milli, demokratik, lâik Türk sosyal devlet sistemine ve Anayasamıza aykırı olduğunu kesin bir dille belirtmiştir.

Anayasa Mahkemesi komünizm bir yana esas itibarıyla Anayasanın Sosyalizme dahi genellikle açık olmadığı ve Sosyalizmi Türk Devlet Sistemi olarak tesis etmediği kanısındadır. Gerçekten Anayasa Mahkemesinin bir kararındaki "Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı üzere,

³⁰ Any. M. 26/27.9.1967, E. 1963/336, K. 1967/29 (AYMKD. C.6, 1975, s. 23).

³¹ Any. M. 26.9.1965, E. 1963/117, K. 1965/40 (Any. M.K.D. C.IV, 1967, s. 290).

Anayasa izm'li teorileri ve bu arada sosyalizmi Türk Devlet sistemi olarak tesis etmemiş olmakla beraber..." cümlelerinden ilk anlaşılan bu- dur.³² Diğer yandan bugünkü Anayasanın öngördüğü Sosyal Devlet Düzeni, halk iradesine dayanan "demokratik ve sosyal bir hukuk devleti" düzeni olduğundan, ihtilâlcî sosyalizm ve komünizme olduğu kadar aynı biçimde sistemimize aykırı aşırı sağ (liberal faşist) bir siyasi ve ekonomik rejime de kapalıdır.³³

Gerçekten 1961 Anayasasında olduğu gibi, 1982 Anayasası da ikinci kısım üçüncü bölümdeki sosyal ve ekonomik hakları garanti altına alarak onlardan vazgeçmemiştir. Bir defa Anayasaya göre, "Egemenliğin kayıtsız şartsız milletten olduğu" ve Türk Milleti, egemenliğini Anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organları eliyle kullanacağı" ve "siyasi partiler de demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez öğeleri olarak önceden izin almadan kurulabildikleri" için, Devlet sürekli seçim yolu ile iktidara gelen kamu oyununun ve halkın denetimine tabi olan demokratik bir sosyal devlettir.

Türk Sosyal Devlet Sisteminde herkes kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve özgürlüklere sahiptir. Kişi dokunulmazlığı vardır. Zorla çalıştırma yasaktır. Özel hayatın gizliliği ve konut dokunulmazlığı korunmuştur. Seyahat ve yerleşme, haberleşme özgürlükleri, düşünce, kanaat, din ve vicdan özgürlükleri ve bunların açıklanması, bilim ve sanat özgürlüğü, mülkiyet hakkı, hak arama özgürlüğü ve yargıç güvenceleri Anayasal teminat altına alınmıştır.³⁴ Görüldüğü üzere, tüm insan haklarının Anayasal teminat altında olduğu, insanın ekonomik ve sosyal bakımdan korunup kollandığı, Türkiye Cumhuriyeti ile, özgürlüklerin bulunmadığı, halkın sıkı kontrol altında tutulduğu, kısacası bürokrasi ve komünist partisi diktatörlüğünün, başka bir deyimle, devlet köleliğinin egemen olduğu sosyalist ve komünist devlet sistemleri arasında hiçbir benzerlik yoktur. Öte yandan, Anayasanın öngördüğü Sosyal Hukuk Devletinin, toplumun, devletin ve fertlerin bütün hayatını kapsayan ve yönlendiren totaliter faşist rejimlerle de bir yakınlığı ve ilişkisi yoktur.³⁵

Anayasa Mahkemesi, bir kararında, sosyal devletin, çalışanların her isteklerini işverenlere yaptırabilmelerini sağlamak demek olmadığını

³² Arsel, ilhan, Anayasa Mahkemesinin Eğilimleri ve Karar Özetleri, Ankara 1970, s. 15.

³³ işveren, A., Sosyal Politika ve Sosyal Sigortalar, s. 2.

³⁴ Temel hak ve özgürlükler Anayasamızın ikinci kısım birinci bölümde düzenlenmiştir.

³⁵ Kocaoğlu, agm., s. 8.

vurguladıktan sonra, "nitekim işverenler de işçilere her istediklerini yaptıramazlar. Sosyal sorunlardan en önemlisi, işverenlerin çıkarları ile işçilerin çıkarları arasında adalete uygun bir bağdaştırma ve uzlaştırma yolunun bulunabilmesidir. Bu ise, bir yanın çıkarlarını korumak için bir takım etkili haklar tanıyıp, öbür yanı kendi çıkarlarını koruması için her türlü haklardan yoksun bırakmakla sağlanamaz. Sosyal ilkelere bağlı devlet, ne çalışanların çalıştırılanları, ne de çalıştırılanların, çalışanları ezecek olmasına yer bırakmayan devlet" olduğunu vurgulamıştır.³⁶

Yine Anayasa Mahkemesi, 23.5.1972 tarihli bir kararında,³⁷ toplumsal devletin güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak, gerçek eşitliği ve toplumsal dengeyi sağlamakla yükümlü olduğunu belirtmiştir. Böylece yüce mahkeme, her iki kararında toplumsal dengenin sağlanmasını sosyal devletin başlıca unsurlarından biri saymıştır.

Sosyal güvenlik sistemini, devletlerin kişilere sağladıkları bir bağış değil, ekonomik ve politik gelişmelerin zorunlu kıldığı bir garanti sistemi olarak gören Anayasa Mahkemesi, "bu sistem sosyal devletlerin ilkeleri arasına girmiş ve herkesi kapsamına almaya doğru yönelmiştir. Uygur sosyal devletlerde görülen durum budur" diyerek,³⁸ Sosyal Devletin başlıca amaçlarından birinin de tüm vatandaşlar için sosyal güvenlik sağlamak olduğunu vurgulamıştır.

Bir tanım vermek gerekirse, sosyal devleti şu biçimde tanımlamak mümkündür; Sosyal devlet, ekonomik ve sosyal hayatı yönlendirerek, güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak, ulusal gelirin adaletli bir biçimde bölüşümünü sağlayarak sosyal adaleti gerçekleştiren ve güvence altına alan, bireylerin refahını sağlayan, emek ve sermaye arasında toplumsal bir denge kuran, çalışanları koruyan, sosyal güvenliği sağlayarak vatandaşları yarın endişesinden kurtaran, tüm bunları yaparken ferdin kişiliğine saygı duyan ve onu klâsik özgürlüklerden yoksun bırakmayan bir devlettir.³⁹ Sosyal adalet, sosyal refah (toplumsal refah) ve sosyal güvenlik gibi ilkeler genellikle sosyal devletin temel ilkeleri olarak kabul edilmektedir.⁴⁰

³⁶ Any. M. 19/20.10.1967, E. 1963/337, K. 1967/31 (Any. M.K.D. C.2, 1971, s. 262).

³⁷ Any. M. 23.5.1972, E. 1963/138, K. 1964/71 (Any. M.K.D. C.2, 1971, s. 262).

³⁸ Any. M. 11.12.1964, E. 1963/138, K. 1964/71 (Any. M.K.D. C.2, 1971, s. 262).

³⁹ Kocaoglu, agm., s. 8.

⁴⁰ Balta, giriş, s. 113; Üsküp, Z., Any. M. K.da Sosyal Devlet, EÎTİAD, C. 14, S. 2, Eskişehir 1972, s. 242; Esen, N. Bülent, s. 36; Akın, İ., Akd. M., Cumhuriyetin 50. yılında Temel Hak ve Özgürlükler, 50. yıl Armağanı, İstanbul 1973; Tunaya, Z. Tank, Siyasal Müesseseler ve Anayasa Hukuku, İstanbul 1975, s. 729.

Türkiye Cumhuriyeti, sosyal bir devlettir. Bu kavramla kastedilen "Yirminci yüzyılın demokratik sosyal devletidir. "Bu devlete sosyalist demek yersiz ve anlamsızdır" diyen Anayasa Tasarısı Komisyon Sözcüsü, "Gerçi, sosyal devlet, komünist ve sosyalist ekonomi sistemlerini de kapsayabilir. Biz böyle bir tutuma sahip değiliz. Sosyal devlet teriminden yirminci yüzyılın demokratik devletini, ekonomik ve sosyal ödevlerle teçhiz edilmiş, insan haklarına saygılı, demokratik devlet biçimini anlıyoruz" demiştir.⁴¹

Türk Sosyal Devlet sistemi, bir yandan insan hak ve özgürlüklerine dayanan demokratik rejimin vazgeçilmez temel ilkelerini saklı tutmak, öte yandan da aynı rejimi sosyal temellere dayandırmak ve bunları az gelişmiş sosyal bir yapı içinde birleştirmek zorundadır. Türk Sosyal Devlet sistemi, ekonomik ve sosyal hayatı düzenleyerek toplum ve fert yararına kendinden beklenen ödevleri yerine getirecektir. Toplumsal dengeyi, sosyal adaleti, sosyal güvenliği, sosyal eşitliği ve diğer sosyal politika önlemlerini gerçekleştirmek için gereken önlemleri almaya çaba sarf edecektir. Bunu yaparken de klâsik liberal devlet döneminden beri korunan klâsik kişi hak ve özgürlüklerine zarar da vermeyecektir.⁴²

Böylece, Türk Sosyal Devlet Sistemi, kapitalist ekonomik düzeninin temel ilkelerini korumakta, ancak sosyal amaçlarla ve ekonomik zorunluluklar nedeniyle Devletin ekonomik ve sosyal hayata plânlı müdahaleleri kabul edilmektedir.⁴³ Bu nedenle, Türk Sosyal Devlet sistemi, gerek siyasal yapısı ve gerekse hak ve özgürlük anlayışı ile liberal bireyci devlet sisteminin temellerini, temel yapısını ve geleneksel kurumlarının korumaktadır. Ancak, bunlarda da değişen ve gelişen ekonomik ve sosyal koşulların zorunlu kıldığı yenilikler yapılmaktadır.⁴⁴

Türk Sosyal Devlet sistemi, ülkenin ve ulusun, sosyal, ekonomik, beşeri ve tabii olanaklarını en iyi biçimde değerlendirecek ekonomik gelişmeyi ve kalkınmayı sağlarken, toplumun ve ferdin yararlarını bağdaştırarak, bunu plânlı bir biçimde yapacaktır. Plânlamadan amaç, işi gelişigüzel rastlantıya bırakmadan, ilmi yöntemlerle ülke olanaklarının saptanması ve bu olanakların bir düzene sokularak toplumun ortak

⁴¹ Öztürk, K.T.C. Anayasası, s. 867-868.

⁴² Kocaoğlu, Mehmet, 1982 Anayasası Çerçevesinde Türkiye Cumhuriyetinin Nitelikleri ve Ana Teşkilatı, s. 98; Aynı yazar, Sosyal Devlet Kavramı, s. 38; aynı yazar, Sosyal Politika, s. 216

⁴³ Tanör, Bülent, Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar, s. 383; Göze, A., Sosyal Devlet Sistemi, Ankara 1976.

⁴⁴ Göze, s. 157.

yararını ve gelecekteki mutluluğunu sağlayıcı yönde ve herkesin insan haysiyetine yaraşır bir yaşayış düzeyine ulaşmasını temin edecek ortamı yaratacak ve engelleri ortadan kaldıracaktır.⁴⁵

Anayasa Mahkemesine göre de,⁴⁶ her siyasi iktidar, Anayasanın ekonomik ve sosyal haklar bölümünde kendisine vermiş olduğu görev ve ödevleri kademe kademe yerine getirmek ve az gelişmişliği yok edici önlemleri almak zorundadır. Zira Anayasa, tüm iktidarlara sosyal hakları gerçekleştirme açısından hem ödev ve hem de görev yüklemiştir. Anayasanın sosyal ve ekonomik hakların sınırını belirleyen ilgili maddesi, bazılarının savda bulunduğu gibi, devlete söz konusu yükümlülüklerini yerine getirmemenin gerekçesini oluşturmaz. Bilâkis, Devlet, Anayasal ödevlerini yerine getirmek için ileri adımlar atacak ve atması gerektiğinden de kuşku olmayacaktır. Yani, ilgili madde sosyal hakların yerine getirilmesinde iktidarların kaçınmasını değil, tüm olanaklarını seferber ederek ekonomik ve sosyal düzeyin yükselmesi, uygarlığa uygun adımlar atabilmesi için çaba harcanmasını öngörmektedir.

Anayasa Mahkemesi, vermiş olduğu birçok kararında Türk Sosyal Devlet sisteminin açıklanmasına⁴⁷ çaba sarf etmiş ve sosyal devlet kavramını tanımlamaya çalışmıştır. 1982 Anayasası ile de, sosyal devlet, Anayasa Hukukumuzun temel ilkesi ve vazgeçilmez bir kurumu olmuştur. Bu nedenle, Anayasanın tüm hükümlerinde olduğu gibi, sosyal devlet ilkesine ve bu ilkeyle ilgili Anayasanın tüm hükümlerine aykırılık savlarının Anayasa Mahkemesince denetlenmesi gerektiği kuşkusuzdur. Zira sosyal devlet kavramı, hukuki bir değer taşımakta olup, uyulması da zorunlu bir Anayasa ilkesidir. Böylece, Anayasa'nın diğer ilkeleri ne

⁴⁵ Türkiye'de bugün nüfusun büyük çoğunluğunun yaşama savaşı verdiğini belirten C. Talaş, "Büyük kitleler, en basit gereksinimlerini karşılayamıyorlar. Tarım kesiminde çalışanlar, en ilkel sosyal haklarına, ekonomik özgürlüklerine henüz ulaşmış değildirlir. Bugün uygulanan sosyal mevzuatın dışında tutumlarından dolayı hiçbir gelecek güvencesine sahip değildirlir. Ulusal gelirden en az payı onlar almaktadır. Gıda, mesken, giyim, eğitim gibi temel gereksinimlerini normal ölçüler içinde tatmin edememektedirler. Milyonlarca insan açık ve gizli biçimde işsizdirler. Bunun başka türlü ifadesi gelirden yoksun..." olduklarını vurgulamaktadır. Türkiye'de Ekonomik ve Sosyal Haklar, Türkiye İnsan Hakları Semineri, s. 232; aynı görüş başka biçimde bkz. C. Aykan, 17.5.1968, Cumhuriyet Gazetesi ve F. Erem, 12.2.1980 Milliyet Gazetesi.

⁴⁶ Akın - Akad, s. 48.

⁴⁷ Bkz. Kocaoğlu, Sosyal Devlet Kavramı; Arsel İlhan, Anayasa Mahkemesinin Bazı Eğilimleri ve Karar Özetleri; Azgür, F., Any. M. K. Göre Anayasa Nizamı; Tanör, B., - Beygo, T., Türk Anayasaları ve Anayasa Mahkemesi Kararları, İstanbul 1966.

deniyle nasıl ki, dava hakkı doğarsa, sosyal devlet ilkesinin ihlali de dava hakkını doğurur. Bu ilkeye aykırı bulunan yasalar, Anayasa Mahkemesince iptal edilecektir⁴⁸.

Gerek Anayasa Mahkemesinin kararlarında ve gerekse öğretide bir çok yazarın açıklamalarının çoğunda, Türk Sosyal Devlet Sisteminin yapısal öğeleri olarak toplumsal denge, plânlı kalkınma, sosyal adalet ve sosyal güvenlik gibi kurumlan kabul etmişlerdir. Sosyal Devlet, güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak sosyal adaleti ve böylece toplumsal dengeyi sağlamakla yükümlüdür. Sadece işçiyi değil, çalışan herkesi sosyal ve ekonomik baskılardan kurtarmaya, onların sosyal güvenliğini temin etmeye; herkesten kazancına göre vergi alarak ulusal gelirin adil bir biçimde dağıtılmasını sağlamak zorundadır.⁴⁹

Türk Sosyal Devlet Sisteminde, sosyal güvenlik, Devletin kişilere sağladığı bir bağış değil; ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmelerin zorunlu kıldığı bir garanti sistemidir. Sosyal adalet ise, herkesin insan haysiyetine yaraşır bir hayat sürmesi, insanca yaşamasıdır. Sosyal adalet ve sosyal güvenlik ilkelerinin ihlali halinde kesin olarak Sosyal Devlet ilkesine aykırılık vardır. Sosyal Devlet ilkelerine aykırı her yasa Anayasa'ya aykırıdır ve iptali gerekmektedir.

20. yüzyılın Türk Sosyal Devlet Sisteminde temel amaç, Türk Toplumun en fazla özgürlük içinde kaldırmak, onu gereksinimlerinin esaretinden kurtarmak ve bireylerle toplumun yararlarını bağdaştırmaktır. Bu ise, başta siyasi iktidarlar olmak üzere, Türk toplumu, toplumu oluşturan sosyal gruplar ve tek tek bireylerin sisteme olan inanç ve güvenleri ile belirlenen amaçlara ulaşmak için yine herkesin yükümlülüklerini eksiksiz yerine getirme azmi ve kararlılığına bağlıdır.⁵⁰

"Temel haklar ve ödevlere ilişkin olarak anayasal düzenlemeler, Devletin bu hakların kullanılmasında gözetici ve koruyucu rol oynadığı bir alan olduğu halde "sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler" konusunda, Devlete bunları gerçekleştirmek açısından "aktif" bir görev verildiğinden kuşku yoktur. Ancak, doğaldır ki, bu görev ekonominin gerekleri ve mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde yerine getirilebilir. 1961 Anayasasını hazırlayan İstanbul Bilim Komisyonu üyesi bir Anayasa Hukuku Profesörü, bu maddenin "mali kaynaklarının tümünü bu yolda kullanır" biçiminde anlaşılması gerektiğini, ileri sürmekteydi. Ne yazık ki

⁴⁸ Kocaoğlu, Anayasa'ya göre Türk Sosyal Devlet Sistemi, s. 37.

⁴⁹ Kocaoğlu, Anayasa'ya göre Türk Sosyal Devlet Sistemi, s. 37.

⁵⁰ Kocaoğlu, Sosyal Devlet Kavramı, s. 40.

maddeden böyle bir anlam çıkarma olanağı yoktur ve bu, İngilizce deyiimi ile “AVishfull thinking” denilen “gerçekleri arzu edildiği şekilde sanmaktan başka bir şey değildir. Öte yandan ekonomik sürekliliği gözetlemek ve mali kaynakların üstüne çıkmak, uzun sürede tüm kamusal yaşamı etkileyen bunalımlara neden olacağından, o takdirde, değil sosyal ve ekonomik hakların sağlanması olağan kamu hizmetlerinin görülmesi bile aksayabilir. Bu açıdan anayasal düzenleme aslında tekrarına hiç gerek olmayan bir olguyu yinelemekten başka bir şey değildir. Kaldı ki, bu hakların gereklerinin yerine getirilmemesinin salt siyasal bir yaptırımı vardır ve herhangi bir yargısal kararla Devleti buna zorlamak olanağı hukuksal açıdan mevcut değildir.⁵¹

e. LÂİK DEVLET⁵²

Lâiklik, Cumhuriyetin anayasal köklü ilkelerinden biridir. 1938 yılında yapılan değişiklikle, 1924 Anayasasının ilkeleri arasına dahil edilmiştir. Aynı ilkeyi 1961 ve 1982 Anayasaları da benimsemiştir, (m. 2) Diğer Anayasal ilkeler gibi Lâiklik kavramı da belirsiz kavramlardır.

Genel olarak lâiklik, din ve devlet işlerinin birbirinden ayrı tutulması biçiminde tanımlanabilir. 1961 Anayasası gibi, 1982 Anayasası da lâiklik ilkesini Devletin niteliklerinden biri olarak belirtmiştir. Lâiklikle, dinin devlet işlerine karışmaması, hukukun ussal olmayan yasal kaynakların etkisi altında bulunmaması, dinin özel özel işler sayılarak fertlerin vicdanlarına terkedilmesi anlatılmak istenilir. Lâik Devlet anlayışı, din ve vicdan özgürlüğü ile bir arada yürüyebilir. Başka bir anlatımla, din ve vicdan özgürlüğünün tanınmaması halinde, lâik devletten söz etme olanağı bulunmamaktadır.

Lâiklik, bir defa, dini kural ve düşüncelerin kendi alanlarına inhisar etmesini, dolayısıyla Devlet işlerine karıştırılmamasını gerektirir.

Lâiklik, Devletin dini kanaat ve ibadetlere karışmamasını ve bunları engellemesini ve engel olmak isteyenleri önlemesini gerektirir. Bu ilke bizde öteden beri tam bir saygı görmüş, anayasaların vicdan ve din özgürlüğü kuralı ile güvence altında bulundurulmuştur. (93 Kanunu Esasisi m. 11; 1924 Anayasası m. 75; 1961 Anayasası m. 19; 1982 Anayasası m. 24).

⁵¹ Özay, I., s. 24.

⁵² Gözübüyük, I., s. 28; Eroğlu, s. 62; Duran, s. 40-42; Balta Giriş, s. 74-76; Özay, I., s. 25-37; Giritli, s. 17-18.

Lâiklik, devletin dini hizmetlerle ölçülü biçimde ilgilenip gereken durumlarda bunlara yardımda bulunmasına engel sayılamaz. Zira dini hizmetler de toplumsal gereksinimlendendir. Özel girişimin yetişemediği durumlarda Devletin yardımda bulunması olağandır.

Lâiklik, din öğrenimine Devletin yardımcı olmasına da engel değildir. Ancak din bilgilerini okutan okulların "çağdaş bilim ve eğitim esaslarına" uygun olmaları, Anayasanın (m. 27) ve pratik gereksinimin bir gereğidir. Böylece bunların eşit lâik okullarla aynı düzeyde olmaları, bunlar derecesinde çağdaş bilgileri öğretmeleri, din bilgilerini bunlarla birlikte vermeleri esas olmak gerekir. Aksine bir tutum eğitimde ikilik yaratır. Bu ise hem din öğrenimini görneler açısından, hem de toplum açısından sakıncalı sonuçlar doğurur.

Dinin, devlet işlerine karışmaması, ülkemiz yönünden de lâiklik ilkesinin en önemli yönüdür. Cumhuriyet döneminde, dinin devlete karışmaması sağlanmıştır. Lâiklik ilkesinin ikinci önemli yönü devletin dini inanca ve ibadetlere karışmamasıdır. Bu alanda devletin dini inanç ve ibadetlere karışmaması yeterli değildir. Engel olmak isteyenleri de önlemesi gerekir. Lâiklik ilkesinin bu yönü, Anayasada din ve vicdan özgürlüğü ile güven altına alınmak istenmiştir. Anayasa din özgürlüğünü korumak, kötüye kullanılmasını önlemek için de önlemler almıştır, (m. 14,24)

Anayasa ayrıca, çağdaş bilim ve eğitim esaslarına aykırı eğitim ve öğretim yerlerinin açılmayacağını da belirtmiştir.

Lâiklik ilkesi devletin dinsel hizmetlerle ilgilenmesine, gerekli durumlarda yardımda bulunmasına engel değildir. Zira Dinsel hizmetler de toplumsal gereksinimlendendir. Ancak bu yardım din hizmetlerini devlet hizmeti haline getirme, din adamlarını devlet memuru sayma ölçüsüne varmamalıdır.

Bu açıdan ülkemizde uygulama ilgi çekicidir. 1961 Anayasası "Diyanet İşleri Başkanlığı" nı yürütme ve yönetimin dışında, ayrıca düzenlemiştir. Bu Anayasanın 154. maddesine göre, "Genel İdare içinde yer alan Diyanet İşleri Başkanlığı, özel yasada gösterilen görevleri yerine" getiren, bir kamu kuruluşudur. 657 sayılı Devlet Memurları Yasasında yer alan sınıflardan biri de, "din hizmetleri sınıfıdır" (m. 36/VI). Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Yasada, geleneksel yerel yönetim görevlisi bulunan köy imamaları, devlet görevlisine dönüştürülmüştür.

Dini inanç ve kanaat özgürlüğünü temel hak ve özgürlükler arasında sayan, ibadet ve dini törenlerin serbestliğini teminat altına alan Ana

yasamız, sosyal bir müessese olarak dinin taşıdığı önemi dikkate alarak "Diyanet İşleri Başkanlığı" adlı kuruluşun genel idare içinde yer almasını zorunlu görmüştür.

Anayasamıza göre, Diyanet İşleri Başkanlığı, dini işlemlerin denetimini ve bir elden yönetimini sağlamak amacıyla kurulmuştur. Bu kuruluşun bir dini niteliği ve üstünlüğü yoktur, ancak devletin dinle ilgili yönetsel görevlerini yerine getirmekle görevlidir.⁵³

1982 Anayasası Diyanet İşleri Başkanlığı konusunda, 1961 Anayasasından farklı bir düzenlemeye gitmiş ve Diyanet İşleri Başkanlığının amaç ve görevlerini tümü ile Yasama Organının takdirine bırakmamıştır. Anayasanın 136. maddesine göre, "Genel İdare içinde yer alan Diyanet İşleri Başkanlığı, lâiklik ilkesi doğrultusunda, tüm siyasi görüş ve düşüncelerin dışında kalarak ve milletçe dayanışma ve bütünleşmeyi amaç edinerek, özel kanunda gösterilen görevleri yerine getirir." Anayasa bir yandan da yönetimin lâiklik ilkesine aykırı davranmasını önlemek için de "eşitlik" ilkesini açıklarken, herkesin "... din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşit" olduğunu ve yönetimin "bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek" zorunda bulunduğunu belirtmiştir.⁵⁴

Türkiye'de devletin lâikliğinin sadece siyasi alanda gerçekleşmesine karşılık; yönetsel kuruluşunu lâik saymamak olanak dışıdır. Zira, 1961 de olduğu gibi, 1982 Anayasası da, 1923 Teşkilatı Esasiye Kanunundan farklı olarak, Diyanet İşleri Başkanlığını Genel İdare içine alıp, özel yasada gösterilen görevleri yerine getirmekle görevlendirmiş bulunmaktadır. (m. 136)

Anayasayı hazırlayanlar, Türk halkının büyük çoğunluğunun dini inançlarını, İslamiyet in toplum yaşamındaki yerini ve etkilerini ve çeşitli eski vakıf malların manevi ve iktisadi gücünü ve önemini göz önünde tutarak, böyle bir düzenlemeye gittikleri gerekçesiyle haklı sayılabilirler. Ancak, Lâikliğin Türkiye Cumhuriyetinde ve Türk toplumu için, Batı ülkelerinden ve milletlerinden ayırık ve kendine özgü bir anlam ve içeriği olabileceği savı, bilimsel bir gerçeklik ve geçerlik taşımaz.

Gerçi, Anayasa, eşitlik ilkesini açıklarken, bireyler ve toplumlar arasında, "Din ve mezhep ayırımı gözetilmemesini emretmektedir (m. 10); yönetim de buna uymak zorundadır. Ancak, Diyanet İşleri Başkanlığı yal

⁵³ Balta, Giriş, s. 75; Gözübüyük, I., s. 28.

⁵⁴ Gözübüyük, I., s. 29.

nızca Müslüman halkın dini konuları ve hizmetleri ile görevli olduğuna ve ilgilendiğine göre, bunlar da diğer dinlere katılan yurttaşlar arasında bir bakıma eşitsizlik ortaya çıkarmaktadır.⁵⁵

Bunun gibi, Anayasa din özgürlüğünü korumak ve bunun kötüye kullanılmasını önlemek için, gerçek ve tüzelkişiler ve özellikle siyasi partiler hakkında bir takım yasaklar koymuş ve yaptırımlar öngörmüştür. (m. 24,68). Fakat söz konusu anayasal ve yasal hükümler, esas itibarıyla, bireylere ve topluluklara yönelmiş görünmekte ve yönetim ile ajanlarını hedef almamış bulunmaktadır. Kaldı ki, anılan kurallar yönetim kuruluşundan çok, Devletin anayasal düzenini korumayı amaçlamaktadır. Ayrıca, yönetimi düzenleyen yasa koyucuya ve onun iradesine dayanan yürütme organına, bu tür aykırı tutum ve davranış kolayca yüklenemeyeceğinden, söz konusu yasaklar ancak gerçek ve özel tüzel kişiler hakkında etkili ve geçerli olabilir. Nitekim Devlet okullarında, din öğretimi ve eğitiminin yürütme organının iradesiyle yaptırılabilmesi, bunun bir kanıtıdır.

Anayasanın " Başlangıcında anlatılan ve 2. maddede Cumhuriyetin nitelikleri arasında sayılan "Lâiklik", "Hukuk Devleti" kavramı ile diğer ikisinden, yani "Demokratik" ve "Sosyal" Devlet kavramlarından daha az "ilintili" bir ilkedir. Demokratik ve sosyal olmayan bir düzenin çağdaş "Hukuk Devleti" olabilmesi mümkün değilse de, örneğin İtalya gibi, Anayasasında Devletin dini ve "Devletin kabul ettiği dinsel inançlar"⁵⁶ dan söz edilen toplumların "Hukuk Devleti" olduğunda hiç kuşku yoktur.⁵⁷

Devletin ya da bir hukuk düzeninin lâik olabilmesi sadece anayasada buna ilişkin genel bir açıklama ile gerçekleşebilecek türden bir durum değildir. Bu bakımdan da, İtalyan Devleti anayasası lâiklik ilkesinden söz etmediği halde "düzen" olarak lâiktir.⁵⁸

⁵⁵ Duran, s. 41.

⁵⁶ 1948 tarihli İtalyan Cumhuriyet Anayasası Devlet ve Katolik Kilisenin kendi alanlarında bağımsız ve egemen olduğunu, buna karşılık başka din ve inançların da yasa önünde serbestçe örgütlenebileceğini öngörmektedir, (Özay, I., D.N. 42, s. 25).

⁵⁷ Özay, I., s. 25.

⁵⁸ Önce, Hristiyanlığın kabul edildiği ülkelerde ortaya çıkmış olan "lâik", sözcüğü din adamı olmayan kimseleri anlatmak için bulunmuş bir karşılıktır, tıpkı "mülkinin "askeri" olmayı anlattığı gibi, çünkü Hristiyanlık dini, İslam aksine, örgütlenmiş bir inançtır. Ve onlarda Tanrı ile kul arasında "ruhban" denilen din adamları sınıfı yer almaktadır. Buna karşılık İslam da Allah ile mümin arasında hiç bir aracı yoktur.

"Başlangıcında lâiklikten söz eden Anayasa bunun temel kurumu olarak da 24. maddesinde yer alan "din ve vicdan özgürlüğünü öngörmüştür.

Bu maddenin sistemine göre "herkes" bu özgürlüğe sahiptir. "Kimse" zorlanamaz, kınanamaz ve suçlanamaz, "kimse" Devletin temel düzenini din esaslarına dayandıramaz ve din duyguları ile dince kutsal sayılan şeyleri sömüremez ve kötüye kullanamaz.

Bu madde ve düzenlemenin "lâik" bir sistem olabilmesi de ancak, "yasa önünde eşitlik" (m. 10), "Düşünce ve kanaat özgürlüğü" (m. 25), "Bilim ve sanat özgürlüğü"(m. 27),"Dernek kurma özgürlüğü" (m. 33), "Temel hak ve özgürlüklerin kötüye kullanılamaması" (m. 14) ve "Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin anayasal ilke ve kurallarla gerçekleştirilmektedir

Osmanlı İmparatorluğunda, Birinci ve İkinci Meşrutiyet anayasal düzeni Devleti din ilkeleri ve kurallarına uygun davranmak ve aynı zamanda dinsel bazı hizmetler sunmak yükümlülüğü altında tutmuştu. Bu düzen ortadan kalktığı ve Ankara'da Büyük Millet Meclisinin oluştuğu sırada da aynı esasların korunmuş olduğu görülmekteydi. 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanununda da "Ahkâmı Şeri yenin tefsizi... Büyük Millet Meclisine aittir" denilmekle yine dinsel hizmetler Devlet görevleri arasında sayılmaktaydı. 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu bile, ilk şeklinde, "Türkiye Devletinin dini, din-i İslam'dır..." cümlesi ile, bu esasların Cumhuriyetin biçimsel olarak kuruluşundan sonraya kadar korunageldiğini kanıtlamaktaydı.

Şeriye ve Evkaf Vekâletlerinin kaldırılması, Tevhidi Tedrisat, Hilafetin ilgası ve Hanedanı Osman'ın Türkiye Cumhuriyeti toprakları dışına çıkarılmasına ilişkin yasalardan sonra, 10 Nisan 1928'de Teşkilatı Esasiye Kanununun bazı maddelerini değiştiren bir yasayla Devletin Dininden söz eden açıklama çıkarılmış ve böylece "lâiklik" Cumhuriyetin nitelikleri arasında sayılmasa bile anayasal düzeyde gerçekleştirilmişti.⁵⁹

Din olgusu karşısında, Cumhuriyetin kurucuları seçenekleri pek fazla olmayan bir konumdaydılar. Ya bu olgu hiç yokmuş gibi davranacaklar, ya da yönelmekte bulundukları Lâik Devlet modeline en az ters düşebilecek bir çözüm arayacaklardı. Din olgusunu "yok" farz edemeyecek kadar basiret ve ileri görüş sahibi olan Cumhuriyetin kurucu-

⁵⁹ Özey, İlhan, Cumhuriyetin dini (İHİD) s. 3, Aralık 1981 (Atatürk'ün Yüzüncü Doğum Yıldönümü Özel Sayısı) S.79-81.

lan yönetim içinde bulunmakla birlikte mümkün olduğunca bağımsız ve etkilemelerden uzak kalabilecek bir yapıda olmasına özen gösterdikleri "Diyanet İşleri Başkanlığı" nı kurmuşlardır.⁶⁰

1961 ve 1982 Anayasaları "Lâiklik" ilkesini biçimsel olarak gözetim hükümleri yanında "İnkılap Kanunlarının korunması" kenar başlığını taşıyan 174. madde ile de, bu yasal düzenlemelerin Anayasaya aykırı olduğu biçiminde anlaşılması ve yorumlanmasını engellemeyi amaçlamıştır.⁶¹

Orta öğretim düzeyindeki Devlet okullarında isteğe bağlı olarak din derslerinin bulunması lâiklik ilkesi ile ters düşen bir durum yaratmamaktadır. Buna karşılık 1982 Anayasasının "Din ve ahlak eğitimi ve öğretimi Devletin gözetim ve denetimi altında yapılır" denildikten sonra "Din kültürü ve ahlâk öğretimi ilk ve orta öğretim kurumlarında okutulan zorunlu dersler arasında yer alır" hükmüne yer verilmiş olması, üzerinde tartışılacak niteliktedir.⁶² Zira, eğitim hizmetlerinden yararlananlar arasında Müslüman olmayanlar ya da hiçbir inanca sahip olmayanlar bu okullara devam ediyor olabilirler.⁶³

Lâiklik Devletin niteliğidir ve anayasasında dinini Katolik olarak niteleyen İtalya Cumhuriyetinde de sistem ve düzen olarak lâik bir yönetim vardır.

Buna karşılık kişiler, inanan ya da inanmayan olabilirler. İnananların bir kısmı davranışlarında lâiklerdir, bazıları da bir takım inançlara sahip olduklarını etrafa da göstermek gereksinimi içinde tedirgindirler. Ancak Kamu görevlileri için durum değişiktir. Özellikle, Devlet yönetiminde çalışan memurlar giyimleri, kuşamları ve davranışları ile Devleti temsil ettiklerinden onlara yönelik kılık, kıyafet düzenlemeleri olabilir. Bunun dışında sadece üniforma ile dolaşmak zorunda olanlar, kılıklarında yabancı bir öge taşıyamazlar.⁶⁴

⁶⁰ Özay, I., s. 28.

⁶¹ Anayasanın "Değiştirilemeyecek hükümler" kenar başlığını taşıyan 4. maddesinin, 2. maddedeki Cumhuriyetin niteliklerini güvence altına aldığı, buna karşılık 4. maddeyi koruyamayacağı için bunu kaldırmak suretiyle 1, 2 ve 3. maddelerin de güvenceden yoksun kalacağı tezi pek de yabana atılabilir cinsten değildir. Bu durumda anılan 174. madde ve orada yer alan kanunların korunması sanıldığından çok daha zayıflamaktadır. (Özay, I., D.N. 51, s. 28).

⁶² Özay, I., s. 33.

⁶³ Özay, I., s. 34.

⁶⁴ Özay, I., s. 37.

Anayasanın 136. maddesinde yer alan "Diyanet İşleri Başkanlığının genel yönetim içinde bulunmasının nedenleri, din hizmetlerinin bir kamu hizmeti oluşu ve bu hizmetin kural olarak yönetim tarafından yerine getirilmesi yanında, bağımsız ve genel yönetim denetimi dışındaki dini bir örgütün, kısa zamanda Devlet ve toplumla çatışma olasılığının bulunmasıdır. Bunun yanında, Devlet, Diyanet İşleri Başkanlığı kanalıyla din ve vicdan özgürlüğünü daha güvenceli bir biçimde sağlayabileceğini ümit etmektedir. Bu yolla, din ve vicdan özgürlüğü, daha emin ve sağlıklı bir yöntem olarak kişilere ve vicdanlara ait olacaktır.

D. DEVLETÇİLİK VE KARMA EKONOMİ⁶⁵

Uzun süreden beri Türkiye’de uygulanan ekonomi, sosyal ve kültürel kalkınmanın özelliklerini gösteren ve bir politik yönü bulunan devletçilik, siyasi uygulamaya yön veren bir temel ilkedir. Toplum için ve toplum yararına gerekli ve yararlı hizmetler görmekle görevli çağımızın Devleti, olağan kamu hizmetleri dışında, toplum yararına çok daha geniş alanlarda hizmet görmekle yükümlü olmuştur. Devlet bu tür gereksinimleri karşılamak için örgüt oluşturarak teknik alanda, farklı etkinliklerde bulunmak zorunda kalmıştır.

Geçmişten miras alman harap vatani kalkındırmak ve mamur bir hale getirmek, vatandaşa müreffeh yaşam olanağı hazırlamak, çağdaş uluslara ulaşmak için disiplinli, düzenli bir çalışmaya gereksinim göstermiş, devletçilik bu amaçla Türkiye’de doğmuştur. Devletçilik bir yönü ile Türk Milletini süratle refaha ulaştırmak ve kalkındırmak için bir usul ve metot olduğu kadar eski kadercilik düşüncesine ve gene refah düzenine karşı tepki olarak da uygulanmıştır.

Devletçilik, Türk milleti olarak ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi varlığımızın korunması için öngörülen bir temel ilke olmuş ve siyasi iktidarın politik uygulaması bu temel ilkeye dayanmıştır.

Türkiye’de Devletçilik de, Devlet, ulusal bağlılık organı ve ekonomik kalkınmanın unsuru, esas faktörü addedilmiş ve çağdaş uygarlık seviyesine ulaşmak için devleti yetkilerle donatmak bir zorunluluk halini almıştır.⁶⁶

Türkiye’de devletçilik bir öğreti fantezisi olarak değil, geri kalmış ve harap bir ülkenin sosyal, ekonomik ve kültürel etkinliklerinin dev-

⁶⁵ Eroğlu, s. 63, Balta, s. 71-74.

⁶⁶ Eroğlu, s. 63, Türel, A. Rıza, Teşkilatı Esasiye Kanununda 5.2.1937 tarihli kanun la yapılan Tadilat, İzm. B.D.S. 8,5.41516

leti vesayetine ve onurlu disiplinli yönetimine bırakılarak yükselmesini, ilerlemesini sağlamak amacı ile doğmuştur. Başka bir anlatımla, Türkiye'nin devletçiliğinde asıl amaç, kamu gereksinimlerini karşılamak, siyasi bağımsızlığın da bir koşulu olan ekonomik kültürel kalkınmayı biran önce sağlamak teşkil etmiştir.⁶⁷

2. Devlet işletmeciliği; Her ülkede hiçbir dönemde eksik olmayan ve bizde de imparatorluk döneminde bile teknik ve mali yetersizliklere rağmen var olan ve de bugün dahi varlığını sürdüren Devlet İşletmeleri denince, bu gibi arızı girişimler değil, Devletin sistemli bir işletmecilik etkinliğine girişmesi anlaşılır.

1933 yılında Sümerbank'ın kurulması ile başlayan sistemli Devlet İşletmeciliğine özellikle ekonomik kalkınmanın temeli bulunan sanayileşmeyi sağlamak amacıyla girilmiştir. Ancak bundan önce ekonomik kalkınma konusunda, özel girişime ağırlık verilmiş, fakat bu ümit boşa gitmiş böylece, kalkınmanın yalnızca Devlet girişimleri kurma çabası ile başarılabileceği anlaşılmıştır.

1938 yılında Anayasa değişikliği ile, bir Anayasa ilkesi haline ve 1933 te başlayan Devlet işletmeciliği hareketine o tarihlerde Devletçilik adı verilmiştir.

Türkiye'nin, ekonomi, özellikle sanayileşme alanında sağladığı gelişmeler büyük ölçüde Devletin eseridir. Dikkate değer ki Devlet İşletmeciliği, önemli sanayi kuruluşları ile birlikte 1. Özel girişime örnek ve önyak olmak; 2. Ülkemizde daha önce bulunmayan bir işletmeci ve teknisyen kuşağı yetiştirmek ve bu suretle modern işletmecilik anlayışının ülkemizde meydana gelmesine hizmet etmek olmak üzere iki değerli sonuç daha hasıl etmiştir.

Devlet işletmeciliğini zorunlu kılan önemli etkenlerden bir tanesi de, işletmelerin payına düşen teknik gelişmeleri bizdeki özel girişimlerin gerektiğince başaracak konumda olmamalarıdır.

Karma ekonominin kaçınılmaz sonucu olarak kamu işletmeleriyle, özel girişimlerin her ikisine Devletin aynı davranış ve ilgiyi göstermesi gerekmektedir. Bunun dışında, her iki işletme türüne de aynı hukuk ve çalışma rejiminin uygulanması kaçınılmazdır. İşte iktisadi kamu işletmelerinin özel hukuk rejimine ve adli yargıya tabi olmaları bundan kaynaklanmaktadır. Ancak yasalarımız, bu ilkeye yeteri kadar bağlı kalma

⁶⁷ Baş git, A. Fuat, Esas Teşkilat ve Siyasi Rejim, Türkiye, "Milletlerin Hukuki Hayatı", İstanbul, 1940, s. 20-21.

dıkları gibi Danıştay'ın ve Uyuşmazlık Mahkemesinin bazı içtihatlardaki tutumu da bu ilkeye pek uygun düşmemektedir.

Türkiye'nin 1930'larda giriştiği Devlet İşletmeciliği Batı aleminde o tarihlerde yadırganmıştır. Ancak, geri kalmış bir ülkenin Devlet işletmeciliği olmadan gelişmeyeceği bugün her tarafta hemen herkes tarafından kabul edilmektedir. Kaldı ki gelişmiş ülkelerin de devlet işletmeciliğini uygulama zorunda kalabileceklerini sonraki olaylar göstermiştir. Karma Ekonomi bugün batı âleminin adeta ortak görüşü sayılabilir. Bu yönden Türkiye Karma Ekonomi sisteminin öncüsü olmuştur. Kuşkusuz karma ekonomi sisteminin uygulama ölçütü ülkeler arasında değişiklikler göstermektedir.

Tek parti döneminde önce parti (CHP) programında yer alan devletçilik, daha sonra da 1924 Anayasasının 1937 de yapılan değişikliği ile bir anayasa ilkesi olmuştur.

Türkiye'de devletçilik kapsamlı ve yaygın anlamı ile kullanılmış, Devlet ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın temel ögesi, hareket ettirici gücü olmuştur. Devleti ekonomik, sosyal ve kültürel alanda yetkilerle donatılmış, bir kamu tüzelkişisi olarak değerlendirmek, bizdeki devletçilik anlayışının sonucu olmuştur.

Dar anlamda devletçilik ise, "devletin ekonomik alanda doğrudan doğruya müdahalesini öngören, bir sistem olarak" tanımlanabilir.

Devletçiliğin ekonomik alanda görünümü, değerlendirilmesi, karma ekonomi biçiminde olmuştur.

Devletçilikte asıl uygulama alanı ekonomide görüldüğünden, devletçilik ve karma ekonomi eş anlamda kullanılmıştır.

Karma ekonomi bir yandan ekonomide devlet kontrolüne yer verme, devlet endüstrisi kurma ve geliştirme, diğer yandan özel girişime ekonomide yalnızca yer verme değil aynı zamanda geliştirme gibi temel ilkelere dayanır. Karma ekonomi özel girişim serbestliği ile devlet işletmeciliğinin birlikte bir arada bulunması anlamını taşımaktadır.⁶⁸

Karma ekonomi, "... özel şahıslarla birlikte devletin ekonomik işler yaptığı ve devletin ekonomisinin bütününe etkileyecek kararlar aldığı

⁶⁸ Sağlam, Dündar, Cumhuriyetimizin Ellinci Yılında Devletçilik, A.İ.T.T.A.D. Cumhuriyetin 50. Yılı Özel Sayısı, C. V, S. 2, s.52vd.

bir düzen olmakla birlikte, özel mülkiyet ve piyasa mekanizması rolünün ön planda tutulduğu bir sistemdir" biçiminde tanımlanabilir.⁶⁹

1924 Anayasası döneminde bir temel ilke olarak yer alan devletçilik, 1937 yılında yapılan bir değişiklikle Anayasa'da yer aldı, 1961 ve 1982 Anayasalarında ise bir ilke olarak yer almamakla birlikte devletin sosyal niteliği, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın plâna bağlanması, özel teşebbüsün yanında devlet işletmeciliğine yer verilmiş olması, 1961 ve 1982 Anayasaları düzeni içinde de karma ekonominin diğer deyişle devletçiliğin devam ettiğini gösteren belirtilerdir.⁷⁰

1930'larda Türkiye'nin giriştiği ve batı alemince yadırganan devlet işletmeciliği, geri kalmış ülkelerin geri kalmışlıktan kurtulabilmesinin ön koşulu olduğu tüm ülkelere ve herkes tarafından kabul edilmiş bulunmaktadır. Hatta gelişmiş ülkenin dahi devlet işletmeciliğini uygulamak zorunda kalabilecekleri uygulamaların gösterdiği sonuçlardır. Kuşkusuz uygulama oranı, ülkeden ülkeye değişiklik göstermekte olan karma ekonomi sistemi batı ülkelerinin ortak görüşüdür.⁷¹

Ekonomideki boşlukları doldurmak, sanayiye ülkenin bütününe yaygınlaştırmak ve geri kalmış bölgeleri kaldırmak amacına yönelik bulunan devlet işletmeciliği, ideolojik nedenlere dayanmamaktadır.

Ekonomik alanda, özel girişimle devlet işletmeciliğinin sınırını, oranını, milli yapımıza en uygun bir biçimde yararlanmak amacını taşıyan karma ekonomide esas olan ekonomik ve sosyal yapının gereklerini dikkate alarak seçenekleri iyi değerlendirebilmektir.

Uygulama ile kararlarını ortaya koymuş bulunan karma ekonominin geçici bir sistem olarak değerlendirilmesi gerçeklere aykırıdır.

Kırk beş yıldan beri uygulanmakta olan karma ekonomi, Türkiye'nin kalkınmasında çok büyük etken olduğu gibi, İkinci Dünya Savaşından sonra üçüncü dünya devletleri arasında yer alan birçok ülkenin, bu arada başta Hindistan olmak üzere, uyguladıkları bir sistem olmuştur.⁷²

Ekonomik sistemimiz, 1. Özel girişim serbestliği, 2. Devlet işletmeciliği olmak üzere iki nedenin etkisi altında kalmak suretiyle, karma ekonomi anlayışına dayandırılmıştır.

⁶⁹ Hatipoğlu, Zayıat, Cumhuriyet Rejiminde Türkiye Ekonomisinin Gelişmesi, İstanbul 1973, s. 367.

⁷⁰ Eroğlu, s. 65.

⁷¹ Balta, Giriş, s. 119-120.

⁷² Okyar, Osman; Karma Ekonomi ve Kalkınma, Cumhuriyet, 12 Kasım 1971.

1. Özel girişim serbestliği; öteden beri uygulanan özel girişim serbestliği, 1961 Anayasasının 40/2. ve 1982 Anayasasının 48/1. maddelerinde “özel teşebbüs kurmak serbesttir.” biçiminde yer almıştır.

Anayasa özel girişimler için yalnızca serbestlik ilkesini belirtmekle yetinmeyip, buna ayrıca iki ilke daha ekliyor.

Bir defa devlete, “özel girişimlerin”, “güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alma” ödevi yüklüyor, (m. 48/2)

Hiçbir ülke özel girişim serbestliği sınırsız olmadığından, özel girişimin fiyat saptamaları ve kâr hadlerinde bir aşırılık, mallarında ve hizmetlerinde bozukluk görülmesi hallerinde, Devlet kolluk yetkilerini kullanarak bu sakatlıkları önlemek zorundadır.

Bunun dışında, Anayasanın gene 40/2. maddesi Devlete “özel girişimlerin milli iktisadın gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürütmesini”, “sağlayacak önlemleri alma ödev ve yetkisini” vermiştir. Bu kural- özellikle planlı kalkınma yönünden önemli büyük olanaklar sağlamaktadır.⁷³

Ancak, eski adı devletçilik olan, Devlet işletmeciliğine en büyük eleştiri, Türkiye’de demokratik gelişme döneminden bu yana özel girişim kesiminden gelmiştir. Özel girişim, bir yandan Devlet işletmeciliğinden yararlanmakla birlikte, diğer yandan bunu kendi öz çıkarları açısından sakıncalı gördüğünden, mevcut Devlet İşletmelerini masraflı ve zararlı işleyen kuruluşlar diye kötülemek suretiyle, Devlet işletmeciliğinin aleyhinde bulunmakta, kendisinin daha ucuza çalıştığını öne sürmektedir. Kalkınmamızın bağlı bulunduğu Devlet İşletmeciliği, ekonomik gelişmemizin bel kemiği olmuştur. Özel girişim serbestisi gerçekte iktisadi özgürlüğün bir gereğidir. Ancak, bu özgürlük de sınırsız değildir. Özel girişimin kaliteli mal ve hizmet anlayışını kendine ilke yapması, kâr hakkını bu ilkeye bağlaması, aşırılıktan kaçınması, sosyal ilkeleri kendi çapında gerçekleştirmesi, ileri bir teknik seviyeye sahip olması ve sürekli gelişme çabası göstermesi gereklidir. Bunlar özel girişim sistemine gelecek ve süreklilik sağlayacak temel öğelerdir.

Yabancı sermayenin de üstün teknik seviyedeki işletmeleri kurduğu, üretimin tümü ile yurt içinde sağladığı kâr yapmada ve yurt dışına döviz çıkarmada makul davrandığı ölçüde geleceğinden emin olabileceği, anlaşılmaktadır.

⁷³ Balta, Giriş, s. 72.

E. MERKEZDEN VE YERİNDEN YÖNETİM

Bir devletin ülkesi içinde tüm kamu hizmetlerinin devlet tüzelkişiliğinde olmak üzere, bir elde toplanması durumuna "merkezden yönetim" ilkesi, kamu hizmetlerinin, belli bölümlerinin, devletin dışında, başka kamu kuruluşları eliyle yürütülmesine de "yerinden yönetim" ilkesi denilir. Ayrıca, merkezden yönetim ilkesinin yumuşatılmış biçimi de "yetki genişliği" ilkesidir. Yetki genişliği ile merkez, taşradaki kuruluşlarına, belli konularda, kendiliğinden karar alma yetkisi tanır.

Yönetimsel yapıyı çok yakından ilgilendiren bu üç ilke, hukuksal olmaktan çok, yönetim politikası ile ilgili bulunmaktadır. Yönetim politikası, tarihsel gelişim ve deneyimler sonunda ortaya çıkan bu ilkeler, zamanla anayasalara da girmişlerdir. Anayasamızın 123. maddesinde yönetimin kuruluş ve görevlerinde "merkezden yönetim ve yerinden yönetim" ilkelerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Tek başlarına uygulanmayan ve yönetime egemen olan yerinden yönetim ile merkezden yönetim ilkeleri birbirlerini bütünüleyen ilkelerdir. Başka bir deyişle, bu ilkelerin biri diğerinin karşısı olmayıp, biri diğerinin tamamlayıcısıdır. Bu ilkelerden hiç biri tek başına, yönetsel işlerin yürütülmesi için yeterli değildir. Her ülke, siyasal, toplumsal ve ekonomik yapısına göre, ya merkezden yönetime, ya da yerinden yönetime ağırlık vererek yönetsel yapılarını düzenlemişlerdir. Ülkemiz açısından duruma bakıldığında yönetsel yapı, merkezden yönetime ağırlık verilerek örgütlenmiştir.

F. YETKİ GENİŞLİĞİ İLKESİ

Merkezden yönetimin yumuşatılmış bir biçimi olan, yetki genişliği ilkesi ile, genel yönetimin taşra kuruluşlarında görevli yüksek kamu görevlilerine, belli konularda kendiliğinden karar alma ve uygulama yetkisi tanınır. Yetki genişliğinde kararlar, merkez yönetimi adına, merkez yönetiminin taşrada bir görevlisi tarafından alınmaktadır. Valinin bakan adına, belli konularda kendiliğinden karar alıp uygulaması örneğinde olduğu gibi.

Anayasa, illerin yönetiminin yetki genişliği ilkesine dayanacağını belirtmiştir. (m. 126) Bunun uygulaması cümlesinden olarak, valilere çeşitli hizmet alanlarında kısıtlı da olsa, merkeze danışmadan kendiliğinden hareket edebilme olanağı yasalarla tanınmıştır. Yetki genişliği sis-

temi, aslında, merkezden yönetim sisteminin değişik bir uygulamasından başka bir şey değildir.

Yalnızca, merkezin taşra örgütünde kullanılmayan yetki genişliği ilkesi, merkez örgütünde ya da bir kuruluş içinde de uygulanabilir. Bir kamu kuruluşu yumuşatılmış bir merkezcilik biçiminde örgütlenebilir. Bir örgüt kurulurken, ya da düzenlenirken, kurumun başı adına, belli konularda karar alma yetkisi, daha alt konumdaki makamlara bırakılabilir.⁷⁴

Yetki genişliği kavramının yanında "yetki devri" ve "imza yetkisi" kavramlarına da değinmekte yarar vardır. Yetki devrinde, yasalar, hangi konularda hangi yetkilerin, hangi makama devredilebileceğini öngörür. Bu gibi durumlarda, yönetsel bir işlemle yetki devredilebilir. Yetkinin devri ile, hem karar alma yetkisi, hem de sorumluluk, yetki devredilene geçer, imza yetkisinin verilmesinde ise, sorumluluk ve karar alma yetkisi, imza yetkisi verende kalır. İmza yetkisi verebilmek için açık bir yasal yetkiye gerek yoktur. İmza yetkisi verilmesi yasaklanan ya da niteliği gereği imza yetkisi verilmesi olanağı bulunmayan konular dışında, yönetsel bir işlemle verilebilir. Kamu yönetiminde, imza yetkisinin de, yönetsel bir işlemle verilmesi yerinde bir uygulama olur. Yönetim biliminde de "yetki devrinden söz edilir. Yönetim bilimindeki yetki devri yönetim hukukundaki imza yetkisi ile eş anlamda kullanılmaktadır; aynı sonuçları doğurur.⁷⁵

G. YÖNETİMİN BÜTÜNLÜĞÜ VE BİRLİĞİ İLKESİ ⁷⁶

Anayasamızın "kuruluş ve görevleriyle bir bütün" olarak nitelediği Türkiye Cumhuriyeti yönetimi ayrı ayrı ve çok sayıda tüzelkişilikten oluşsa bile, tıpkı doğadakiler gibi bir sistem olarak bütündür. Nitekim Güneş sistemi de bir çok gezegenden oluşmakta, buna karşılık bunların her biri aynı sistem içinde birbirlerinden ayrılmaları söz konusu olmadan hareket edebilmektedir. Yönetim düzeninde yer alan varlıkların bir bütün olarak Türk Yönetim sistemini oluşturabilmeleri "hiyerarşi" ve "yönetsel vesayet" adını alan hukuksal araçlarla gerçekleştirilmekte ve dolayısıyla çok sayıda, tüzelkişilik, bunlardan çoğunun örgütsel alanı

⁷⁴ Gözübüyük, I., s. 29-30.

⁷⁵ Gözübüyük, I., s. 33.

⁷⁶ Duran, 5, s. 35; Gözübüyük, I., s. 34-35; Balta, Giriş, s. 76; Özey, I., s. 67-68; Özyürek, s. 69.

tüm ülkeyi kapsasa bile, bütün halinde ve sistem olarak işleyebilmektedir.⁷⁷

Başka bir anlatımla, yönetsel teşkilatları, ajanları, malları ve işleri çokluk ve çeşitlilik arz etmesine karşın, yönetim kuruluşu, her yönü ile bütünlüğe ve birliğe sahiptir.

Gerçekten Türkiye’de “yönetimin kuruluşu ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanmakla birlikte; yönetim kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” .(Any.m.123) Türkiye Cumhuriyeti, tekçi ve merkezîyetçi bir devlet olmak itibarıyla, yönetimi de gerek örgütleri, gerek ve yetkileri açısından bütünlük ve birlik içinde bulunmak zorundadır. Ayrıca bu bütünlük ve birlik, yönetsel kuruluşunun kaynağını ve kuvvetini tek Anayasa’dan alması ve eşitlik ilkesine bağlı olarak, aynı yasalarla düzenlenmesi sayesinde gerçekleşmektedir.⁷⁸

Yönetimin bütünlüğü ve birliği, yalnızca kuruluşun tümünde değil, aynı zamanda her kuruluş biriminin kendi öğeleri arasında söz konusudur. Bir başka anlatımla, Türkiye Cumhuriyeti yönetimi gibi oluşturulan yönetimler, kurumlar ve teşekküller de ayrı ayrı, birbiriyle uyumlu biçimde birleşen öğelerin kurduğu düzenler (systemes) olarak ortaya çıkar.⁷⁹

Ancak, bu büyüklük ve birliğin Türkiye Yönetiminin tek düze örgüte, bir tür görev ve yetkiye, aynı çeşitten ajanlara ve mallara sahip bulunmasını zorunlu kıldığı sanılmamalıdır. Yasa koyucu, Anayasa çerçevesini aşmamak koşuluyla, yönetsel kuruluşunu değişik ve ayrı öğelerden oluşturabilir; yeter ki, bu düzenlemeler, eşitlik ilkesini ve kimi yönetim, kurum ve teşekküllerin anayasal güvencelerini zedelemesin.

Tekçi ve merkezci bir devlette, yönetimin bütünlük göstermesi zorunludur. Bu ilke, çeşitli tüzelkişilerden oluşan kamu yönetimi alanındaki kuruluşların bir uyum içerisinde çalışmalarını gerekli kılar. Kamu yönetimini oluşturan kuruluşlar, parçalanmış gibi görünseler de; bu parçalanma, hizmetler ve hizmetleri yürüten kuruluşlar açısından ortaya çıkar. Aslında bunların hepsi, bir bütünün parçalarıdır. Yerinden yönetim kuruluşları ile, genel yönetim kuruluşları arasındaki ilişki, genel yönetime bunlar üzerinde tanınan “vesayet” denetimi, dayanağını yöne

⁷⁷ Özay, I., s. 67-68.

⁷⁸ Duran, s. 35.

⁷⁹ Duran, s. 35.

timin bütünlüğü ilkesinde bulur. Vesayet denetimi, yönetimin bütünlüğünün sağlanmasında bir amaç olarak kullanılmaktadır.

Türkiye'de yerinden yönetim kuruluşları, yönetimin bütünlüğünü bozacak bir düzeyde olmamasına karşın, bunlar üzerinde gereğinden çok vesayet denetimi uygulanmakta, aşırı bir merkezçiliğe gidilmektedir.⁸⁰

Yönetimin bütünlüğü bir başka açıdan da söz konusudur. Kamu Yönetimi işlevsel açıdan bir bütünlük göstermektedir. İşlevsel yönden bütünlük göstermesi, kendi yapısı içinde kendine özgü kural ve yöntemlerin uygulanması ile olur. Bu açıdan kamu yönetimine tek yanlı karar alabilme, belli ölçülerde, kararlarını doğrudan doğruya uygulayabilme olanağı tanınmış ve kamu yönetimi için ayrı bir yargı düzeni kurulmuştur. Özetle, tüm yönetsel kuruluşlara ve bunların işleyişlerine aynı kural ve ilkeler egemen olmalıdır. Ancak bu bütünlük yönetimin tek düze bir örgüte, tek yetkilere sahip olacağı anlamına alınmamalıdır.⁸¹

H. PLANLI KALKINMA İLKESİ⁸²

Anayasa kalkınma açısından devlete önemli ödevler yüklemiştir. Gerçekten, halkın öğrenim ve eğitim gereksinmelerini sağlamak, devletin başta gelen ödevlerindendir. (m. 42) İktisadi ve sosyal hayat, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacını güder. İktisadi sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla, yani siyasi hürriyeti demokrasi rejimi içinde gerçekleştirmek devletin ödevidir. Devletçe "iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma plana bağlanır" ve kalkınma bu plana göre gerçekleştirilir. Cumhuriyet hükümetleri yurdu kalkındırmak amacı ile devlet eliyle sanayi işletmeler kurmaya başlayınca bu hareket birinci ve ikinci sanayi planları denilen (1931/33, 1938), planlarla girişmiş, ikinci Dünya savaşı sonrasında da devam ettirerek Türkiye İktisadi Planı adı altında tüm kamu kesimini kapsayan genel bir plan yapmış (1947), bu plan Marshall planından yararlanmamızda yararlı olmuştur. Fakat 1950- 1960 dönemindeki belirli bir plana dayalı olmayan ekonomik nitelikli uygulamalar 1960 da Milli Birlik Yönetimi tarafından Devlet Planlama Teşkilatının kurulması ve planlı kalkınmanın bir anayasa ilkesi haline gelmesine yol açmıştır.

⁸⁰ Gözübüyük, I., s. 34-35.

⁸¹ Gözübüyük, I., s. 35.

⁸² Balta, Giriş, s. 69-71.

Anayasa, devletin eğitim ödevine öncelik tanıyor ve devletin bu ödevini iktisadi ve sosyal ödevlerinden farklı olarak iktisadi gelişme ile mali kaynaklarının yeterliğine de bağlamıyor, (m. 42) Bu yerindedir. Gerçekten toplumun her ferdinin eğitimi, her türlü kalkınmanın ilk ve temel koşuludur. Biran önce başarılması zorunludur.

Anayasaya göre (m. 65) "Devlet sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek, mali kaynaklarının yeterliği ölçüsünde yerine getirir." Fakat bu kural yeni kaynak isteyen konular için bahis konusu olabilir. Bu itibarla eldeki kaynaklarla az çok başarılması mümkün olan sosyal adalet ve sosyal güvenlik ödevlerini etkilemez. Devlet bu ödevlerini gecikmeksizin yerine getirmek zorundadır.⁸³

Yukarda belirtilen Anayasa kuralının ve planla ilgili yasaların gereği olarak Devlet Planlama Teşkilatının Çalışmaları ile ülkemiz 1963'ten beri yeni bir planlı kalkınma devrine girmiş bulunmaktadır. Planlı Kalkınma çabaları, başarılı sonuçlar sağlamış olmakla birlikte, gereksinime cevap veren yeterli bir ölçüye ulaşmış değildir. Başlıca eksikler:

1. Toplumun ve ülkenin ekonomik gücünü izleme, denetleme ve değerlendirme önlemleri yetersizdir. 2. Plan amaçları hızlı kalkınmayı gerçekleştirecek yeterlikte değildir. 3. Planlar gerçeğe yakın yatırım projelerine değil, müphem yatırım tasavvurlarına dayanmakta, proje sonradan ve gecikmelerle hazırlanmaktadır. 4. Plan uygulamaları kamu kesiminde bile ciddi ve yakın bir izlemeye tabi bulunmuyor. Özel kesimin izlenmesi sorunu henüz üzerinde durulmayan bir konu halindedir. 5. Bölge planlaması henüz tasavvur durumundadır. 6. Devlet Planlama Teşkilatı verimsiz bir merkezçilik anlayışı içinde işliyor. 7. Kalkınma da dahil olmak üzere bütün kamu kesiminin başarı koşulu olan yönetimi geliştirme işi yetersizdir, biçiminde sıralanabilir.

Kalkınma planı ve ilgili önlemler, kamu kesimi için bağlayıcıdır. Buna karşılık özel kesim ancak yardım ve teşvik yollarıyla dolaylı olarak etkilenebilir. Bu da yetersiz bulunmaktadır.⁸⁴

⁸³ Devlet Planlama Teşkilatının Kuruluş K. (IV, 91 sayılı K.), (IV, 1, s. 256 vd.), 1960, Uzun Süreli Planın Yürürlüğe Konması vs. Hakkında K. (V. 77 sayılı K. IV, 1, s. 1257vd.). Kalkınma Plânının Uygulanması Esaslarına Dair K. (V. 933 sayılı K.) 1967, D. V. 6, s. 2777 vd.

⁸⁴ Balta, Giriş, s. 70-71.

Diğer Temel İlkeler⁸⁵

Yukarda belirtilenlerden başka aşağıdaki ilkeler de yasama organı başta olmak üzere tüm kamu kurum ve mercilerinin, bu arada yönetsel kuruluşların tüm davranışlarında göz önünde bulundurmak zorunda oldukları Anayasal temel ilkelerdir.

1. Atatürk Devrimlerine Bağlılık

Bu ilke, Anayasanın metnine dahil olan (m. 176/1) başlangıç kısmında belirtilmiştir.

2. Milli Devlet İlkesi

Bu ilkenin esasını teşkil eden milliyet Atatürk'ün tarih, kader ve kültür birliğine dayanan toplayıcı milliyet anlayışıdır, (m. 2)-

3. Demokratik Devlet İlkesi

Bu ilke tüm devlet işlerinde, dolayısıyla yönetimde halkı aydınlatmayı, onu inandırmayı, onun istem ve arzularını göz önünde bulundurmayı, bilgi ve yardımlarından yararlanmayı gerektirir.

Demokratik devlet, en kısa biçimde demokrasiyi benimseyen ve onu uygulayan Devlet demektir. Genellikle, Anayasalar devlet biçiminin Cumhuriyet olduğunu belirtirlerse de, bu yeterli değildir. Cumhuriyetin aynı zamanda demokratik olması da gerekmektedir. Demokratik devlet halkın iradesine ve istemine göre yönetilenlerin veya halkın iradesine dayanan devlettir. Demokratik devlet, aynı zamanda, hukuka bağlı ve saygılı olan, demokrasiyi koruyan ve kollayan devlet olarak anlaşılır.

Ayrıca, Türkiye Cumhuriyeti bakımından demokratik devlet olmanın fazladan birtakım özellikleri vardır. Gerçekten Atatürk, ilke ve inkılaplarının milli mücadelenin temelinde demokratik devlet ideali, meşruiyetçi olma istemi yatar. Türkiye'de demokratik devlet ilkesi, ulusal egemenlik (Milli hakimiyet) esasına dayanır.⁸⁶

Demokratik devlet ilkesi, 1982 Anayasasının çeşitli maddelerinde yer almıştır.

a. Anayasanın 6. maddesine göre, "egemenlik, kayıtsız şartsız Milletindir."

⁸⁵ Balta, Giriş, s. 76.

⁸⁶ Giritli – Akgüner Giriş, s. 18.

b. Egemenliğin kullanılması ise, gene Anayasanın 6. maddesinin 2. fıkrasında gösterilmiştir. Buna göre, "... Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organları eliyle kullanır...", Türk Milleti Egemenliğini Anayasa'nın 75. maddesinde belirtilen ve tüm üyeleri genel oyla seçilen dört yüz elli milletvekili eliyle kullanır.

Ayrıca, Anayasa'nın 1. maddesinde "Türkiye Devleti bir Cumhuriyettir." hükmü ile Türkiye Cumhuriyetinin demokratik bir devlet olduğu vurgulanmaktadır.

c. Son olarak Anayasanın 68. maddesinin 2. fıkrasında da belirtildiği gibi demokratik devlet ilkesinin bir sonucu olarak, "siyasi partiler, demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurlarıdır."⁸⁷

Tüm bu ilkelerin yanında Anayasanın başlangıç kısmında ve 2. maddesinde açıklandığı üzere, Türkiye Cumhuriyetinin "toplumun huzuru", "milli dayanışma" ve "adalet" anlayışı içinde olması gerekmektedir.⁸⁸

4. Kazanılmış Hak

Anayasal hukuk düzeninin diğer alanlarda olduğu gibi, kamu yönetimi ve bu yönetim ile kamu hizmeti görenler arasındaki ilişkiler, özellikle hizmete alınma, hizmet görme, yükselme ve hizmetten ayrılma gibi konular ve diğer özlük hakları objektif hukuki tasarruflarla, başka bir deyimle "kural tasarruflarla" düzenlenir. Bu tasarrufların ana çizgileri Anayasa'da ve özellikle Anayasa'nın (m. 115,124) maddelerinde gösterilmiş bulunmaktadır. Bu ana çizgiler içerisinde yasalarla, tüzük ve yönetmeliklerle konulan bu kuralların ana karakteri genel, nesnel ve sürekli olmasıdır. Bu kurallar yürürlükleri süresince, durumları bunlara uygun düşen tüm kişilere uygulanır. Yönetim ile memur, ordu ile subay ve astsubay arasındaki bağlantı, özel hukukta olduğu gibi, karşılıklı anlaşmalardan doğan sözleşmelerle değil, kamu hizmetinin gereklerine göre önceden düzenlenmiş bu statüler kural tasarruflarla sağlanır. Diğer hukuk alanlarında olduğu gibi, kamu hukuku alanında da Anayasa, Yasa, Tüzük, Yönetmelik gibi düzenleyici tasarruflarla konmuş kurallar, kamu hizmetinin gerekleri, gereksinimleri gibi nedenlerle ve kondukları yöntemlere uyulmak, Anayasaya ve yasalara uygun düşmek koşuluyla her zaman değiştirilebilirler veya kaldırılabilirler. Tersine bir kural getirilmedikçe, bu değiştirme ve kaldırılışlarla doğan yeni duruma uyulmak, o statü içindeki herkes, her kamu ajanı için zorunludur.

⁸⁷ Giritli - Akgüner Giriş, s. 18-19.

⁸⁸ Bkz. Özay, I., s. 16-19, 51-52.

Kural tasarrufların genel olarak ve kısaca bu özelliklerine dokunduktan sonra, kazanılmış hak kavramının açıklamasına geçebiliriz.

Gerek öğretilerde ve gerek uygulamalarda tanımı çeşitli görüşe ve kabule elverişli bir kavram olan kazanılmış hak, özel hukuk ve kamu hukuku alanlarında bireyler açısından önemli bir konudur. Genel olarak, bir hak sağlamaya elverişli nesnel yasa kurallarının bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel hakkın korunması anlamında kabul edilebilir.

Yasa koyucunun, bir kamu hizmetinde söz gelimi, askerlik alanında görevin gerektirdiği nitelikleri ve koşulları saptamasını ya da saptanmış olanların değiştirilmesini, Anayasa çerçevesi içinde kalmak koşuluyla, görevin ve ülkenin gereklerine ve zorunluluklarına göre serbestçe takdir edebileceğini kabul etmek gerekmektedir. Zira bu gerek ve zorunlulukları en iyi bilecek durumda olan yasa koyucudur.⁸⁹

5. Eşitlik ve Yönetmelik İstikrar

Anayasanın 10. maddesinde “Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir.” ilkesine yer verilmiş bulunmaktadır. Bunun amacı, her Türk vatandaşının ve bu arada Türk kamu görevlisinin maddede sayılan türlü durumlara bakılmaksızın yasalar önünde hukuki yönden eşit sayılmalarını saymaktır. Anılan hükümdeki eşitliğin bir anlamda yasaların koyduğu kurallara uyarlilik açısından kişisel nitelikleri ve durumlarını özdeş olanlar arasında değişik uygulamaya yapılmamasıdır. Durumlardaki değişikliğin doğurduğu zorunluluklarla ve haklı nedenlerle ilgililer hakkında yapılan ayırımla uygulamalar Ana- yasanın eşitlik ilkesine ters düşmez.

Yönetmelik istikrar konusuna gelince Kamu yönetiminin yürürlükte bulunan kuralları yürürlükte kaldıkları sürece, onların uyduğu her olaya gereğince ve aynı biçimde uygulanmasıdır. Belli bir kuralın benzer olaylarda ve değişik zamanlarda, değişik biçimde uygulanması yönetmelik işlemlerde istikrarı, yönetimin ciddiyetini bozar, ilgililerin yönetime karşı güvenlerini sarsar. Ancak, kuralların değişmesi ile uygulamanın da değişmesi doğaldır. Kamu yönetimi yürürlükten kalkmış bir kuralı değil, onun yerine konmuş yeni kuralı uygulamak zorundadır.

Burada şunun da belirtilmesinde yarar vardır. Yönetimin kararlılık ilkesine uygun davranmış olup olmadığını denetlemek görev ve yetkisi

⁸⁹ Geniş bilgi için Bkz Any. Mah. 10.3.1977 t. E. 1976/51, K. 16, s. Karan.

Anayasa Mahkemesinin değil, yönetsel yargı yerlerindir. Buna karşılık Anayasaya aykırı olmamak koşuluyla, yürürlükteki yasaların günün gereksinmelerine göre değiştirilmesi veya kaldırılması ve koyduğu yasa kurallarının kamu hizmetinin gerektirdiği biçimde belli tarihlerde yürürlüğe konulması yasa koyucunun Anayasal görevleri ve yetkileri içindedir. Bu bakımdan itiraz konusu yasa kuralının yönetsel istikrarı bozduğu savı da yersizdir.

6. Usulde Paralellik⁹⁰

Bir yönetsel işlem yapılırken hangi zorunlu usule uyulmuşsa, söz konusu işlem değiştirilirken veya kaldırılırken de aynı usule uyulur. Tabii bu, kural olarak böyledir. Ancak, yasa ve yasaya dayanılarak yapılan genel işlemlerle, farklı usuller öngörülebilir. Örneğin, yasa, bir kamu ajanının atanması işlemiyle, kamu ajanlığı görevinden çıkarılmasını farklı usullere bağlı tutmuştur. Bununla birlikte, usulde paralellik ilkesini “yetkide paralellik” ilkesi kadar katı bir biçimde uygulamak her zaman mümkün değildir.⁹¹

Sözgelimi tarihi ve kültürel değeri olan bir yerde yapılacak inşaat için, taşınmaz eserler yüksek kurulunun görüşü alınarak bir inşaat ruhsatı verilse fakat ruhsatın, imar mevzuatının başka hükümlerine ters düştüğü saptanarak geri alınması gerekirse, bunun için yeniden yüksek kurulun görüşünü alma zorunluluğunu ileri sürmek mantıklı ve haklı gözükmez.

7. İnsan Haklarına Saygılık⁹²

Anayasanın 2. maddesi, Türkiye Cumhuriyetinin niteliklerini sayarken, bu Cumhuriyetin insan haklarına saygılı olmasını istemiştir. Anılan ilkenin pratikteki anlamı, Anayasa tarafından güvence altına alınan temel hak ve özgürlüklere yönetim tarafından saygı gösterilmesi ve bunların hukuka aykırı olarak ihlâl edilmemesidir.

İnsan hakları, insanların kişi oluşlarına, insanlık onuruna sahip olduklarına ve doğuştan sahip oldukları bir takım devredilemez, vazgeçilen

⁹⁰ Yayla, s. 87.

⁹¹ Nitekim Fransa’da Etat’ın içtihadı da bu yöndedir. Bu içtihatlarla göre; “.... şekil ve usulde paralellik, ancak, ilk işlemden kanun koyucuyu özel şekil şartları aramaya sevk eden nedenler; aksine işlem içinde geçerliliğini koruyorsa aranır. (Yayla, D.N. 78, s. 87),

⁹² Giritli - Aktiner, Giriş, s. 15.

lemez, dokunulmaz hak ve özgürlüklere sahip olduklarına inanan ve bu noktadan hareketle ortaya çıkan bir görüştür.

Türk yönetimi, temel hak ve özgürlüklere saygılı olmalı ve insan onurunu korumalıdır.

Nitekim Anayasanın 81. maddesinde, T.B.M.M. üyelerinin herkesin insan haklarından ve temel hürriyetlerinden yararlanma ülküsünden ayrılmayacaklarına; 103. maddede de, "Cumhurbaşkanının ant içmesi" sırasında, aynı deyimle ant içtiklerini görmekteyiz. Bu hükümler yanında, gene Anayasanın 14. maddesinin son fıkrasında, "Anayasanın hiçbir hükmü, Anayasada yer alan hak ve hürriyetlerini yok etmeye yönelik bir faaliyette bulunma hakkını verir şeklinde yorumlanamaz", denmektedir.

8. Yönetimin Gerçek Kişilerce Yönetilmesi⁹³

Yönetim, çok sayıda kamu tüzelkişilerinden oluşan bir bütündür. Bu tüzelkişilerin içinde de, çeşitli birim, kurul, makam ve benzeri etkinlik birimleri vardır. Ancak, gerçek kişiler yani kamu ajanı olmazsa, bu bütünün işlemesi mümkün değildir. Mümkün olsa idi, belki, önceden belirlenmiş kurallar uyarınca, programlanmış bir elektronik cihaz gibi yönetim çalışabilirdi. Böyle bir yönetim henüz gerçekleşmediğine göre, söz konusu cihaz, insan kafasıyla, eliyle yönetilecek demektir. O halde, insanın çıkar endişeleri, duyguları, her türlü zaafı, kendisine görevi ve sorumlulukları nedeniyle tanınan yetkilerin kullanılmasında etkili olabilecektir. Bu yüzden, yönetim, sözleşme yapacağı kimseyi serbestçe seçemeyecek; harcamalarında sıkı denetime tâbi tutulacak; açıkça yetkili kılınmış olanlar dışında, hiçbir kamu görevlisi yönetim nam ve hesabına işlem yapamayacaktır. İşlem yapabilecek olanlar da, bunu, belli biçim ve usul kurallarını izleyerek, önceden saptanmış nedenlerle ve gene belirli amaçlar doğrultusunda gerçekleştirebileceklerdir.

Yönetim hukukunda, biçime verilen önemin kaynağı da buradadır. Bir yandan, kişi haklarının üstün yönetim karşısında korunması ve kişilere, sav ve savunma haklarını kullanabilecekleri ispat amaç ve usullerinin verilmesi, bir yandan da, kamu görevlilerinin kendi içlerinde denetlenebilmesi olanağının sağlanması amaçlanır.

Böylece, yönetime üstün yetki verilmesini gerektiren kamu yararı, aynı zamanda onu sınırlamanın gerekçesini oluşturmaktadır.⁹⁴

⁹³ Yayla, s. 77-78.

⁹⁴ Yayla, s. 78.

SONUÇ

Hukuk devleti demokratik ve sosyal olma temeline dayanan ve belli bir ölçüde de düşünce ve kanaat özgürlüğünü (Any.m.25) içeren lâiklikle tamamlanan bir kurumdur. Anayasanın hak ve özgürlüklere ilişkin tüm ilke ve kurumları bu kavramın siyasal bilimlerdeki içeriğini oluşturduğu halde hukuk bilimi gibi teknik bir alanda kavram ve kurumun temeli "Yargı yetkisi, yasa önünde eşitlik, hak arama özgürlüğü (Any.m.10), yasal yargıç güvencesi ile suç ve cezalara ilişkin esaslara (Any.m.37)" dayanmaktadır.

Hukuk Devleti konusunda söylenmesi gereken asıl husus tüm bu anayasal ilke, kurum ve güvencelerin bilinçli hukukçular ve yurttaşların bulunmadığı toplumlarda hiç bir anlam ifade etmeyeceğidir. Anayasasında Hukuk Devletine ilişkin sadece yargılama usulü bakımından "due process" ilkesine yer vermiş olan Amerika Birleşik Devletlerinde, Yargı böyle bir düzeni sürekli ve tutarlı içtihadı ile yaratabilmiştir.

"Sosyal Devlet" fertlere yalnız klasik özgürlükleri sağlamakla yetinmeyip aynı zamanda, onların insan gibi yaşamaları için zorunlu olan maddi gereksinimlerini karşılamalarını da kendisine ödev olarak benimseyen devlettir. Başka bir tanımla, sosyal devlet, yalnız kişilere temel hak ve özgürlükler sağlamakla yetinmeyen, aynı zamanda, onların insan gibi yaşamaları için gerekli olan maddi gereksinimlerini karşılamalarını da kendisine görev edinen devlettir.

Sosyal devlet, sosyalist veya komünist devlet demek değildir. Sosyal devletin, ekonomik ve sosyal haklara değer verme yanında, demokratik olma ve hukuk devleti olma gibi iki ayrı görevi daha vardır. Ancak, tüm bu öğeler bir araya gelirse, sosyal devlet ilkesi gerçekleşmiş olur.

Sosyal devlet ilkesine bağlı olarak Anayasa, kişinin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamayı Devletin temel amaç ve görevleri arasında saymıştır, (m. 5)

Sosyal Devlet, genellikle, "vatandaşların sosyal durumlarıyla, refahlarıyla ilgilenen, onlara asgari bir yaşama düzeyi sağlamayı ödev bilen devlet" biçiminde tanımlanabildiği gibi, bu tür bir devleti amaçları açısından tanımlayan Bülent Tanör'de bu amaçları "Kişinin kendisini ezen tüm baskılardan kurtulması" ve "gerçek bir özgürlük sahibi kılınması" sosyal eşitliğe dayalı bir toplum kurulması, eşitliğin sağlanması yolu ile özgürlüğün de gerçekleştirilmesi, toplumda sosyal çelişkilerin

giderilmesi "Sınıflar arası bir dengenin kurulması", "Maddi eşitsizliklerin ortadan kaldırılması ya da azaltılması" olarak sıralamaktadır.

Anayasa Mahkemesi, bir kararında, sosyal devletin, çalışanların her isteklerini işverenlere yaptırabilmelerini sağlamak demek olmadığını vurguladıktan sonra, "Nitekim işverenler de işçilere her istediklerini yaptıramazlar. Sosyal sorunlardan en önemlisi, işverenlerin çıkarları ile işçilerin çıkarları arasında adalete uygun bir bağdaştırma ve uzlaştırma yolunun bulunabilmesidir. Bu ise, bir yanın çıkarlarını korumak için bir takım etkili haklar tanıyıp, öbür yanı kendi çıkarlarını koruması için her türlü haklardan yoksun bırakmakla sağlanamaz. Sosyal ilkelere bağlı devlet, ne çalışanların çalıştırıcıları, ne de çalıştırıcıların, çalışanları ezecek olmasına yer bırakmayan devlet" olduğunu vurgulamıştır.

Gerek Anayasa Mahkemesinin kararlarında ve gerekse öğretide birçok yazarın açıklamalarının çoğunda, Türk Sosyal Devlet Sisteminin yapısal öğeleri olarak toplumsal denge, plânlı kalkınma, sosyal adalet ve sosyal güvenlik gibi kurumlar kabul etmişlerdir. Sosyal Devlet, güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak sosyal adaleti ve böylece toplumsal dengeyi sağlamakla yükümlüdür. Sadece işçiyi değil, çalışan herkesi sosyal ve ekonomik baskılardan kurtarmaya, onların sosyal güvenliğini temin etmeye; herkesten kazancına göre vergi alarak ulusal gelirin adil bir biçimde dağıtılmasını sağlamak zorundadır.

20. Yüzyılın Türk Sosyal Devlet Sisteminde temel amaç, Türk Toplumunu en fazla özgürlük içinde kaldırmak, onu gereksinimlerinin esaretinden kurtarmak ve bireylerle toplumun yararlarını bağdaştırmaktır. Bu ise, başta siyasi iktidarlar olmak üzere, Türk toplumu, toplumu oluşturan sosyal gruplar ve tek tek bireylerin sisteme olan inanç ve güvenleri ile belirlenen amaçlara ulaşmak için yine herkesin yükümlülüklerini eksiksiz yerine getirme azmi ve kararlılığına bağlıdır.

Genel olarak lâiklik, din ve devlet işlerinin birbirinden ayrı tutulması biçiminde tanımlanabilir. 1961 Anayasası gibi, 1982 Anayasası da lâiklik ilkesini Devletin niteliklerinden biri olarak belirtmiştir. Lâiklikle, dinin devlet işlerine karışmaması, hukukun ussal olmayan yasal kaynakların etkisi altında bulunmaması, dinin özel işler sayılarak fertlerin vicdanlarına terkedilmesi anlatılmak istenilir. Lâik Devlet anlayışı, din ve vicdan özgürlüğü ile bir arada yürüyebilir. Başka bir anlatımla, din ve vicdan özgürlüğünün tanınmaması halinde, lâik devletten söz etme olanağı bulunmamaktadır.

Lâiklik ilkesi devletin dinsel hizmetlerle ilgilenmesine, gerekli durumlarda yardımda bulunmasına engel değildir. Zira dinsel hizmetler de toplumsal gereksinimelerdendir. Ancak bu yardım din hizmetlerini devlet hizmeti haline getirme, din adamlarını devlet memuru sayma ölçüsüne varmamalıdır.

Devletin ya da bir hukuk düzeninin lâik olabilmesi sadece anayasada buna ilişkin genel bir açıklama ile gerçekleşebilecek türden bir durum değildir. Bu bakımdan da, İtalyan Devleti anayasası lâiklik ilkesinden söz etmediği halde “düzen” olarak lâiktir.

Anayasanın 136. maddesinde yer alan “Diyanet İşleri Başkanlığının genel yönetim içinde bulunmasının nedenleri, din hizmetlerinin bir kamu hizmeti oluşu ve bu hizmetin kural olarak yönetim tarafından yerine getirilmesi yanında, bağımsız ve genel yönetim denetimi dışındaki dini bir örgütün, kısa zamanda Devlet ve toplumla çatışma olasılığının bulunmasıdır. Bunun yanında, Devlet, Diyanet İşleri Başkanlığı kanalıyla, Devlet, din ve vicdan özgürlüğünü daha güvenceli bir biçimde sağlayabileceğini ümit etmektedir. Bu yolda, din ve vicdan özgürlüğü, daha emin ve sağlıklı bir yöntem olarak kişilere ve vicdanlara ait olacaktır.

Uzun süreden beri Türkiye’de uygulanan ekonomi, sosyal ve kültürel kalkınmanın özelliklerini gösteren ve bir politik yönü bulunan devletçilik, siyasi uygulamaya yön veren bir temel ilkedir. Toplum için ve toplum yararına gerekli ve yararlı hizmetler görmekle görevli çağımızın Devleti, olağan kamu hizmetleri dışında, toplum yararına çok daha geniş alanlarda hizmet görmekle yükümlü olmuştur. Devlet bu tür gereksinimleri karşılamak için örgüt oluşturarak teknik alanda, farklı etkinliklerde bulunmak zorunda kalmıştır.

Türkiye’de devletçilik bir öğreti fantezisi olarak değil, geri kalmış ve harap bir ülkenin sosyal, ekonomik ve kültürel etkinliklerinin devletin vesayetine ve onurlu disiplinli yönetimine bırakılarak yükselmesini, ilerlemesini sağlamak amacı ile doğmuştur. Başka bir anlatımla, Türkiye’nin devletçiliğinde asıl amaç, kamu gereksinimlerini karşılamak, siyasi bağımsızlığın da bir koşulu olan ekonomik kültürel kalkınmayı bir an önce sağlamak teşkil etmiştir.

Karma ekonomi bir yandan ekonomide devlet kontrolüne yer verme, devlet endüstrisi kurma ve geliştirme, diğer yandan özel girişime ekonomide yalnızca yer verme değil aynı zamanda geliştirme gibi temel ilkelere dayanır. Karma ekonomi özel girişim serbestliği ile devlet işletmeciliğinin birlikte bir arada bulunması anlamını taşımaktadır.

Karma ekonomi, "... Özel şahıslarla birlikte devletin ekonomik işler yaptığı ve devletin ekonomisinin bütününe etkileyecek kararlar aldığı bir düzen olmakla birlikte, özel mülkiyet ve piyasa mekanizması rolünün ön planda tutulduğu bir sistemdir" biçiminde tanımlanabilir.

Bir devletin ilkesi içinde tüm kamu hizmetlerinin devlet tüzelkişiliğinde olmak üzere, bir elde toplanması durumuna "merkezden yönetim" ilkesi, kamu hizmetlerinin, belli bölümlerinin, devletin dışında, başka kamu kuruluşları eliyle yürütülmesine de "yerinden yönetim" ilkesi denir. Ayrıca, merkezden yönetim ilkesinin yumuşatılmış biçimi de "yetki genişliği" ilkesidir. Yetki genişliği ile merkez, taşradaki kuruluşlarına, belli konularda, kendiliğinden karar alma yetkisi tanır.

Tek başlarına uygulanmayan ve yönetime egemen olan yerinden yönetim ile Merkezden yönetim ilkeleri birbirlerini bütünleyen ilkelere. Başka bir deyişle, bu ilkelerin biri diğerinin karşıtı olmayıp, bir diğerinin tamamlayıcısıdır. Bu ilkelere hiç biri tek basma, yönetsel işlerin yürütülmesi için yeterli değildir. Her ülke, siyasal, toplumsal ve ekonomik yapısına göre, ya merkezden yönetime, ya da yerinden yönetime ağırlık vererek yönetsel yapılarını düzenlemiştir.

Anayasamızın "kuruluş ve görevleriyle bir bütün" olarak nitelediği Türkiye Cumhuriyeti yönetimi ayrı ayrı ve çok sayıda tüzelkişilikten oluşsa bile, tıpkı doğadakilere gibi bir sistem olarak bütündür. Nitekim Güneş sistemi de bir çok gezegenden oluşmakta buna karşılık bunların her biri aynı sistem içinde birbirlerinden ayrılmalara söz konusu olmadan hareket etmektedir. Yönetim düzeninde yer alan varlıkların bir bütün olarak Türk Yönetim sistemini oluşturabilmeleri "hierarchy ve yönetsel vesayet" adını alan hukuksal araçlarla gerçekleştirilmekte ve dolayısıyla çok sayıda, tüzelkişilik, bunlardan çoğunun örgütsel alanı tüm ülkeyi kapsasa bile, bütün halinde ve sistem olarak işleyebilmektedir.

Başka bir anlatımla, yönetsel teşkilatları, ajanları, malları ve işleri çokluk ve çeşitlilik arz etmesine karşın, yönetim kuruluşu, her yönü ile bütünlüğe ve birliğe sahiptir.

Tekçi ve merkezci bir devlette, yönetimin bütünlük göstermesi zorunludur. Bu. İlke, çeşitli tüzel kişilerden oluşan kamu yönetimi alanındaki kuruluşların bir uyum içerisinde çalışmalarını gerekli kılar. Kamu yönetimini oluşturan kuruluşlar, parçalanmış gibi görünseler de; bu parçalanma, hizmetler ve hizmetleri yürüten kuruluşlar açısından ortaya çıkar. Aslında bunların hepsi, bir bütünün parçalarıdır. Yerinden yönetim kuruluşları ile genel yönetim kuruluşları arasındaki ilişki, genel

yönetime bunlar üzerinde tanınan "vesayet" denetimi, dayanağını yönetimin bütünlüğü ilkesinde bulur. Vesayet denetimi, yönetimin bütünlüğünün sağlanmasında bir amaç olarak kullanılmaktadır.

Yönetimin bütünlüğü bir başka açıdan da söz konusudur. Kamu Yönetimi işlevsel açıdan da bir bütünlük göstermektedir. İşlevsel yönden bütünlük göstermesi, kendi yapısı-içinde, kendine özgü kural ve yöntemlerin uygulanması ile olur. Bu açıdan kamu yönetimine tek yanlı karar alabilme, belli ölçülerde, kararlarını doğrudan doğruya uygulayabilme olanağı tanınmış ve kamu yönetimi için ayrı bir yargı düzeni kurulmuştur. Özetle, tüm yönetsel kuruluşlara ve bunların işleyişlerine aynı kural ve ilkeler egemen olmalıdır. Ancak bu bütünlük yönetimi tek düze bir örgüte, tek yetkilere sahip olacağı anlamına alınmamalıdır.

Demokratik devlet, en kısa biçimde demokrasiyi benimseyen ve onu uygulayan Devlet demektir. Genellikle, Anayasalar devlet biçiminin Cumhuriyet olduğunu belirtirlerse de, bu yeterli değildir. Cumhuriyetin aynı zamanda demokratik olması da gerekmektedir. Demokratik devlet halkın iradesine ve istemine göre yönetilenlerin veya halkın iradesine dayanan devlettir. Demokratik devlet, aynı zamanda, hukuka bağlı ve saygılı olan, demokrasiyi koruyan ve kollayan devlet olarak anlaşılır.

Gerek öğretilerde ve gerek uygulamalarda tanımı çeşitli görüşe ve kabule elverişli bir kavram olan kazanılmış hak, özel hukuk ve kamu hukuku alanlarında bireyler açısından önemli bir konudur. Genel olarak, bir hak sağlamaya elverişli nesnel yasa kurallarının bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel hakkın korunması anlamında kabul edilebilir.

Anayasanın 10. maddesinde "Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir." ilkesine yer verilmiş bulunmaktadır. Bunun amacı, her Türk vatandaşının ve bu arada Türk kamu görevlisinin maddede sayılan türlü durumlara bakılmaksızın yasalar önünde hukuki yönden eşit sayılmalarını sağlamaktır. Anılan hükümdeki eşitliğin bir anlamda yasaların koyduğu kurallara uyarlık açısından kişisel nitelikleri ve durumları özdeş olanlar arasında değişik uygulama yapılmamasıdır. Durumlardaki değişikliğin doğurduğu zorunluluklarla ve haklı nedenlerle ilgililer hakkında yapılan ayırımla uygulamalar Anayasalılık eşitlik ilkesine ters düşmez.

Yönetsel istikrar konusuna gelince: Kamu yönetiminin yürürlükte bulunan kuralları yürürlükte kaldıkları sürece, onların uyduğu her ola

ya gereğince ve aynı biçimde uygulanmasıdır. Belli bir kuralın benzer olaylarda ve değişik zamanlarda, değişik biçimde uygulanması yönetsel işlemlerde istikrarı, yönetimin ciddiyetini bozar, ilgililerin yönetime karşı güvenlerini sarsar. Ancak kuralların değişmesi ile uygulamanın da değişmesi doğaldır. Kamu yönetimi yürürlükten kalkmış bir kuralı değil, onun yerine konmuş yeni kuralı uygulamak zorundadır.

Bir yönetsel işlem yapılırken hangi zorunlu usule uyulmuşsa, söz konusu işlem değiştirilirken veya kaldırılırken de aynı usule uyulur. Tabii bu, kural olarak böyledir. Ancak yasa ve yasaya dayanılarak yapılan genel işlemlerle, farklı usuller öngörülebilir. Örneğin, yasa, bir kamu ajanının atanması işlemiyle, kamu ajanlığı görevinden çıkarılmasını farklı usullere bağlı tutmuştur. Bununla birlikte, usulde paralellik ilkesini "yetkide paralellik" ilkesi kadar katı bir biçimde uygulamak her zaman mümkün değildir.

İnsan hakları, insanların kişi oluşlarına, insanlık onuruna sahip olduklarına ve doğuştan sahip oldukları bir takım devredilemez, vazgeçilemez, dokunulmaz hak ve özgürlüklere sahip olduklarına inanan ve bu noktadan hareketle ortaya çıkan bir görüştür.

TOPLUM KALKINMASI VE HUKUKİ DURUMU

Muammer KUTLU

Germencik Kaymakamı

I. GİRİŞ

Toplum kalkınması modeli geliştirmekte olan ülkelerin ulusal kalkınmalarını destekleyen bir yöntemdir. Toplum kalkınması ile mahallî imkân ve kabiliyetlerin devletin desteği ile birleştirilmesi ihtiyaç ve sorunların çözümünü gideren bir olaydır. Mahallî halkın maddî ve manevî katılımlarının yine mahallî sorunlarının çözümü için kullanılması girişimidir.

"Toplum kalkınması, mahalli toplulukların sosyal, ekonomik ve kültürel durumlarını iyileştirmek üzere giriştikleri gönüllü çabaların devletin her türlü imkânlarıyla desteklenmesi ilkesine dayanan bir kalkınma süreci ya da yöntemidir".¹

Toplum kalkınması yöntemini öteki kalkınma yöntemlerinden ayırt eden ana özelliklerini şöylece özetleyebiliriz: ²

— Toplum kalkınması, halkın devlete gönüllü işbirliğine dayanmaktadır. Gönüllü olmayan, zorlamaya dayanan işbirliği toplum kalkınması çalışmalarına aykırı düşmektedir.

— Toplum kalkınması, halkın ne kendi alın yazısıyla baş başa bırakılması, ne de her işin devletçe yapılması demektir. Aksine halkın kendi sorunlarını çözmek için giriştiği çabaların devletçe desteklenmesi söz konusudur. Bu gelenek, hukukumuzda yüzyıllardır yaşayıp gelen toplu iş başarma ve karşılıklı yardımlaşma kurumu olan "imecenin, devletin akçalı, teknik olanaklarıyla, personel araç ve gereç güçleriyle desteklenmesidir. Böylece, Türk halkının uygulaya geldiği "imece", yeni anlam kazanmaktadır. Toplum kalkınmasını, "destekli imece" olarak adlandırabiliriz.

¹ Prof. Dr. Cevat Geray Köy Kalkınması ve Gençlik, Amme İdaresi Dergisi, TODAİE Yayını, Ankara, Aralık 1974, Cilt 7, Sayı 4, s. 132.

² A.g.m. s. 132-133.

— Toplum kalkınması, yersel topluluğu, köyü tek yönlü çalışmalarla etkilemek değildir. Aksine, köyün, yersel topluluğun, tek yönlü çabalarla kalkındırılması yerine, birbiriyle neden-sonuç ilişkisi bulunan türlü çalışmalar arasında uyumlu, eşgüdümlü bir yaklaşım söz konusudur. Böylece, yersel topluluk, köy, tüm ihtiyaç ve sorunlarıyla topluca ele alınacaktır. Köyün sadece eğitim, sağlık ya da tarımla kalkınacağı varsayımı toplum kalkınmasında önemini kaybetmiştir.

— Toplum kalkınması, gizli kalmış olan yersel güçlerin harekete geçirilmesine, yersel topluluğun kendi sorunlarını çözme konusunda girişkenliği ele almasına yardımcı olur. Geri kalmış toplumların belirli özelliklerinden biri de yersel girişkenliğin ve önderliğin gelişmemiş olmasıdır. İşte toplum kalkınması, yersel topluluktaki doğal önderliği ortaya çıkarmak, topluluğun girişkenliği ele alarak sorunlarına eğilmesini sağlamak amacını gütmektedir. Bu nedenle toplum kalkınması, dışardan, yersel topluluğun dışından gelen bir önderlik yerine, topluluğun içinde yatan yersel önderliğe dayanmaktadır.

— Geri kalmış ülkelerde yersel toplulukların kendi sorunlarını çözmek üzere örgütlenemedikleri de bilinmektedir. İşte toplum kalkınması, yersel girişkenliğin ve önderliğin ortaya çıkması, geliştirilmesi ile yetinmez, yersel toplulukların bu amaçla örgütlenmesini de amaç edinir. Kurulu olan örgütler verimli çalışmıyorsa bunların etkinliğini artırmak, kurulu olmayanları yeniden kurup geliştirmek, gönüllü dernek ve kooperatif kuruluşlara yönelmek toplum kalkınmasının örgütsel yönünü belirler.

— Toplumsal değişmeye ya da kalkınmaya elverişli olmayan engelleyici inanç ve davranışların yaygın olduğu geri kalmış toplumlarda, toplum kalkınması, değişmeyi engelleyen koşulları değiştirmek ve kalkınmaya, değişmeye elverişli bir ortam yaratmak zorundadır. Bu açıdan, toplum kalkınması, yeni fikir, bilgi ve teknolojinin yersel topluluklara götürülmesi, benimsetilmesi ve uygulanması konusunda çok önemli eğitsel görevler yüklenmektedir. Toplum kalkınmasının bu eğitsel yönü, onu, halk eğitimi, tarımsal yayım, halk sağlığı eğitimi gibi toplum eğitimi, yetişkinler eğitimi programlarını düzenleme ya da bu programlar varsa bunlardan yararlanma zorunluluğunu doğurmaktadır.

— Kısaca özetlemek gerekirse, toplum kalkınması yersel toplulukların duyulan ihtiyaç ve sorunlarını ortaya çıkarıp önem sırasına koymada, bunlara çözüm yolları arayıp bulmada, yersel gizli güçleri harekete geçirmede ve devlet desteğini sağlamada onlara yardımcı olan bir kalkınma yöntemidir.

— Belirtilmesi gereken son bir nokta da, toplum kalkınmasının kapsamı ile ilişkilidir. Genellikle, toplum kalkınması köy kalkınmasıyla eş anlamda kullanılmaktadır. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının ilgili bölümünün başlığında "Toplum Kalkınması (Köy Kalkınması)" sözlerinin yazılı olması ülkemizde böyle bir yanlış anlamının doğmasına neden olmuştur, denilebilir. Oysa ki, toplum kalkınması yöntemi sadece köy sel toplulukların kalkınmasında değil, şehrsel alanlardaki, özellikle gecekondu bölgelerindeki yersel toplulukların kalkınmasında da uygulanabilir. Fakat Türk halkının büyük çoğunluğunun köylerde yaşaması gerçeği karşısında, toplum kalkınmasının öncelikle köy sel topluluklara yönelmesi zorunludur.

Kısaca, toplum kalkınması, Devletin gücü ile halkın gönüllü olarak katılımı ile maddî ve manevî güçlerin bir araya getirilmesi ve mahalli sorun ve ihtiyaçların süratle çözümleme teşebbüsüdür. Devletin, sınırlı ve kıt kaynaklarına, halkın gücünün de katılarak hizmet yapılması olayıdır.

Devletin en büyük gelir kaynağı hiç şüphesiz halkından topladığı vergilerdir. 7 Kasım 1982 tarihli ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası 73. maddesi 1. fıkrasında "Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür" hükmüne yer vermiştir. Toplum hayatında halkın ihtiyaçları sınırsız olup, Devletin kaynakları kıt ve sınırlıdır. Devlet, halkının ihtiyaçları ile sahip olduğu kaynakları arasında bir denge kurmak zorundadır.

Nitekim Anayasa 65. maddesinde "Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek, malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir" şeklinde bir düzenleme getirmek suretiyle, sosyal ve ekonomik haklara sınır getirmiştir. Kamu hizmetinin üretiminde, halkın gönüllü katkısı devreye girmelidir.

"... 1973-74 yıllarında Kıbrıs Harekâtı sırasında maruz kaldığımız ambargonun geliştirdiği kendi uçağını kendin yap" düşüncesi ile başlayan vakıf kuruluşları yolu ile askeri veya sivil çeşitli kamusal hizmetlere katkıda bulunma telkini 1980'li yıllardan sonra "Kendi okulunu kendin yap" gibi sloganlarla inceleme konumuz alana (isim vermeden) yeniden uygulama ve canlılık kazandırmıştır.

Meslektaşımız Sayın Recep Yazıcıoğlu, kaymakamlık yıllarındaki uygulamalarından edindiği deneyim ve cesaretle Tokat Valiliğinde, bir yandan D.P.T dan sağladığı maddi destek, öte yandan İl'inde kendisine müzahir olan takdire değer çalışma arkadaşlarıyla gerçekleştirdiği Devlet

Millet işbirliği anlayışı ile toplum kalkınması esprisine yeniden taze kan vermiştir. Toplum kalkınması süreci için adeta "yeniden diriliş" söz konusudur..."³

"Anayasa, Kalkınma Planları ve Yıllık Programlar kamu hizmetlerinin vatandaş ve ihtiyaç gruplarına en iyi şekilde götürülmesini emretmekte, mevcut imkân ve kaynakların en rasyonel şekilde kullanılmasını, kamu ile özel kesim arasında her alanda işbirliğinin geliştirilmesini, kuruluşlar arasında, mahalli ve merkezi kademeler arasında uyumlu ve birbirini destekleyici mahiyette koordineli bir çalışmanın yapılarak hizmetlerin en etkin bir şekilde verilmesini öngörmektedir.

... Ülkenin içinde bulunduğu şartlar ve ihtiyaçlar ile elindeki mevcut kaynakların durumu göz önüne alındığında, vatandaşın da bazı hizmetlerin finansmanına katılmalarının ne denli doğru bir davranış olacağı görülebilir.

En genelde, devletin gücü ile vatandaşın gücünü birleştirmeyi ve bu şekilde kalkınma yarışına katılmayı öngören toplum kalkınması yaklaşımıyla, her alanda olduğu gibi, sağlık alanında da başarılı sonuçlar elde edildiği bir gerçektir.

... Sağlık hizmetleri açısından halk katkısı çeşitli şekillerde olmaktadır. Bunlar :

- inşaat malzemeleri, taş, kum, nakliye, çimento, tuğla ve bu gibi katkılar,
- işçilik katkısı,
- Makina - teçhizat katkısı,
- Donanım ve mefruşat katkısı,
- Komple bina yapımı,
- Para yardımı.

Halk katkısı kısmen ve tamamen olabilmektedir.

... Tokat İlinde yöneticilerin ve vatandaşların büyük destek ve gayret ile kamunun hizmetlerine katılmaları Teşkilâtımızca takdirle karşılanmaktadır".⁴

³ Merkezde Vali Fethi AYTAÇ, Toplum Kalkınması ve Belediye Hizmetleri, Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu, Tokat 8/11 Haziran 1987, Ankara DPT: 2173 - SPB : 417, 1989, s. 49.

⁴ DPT Uzmanı Muharrem Varlık, Sağlık Yatırımları ve Mahalli Katkının Önemi, Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu, Tokat 8/11 Haziran 1987, Yayın No: DPT: 2173 - SPB: 417, Ankara 1989, s. 34-35.

"Türkiye'yi Tokat'ta buluşturmak ne güzel, hele olayın adı 'toplum kalkınması' olunca... Anadolu'nun 3000 yıllık geçmişinden süzülüp gelen, birlikte elverme yani imece geleneğinin yeni örneğini veren Tokat artık olayını en geniş bir biçimde tartışmak hakkına sahiptir. Çünkü Vali Sayın Yazıcıoğlu'nun dediği gibi 'Yaşanan canlı olayın' altında Tokat ve Tokatlıların imzası vardır.

... Katılıma^ toplum yapısı hem devleti daha taze kanla beslemiş oluyor, hem de hizmeti daha az parayla daha etkin yapma imkânı buluyor. Kısacası 'Doğrudan Demokrasiyi' tesis etmiş oluyor".⁵

"Toplum kalkınmasının özü, devletin gücü ile halkın gücünün birleştirilerek harekete geçirilmesidir. Devletin gücü ile halkın gücünün birleştirilmesinde yararlanılacak en uygun örgütlenmeler ise il özel idareleri, belediyeler ve köy idareleridir".⁶

442 sayılı Köy Kanununun 15. maddesi toplum kalkınması olayına kanunî dayanak vermektedir. Adı geçen bu kanunun 15. maddesine göre, "Köy işlerinin birçoğu bütün köylü birleşerek imece ile yapılır" hükmünü getirmiştir. Bilindiği gibi "imece, köyün zorunlu ve isteğe bağlı görevlerinin yapılması için köy halkının ortaklaşa ve eşit şartlar altında bedenen çalışması ve yardımlaşmasıdır."

İmece, kırsal kesimdeki özellikle köylerdeki yardımlaşma geleneğinden doğmuş ve kanunlara girmiş bir uygulamadır.

"İmece Türk köylüsünün çok eski bir geleneğidir. Bugün toplum kalkınması dediğimiz çalışma metodu, imeceyi andırmaktadır. İmece gönüllü çalışma demektir. Köylerin içinde bulundukları imkânsızlıklar yüzünden köy işlerinin halkın gönüllü işbirliğinden başka surette yapılamayacağı aşîkârdır".⁷

Göröldüğü gibi 'İmece' toplum kalkınması yönteminin yasal dayanağıdır. Ancak, toplum kalkınması olayında halkın gönüllü katılımı söz konusu olduğı halde, 442 sayılı Kanunun 15. maddesi bütün köy halkına zorunluluk getirmektedir. Köyün zorunlu ve isteğe bağlı görevlerinin yapılması sırasında çalışmayan halk için adı geçen Kanunun 66. maddesi hükümlerine göre işlem yapılır.

⁵ Doç. Dr. Kenan Mortan Toplum Kalkınması Ama Nasıl? Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu, Tokat 8/11 Haziran 1987, Yayın No: DPT: 2173 - SPB: 417, Ankara 1989, s. 26-27.

⁶ Yardımcı Doç. Dr. Şükrü Karatepe, a.g.e. s. 45-46.

⁷ Kemâl Vehbi Gül, Köy ve Mahalle İdaresi, Samsun 1974, s. 535.

"... Toplum kalkınması, yerel toplum üzerinde zora, baskıya dayanmayan, gönüllülüğe ağırlık veren, aşağıdan yukarı doğru gönüllü katılıma dayalı demokratik bir kalkınma yöntemidir.

Kısacası, toplum kalkınması, yerel topluma dışından yönetilen zorlanan, tepeden inme bir devlet izlencesi ve uygulaması değil yerel toplumun başlattığı, izlenceye bağladığı, öz gücünü ortaya koyduğu, gerektiğinde devletle gönüllü olarak işbirliğine girdiği bir süreçtir. Toplum kalkınması, hem yerel toplumda ve önderlerinde hem de kamu yönetici ve görevlilerinde halk katılımına önem veren, yerel girişkenliği ve önderliği ön plâna çıkaran, zorlama yerine demokratik ikna yöntemine ağırlık veren davranış ve düşünce değişikliğini amaçlayan eğitsel bir süreçtir..."⁸

"... Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında "Toplum Kalkınması", ikinci Beş Yıllık Kalkınma Planında "Küçük Toplum Birimlerinde Teşebbüs Gücünün Geliştirilmesi", adı altında bir strateji, bir metodoloji geliştirmek istenmiş, önce Devlet Planlama Teşkilâtı içinde oluşturulan bir çalışma grubu, 1964 yılında Köy işleri Bakanlığı'nın fiilen kurulması ile doğrudan Bakanlığa bağlı bir birim olarak bu Bakanlığa aktarılmış, daha sonraki yıllarda grubun anılan Bakanlık içindeki değeri ve ağırlığı gittikçe azalmış, 1968-1969'larda Merkezi Kademedeki Toplum Kalkınması Koordinasyon hizmetlerinin içişleri Bakanlığına devri ve bu Bakanlıkça yürütülmesi öngörülmüştür. Diğer kuruluşlar gibi anılan Bakanlıkça yapılan çalışmalarda toplum kalkınması veya küçük toplulukların teşebbüs gücünün geliştirilmesi program ve arzularının, yurt ölçeğinde uygulanma olanağı bulması sonucu, ne yazık ki verememiştir.

Sayın Tokat Valisi Recep Yazıcıoğlu'nun D.P.T.in etkili desteğiyle İl'inde başlattığı çalışmalar dikkatlerin yeniden toplum kalkınması kavram ve uygulamasına, yönelmesine neden olmuştur..."⁹

Hiç şüphesiz, toplum kalkınmasına benzer çalışmalar Beş Yıllık Kalkınma Plan dönemi öncesinde ve sonrasında Vali ve Kaymakamların öncülüğünde çok değerli hizmetler yapılmıştır.

Toplum kalkınması çalışmalarını tekrar Türkiye gündemine cesaretle getirerek ve sesli düşünerek ve halkı ikna ederek gönüllü katılımı

⁸ Prof. Dr. Cevat Geray, Toplum Kalkınması Açısından Yerel Yönetimler, Mahalli idareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu, Tokat 8/11 Haziran 1987, Yayın No: DPT: 2173 - SPB: 417, Ankara 1989, s. 210-11

⁹ Merkezde Vali Fethi Aytaç, Toplum Kalkınması ve Belediye Hizmetleri, Mahalli idareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu, Tokat 8/11 Haziran 1987, Yayın No: DPT: 2173 - SPB: 417, Ankara 1989, s. 47-48.

m sağlayarak devlet desteği ile Vali Sayın Recep Yazıcıoğlu Tokat İkinde hizmet patlamasına neden olmuştur.

Aynı mantık ve hizmet heyecanı şimdi de Aydın merkez ve ilçelerinde. ..

Halkımızı ikna ederek ve onunla bütünleştığımız takdirde gönüllü maddî ve manevî katılımıyla çözemeyeceğimiz sorun yoktur.

Büyük Atatürk'ün önderliğinde Türk Milleti doğulusuyla, batılısıyla, kuzeylisiyle ve güneylisiyle topyekûn bir yumruk halinde birlik ve beraberlik içinde maddî ve manevî katılımıyla Anadolu toprakları üzerinde, dünyanın en güçlü devletlerine karşı kazandığımız İstiklâl Savaşı ve kurduğumuz Türkiye Cumhuriyeti Devleti, yaşlı ve çileli dünyanın pek çok mazlum ülkelerine bağımsızlık savaşları için güç, örnek ve ümit vermiştir.

O halde milletimiz, ekonomik, sosyal ve kültürel sorunlarının çözümünde gücünü neden Devletin gücüyle birleştirmesin? Halkımız hizmet- ve meslek heyecanı duyabilen, onu ikna edebilen ve onunla bütünleşebilecek yöneticisini bulsun yeter.

"... Türkiye, dünyanın en kalabalık 20 ülkesinden biridir. Nüfus artış hızı, % 2,5 ile gelişmiş ülkelerin ve hatta dünya nüfus artış hızı ortalamasının (% 1.7) üstündedir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasından dört yıl sonra, 1927'de yapılan nüfus sayımına göre 13.6 milyon olan Türkiye nüfusu, aradan geçen 58 yıllık süre içinde 3 katından fazla artarak 1985 yılında 50.7 milyona ulaşmıştır... Türkiye'nin 1980-85 dönemindeki % 2.5'lik nüfus artış hızı devam ettiği takdirde, nüfus 28 yıl sonra iki katma çıkacak, 26 yıl sonra 2013 yılında 100 milyonu geçecektir..."¹⁰

"... Türkiye'deki iç göçler, kırdan şehre göç, yani şehirleşme şeklinde olmuştur. 1927'de yapılan ilk nüfus sayımına göre şehirlerde yaşayan nüfus, toplam nüfusun % 16.4'ünü, 1950 sayımına göre ise % 18.5'ini meydana getirmekteydi. Görüldüğü gibi, bu dönemde önemli bir şehirleşme hareketi olmamış, şehirleşme hızı % 4'ü aşmamıştır. Ne var ki, 1950'den sonraki yıllarda bu hız artmış, 1950-1960 döneminde % 6.3'e çıkmış ve nüfusun % 26'sı şehirlerde yaşar olmuştur. 1985 sayımına göre şehirli nüfus toplam nüfusun % 51'idir."¹¹

... Yapılan bazı tahminlere göre, 2000 yılına doğru Türkiye'de toplam nüfusun % 75'i şehirlerde yaşıyor olacaktır..."

¹⁰ İbrahim Tanyeri - Sunday Üner, Nüfus ve Ekonomi, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, Ankara, Ekim 1987, s. 11-12

¹¹ A.g.e s. 23.

% 2.5 olan bu yüksek nüfus artış hızı, ülke ekonomisi için büyük bir yük demektir. Her yıl 1,5 milyonluk nüfus artışı daha fazla okul, öğretmen, konut, altyapı ve istihdam demektir. Kamu yani Devlet sınırlı ve kıt kaynakları ile bu ihtiyaçları nasıl karşılayacak ve ekonomik ve sosyal dengeyi nasıl kuracaktır?

“Türkiye nüfus artış hızı 1960 yılından beri yılda yüzde 2.5 dan, yüzde 2.2’ye doğru azalmış olup, 2000 yılında 2.0’ye ineceği tahmin edilmektedir. Ancak VI. Plan dönemi için beklenen yüzde 2.2’lik nüfus artış hızı dahi oldukça yüksek olup, ekonomik ve sosyal gelişmeyi arzu edilen hızlarda gerçekleştirmeyi geciktirici faktörlerden biri olma özelliğini koruyacaktır”.¹²

II. 442 SAYILI KANUN

Toplum kalkınmasında gönüllü katkının dışında halkın hizmetlere katılmasına fırsat veren kanuni dayanak 442 sayılı ve 18.4.1924 tarihli Köy Kanununun 15. maddesidir. Adı geçen kanunun 15. maddesine göre, “Köy işlerinin bir çoğu bütün köylü birleşerek imece ile yapılır”, kesin hükmünü getirmiştir.

Ancak bir siyasi parti Anayasa Mahkemesine, dava açarak 442 sayılı Köy Kanununun 12., 13., 14., 15., 16., 41., 49., 50., 51. maddelerinin Anayasa’nın temel ilkeleriyle 2., 7., 12., ve 42. maddelerine aykırı olduğundan iptallerine karar verilmesini istemiştir.¹³

Davacı parti, bu maddenin de Anayasanın 2., 12., ve 42. maddelerine aykırılık teşkil ettiğini, çeşitli zedeleyici durumun ve bu nedenle Anayasa’ya aykırılığın bu maddede açıkça kendisini gösterdiğini, maddenin köylü vatandaşla bazı işlerin yapılması için zorunluluk yüklediğini, bir çok yerlerde Devletin yapması gereken işlerin sonuçlanmasını köylüden beklediğini, bu nedenle de Anayasa’ya aykırı olmakla iptali gerektiğini ileri sürmektedir.

Köy Kanununun 15. maddesi “köy işlerinin bir çoğu bütün köylü birleşerek imece ile yapılır” hükmünü koymuştur. imece köyün zorunlu ve isteğe bağlı görevlerinin yapılması için köy halkının ortaklaşa ve eşit koşullar altında çalışmasından ibaret bir ödevdir.

Köyün zorunlu görevleri köyün mahalli nitelik taşıyan ortaklaşa ihtiyaçlarını gidermeye yarayan kamu hizmetleridir. Bu kamu hizmetle

¹² Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990- 1994), D.P.T. Yayını No: 2174, s. 340.

¹³ Anayasa Mahkemesinin 5.1.1965 tarih ve E: 963/198 ve K: 965/1 sayılı kararının

129 gerektirdiği giderlerin, vergi, resim ve harçlarla köylüden toplanacak gelirlerle karşılanması zorunludur. Köylerimizin ekonomik durumu ve köylümüzün ödeme gücü bu giderleri karşılayacak gelirleri sağlamaya yetmeyeceğinden bu işlerin köylü tarafından çalışarak yapılması köylü yurttaşların bugün içinde bulundukları koşullara uygun bulunmaktadır.

Hiç şüphesiz, imece üstün nitelikte bir usul değildir. Ancak ekonomik durumları yeter derecede gelişmemiş olan memleketler için kamu hizmetlerinin görülmesinde imece, uygun bir esas olarak kabul edilmesi gerekir.

Mahalli nitelik taşıyan hizmetlerin giderilmesinin o yerde oturan kişi tarafından karşılanması maliye biliminin kabul ettiği bir ilkedir. Bu hizmetlerin giderilmesinin tümünü genel kamu gelirleri ile karşılamak ve doğrudan doğruya Devlete yüklemek mümkün olmayınca mahalli ödeme gücü de göz önüne alınarak o yerde oturanlara bir çalışma yükünü yüklemek, kamuoyunun zorunlu çalışma saymayacağı bir vatan yükümü niteliğini taşır. Şehir ve kasabalarda oturan yurttaşlara da, o şehir ve kasabaların kamu hizmetlerini karşılamak için belediye vergi ve resimleri yükletilmiş olması bakımından köylü ve şehirli yurttaşlar arasında bir eşitlik sağlanmış olduğunu kabul etmek gerekir.

Kanunun imece hakkında koymuş olduğu hüküm çok kısa ve hasta ve malûl yurttaşların genç ve yaşlıların bir ayırım gözetilmeksizin çalıştırılmalarına elverişli bulunmakta ise de tatbikatta ancak bedenen çalışabilecek olanların bu ödevle bağlı tutulması tabii bulunduğu gibi kanunların daha üstün esas ve hükümlerle düzenlenmesi kanun koyucuya düşen bir yasama görevi olması yönünden kanun hükmünün kısıtlılığı Anayasaya bir aykırılık sayılmaz. Esasen Anayasa'nın 42. maddesi, gerekçesinden de anlaşılacağı üzere böyle bir hükme yol açmış bulunmaktadır.

Öte yandan Devletimizin de 6366 sayılı Kanunla katılmış olduğu İnsan Hakları ve Ana Hürriyetleri Koruma Sözleşmesinin 4. maddesinin

3. bendinin (d) işaretli paragrafı da askerlik ödevinden başka normal bedeni mükellefiyetler şümulüne giren her türlü çalışma ve hizmetin zorla çalıştırma sayılmayacağı esasını kabul etmiştir.

Görüşme sırasında Anayasanın 43. maddesi "Kimsenin yaşına, gücüne ve cinsiyetine uygun olmayan bir işte çalıştırılmayacağını, çocuklar, gençler ve kadınların çalışma şartları bakımından özel olarak korunacağını" belirtmekle imece ödevinin bu maddeye aykırılığı bazı üyeler tarafından ileri sürülmüş ise de sözü edilen bu hükümlerin kamu öde-

Vinden çok çalışma hukuku alanında kanun koyucuya bir direktif teşkil ettiği Kurucu Meclis Anayasa Komisyonu raporundaki açıklamalardan anlaşıldığından, çoğunluk bu görüşü benimsememiştir. Bununla birlikte çoğunluk kadınlarla çocukların imece ödevinde korunmayacağı görüşünde değildir. Sadece Anayasanın bu maddesinin imece ödevi ile ilgili olmadığı kanısına varmıştır.

... Bu nedenlerden ötürü Köy Kanununun 15. maddesi Anayasanın 2., 12., 42. maddelerine aykırı bulunmadığından bu konuya ilişkin iddianın da reddi gerekir.

Ancak azınlıkta kalan bazı üyeler 442 sayılı Köy Kanununun 15. maddesinin Anayasaya aykırı olduğunu ileri sürmüşler, konuya ilişkin muhalefet serhine göre, "Köy Kanununun iptali istenen 15. maddesi, köy işlerinin birçoğunun bütün köylünün birleşerek imece yoluyla yapılacağına âmirdir. Bu hüküm, hiçbir istisna kabul etmeksizin ve bir güne kayıt ve şart aramaksızın büyük, küçük, kadın erkek, hasta ve sağlam bütün köy halkını hizmet mükellefiyeti altına sokmaktadır. Bu haliyle madde Anayasanın 43. maddesine aykırıdır.

Bundan başka, imece usulüyle ve bir yükümlülük sistemi içinde yapılacak çalışmaların toplum hayatının zaruretleri icabı olan köy hizmetlerine hasredilmeyip köy halkından bazılarının şahsi işlerine de teşmil edilmesi karşısında iptal konusu hükmü, Anayasa'nın 42. maddesiyle bağdaştırmak mümkün olmaz.

Anayasanın "Çalışma Şartları" kenar başlığı altındaki 43. maddesinde (Kimse, yasama gücüne ve cinsiyetine uygun olmayan bir işte çalıştırılmaz. Çocuklar, gençler ve kadınlar da çalışma şartları bakımından özel olarak korunur.) denilmektedir.

Anayasa Komisyonu gerekçesinde denildiği gibi insan Hakları Evrensel Beyannamesinde yer alan bu hükmün, Anayasamızda da belirtilmesinin lüzum ve zarureti aşıkardır. Sözü geçen Köy Kanununun 15. maddesi, yaş ve cinsiyet farkı aramaksızın herkesi aynı yükümlülüğe tabi tutmaktadır. Bu maddenin insanların ancak bedeni güç ve takatları nispetinde yaş ve cinsiyet ayrımını da nazara alarak çalıştırılabileceği esasını koyan Anayasa'nın 43. maddesine aykırılığı zahiridir.

Anayasa'nın 42. maddesinin birinci fıkrası ile çalışmanın herkesin hakkı ve ödevi olduğu yolunda genel bir prensip konulmuştur. Çalışmanın herkes için bir görev olduğu ifade edilmek suretiyle vatandaşların topluma karşı önemli bir vazifesine işaret edilmiştir. Bununla beraber çalışmanın bir vazife olduğu yolundaki hükmün, umumi ve mutlak an-

lamda mecburi çalışmanın kabulüne kadar gidemeyeceği zahirdir. Zira ayın maddenin istisnai bir nitelik taşıyan son fıkrası (Memleket ihtiyaçlarının zorunlu kıldığı alanlarda vatandaşlık ödevi niteliği olan beden veya fikir çalışmalarının şekil ve şartları, demokratik esaslara uygun olarak kanunla düzenlenir) şeklinde kabul ettiği mecburi çalışmayı, muayyen ve mahdud sahaya inhisar ettirmiştir. Bu da vatandaşlık vazifeleri arasına girecek nitelikte ve zaruri bir ihtiyaca cevap verdiği nispette toplum için yapılması gerekli ve istisnai memleket ve köy hizmetleri olabilir. Hâlbuki 15. madde köy hizmetinin her sahasında mükellefiyet esasını tesis ettiği gibi, gerçek şahısların hususi ihtiyaçlarını da karşılamak yönünden köy halkını çalışmaya mecbur tutmaktadır.

Anayasa Mahkemesinin bir grup üyesi de çoğunluk kararma karşı olarak şu muhalefet şerhini belirtmiştir.

Köy Kanununun 15. maddesinde "Köy işlerinin birçoğu, bütün köylü birleşerek imece ile yapılır" denilmektedir. İmece, bazı işlerin, bedenen çalışmak suretiyle yapılması demektir. Köy işlerinde bu usulün uygulanması, esas itibariyle Anayasaya aykırı değildir. Bu konuda üzerinde durulması gereken cihet, 15. madde hükmünün kapsamıdır. Metinde hiç bir sınırlama bulunmadığına göre kişiler arasında ayırım yapılmaksızın çalışma zorunluluğu herkese yüklenebilecektir. Anayasa'nın 43. maddesinde, kimsenin yaşına, gücüne, cinsiyetine uygun olmayan bir işte çalıştırılmayacağı, çocukların, gençlerin ve kadınların, çalışma şartları bakımından özel olarak korunacakları yazılıdır.

İmece uygulamasında da bu hükmün göz önünde tutulması doğaldır. Sözü geçen 15. madde ise, yukarıda da belirtildiği üzere, yaş, güç ve cinsiyet ayırımı yapılmaksızın herkesin çalışma zorunluluğuna tabi tutulmasına müsaittir. Bu yönden Anayasa'nın 43. maddesine aykırı olduğundan iptali gerekir. Çoğunluğun, 15. maddeye ilişkin kararma bu sebeple muhalifz denilmiştir.

Tarih boyunca toplumumuz 442 sayılı Köy Kanununun 15. maddesinin verdiği yetkiyle "imece" yöntemiyle kırsal kesimde büyük hizmetler yapmıştır. I

III. 2032 SAYILI KANUN

Kanun koyucu 1 Şubat 1977 tarihinde ve 2032 sayılı Kanunla yeni bir düzenleme ihtiyacını duymuştur.

"Köye Götürülen Hizmetlerden Hiçbir Adla Katılma Payı Alınmaması Hakkında Kanunla getireceği hizmetlerin tamamını Devlet üst-

lenmiş oldu. Kanunun 1. maddesine göre, "Köye Devlet ve Devlete bağlı kurumlarca götürülen hizmetler karşılığında hiçbir ad altında katılma payı alınmaz ve bedenen çalıştırılmaz."

Madde 2 — Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihte:

a) Kendilerinden katılma payı alınmış ve henüz hizmet götürülmemiş köylere ve bu hizmetin götürülmesindeki sıra saklı tutulur,

b) Kendilerine hizmet götürülmüş olup, katılma paylarından borçlu köylerin bu borçları istenmez.

Madde 3 — 1312 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Kanununun 4. maddesinin (b) ve (c) fıkraları, 8 inci maddesinin ikinci fıkrası ile 7478 sayılı Köy içme Suları Hakkındaki Kanunun 3 üncü maddesinin (d) fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır.

Köye götürülen hizmetler karşılığı yapılan kişisel bağışlar da, sırada öncelik sebebi sayılmaz.

Madde 4 — Köye gelen elektrik hatları ve transformatörlerin bakım ve onarımı TEK tarafından; işletmesi köy tüzelkişiliğince yapılır.

Köy elektrik tesislerinin proje ve inşaatı TEK tarafından yapılır. Ve mülkiyeti ve bakımı TEK'e aittir.

Bu hizmetlerde, kalkınmada öncelikli yörelerin önceliği vardır.

Bakım ve onarım için köylüden ücret alınmaz.

GEÇİCİ MADDE: Kendilerinden katılma payı alınmış, henüz hizmet götürülmesine başlanmamış köylerin ödedikleri katılma payı karşılığı paralar, köy tüzelkişiliğine kanunun yayımı tarihinden itibaren 6 ay içinde geri verilir.

Görüldüğü gibi bu kanunun uygulanmaya girmesine kadar hizmetlere katılma, hizmetlerin öncelikle, süratle getirilmesine imkân tanımaktaydı.

Hâlbuki bu tarihe kadar gönüllü katılma ile ülkemizin her bölgesinde çok değerli hizmetler getirilmiştir. Bundan sonra talep edilen hizmetler sırayla yani zaman içinde programa konulacak, zamanı, sırası geldiğinde yapılacaktır. Sınırlı ve kıt kaynaklar karşısında halk hizmet için ne kadar bekleyecektir? Bu konuda Anayasanın 53. maddesi gerektiğinde savunmada yeterli sayılacaktır.

"Devlet, bu bölümde belirtilen İktisadî ve sosyal amaçlara ulaşma ödevini, ancak İktisadî gelişme ile malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir."

Gelişmekte bir ülke olan Türkiye'miz de toplum kalkınması modeli esas ulusal kalkınmayı takviye edecek bir yöntemdi.

Daha sonraki yıllarda kanun koyucu adı geçen bu 2032 sayılı kanunu değiştirerek "Köye Götürülen Hizmetlerden Gönüllü Katkıları Dışında Katılma Payı Alınması Hakkında Kanun" şeklinde başlık 28.12.1982 tarih ve 2770 sayılı Kanunun 1. maddesiyle değiştirilmiş ve metne işlenmiştir.

Kanun koyucu, 2032 sayılı Kanunun 1. maddesini "Köye, Devlet ve Devlete bağlı kuruluşlarca götürülen hizmetler karşılığında, gönüllü katkıları dışında kimseden katılma payı alınamaz ve kimse bedenlen çalıştırılmaz.

Devlet ve Devlete bağlı kuruluşlarca köye götürülecek hizmetler için köy halkının gönüllü katkıları hizmetlerin programa alınmasında ve yürütülmesinde bir öncelik sağlamayacak şekilde değerlendirilir. Bu gönüllü katkıların nasıl değerlendirileceği ilgili bakanlıklarca çıkarılacak yönetmeliklerle belirtilir." şeklinde düzenlenmiştir.

Madde 2 — Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihte:

- a) Kendilerinden katılma payı alınmış ve henüz hizmet götürülmemiş köylere bu hizmetin götürülmesindeki sıra saklı tutulur.
- b) Kendilerine hizmet götürülmüş olup, katılma paylarından borçlu köylerin bu borçları istenmez.

Madde 3 — 1312 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Kanununun 4. maddesinin (b) ve (c) fıkraları, 8. maddesinin ikinci fıkrası ile 7478 sayılı Köy içme Suları Hakkındaki Kanunun 3. maddesinin (d) fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır.

Köye götürülen hizmetler karşılığı yapılan kişisel bağışlar da öncelik sebebi sayılmaz.

Madde 4 — (Mülga: 10.10.1983 - KHK - 110/25 Md.)

GEÇİCİ MADDE: Kendilerinden katılma payı alınmış, henüz hizmet götürülmesine başlanmamış köylerin ödedikleri katılma payı karşılığı paralar, köy tüzelkişiliğine kanunun yayımı tarihinden itibaren 6 ay içinde geri verilir.

Görüldüğü gibi kanun koyucu köye götürülen hizmetlerden gönüllü katkılar dışında katılma payı alınması konusunda yeni düzenleme yapmıştır. Hep kırsal kesimdeki yani köydeki hizmetler düşünülmüş, köy sel özellik taşıyan şehirlerin dikkate alınmadığı anlaşılmaktadır.

1982 Anayasa'sı da sosyal ve ekonomik hakların sınırını 65. madde de düzenlemiştir. Bu Anayasa maddesine göre, "Devlet Sosyal ve Ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek, malî kaynaklarının yeterliği ölçüsünde yerine getirir" şeklinde hüküm altına alınmıştır.

1961 Anayasa koyucusu 53. ve 1982 Anayasa koyucusu 65. maddelerinde Devletin sınırlı ve kıt imkânlarla sahip oluşu sebebiyle böyle bir düzenlemeye gidilmesine neden olmuştur.

Bu sebeple, Devlet vatandaşlarına sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek yani ekonomik bir denge içinde malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirmesi için sosyal ve ekonomik haklara sınır getirilmiştir.

Ülke düzeyinde ulusal katılmayı desteklemek için toplum kalkınması olayını benimsemekte fayda vardır. Mahalli gizli güçlere işlerlik kazandırmak, devlet imkânları ile desteklemek hizmetlere sürat sağlamak demektir.

Toplumda siyasal katılımlara sahip olan halk neden hizmetlere katılmasın? Bu tavır hem tercih ettiğimiz liberal ekonominin hem de liberal demokrasinin özüne ve şekline uygundur. Halk sorunlarını çözmeye maddî ve manevî gücünün devreye sokmalıdır.

IV. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANLARINDA

1) Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında (1963-1967) toplum kalkınması, kısaca "Köy Kalkınması" şeklinde kabul edilmiştir.

Toplum Kalkınması (Köy Kalkınması) ¹⁴

1 — Ana tikeler ve Metot :

a). Kalkınma için uzun sürede en verimli olabilecek yollardan biri toplum yapısını ve değer sistemlerini gelişmeye uygun bir ortam yaratacak yönde geliştirmektir. Bu konuda başarıya ulaşabilmek için top

¹⁴ Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı (1963 - 1967), s. 101-104.

lum kalkınması metodunun uygulanması gereklidir. Toplum kalkınması, çeşitli hizmet ve çalışmaların yapılması, dernek, kooperatif gibi teşkilâtların kurulması ve idare ile toplulukların işbirliğinin sağlanmasını kavrayan bir çalışmadır. Bu kitleleri eğitecek, birlikte çalışmaya yöneltecek, toplum yapısında istenen değişikliklerin gerçekleşmesini sağlayacak, toplumsal enerjiyi yaratıcı bir şekilde harekete geçirmeye yol açacak önemli bir kalkınma metodudur.

Halkın gönüllü teşkilatlanması ve idare ile iş birliği yapması belli alanlardaki kamu faaliyetlerine gönüllü olarak katılması esaslarına dayanan bu metot bugün demokratik ülkelerde uygulanan yaygın bir çalışma şekli haline gelmiş bulunmaktadır. Bu metot hizmetlerin görülmesinde gereksiz yere kaynak ve insan gücü harcanmasına engel olacak tedbirlerin alınmasına, halkın gönüllü olarak hizmetlere katılmasına, hizmetlerden daha çok sayıda insanın yararlanmasına yol açacaktır. Ayrıca, uygulanması düşünülen toplum kalkınması programlarının, köye götürülen hizmetlerin daha verimli olarak işleminde de etkili olacaktır. Köye ulaştırılması gerekli hizmetlerle, bu hizmetler için yapılması gerekli yatırımların bünyeye ve ihtiyaçlara uygun olarak yürütülmesi de toplum kalkınması programları ile sağlanacaktır.

b) Tarımdaki nüfus çokluğu yurdumuzda üzerinde durulması gerekli başlıca sosyal meselelerden biridir. Nüfus artış hızının yüksekliği bu meseleyi gittikçe daha çetin hale getirmektedir. % 7'lik bir kalkınmanın gerçekleşmesi için sanayi ve hizmetlerde yapılacak yatırım ve üretimin doğuracağı ihtiyaçlarla, bugünkü gizli işsizlik ve nüfus artışının doğuracağı işgücünün tamamı çalıştırılmayacaktır. Ayrıca, yapılan incelemeler, tespit edilen üretim hedeflerine varmak için tarımda bugünkünden daha çok sayıda iş gücünün çalıştırılmayacağını göstermektedir. Yapılan hesaplara göre, 15 yıl sonra bu yollarla çalıştırılmayacak net iş gücü fazlalığı 700.000 civarında olacaktır.

Normal kalkınma çerçevesinde çözülemeyecek olan bu meselenin özel bazı yöntemlerle ele alınması zorunludur. Bu konuda tutulacak yollardan biri tarım ve tarım dışı sektörlerle işgücü değerlendirilerek özel iş alanları yaratmak, yapılacak çalışma ve yatırımlara telkin, tavsiye ve teşvik yolu ile halkın gönüllü olarak katılmasını sağlamaktır.

c) Tarımdaki gelişmenin ve üretim artışının temel şartlarından biri, bu sektörde çalışanların rasyonel çalışma usullerini benimsemesini sağlamaktır. Bu bakımdan, eğitim, tarım eğitimi, yayın işleri ve özellikle kooperatifleşme hareketi, bu sektörlerdeki gelişmenin sağlanması için gerekli unsurlar olarak kabul edilmelidir. Bu sebeple etkin bir toplum kalkınması programının uygulanması gereklidir.

A) İLKELER

1 — Toplum Kalkınması konusundaki bütün çalışmalar; hedefler, toplum yapısı, yapıyı etkileyecek metotlar ve araçlar bakımından müşterek esaslara göre yapılacak ve yürütülecektir.

2 — Birleşik hedef ve ilkelere göre hazırlanmış programların uygulanmasına halkın gönüllü olarak katılması üzerinde önemle durulacaktır.

3 — Halkın katılmasını sağlamak bakımından idare ile halk arasında işbirliğini kurmak için, bir yandan idare elemanlarının özel bir eğitimden geçmesine, öbür yandan halk önderlerinin yetiştirilmesine önem verilecektir.

4 — Bütün çalışmalar, hedefler ve elde edilen sonuçlar bakımından sürekli olarak değerlendirilecektir.

B) HEDEFLER

İktisadi kalkınmayı sağlamak için bugünkü potansiyel enerjiyi harekete geçirmek üzere uygulanması düşünülen toplum kalkınması programının ana hedefleri şunlardır:

1 — Mahalli topluluklarda halkın meseleleri anlamasını, bunlara elbirliğiyle çözüm yolları aramasını, bunun için kaynaklarını harekete geçirmesini ve idareden bu şekilde hazırlanmış programlar istemesini sağlamak.

2 — Her çeşit eğitimle halkın çalışmalarında daha verimli olmasını sağlamak, üretkenliği ve üretimi artırmak.

3 — Çeşitli hizmetlerin daha verimli ve ucuz yapılmasını sağlamak.

4 — Programlarda ve bunlar için gerekli yatırımlarda işgücünün iyi bir şekilde değerlendirilmesine dikkat etmek, fazla işgücünün kullanılması esasına dayanan özel programlar hazırlamak.

5 — Hizmetlerin köy toplumlarına dağılışında, bu toplulukların çok dağınık ve küçük birimler halinde bulunması dolayısıyla ortaya çıkan birçok problemler vardır. Hizmetlerin ve bilhassa çeşitli tesislerin maliyetinin yükselmesi ve gerekli teşkilatlanma sebebi ile hizmet götürme politikasının köy yerleşmesi ve yapısını göz önünde bulunduran bir yerleştirme politikası ile düşünülmesi gereklidir...

... Bugün köylerde yapılan yatırımlara halkın gönüllü katılma arzusu yüksektir. İhtiyaçların bu yoldan süratle karşılandığını gören

vatandaş hükümetin gayretlerine seve seve iştirak etmektedir. Hükümetin vazifesi toplum kalkınması için halkın yardım etmek arzusunu bir program içinde muayyen hedeflere, daha tesirli bir şekilde yöneltmektir.

Tarımda beklenen gelişme, toplum kalkınması programlarının uygulanmasına bağlıdır.

Köylünün temel ihtiyaçlarının karşılanması şimdiye kadar olduğu gibi yalnız devlet kaynaklarına bırakılırsa, bu ihtiyaçların karşılanması için uzun bir zaman gerekecektir. Bu bakımdan yatırımlarda halkın katılma payının artırılması yatırım toplamını artıracak, tespit edilen hedeflere daha kısa zamanda ulaşılacaktır...¹⁵

Toplum kalkınması, halkın kendi sosyal, İktisadî ve kültürel şartlarını geliştirmek için giriştiği gönüllü çabaların devletin bu konudaki çabası ile birleştirilmesi demektir. Toplum Kalkınması; halk topluluklarının, ulusun bütünüyle kaynaştırılması, toplulukların ulusal kalkınmaya tam olarak katılması amacını gütmektedir. Bu çok cepheli amaç, iki prensiple sağlanmaktadır:

1 — Toplumun, kendi yaşama şartlarını geliştirme çabalarına gönüllü olarak katılması ve toplumun bu davranışının devlet tarafından teşvik edilmesi,

2 — Halkın, kendi işini kendi görmesi, topluluk içinde karşılıklı yardım fikir ve çalışmalarını destekleyecek ve daha verimli kılacak hizmetlerin de Devletçe sağlanması.

Toplum kalkınması metodu, toplumu şehirde veya köyde bu iki prensibe göre eğitmek ve teşkilâtlandırmak suretiyle amacına varacaktır.¹⁶

Halkın gönüllü katkılarını devlet imkânlarıyla destekleyip hem şehirde hem de köylerde ihtiyaç ve sorunları süratle çözümleme teşebbüsü olarak da ifade etmek mümkün.

2) ikinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında toplum kalkınması köy ve köylü sorunu başlığı altında yer almıştır.

1 — İLKELER

a) Köylülerin, kalkınmanın nimetlerinden yararlanmaları, gösterdikleri daha iyi yaşama seviyesine ulaşma eğilimlerine uyarak kalkınma

¹⁵ A.g.e. s. 105.

¹⁶ Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı, 1963 Yılı Programı, s. 64.

çabalarına tüm imkânlarıyla ve gönüllü olarak katılmaları demokratik yollarla gerçekleştirilecektir. Artan gelir ve refahtan, bugüne kadar devam eden dengesizlikleri de giderici yönde ve sosyal adalet ilkesine uygun olarak pay almaları sağlanacaktır.

b) Köylülerin insanlık haysiyetine yaraşır bir asgari yaşama düzeyine kavuşturulması süresini kısaltmak amacıyla köye yönelen yol, su, okul, elektrik, sulama suyu temini gibi kamu hizmetlerinin, alt-yapı yatırımlarının ve sosyal nitelikteki yatırımların yurt içinde dengeli dağılımına ve çeşitli nedenlerle geri kalmış çevrelere gitmesine, köylerin içinde bulunduğu mahrumiyet şartlarının derecesine ve ihtiyaçların aciliğine göre öncelik verilecektir.

c) Köylü, nüfusun yakından ilişkili olduğu tarım sektöründe verimliliği ve toplam üretim miktarını artıracak bir ortam yaratılacak, bu amaçla toprak - insan ilişkileri düzenlenecek, istikrarlı bir fiyat politikası güdülecek, tarıma ucuz girdileri sağlayacak, uygun bir pazarlama düzeni kurulacak, etkili bir kredi politikası uygulanacak ve böylece köylülerin gelir seviyesi yükselecektir...

d) Tarımsal üretimin artırılmasını kısıtlayan başlıca faktörler olarak gözüken tarımsal bünye, teknoloji, üretim araçları ve pazarlama ile ilgili sorunların çözülmesinde Devletçe yapılan çalışmalarla ilişkili olarak özellikle küçük ve orta tarım işletmelerinin ihtiyaçlarını temin ve mallarını satmak için kooperatifler şeklinde teşkilatlanmaları desteklenecektir.

e) Köy sorunlarını çözmeye yönelmiş tüm çalışmalar, köy topluluklarının özelliklerine ve gerçeklerine uygun olarak yürütülecektir.

f) Köye götürülen hizmetler, daha etkili olabilmeleri için kalkınma planı ve yıllık programlar içinde değerlendirilecek, kısa ve uzun süreli programlara bağlanacaktır... Köylünün istekleri dikkate alınacak, hizmetler halkın gönüllü katılmasını teşvik edecek yönde artırılacaktır.

g) Köy topluluklarının gelişmesi için gerekli olan ve gelişmeyi etkileyen unsurların bir bütün halinde geldikleri zaman daha verimli sonuçlar verdiği ve kaynak israfını önlediği gerçekleri göz önünde tutularak bu toplulukların kalkınmalarına yöneltilmiş tüm hizmetler arasında idari her kademedeki koordinasyon sağlanacaktır.

h) ... Çevrenin özellikleri ve köyün hububat tarımı, sebzeçilik ve meyvecilik, hayvancılık, balıkçılık gibi ağırlık taşıyan tarımsal faaliyetlerin gerekleri göz önünde tutulacaktır.

i) Köy kademesinde sağlanan eğitim ve sağlık hizmetlerinin üstünde Devletçe sağlanan çeşitli kademelerdeki eğitim ve sağlık imkânlarından köy çocuklarının ve köylülerin fırsat eşitliği ana ilkelerine göre yararlanmaları sağlanacaktır.

j) Memleketimizdeki ekonomik ve sosyal yapının, kalkınmanın amaçlarına göre değişmesinin gerçekleşmesinde, tarımda çalışan nüfusun tarım dışı sektörlere geçmesi gerekmektedir...

2 — DURUM

a. GENEL

Millî kalkınma hedeflerine ulaşabilmek için, köy topluluklarının sahip oldukları tüm kaynaklarıyla millî kalkınma çabalarına katılmalarının ve elde edilen sonuçlardan yararlanmalarının tüm kalkınma içinde kendine özgü gerekliliği ve önemi vardır.

Gerçekten, büyük bir çoğunluğu okuma-yazma bilmeyen; eğitim imkânlarından sınırlı olarak yararlanabilen; düşük üretim seviyesinde olan; yıllık geliri hava şartlarına bağlı, pazarlama düzeninin yetersizliğinden gelir kaybına uğrayan; gelir seviyesi düşük; ölüm oranı yüksek; beslenme imkânları sınırlı; alt yapı imkânları yetersiz; çalışma kaynaklarını kullanma imkânlarını kısıtlayan olumsuz sosyal ve ekonomik şartlarla karşı karşıya bulunan ve toplam nüfusumuzun büyük bir çoğunluğunun yaşamakta bulunduğu köyleri ve köylü nüfusunu insanlık haysiyetine yaraşır asgari yaşama düzeyine kavuşturmaya yönelmiş politikalar, yurt gerçeklerine dayandığı ölçüde anlamlı ve yararlı olacaktır.

ikinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı Toplum Kalkınması konusunda şu düşüncelere yer vermiştir.

a) Kalkınma çabalarına toplumun tüm olarak katılması amacıyla küçük toplum birimlerinde kalkınma isteklerinin artırılması, bu yöndeki mahallî gayretlerin kamu desteği ile ve özel imkânları ile düzenlenmesi, halk ile kamu kuruluşları işbirliğini geliştirirken köylerde ve şehirlerde küçük toplum birimlerinin tümünün bu çabalara katılması sağlanacaktır.

d) Halk ile kamu kuruluşları arasındaki işbirliğinde halkın uyarılması, eğitilmesi ve teşkilâtlandırılması için “Toplum Kalkınması” metodu uygulanacak ve mevcut kamu kuruluşları Vali ve Kaymakamların yürütücülüğünde çalışmalara katılacaklardır.

e) Küçük toplum birimlerine söz konusu edilen desteğin tam olarak verilebilmesi ve kamu hizmetlerinden daha iyi yararlanmalarının sağlanması için kamu kuruluşlarında düzenlemeler yapılacak, kuruluşlar arasında her kademede işbirliği sağlanacaktır.

f) Küçük toplum birimlerinde teşebbüs gücünün geliştirilmesi, halka ve ona hizmet götüren kamu kuruluşlarının her kademesinde "Toplum Kalkınması" metoduna uygun eğitim verilmesiyle sağlanacaktır.

Görüldüğü gibi 1. ve 2. Beş Yıllık Kalkınma Plânları toplum kalkınmasına yer verdikleri halde diğer, 3., 4., 5., ve 6. Beş Yıllık Kalkınma Plânlarında bu konuya yer vermedikleri tespit edilmiştir.

3) Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânında, Toplum kalkınmasına yer verilmemiş, köye götürülen hizmetler bir bütün olarak görülmeye başlanmıştır. Politikacı, "şehirden ne varsa köyde de olacaktır", "Devlet hepsini halka götürecektir" sloganlarla konuşmaya başlamıştır.

"Uzun dönemli perspektif içinde, köylünün yaşama düzeyinin giderek yükseltilmesi amaçlanmıştır. Bu amacı gerçekleştirmek üzere yeni strateji ve plan ekonominin bütün olarak sanayileşme yönünde en hızlı şekilde gelişmesini gerçekleştirecek her türlü düzenlemeleri yapmıştır. Sektörlerdeki gelişmeler ve politikalar bu büyümenin köy hayatına yansımaları için gerekli tedbirleri öngörmektedir. Planlanan gelişmeler ve politikalar özellikle, tarım ve toprak reformu, tarımda üretimin geliştirilmesi, kooperatifleşme, kredi ve pazarlama etrafında yoğunlaşmaktadır. Bunu tamamlayan bir biçimde altyapı ve sosyal hizmetlerin bir bütün halinde köye götürülmesi öngörülmektedir".¹⁷

Köy ve köylü sorunları Millî kalkınmanın kapsamında yer almıştır.

4) Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânında, köylüye yönelik politikalar şu şekilde yer almıştır.

"Toplum kesimleri arasındaki gelir dağılımını iyileştirmek; tarımsal gelişmeyle köylünün kalkınmasını bir tutarak ve tarımdan sanayi toplumuna köylünün katkısıyla sağlıklı bir geçişi sağlamak; köylünün kalkınma olanaklarını, üretim gücünü ve gelirini artırmak; kırsal alanda gelişmeyi hızlandırmak ve yaşama düzeyini yükseltmek üzere,

- Etkili bir toprak reformu,
- Demokratik kooperatifleşme,
- Köylüye dönük devlet düzenlemesi ve desteği,

¹⁷ Beş Yıllık Kalkınma Plânı, s. 861.

— Köy kentler yoluyla yeni bir üretim düzeninin kurulması, araç olarak kullanılacaktır”.¹⁸

5) Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında:

Köylüye götürülen hizmetler başlığı altında, "Köylere götürülmekte olan hizmetler başta, içme suyu, elektrik, haberleşme, sağlık ve eğitim olmak üzere köy ve şehir arasındaki altyapı ve hayat standartları arasındaki farklılıkları giderici şekilde arttırılacaktır”.¹⁹

Burada görüldüğü gibi, Devlet şehre götürdüğü hizmetin aynısını köye de getirmeyi planlıyor.

6) Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Plânında ise kırsal alana götürülen hizmetler başlığı altında ilkeler ve politikalara yer verilmiştir.

— Kırsal kesimde, çağdaş ihtiyaçlara uygun hizmet ve bilgi akımını kolaylaştırmak temel ilkedir.

— Kırsal kesime dinamizm kazandırmak amacı ile "Kırsal Alan Plânlama" yaklaşımı çerçevesinde hizmetlerin ve tarıma dayalı sanayi yatırımlarının merkez, köy ve kasabalara yönlendirilmesi desteklenecektir.

— Köylünün ana geçim kaynağı olan toprağın rasyonel kullanımı için gerekli düzenlemeler tarımsal araştırma kurumları ile birlikte yapılacak, tarımsal yapı bozukluklarının giderilmesini amaçlayan projelere ağırlık verilecektir.

— Kırsal alanda istihdamın artırılması, gelirin çeşitlendirilmesi için yeni üretim alanlarında çalışma teşvik edilecek, tarım dışı ekonomik faaliyet kolları desteklenecektir.

— Kırsal alanda yaşayan ailelerin eğitim ve kültür düzeylerinin yükseltilmesi için düzenlenen yaygın eğitim programı ve projeleri çeşitlendirilecek ve arttırılacaktır.

— Tarım üreticilerinin hızla gelişen tarım teknolojisi ve bio teknolojideki değişimleri uygulayabilmeleri için gerekli olan yaygın eğitim faaliyetlerini, araştırma ve eğitim kumullarının yapacağı entegre projelerle sağlanacak ve üreticinin bu konularda bilgilendirilmesi, yeni beceriler kazanmasında üniversiteler ile ilgili kamu kuruluşları etkin işbirliği halinde olacaktır.

¹⁸ 4. Beş Yıllık Kalkınma Plânı, s. 286.

¹⁹ 5. Beş Yıllık Kalkınma Plânı, s. 157.

— Kırsal alana götürülen sağlık hizmetleri ve üniteleri yaygınlaştırılacak.

— Köye hizmet götüren kamu kuruluşları arasında koordinasyon geliştirilecek ve birbiriyle uyumlu hizmet vermelerini sağlayacak entegre uygulamaya konacaktır.²⁰

V. SONUÇ

"Toplum kalkınması, yerel toplulukların sosyal, ekonomik ve kültürel durumlarını iyileştirmek üzere giriştikleri gönüllü çabaların Devletin her türlü imkânlarıyla desteklenmesi ilkesine dayanan bir kalkınma yöntemidir."

Toplum kalkınması kavramım şu öğelere ayırmak mümkündür.²¹

1 — Devlet hizmetlerinin topluluklara etkili, eşgüdümlü ve yersel (mahalli) kalkınma hareketlerini destekleyici biçimde götürülmesi,

2 — Toplulukların kendi sorunlarını çözebilecek kuruluşlara kavuşturulması,

3 — Toplumun ve Devletin kalkınma alanındaki çabalarına işbirliği sağlanması.

Hiç şüphesiz, toplum kalkınması yöntemi çağdaş bir kalkınma yöntemi değildir. Çünkü çağdaş modern Devlet, halkından kamu giderlerini karşılamak amacıyla malî güçlerine göre vergi toplar ve topladığı bu vergilerle halkına hizmet götürür. Anayasa'nın 73. maddesi 1. fıkrasında bu konu, "Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür." şeklinde hüküm altına alınmıştır. Demek ki Devletin en önemli gelir kaynağı halkından topladığı vergilerdir.

Her devletin olduğu gibi, Türkiye'nin de sınırlı ve kıt malî kaynakları olduğu bir gerçektir. Ancak, sınırlı ve kıt kaynaklara sahip olan Devlet, halkının sonsuz ihtiyaçları karşısında tercih yaparak bir denge kurmak zorundadır.

1982 Anayasası bu konuda 65. maddesinde bir düzenleme getirerek ekonomik ve sosyal haklara sınır getirmiştir.

Anayasa koyucusu 65. maddeyi, "Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, ekonomik istikrarın korunma-

²⁰ 6. Beş Yıllık Kalkınma Plânı, s. 321.

²¹ Toplum Kalkınması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, D.P.T. Ankara, 1966, s. 5.

sim gözeterek, malî kaynakların yeterliliği ölçüsünde yerine getirir" şeklinde hüküm altına almıştır.

Kamu kaynaklarının sınırlı ve kıt oluşu sebebiyle ülke kalkınmasında mahalli imkân ve kabiliyetlerden istifade edilmek amacıyla, Birinci ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında toplum kalkınması olayına yer verildiği halde, diğer 3., 4., 5., ve 6. Beş Yıllık Kalkınma Plânlarında konuya ilişkin bir düzenlemenin getirilmediği görülmektedir.

Halbuki yıllarca 442 sayılı Köy Kanununun 15. maddesi "Köy işlerinin bir çoğu, bütün köylü birleşerek imece ile yapılır" yetkisi ile kırsal kesimde sayısız hizmetler yapılmıştır. Bunun yanında dönemin şartlarına uygun, "Kendi gemini kendin yap.", "Kendi uçağını kendin yap", "Kendi okulunu kendin yap", ... gibi ülke düzeyindeki yardımlaşma kampanyaları halkın gönüllü katılımını sağlayan, "toplum kalkınması", yönteminden başkası değildir.

Ülkede, her türlü siyasal faaliyetlere katılmaya hak sahibi olan halkın, ihtiyaç duyduğu sosyal, ekonomik ve kültürel sorunların çözümüne de maddi ve manevi gücüyle katılmalıdır. Bu katılımın demokratik prensiplerin gelişmesine ve yerleşmesine imkân hazırladığı gibi kamu hizmetlerinin götürülmesinde de hız sağlayacağı bir gerçektir.

Türkiye, dünyanın kalabalık ülkelerinden biridir. Nüfus artış hızı % 2.5'dir. 1927 yılında yapılan ilk nüfus sayımında toplam nüfus 13.6 milyon, 1985 yılında 50.7 milyona ulaşmıştır. Bu nüfus artış hızı devam ettiği sürece 2013 yılında Türkiye'nin nüfusu 100 milyonu aşacaktır.

Bugün nüfusun % 40'ı, 15 yaşından küçüktür. Genç nüfusa sahip olan ülkemizin gündeminde, daha fazla okul, öğretmen, konut, alt-yapı ve istihdam ihtiyacı önemini korumaktadır. Devlet sınırlı ve kıt kaynakları ile bu ihtiyaçlar arasında denge kurarken, mahalli imkân ve kabiliyetleri de devreye sokmalıdır.

1927'de toplam nüfus 13.6 milyon, % 16.4'ü şehirlerde, % 83.6'sı köylerde, 1985'de toplam nüfus 50.7 milyon, % 51.1'i şehirlerde ve % 48.9'u köylerde yaşıyordu.

Bir hesaplama göre, 2000 yılında Türkiye'nin toplam nüfusunun % 75'i şehirlerde, % 25'i köylerde yaşıyor olacaktır.

Kırsal kesimden şehirlere yönelen nüfus hareketleri karşısında, şehirlerde daha çok okula, sağlık hizmetlerine, barınma için konuta, altyapıya ve iş sahasına ihtiyaç vardır. O halde, toplum kalkınması olayını sadece kırsal alanda değil, şehirlere de kaydırmak zorunluluğu vardır. Bunun için kanunî bir düzenlemeye gidilmelidir.

Nitekim bu gün şehirlerde de halkın gönüllü katılımıyla "Kendi okulunu kendin ya", ... gibi benzeri kampanyalar toplum kalkınması olayıdır.

442 sayılı Köy Kanununun 15. maddesi "Köy işlerinin birçoğu, bütün köylü birleşerek imece ile yapılır" şeklinde düzenleme yapılarak 1924 Türkiye şartlarına uygun bir çalışma sistemi getirilmiştir. İmece, köye ait bir kurumdur. Köyün zorunlu işlerinin yapılması için, köy halkının ortaklaşa çalışmasına imece denir. Köy Kanunu, imece ile yapılacak işlerin konusunu muhtar ve ihtiyar meclisinin takdirine bırakmıştır. Köy Kanunu, bütün köylüyü imece ile yükümlü kılmıştır. imecenin nasıl yapılacağının tespiti ihtiyar meclisine aittir. Bir çeşit toplum kalkınması olan "imece" de köy halkı için zorunluluk vardır.

Bir siyasi parti 1963 yılında 442 sayılı Köy Kanununun bazı maddelerinin yanında 15. maddesinin de Anayasaya aykırı olduğunu ileri sürerek, iptalini istemiştir.

Anayasa Mahkemesi E: 1963/198, K: 1965/1 sayılı kararla oy çokluğu ile "imecenin Anayasaya aykırı bulunmadığına ilişkin bir karar vermiştir.

Daha sonraki dönemlerde, kanun koyucu tarafından, "Köye Götürülen Hizmetlerden Hiçbir Adla Katılma Payı Alınmaması Hakkında Kanun" 1 Şubat 1977 tarih ve 2032 sayı ile yürürlüğe konmuştur.

Adı geçen bu kanunun 1. maddesi, "Köye, Devlet ve Devlete bağlı kurumlarca götürülen hizmetler karşılığında hiçbir ad altında katılma payı alınamaz ve bedenen çalıştırılmaz" şeklinde hüküm altına alınmıştı. Ancak kanun koyucu düzenlemeyi değiştirmek ihtiyacını duymuş ve 28.12.1982 tarih ve 2770 sayılı Kanunla 2032 sayılı Kanunu değiştirerek gönüllü katkıyı getirmiştir. Kanunun sayısı aynı kalmak üzere adı, "Köye Götürülen Hizmetlerden Gönüllü Katkılar Dışında Katılma Payı Alınması Hakkında Kanun" olarak değiştirilmiştir.

2032 sayılı Kanunun değiştirilmiş 1. maddesi "Köye, Devlet ve Devlete bağlı kuruluşlarca götürülen hizmetler karşılığında gönüllü katkılar dışında kimse katılma payı alınamaz ve kimse bedenen çalıştırılmaz.

Devlet ve Devlete bağlı kuruluşlarca köye götürülecek hizmetler için köy halkının gönüllü katkıları hizmetlerin programa alınmasında ve yürütülmesinde bir öncelik sağlayacak şekilde değerlendirilir.

Bu gönüllü katkıların nasıl değerlendirileceği ilgili bakanlıklarca çıkarılacak yönetmeliklerle belirtilir" şeklinde hüküm altına alınmıştır.

442 sayılı Köy Kanununun 15. maddesinin getirdiği "İmece" halkın katılımını zorunlu kılmıştır. 2032 sayılı Kanun halkın gönüllü katkısını istemektedir. "Kimse bedenen çalıştırılmaz" hükmüyle halkın bedenen çalışmasını önlemiştir. 442 sayılı Kanun Köye götürülen hizmetleri düzenleyen özel bir kanun, 2032 sayılı Kanun da köye götürülen hizmetleri düzenleyen özel bir kanundur. Ancak, son çıkan bu özel kanunun, 442 sayılı Köy Kanununun herhangi bir madde veya fıkrasını kaldırdığına ilişkin herhangi bir hüküm getirmemiştir. 2032 sayılı Kanunun 3. maddesi, 1312 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Kanununun 4. maddesinin (b) ve (c) fıkraları, 8. maddesinin ikinci fıkrası ile 7478 sayılı Köy İçme Suları Hakkındaki Kanunun 3. maddesinin (d) fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır, hükmünü getirmiştir.

Kısacası 2032 sayılı Kanun, 442 sayılı Kanunun herhangi bir madde veya fıkrasına yollama yaparak değiştirmedeğinden, 442 sayılı Köy Kanununun 15. maddesinin getirdiği "İmece" yürürlüktedir.

Kırsal kesimde de toplum kalkınması çalışmaları, 2886 sayılı ve 8.9.1983 tarihli Devlet İhale Kanununun 81. maddesinde öngörülen Emanet Yöntemiyle yürütülmektedir.

Köye götürülen kamu hizmetlerine, merkezi idarenin (Örneğin, köy hizmetlerinin) sağladığı aynı ve nakdi katkılar Devletin "İmece" ye yardımı şeklinde değerlendirilmesi mümkündür.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- T.C. Anayasası (Halk Oylaması ile Kabul Tarihi 7.11.1982, Sayı: 2709).
- Köy Kanunu (Kabul Tarihi: 18.3.1924, Sayı: 442).
- r— Köye Götürülen Hizmetlerden Gönüllü Katkılar Dışında Katılma Payı Alınması Hakkında Kanun (Kabul Tarihi: 1.2.1977 ve Değişik. 28.12.1982 - 2770/2. Md., Sayı: 2032).
- Devlet İhale Kanunu (Kabul Tarihi: 8.9.1983, Sayı: 2886).
- Gül Kemal Vehbi, Köy ve Mahalle İdaresi, Samsun, 26 Ağustos 1974.
- İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu, Tokat, 8/11 Haziran 1987, DPT Yayını, 2173 - SPB: 417, Ankara 1989.
- Beş Yıllık Kalkınma Plânları (1., 2., 3., 4., 5., ve 6.).
- Anayasa Mahkemesi Esas No: 1963/198, Karar No: 1965/1, Karar Tarihi: 5.1.1965, Karar Dergisi, Sayı 3.

KAMU YÖNETİMİNDE ÇALIŞANLARIN MORALI

Dr. Turan GENÇ

GİRİŞ

İnsanlar, bireysel çabalarla çözümlenemeyen sorunlara çözüm bulmak ya da belirli amaçları gerçekleştirmek için düşünce ve güçlerini birleştirerek sosyal bir grup oluştururlar. Birden fazla bireyin bir araya gelerek işbirliğini gerektiren herhangi bir faaliyeti yürütebilmesi yönetimle olur. Öyle ise, başkalarıyla işbirliği ederek çalışan herkes, yönetimin içinde bulunmaktadır. Her insan, günlük yaşamında başkalarıyla işbirliği içinde çalıştığına göre, yönetim ve yönetici sorunlarıyla karşı karşıya bulunmaktadır. Aileden okula, işyerinden kulüplere, çeşitli derneklerden siyasi partilere, özel kuruluşlardan kamu kuruluşlarına kadar bütün örgütler amaçlarına yönetimle ulaşabilmektedir. Kısaca yönetim, her insanı ilgilendiren evrensel bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Birçok insan, yaşamları boyunca yönetimin içinde bulunmakla birlikte, aralarında işbirliğini gerektiren faaliyetlerin uygulamada nasıl düzenlenmiş olduğunu, ortak çalışmanın daha verimli ve başarılı bir düzeye nasıl çıkarılabileceğini ve işbirliğinin sağlam bir biçimde sürdürülmesinin nelere bağlı olduğunu pek seyrek düşünürler. Aile gibi küçük ve basit bir grupta, çocuklukta kazanılan ve pek azını bilinçli sayabileceğimiz geleneksel ve kendiliğinden oluşmuş davranış biçimleri ağırlık taşır. Karmaşık ve büyük çapta işlerle ilgili özel ya da kamu kuruluşlarında ise yönetim, bilinçli, planlı ve bilimsel bir işbirliğini gerektirmektedir. Bir yandan çağımızın karmaşık sorunları, diğer yandan çağdaş toplumdaki karmaşık insan ilişkileri, yönetime bilimsel ve gerçekçi biçimde eğilmeyi zorunlu kılmaktadır.

Hızlı nüfus artışı, teknolojik ve endüstriyel gelişmeler, ortaya karmaşık bir toplum yapısı ve ancak devletin çözebileceği çeşitli sorunlar çıkarmakta ve bunların çözümü, kamu yönetimine önem kazandırmaktadır. Bu önem karşısında toplumsal sorunların çözümüyle yükümlü örgütleri yönetenler, örgüt amaçlarının başarıyla gerçekleştirilmesine olumlu ya da olumsuz etkileri olan koşulları incelemek ve saptamak zorunluluğunu duymaktadır.

Örgütlerin amacı, insan, para ve malzeme gibi kaynakların en iyi bir şekilde yönlendirilmesi ve yönetilmesidir. İster kamu, ister özel yönetim olsun, örgütte işlerin etkili, verimli, süratli, kaliteli, ucuz ve ekonomik bir biçimde yürütülmesi büyük ölçüde insan unsuruna bağlıdır. İnsanın verimli yani başarılı olması, örgütün başarısını etkileyeceğinden çağdaş yönetim bilimeiler verimliliğin artması için insanı etkileyen unsurlar üzerinde önemli araştırmalar yapmışlardır. Nitekim, bir kısım görüşler, iyi bir örgüt yapısı kurularak yüksek ücretlerle verimliliğin artırılabilceğini ortaya koymaktadır. Ancak, belli düzeyde ekonomik ihtiyaçları karşılanan insanın, para ile daha fazla motive edilemeyeceği, onun yerine psikolojik ve sosyal faktörlerin daha etkili olabileceği ileri sürülmektedir. Her iki görüşün de, örgütte çalışanların morali üzerinde önemli etkileri olduğu bir gerçektir. Ayrıca, doğal ve sosyal çevrenin de çalışanlar üzerindeki etkilerini göz ardı etmemek gerektiği, belki de konuya tüm bu görüşleri içeren bir sistem olarak bakmanın daha isabetli ve gerçekçi olacağı düşünülmektedir.

Örgüt bir sistem olarak düşünülürse, onun bir takım alt sistemlerden oluştuğunu, kendisinin de daha büyük sistemlerin alt sistemi olduğunu, böylece, alt, üst ve yan sistemlerle etkileşim halinde ve uyumlu bir biçimde işlemesi gerektiğini kabul etmek gerekir.

Örgüte dinamizm veren, onu statik bir yapıdan kurtaran insan unsurudur. Hiçbir örgüt, insanlardan soyut olarak düşünülemez. Her idari sistemde, insanların çıkar, duygu, düşünce ve değer yargıları önemli bir yer tutar. Yöneticinin resmi bir örgüt olarak temsil ettiği amaç ve değerlerle, personelin bireysel amaç ve değerleri karşılıklı etkileşim halinde bulunurlar. Personel, farklı görüş, düşünce, kültür, duygu, istek, tutum ve değer yargıları olan insanlardan oluşur. Bu nedenle, bu insanların yönetimden beklentileri farklı olabilir.

Günümüzde değişen ve gelişen koşullar, yönetimden farklı beklentileri olan personelin en verimli ve etkili bir biçimde kullanılmasını zorunlu kılar. Bu nedenle verimli ve tatmin olmuş bir insan gücünün sağlanması, muhafaza edilmesi ve geliştirilmesi örgütlerin üzerinde durması gereken önemli konulardan biridir. Bu itibarla, bir örgütte çalışanların morallerinin yüksek düzeyde tutulması, yapıcı ve olumlu bir liderliğin gerçek bir belirtisi olarak düşünülmektedir.

Yöneticinin görevi, örgütte planlanmış işleri yaptırmak ve sorunlara çözüm bulmaktır. Bunu başarmak için, farklı beklentilere, niteliklere, görüşlere sahip olan insanları belirli bir amaç etrafında toplayarak onları en uyumlu bir biçimde çalıştırması gerekir. Bu ise, örgütte çalışanların morali ile ilgilidir. Yüksek bir moral, örgütün amaçlarının gerçek

leştirilmesinde en etkili araçtır. Bu bakımdan moralin ne olduğu ve morali etkileyen etmenler üzerinde durulmasında yarar görülmektedir.

MORAL

Moral, çalışan bir insanın işine karşı duyduğu düşünsel ve duygusal bir tepki olarak ifade edilebilir. Bu tepki olumlu olduğunda moralin yüksek, olumsuz olduğunda moralin düşük olduğundan söz edilir. Sözlükte ise "moral, güçlülere ve tehlikelere dayanabilmek gücü" ¹ olarak tanımlanmaktadır. Diğer bir deyimle "moral, kişinin bir bütün olarak içinde bulunduğu koşullar dolayısıyla duyduğu doyum ya da doyumsuzluktur." ^{1 2 2}Çalışanları işine bağlayan ve morallerinin yüksek olmasını etkileyen çeşitli etmenler üzerinde durulabilir. Örneğin, devamlı bir işe sahip olma, sosyal güvenlik, işin ilgi çekici oluşu, tatiller, ücret, çalışma saatleri, işyerinin koşulları, prestij, iş arkadaşları ile ilişkiler çeşitli derecelerde personelin moralini etkileyebilir. Görevin monotonluğu, düşük ücretler, yükselme olanağının bulunmayışı, sorumluluk verilmemesi, halkın tepkisi, bozuk bir yönetim sistemi, kişiliğe önem verilmemesi, işin ilginç olmayışı, siyasi baskılar gibi etkenlerin personelin moralini olumsuz yönde etkileyen faktörler oldukları söylenebilir. Bu konularda yapılacak anketler, memurların işinden ne derece memnun olduklarını göstereceği gibi, çalıştıkları işin en ilgi çekici yönlerinin neler olduğunu da gösterir.³

Moral, etkililiğin, yeterliliğin ve doyunluğun temelini oluşturan etkileşim olarak da anlaşılmaktadır. Bir grup içinde, moralin yüksek olması için, bağlılık duygusu, grubun amaçları ve bireysel ihtiyaçların özdeşleşmesi söz konusudur. Örgütsel beklentiler, bireysel ihtiyaçlar ve sistemin amaçları arasında belli bir ölçüde uyumluluk olabileceği gibi olmaması da mümkündür. Bireyin ihtiyaçları ve eğilimleri ile sistemin amaçları uyum içinde olduğu zaman bireyde sistemle özdeşleşme vardır. Özdeşleşme, sistemin amaçlarının, sistemdeki bireylerin ihtiyaçları ve değer yargılarının kaynaşma derecesini ifade etmektedir. Özdeşleşme yüksek olduğu zaman, sistemin amaçları bireyin motivasyon el yapısının bir parçası olmakta ve bireyler yaptıkları işlere içten katılmaktadır.⁴

¹ Meydan Larousse, cilt 8, s. 930.

² Bernard Gournay, Yönetim Bilimine Giriş, Çev. İhsan Kuntbay, (Ankara: TODAİE, 1971), s. 180.

³ A.g.e s. 182.

⁴ Mustafa Aydın, "Eğitim Yönetimi Ders Notları", (Ankara: H.Ü. 1975), s. 4.

"Bağlılık duygusu, örgütsel beklentilerin bireysel beklentiler ile uyumlu olmasından doğmaktadır. Sistemde bağlılık duygusu yüksek olduğu zaman, sistemdeki bireylerin işbirliğine hazır oldukları düşünülür. Sistemdeki bireyler, kendilerinden beklenen davranışlar ile sistemin amaçları arasında bir uyumsuzluk olduğuna inanırlarsa, kendi ihtiyaçları ile örgütsel beklentiler arasında kuvvetli bir ilişki olduğunu hissetseler bile moral düşük olabilir.

Etkililik, örgütün bireyden beklediği davranış ile bireyin gösterdiği davranış arasındaki uygunluk ölçüsüdür. Etkililik, örgütün başarı derecesini gösterir.

Yeterlilik, bireysel ihtiyaçlarla bireyin davranışları arasındaki ilişkiyi gösterir. Bireyin davranışları ile eğilimleri arasındaki uyumluluğun bir göstergesidir. Bireysel doyunluğun derecesini ifade eder.

Doygunluk ise, bireysel gereksinmelerle örgütsel beklentiler arasındaki uygunluktur."⁵

Yönetici, en üst düzeyde etkililik ve yeterlilik sağlayarak, örgütsel beklentilerle bireysel ihtiyaçların uyumlu olmasını, yani, moralin yüksek tutulmasını sağlamak zorundadır. Bir memur, yüksek bir morale sahip ve tatmin edilmiş ise, işini, amirlerini, çalıştığı çevreyi iyimser bir görüş ile değerlendirerek işinde verimli olur. Düşük bir morale sahip memur ise, işine karşı ilgisiz ve verimsiz, arkadaşlarına karşı da huzursuz ve düşmanlık duyma eğilimi gösterir.

Yöneticinin temel görevlerinden biri, örgütsel isteklendirme (motivasyon) araçlarını, örgüt amaçlarının gerçekleşmesi için, üyelerinin bireysel amaçlarını elde etmelerinde kullanmaktır.

Diğer bir deyimle yönetici, örgütteki kişilerin en uyumlu bir biçimde çalışmalarını için morali yüksek tutmak durumundadır. Öyle ise, morali etkileyen motivasyonun önemi ve moral üzerindeki etkilerini irdelemekte yarar vardır.

MOTİVASYON

Motivasyon, örgüt üyelerinin örgüt amaçlarını gerçekleştirmesi için, onları etkileyici, uyarıcı, harekete getirici güdü, dürtü ve isteklendirme anlamında kullanılmaktadır. İsteklendirme araçları, moralin yüksek tutulmasını

⁵ A.g.e., s. 8

sağlayan parasal ve parasal olmayan araçlardır. Parasal isteklendirme araçları fizyolojik ihtiyaçlarla bazı sosyo-psikolojik ihtiyaçlara doyum sağlayabilecek araçlardır. Parasal olmayan araçlar ise, sosyal statü, saygı, öz varlık ve kendini gerçekleştirme gibi psiko-sosyal ihtiyaçlara doyum sağlamaya yönelik araçlardır.⁶

Örgüt, amaçlarının gerçekleştirilmesi için, üyelerini isteklendirici ve etkileyici çeşitli araçlardan yararlanmak durumundadır. Böylece bir yandan örgüt amaçları gerçekleştirilmeye çalışılırken, öte yandan bireyin ihtiyaçları karşılanmaya çalışılmaktadır. Bu şekilde uyum ve yüksek moral sağlanacağından sonuçlar daha verimli ve arzu edilen düzeyde olacaktır. Motivasyon ve moral birbirini tamamlayan iki süreçtir. Personelin motive edilmesi, aynı zamanda morali yükseltir. Bu nedenle, çeşitli yönetim kuramlarının motivasyon hakkındaki yaklaşımlarına kısaca değinmekte yarar görülmektedir.

GELENEKSEL YÖNETİM VE DENETİM GÖRÜŞÜ

Bu görüşe göre yönetim, personeli çalışmaya teşvik ve faaliyetlerini kontrol eder. Personeli yönlendirerek davranışlarını örgüt amaçlarına uydurmaya çalışır.

Douglas Mc Gregor'un "X" kuramı olarak ifade edilen bu görüşe göre, insanlar, pasif, tembel, sorumluluk almaktan kaçman, yönetilmeyi tercih eden yaratıklardır. Bunun için, yönetim personele karşı tutumunda sert olmalı, çalışmaya karşı ödüllendirilmeli ve ceza ile korkutulmalıdır.⁷

Bu kuram, en az geçerli olan insan yönetimi yaklaşımı üzerine kurulmuştur. İyi ücret, uygun denetleme yöntemleri, iletişim sistemi ve terfi yolları motivasyonda geleneksel yöntemler olup, oldukça eskidir. Bunlar gerekli, fakat yalnız başlarına yeterli değildir. Hoşnutsuzluğu giderir, işi çekici hale sokar, geçici de olsa çabalar arttırılır, fakat insanın yaratıcı yeteneklerini ortaya çıkarmazlar. Bunun için bu görüşe karşı insan psikolojisine önem veren davranışçı görüşler ortaya çıkmıştır.

DAVRANIŞÇI GÖRÜŞLER

Bu görüşe göre, insan doğuştan tembel, pasif, değişikliklere karşı direnen, sorumluluktan kaçman bir yaratık değildir. insanı böyle bir kim

⁶ Kae H. Chung, "isteklendirme Kuramı ve Araştırma", Çev. Oya Çitçi, Amme idaresi Dergisi, Aralık 1972, s. 124.

⁷ Douglas Mc Gregor, Örgütün İnsan İlişkileri Yönü, Çev. Doğan Energin, (Ankara: ODTÜ Yayın, 1970), s. 30

se olarak ele almak ve bu özellikleri insan tabiatına bağlamak yanlışır. Bireysel ve örgütsel amaçların kaynaştırılması esasına dayanan bu görüş "Y" kuramı olarak ifade edilmektedir. Buna göre, insanın-bir işte çalışması, düşünsel ve bedensel çaba harcaması çok doğaldır. İnsanlar, mutlu, güvenli ve refah içinde bulundukları bir ortamda hizmetleri severek yaparlar ve kendilerini kontrol altında bulunduracak yolları kullanırlar. Bu görüş yanlılarına göre, dış kontrol ve ceza ile korkutulma, insan çabasını örgüt amaçlarına yönelten tek yol değildir. Uygun koşullar altında, insan sorumluluk almayı da öğrenir. Örgütsel sorunların çözümünde insan, ustalık ve yaratıcılık yeteneğini gösterir. Buna göre, yönetim öyle bir ortam hazırlamalıdır ki, bu ortamda bulunan insanlar kendi amaçlarını gerçekleştirirken örgüt amaçlarını da gerçekleştirmiş olsunlar. Burada kontrol ve denetim yerine amaçlar kullanılmaktadır.⁸

SENTEZCİ GÖRÜŞ

Geleneksel yönetim ve davranışçı görüşler, insanların niçin davrandıkları için değil, nasıl davrandıkları konusuna ağırlık vermişlerdir. Sentezci görüş, ya da "Z" kuramı, insanın dinamik bir enerji sistemine sahip olduğu görüşüne dayanmaktadır.

Bu görüş de Maslow'un ihtiyaçlar piramidinden yararlanmıştır. Ayrıca, para, rekabet, takdir, cezalandırma, yönetime katılma, güvenlik gibi isteklendirme araçlarının varlığını da inkar etmez. İhtiyaçların insandan insana ve zamana göre değiştiği bir gerçektir. Ancak, insanın kompleks bir yaratık olduğu göz önünde tutulursa, davranışlarının nedenlerinin eğilimlerine göre saptanması ve yönetimin tutumunu buna uygun olarak düzenlemesi gerekir. Kabul edilebilir bir ücret ve terfi sisteminin geliştirilmesi, hizmet içi eğitim programlarının uygulanması bu görüşün uygulanabilirliğini kolaylaştıran durumlardır.⁹

DAVRANIŞLARIN TEMELİ

İnsan moralinin yüksek olması, onu etkileyen etmenlerin kendisine haz vermesine bağlıdır. İnsan, çevresi ile sürekli bir etkileşim halindedir. İnsan davranışlarının anlaşılması ve yorumlanması kolay değildir. İnsan davranışlarını etkileyen çok çeşitli etmenler vardır. Bunlar dış çevreden gelen etmenler olduğu kadar, organizmanın içinden gelen et

⁸ A.g.e s. 31.

⁹ Yahya Kemal Kaya, "Yönetimde Motivasyon", Çoğaltma, (Ankara: H.Ü. 1975), s. 2.

menler de olabilir. Bu nedenle, herhangi bir uyarıcı karşısında bireyin nasıl davranacağını kestirebilmek için, onu etkileyen çeşitli etmenler hakkında bilgi sahibi olmak gerekir. Bireyin davranışları üzerinde organizmanın biyolojik özellikleri, kendine özgü ilgi ve yetenekleri göz önünde bulundurulmalıdır.¹⁰

Bireyin geçmiş yaşamı, eğitim ve öğrenim durumu, başından geçen olaylar, deneyimleri ve alışkanlıkları bilinmelidir. Organizmanın o andaki durumu, yorgun ya da dinlenmiş oluşu, istekli isteksiz, aç ya da tok oluşu davranışlarını etkiler. Ayrıca, ısı, ışık, ses gibi fiziksel ya da sosyal çevre koşulları da bireyin davranışlarını etkiler.¹¹ Demek oluyor ki davranışların hem fiziksel ve sosyal çevreden hem de insanın içinden gelen nedenleri vardır. Bunun için davranışların nedenlerini bulmak kolay olmaz.

İnsanı tanımak, onun yaşamdan ne beklediğini, ne gibi etkiler altında davrandığını bilmekle mümkün olabilir. Genel olarak herhangi bir davranışın yapılmasında belli bir güdü üstün gelmekte, fakat o davranışı yalnız başına meydana getirememektedir. Belli bir durum karşısında insanın yaptığı davranışın nedeni, bütün ihtiyaçlarının meydana getirdiği güdü sel örüntüsüdür.¹²

İnsanın güdü sel örüntüsü devamlı değişme durumu gösterebilir. Örneğin, daha önce herhangi bir durum karşısında etkili olan bir güdü, benzer durum karşısında başka bir zaman etkili olmayabilir.¹³ Yani, bugün çok güçlü olan güdüler yarın o kadar güçlü olmayabilir. Genellikle bir kimsenin bir şeyi yapmakla sağlayacağı doyunluk derecesinin, katlanması gereken zorluğu aştığı zaman davranışa yönelmesi beklenir.¹⁴ Demek oluyor ki, insanı davranışa iten etmenler onun farklı şiddetteki ihtiyaçları, dürtüler ve güdüler olmaktadır.

İHTİYAÇ VE GÜDÜLER

Bireyi bir takım davranışlara yönelten güdüler ihtiyaçlardan doğar. İhtiyaç, insanın çevresine uyumu için gereken şartların eksikliği olarak

¹⁰ Feriha Baymur, Genel Psikoloji, (İstanbul: İnkılâp ve Aka Kitabevleri, 1969), s. 26.

¹¹ Feriha Baymur, a.g.e., s. 28.

¹² A.g.e., s. 47.

¹³ İbrahim Ethem Başaran, Eğitim Psikolojisi, (Ankara: Ayyıldız Matbaası, 1972), s. 207.

¹⁴ William H. Nevman, Sevk ve İdare, Çev. Kenan Sürgit, (Ankara: TODAİE, 1970), s. 428.

tanımlanabilir.¹⁵ Ya da "karşılanmadığı zaman acı ve üzüntü veren, karşılandığında zevk ve haz veren duygulara ihtiyaç denir." ¹⁶

İnsanları ihtiyaçlarını gidermeye yönelik davranışlarda bulunmaya iten gerginlik durumlarına güdü denmektedir.¹⁷ Gütülenmiş organizmada davranışlar, ya arzu edilen bir şeye yanaşma, ya da istenmeyen bir şeyden kaçma şeklinde olur. Gütülenmiş organizmanın faaliyeti artar, doyurulmuş organizmanın ise sakinleşir.¹⁸

GÜDÜLERİN SINIFLANDIRILMASI

En basit organik güdülerden, en karmaşık sosyo-psikolojik güdülere kadar, çok sayıda ihtiyaç ve güdü vardır. Onun için çeşitli sınıflandırmalar yapılmıştır. Psikologlar güdüler, fizyolojik, sosyal ve psikolojik güdüler olarak ayırırlar. Bir kimsenin davranışlarını bir dereceye kadar fizyolojik ihtiyaçları tayin eder. Fakat, maaş ve ücretlerin bu tür ihtiyaçları belli bir düzeye kadar karşılayabilmesi, ihtiyaç ve isteklerin güvenlik, itibar, kabul edilme, bir gruba girebilme, takdir edilme gibi sosyal ve psikolojik alanlara kaydırmaktadır. Pek çok insanın bir ihtiyaçlar hiyerarşisi bulunmaktadır. Bir ihtiyaç karşılanınca bir başkasının önemi artar ve yeni ihtiyaçlar doğar. insan, hiçbir zaman ihtiyaçlarını tam olarak gideremez ve bu nedenle de hiçbir zaman tam olarak tatmin olamaz.¹⁹

itibar (prestij) kazanma ihtiyacı bireyin bulunduğu örgütte kabul edilme durumunu gösterir ve davranışlarını önemli ölçüde etkiler. Prestij, kişinin toplum içindeki saygınlık durumunu ifade eder. Yapılan işin toplumsal prestiji, yüksek morali oluşturan en önemli faktörlerden biri olabilmektedir.²⁰ Ayrıca, insanların davranışlarına, daha yüksek gelir, sosyal statü ve saygı, güvenlik, ilerleme fırsatı, ilginç iş, yapılmağa değer bir işe sahip olma, kişisel kudret ve etkili olma, kişiliğe saygılı olma, adil, dikkatli ve sürekli bir denetim gibi faktörlerin de etkili olduğu ileri sürülmektedir.²¹ Motivasyon kuramında, insanları davranışa yönlendirmek için Maslow un ihtiyaçlar piramidine de yararlanıldığı daha önce ifade edilmişti. Maslow ihtiyaçları, fizyolojik, güvenlik, sosyal, öz varlık ve kendini gerçekleştirme ihtiyacı olarak sınıflandırmaktadır.

¹⁵ Feriha Baymur, a.g.e., s. 48-50.

¹⁶ Besim Üstünel, Ekonominin Temelleri, (Ankara: Bilgi Basımevi, 1972), s. 28.

¹⁷ Oğuz Onaran, Örgütlerde Karar Verme, (Ankara: SBF Yayını, 1971), s. 121.

¹⁸ Feriha Baymur, a.g.e., s. 50.

¹⁹ Feriha Baymur, a.g.e., s. 51.

²⁰ Öznur Us, "Memurluk Prestiji" Amme İdaresi Dergisi, Haziran 1973, s. 4849.

²¹ William Newman, a.g.e., s. 432.

Chester Bernard'ın isteklendirme yöntemlerini şöyle ifade etmek mümkündür:

1. Objektif yönlendiriciler
 - a. Maddi ödüller,
 - b. Manevi fırsatlar,
 - c. Fiziksel şartlarda değişiklik.
2. Sübjektif Yönlendiriciler
 - a. Korkutucu şartlar,
 - b. Propaganda ve ikna,
 - c. Hizmet içi eğitim.

Personel kendinden bekleneni verecek duruma getirilmedikçe yani eğitilmedikçe girilen çabalardan fazla bir şey beklemek iyimserlik olur.

SONUÇ

Moral, yönetimde verimliliğin en önemli koşullarından biridir. Özellikle kamu yönetiminde hizmetlerin etkili, verimli, süratli, ekonomik, kaliteli ve ucuz bir şekilde yürütülmesi kamu yönetiminde çalışanların üstün görev anlayışına ve yüksek morale sahip olmaları ile mümkündür. Çalışanların morali, herkesin işine karşı duyduğu sevgi ve güven duygusu ile ölçülür. Kamu yönetiminde çalışan personelin yeterli bir maaş, rahat bir yaşam, yükselme fırsatı, sosyal statü, güvenlik, iyi çalışma şartları, iyi muamele, başarı ve yetiştirme imkanı, aidiyet duygusu, imkan tanıma, karara katılma, kendine saygı duyulması gibi istekleri vardır. Bu istekler, yeterince tatmin edilmedikçe personelin düşünsel ve duygusal olarak moralinin yüksekliğinden bahsetmek zordur. Bu da hizmetlerin süratli, etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesini engeller. Örgütte huzursuzluk ve işe ilgisizlik artar. Bunun sonucu olarak da halkla ilişkiler bozulur. Halkın o örgüte karşı duyduğu sevgi, saygı, güven ve destek ortadan kalkar. Bundan da her halde örgüt zarar görür.

Yönetimde çalışan personel, farklı görüş, duygu, düşünce, istek ve değerlere sahip insanlardan oluşabilir. Bundan dolayı bu insanların yönetimden farklı beklentileri olabilir. Bu nedendir ki yöneticiye düşen görev, farklı beklentilere, niteliklere ve görüşlere sahip insanları örgüt amaçları etrafında toplamak ve verimli bir şekilde çalıştırmaktır. Bu da ancak, bireyin ihtiyaçlarıyla sistemin amaçlarının uyum içinde olduğu,

yani bireyle sistem özdeşleştiği zaman mümkün olabilir. İşte bunun için, iyi bir yönetici, çeşitli motivasyon araçlarını kullanarak örgüt amaçları ile personelin amaçlarını dengeli bir şekilde tutmaya çalışır. Diğer bir deyimle, örgütte etkililik ve verimliliği sağlamakla görevli yöneticinin, örgüt içindeki ve dışındaki insan gücünü örgüt amaçları doğrultusunda en iyi şekilde yönlendirmesi ve yönetmesi gerekir. Bunu sağlayabilen yönetici, örgüt üyelerinin moralini yüksek tutuyor ve de yüksek morale sahip personel, örgüt amaçlarını etkili bir şekilde gerçekleştiriyor ve yöneticiyi de başarılı kılıyor denebilir.

Personelin içinde bulunduğu koşullar dolayısıyla duyduğu doyum ya da doyumsuzluğun şiddeti, onun, işini, amirlerini, çalıştığı örgütü sevmesine ya da işine ilgisiz kalmasına neden olabilir. Bu bakımdan yönetici, örgütte çalışanların çabalarına yön verip, onları çeşitli isteklendirme araçları ile teşvik ederek yüksek bir morale örgütün amaçlarını gerçekleştirmeye çalışır.

Bir örgütte huzursuzluk ve işe ilgisizlik varsa, bunun nedenleri araştırılarak örgütte uyum ve huzur sağlanmalıdır. Bu da ancak, personeli iyi tanımak, onun hayattan ve örgütten ne beklediğini ve ne gibi etkiler altında davrandığını bilmekle mümkündür. Çünkü davranışların temelinde hem doğal ve sosyal çevreden, hem de insanın içinden gelen nedenler vardır. Personeli etkilemek ve istenilen davranışa yönltebilmek ancak bu nedenleri iyi bilmek ve onlara uygun davranmakla mümkün olabilir. Bu da yöneticiye düşen en önemli görevlerden biridir.

İNSAN HAKLARI VE POLİS

Yrd. Doç. Dr. Remzi FINDIKLI

GİRİŞ

İnsan hakları konusu, günümüzde dünya kamuoyunun gündemini en çok meşgul eden konuların başında gelmektedir. Çağımızda bir ülkenin uygarlık derecesi artık bilim ve teknoloji alanında gösterdiği başarılar, iktisadi alandaki gelişmişlik düzeyi ile değil, insan haklarına verdiği Önem ve saygıyla ölçülmektedir. İnsan onur ve esenliğinin en yüksek düzeyde korunabildiği bir hayat ortamına karşı giderek artan bir Özlem duyulmaktadır. İnsan hakları bu özlemin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. İnsan hakları, sadece biyolojik, ihtiyaçlardan ibaret değildir. Bunun ötesinde insanın akıl, bilinç ve yeteneklerinin elverdiği bir gelişme gösterebilmeyi, bu yeteneklerden tam olarak yararlanabilmeyi de insan hakları içinde görmek gerekir.

İnsan hakları yalnız bir ülkenin, yalnız bilim adamları ve hukukçuların ilgilendikleri soyut bir kavram olmayıp, bütün insanlığı ve bütün dünyayı ilgilendiren somut bir olay haline gelmiştir. İnsan hakları ihlallerine karşı hızla bilinçlenen bir dünya kamuoyu oluşmaya başlamıştır.

İnsan hakları denince ilk akla gelen kolluk gücü, yani polistir. Çünkü, ülke yönetimleri bir taraftan insan haklarını kolluk gücüyle korumaya çalışırken, bir taraftan da kolluk gücü, özellikle gizli polis kuruluşları ile çığnemektedirler. Hemen her ülkede yönetimlerin etkili gücü “kolluktur. Bu nedenle insan hakları denince hemen kolluk gücü ve polis çağrışım yapar. İnsan hakları belgelerinde kolluğu ilgilendiren bir çok hüküm ve maddeler bulunmaktadır. Kısaca insan hakları ile polis arasında yakın bir ilişki olduğu kabul edilmektedir. Bu çalışmada söz- konusu ilişki irdelenmeye çalışılacaktır.

I. HAK KAVRAMI

Genel olarak hak, kişinin isteyebileceği, ileri sürebileceği ve kullanabileceği bir durumu belirtir.¹ Bir başka tanıma göre hak, kanunların

koruduğu ve güvence altına aldığı davranışlardır. Hakların bütünü, hukuku meydana getirir. Buna göre hukuk, bir haklar ve sorumluluklar demeti olarak tanımlanabilir. Bu anlamda insan ile hukuk arasında yakın bir ilişki ortaya çıkar. İnsan, hak ve sorumluluk altına girebilen varlıklar şeklinde tanımlanmaktadır. Hak ve sorumluluğa konu olabilen varlıklar, yalnız insanlardır. Diğer varlıklar hakka konu teşkil etmezler. Onun için "insan hakları" tartışmalara konu edilirken diğer canlılar için aynı şey söz konusu değildir. Aslında bütün haklar, salt insan olmanın bir sonucudur. Hukuk, bu hakların korunması için vardır. Bir yerde hak yoksa veya çiğneniyorsa hukuk da yoktur. Hukuk yalnızca kanunlardan oluşmamaktadır. Hukuk bir bina ise, haklar da o binayı ayakta tutan kolonlardır. Bu kolonlardan birinin çökmesi, binanın çökmesi sonucunu doğuracaktır. Her hukuk sistemi, uygulamada önce hakların gerçekleştirilmesini sağlamakla görevlidir. Bütün haklar insan haklarıdır. Çünkü, hukuk insanlar için vardır, devlet ve toplum düzeni de gene insanlar için, insanların mutluluğunu sağlamak için vardır.²

Hak kavramının çağrıştırdığı bir başka kavram da "hürriyettir. İnsan hakları ancak hürriyet iklimi içinde gelişir. Vatan, hür yaşanacak yerin adıdır. Ancak hür ülke insanları haklarını gereği gibi kullanabilirler. Bir ülkede hürriyet yoksa, insan hakları fazla bir anlam ifade etmez. Hürriyet, belli kişi ve sınıfların malı değildir.³ Hürriyet, kanunlar çerçevesinde ve başkalarına zarar vermemek üzere kişinin istediğini yapabilme serbestisidir. İnsan haklarına ulaşmak, insanın, insan olarak özünde var olan hür olma, başkalarına kul ve köle olmama isteğinin bir sonucudur. Bu sonuca ulaşmak sanıldığı kadar kolay olmamıştır. Ancak insan hak ve hürriyetlerinin etkinlik kazanması ve dünya kamuoyunu harekete geçirmesi zamanımızda mümkün olabilmektedir.

II. İNSAN HAKLARI

İnsan hakları kavramı, insanın, insan olmak dolayısı ile devlete karşı ileri sürülebilen, devletten istenen haklardır. İnsanoğlunda doğuştan var olan hak ve hürriyetlerin toplumda bir değer kazanabilmesi için bunların tanımlanması, bir takım kalıplara dökülmesi gerekir. Bu hak ve hürriyetlerin siyasi iktidarlar tarafından açıklanması, bunların siyasi iktidar tarafından verildiği anlamına gelmez. Hürriyetlerin devletçe tanınması, onların uygulanması yönünden önemlidir. Devlet hürriyetlere hukuki şeklini verir ve onların ne şekilde uygulanacağını gösterir. Devlet bunu yaparken hürriyetleri tanıyıp açıkladığı ölçüde kendi iktidarının da sınıırım çizmiş olur.⁴

Çağımız, insan hakları çağı olmaya yönelmiştir. Bir yandan medeni ve siyasi hakların anlam ve içeriği yeni boyutlar kazanırken, bir yandan da insan haklarının iktisadi ve sosyal yanı hızlı bir değişme göstermiştir. Bilindiği gibi insan hakları bir bütündür. Bu bütünlük içinde insan hakları bir anlam taşıyabilir.

İnsan hakları doktrinde çok duyarlı bir şekilde savunulmasına rağmen, içeriği yeterince açıklığa kavuşturulmadığı gibi korunması, devletlerin geleneksel idari uygulamalarını zorlayan yeni düşünceler gerektirmektedir.

İnsan hakları yalnız kapitalist toplumlara özgü bir değerler sistemi olarak değerlendirilemez. Kapitalist sistemin özünü teşkil eden "bireycilik" bir tarafa bırakıldığında, insan hakları her toplum ve her insan için geçerli olan hayat şartlarının temelini teşkil eder.

Asırlarca özlemi çekilen insan haklarının değeri, i. ve 2. Dünya Savaşlarından alınan acı dersler ve çekilen ıstıraplardan sonra daha iyi anlaşılabilir. İnsanın korkudan uzak, varlıklı, onurlu, eşit ve hür bir yaşama ihtiyacı, belirli bir güç kazanarak insanları ortak çıkarlar konusunda birleşmeye sevketti. Birleşmiş Milletler Teşkilatı ve İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi işte böyle bir güçlü iradenin ürünüdür.

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ile insanlık yeni bir aşamaya ulaşmıştır. 1948 yılında yayınlanan bu bildiri ile dünya ilk kez, bütün insanlığı kapsayan, hiç bir ayırım gözetmeksizin herkese eşit hak ve hürriyetler tanıyan Devletlerarası resmi nitelik taşıyan bir ortak belgeye kavuşmuşlardır. Böylece insan hakları konusu, uluslararası bir sorun olarak ele alınmaya başlanmıştır.

İkinci Dünya Savaşı sırasında önem kazanan insan hakları konusu, dönemin Amerika Birleşik Devletleri Başkanı F. Roosevelt'in ünlü "Dört Özgürlük" demeciyle uluslararası alanda geniş yankı yapmıştır. Roosevelt, 6 Ocak 1941 tarihli mesajında insanlığın dört temel hak ve özgürlüğünü şöyle sıralamıştır:

- 1) Söz ve ifade özgürlüğü.
- 2) Vicdan özgürlüğü.
- 3) Yoksulluktan kurtulma özgürlüğü.
- 4) Korkudan kurtulma özgürlüğü.

Bütün dünya, bu dört temel özgürlük üzerine kurulmuş bir dünya düzeninin doğacağı günü dört gözle beklemektedir.

III. İNSAN HAKLARI VE DEMOKRASİ

İnsan haklarının uygulanabilmesi, insan hayatına en uygun sistem olan demokrasi ile mümkündür. Ancak demokrasi, sadece halkın rızasıyla, oyu ile hükümet etmek değildir. Demokrasinin var olabilmesi için, halk hakimiyetinin insan hakları ile çelişmemesi, halk iradesinin insan hakları dışına taşmaması şarttır. Halkın iradesi, insan hakları ile sınırlıdır. Sözgelimi, sırf halkın % 99'u istiyor diye düşünce, inanç ve vicdan hürriyetine tecavüz edilemez. Vicdan hürriyetine saygı göstermeyen bir rejim zaten demokratik olamaz. Demokrasi, kuvvete, çoğunluğa, imtiyaz ve çıkara dayalı bir rejim değildir. Böyle bir anlayış, ancak güçlülerin ve zenginlerin ideolojisi olur.

Demokrasi resmi ideolojiye dayanmayan, aksine çok sesliliği ilke edinen bir rejimdir. Farklı görüşlerin serbestçe yarışmasına imkan vermeyip, yalnız belirli görüş veya resmi ideoloji içinde kişilerin yarışmasına izin veren bir anlayış da demokrasi sayılmaz.

Demokrasi, ancak, halk iradesinin insan hakları çerçevesinde tezahür ettiği bir rejimdir. İnsan hakları demokrasinin özüdür. Demokrasi bu özüyle bir fazilet rejimidir. Demokrasi, aynı zamanda insan hakları ve insan kişiliğinin gelişmesine en uygun olan rejimdir.

Demokrasi, bir sosyal uzlaşma ve barış rejimidir. Ancak, insan haklarına riayet etmeden toplumda uzlaşma ve barış sağlamak mümkün değildir.

Demokrasinin temeli "hakka dayanmalıdır. Demokrasi bir bakıma kişi haklarının serbestçe kullanılabilmesidir. Demokrasinin temeli olan hakları dört grupta toplamak mümkündür. Bunlar:

- 1 — Düşünme hakkı, düşünce özgürlüğü,
- 2 — Teşkilatlanma hakkı - teşkilatlanma özgürlüğü,
- 3 — Yayma hakkı - tanıtma - propaganda özgürlüğü,
- 4 — Yaşama hakkı - inandığını inandığı gibi yaşama hakkı - din ve vicdan özgürlüğü.

Demokrasiden bahsedilebilmesi için, demokrasinin olmazsa olmaz kuralı olan bu dört temel hakkın bir kısıtlama ve baskıya tabi tutulmadan benimsenmesi gerekir. Çünkü

— Farklı görüşlerin, toplumu kendi dünya görüşlerine göre örgütlemeleri ve siyasal karar mekanizmasını etkileme yarışına girmelerini,

— Sadece özgürlükleri savunmak yerine, özgürlüklerle birlikte eşitlikleri de savunmayı,

— Adaletin sadece bir yasal düzenleme olmayıp, evrensel hak ve hukuk anlayışının tabii bir sonucu olduğu ve yasalara bu anlayışla yansımaları gerektiği görüşü, demokrasiden yana olanların ortak ilkeleri olmalıdır.

İnsan hakları artık bir ülkenin iç sorunu olarak görülmemekte, milli egemenliğin de ön şartı sayılmaktadır. Keza, uluslararası hukukun konusu sadece devletler değil, insan ve onun haklarıdır.⁵

Ülkelerin insan hakları ile ilgili en temel belgesi, anayasalarıdır. Anayasa, bir bakıma toplumsal uzlaşma metnidir. Devlet ile ülkenin vatandaşları uzlaşarak anayasayı yaparlar. Burada, esas olan devlet ile vatandaş arasında bir ayrıcalık değil, denge kurabilmektir. Böyle bir denge insan hakları açısından son derece önemlidir.

IV. İNSAN HAKLARI VE KOLLUK GÜCÜ

İnsan hakları denince ilk akla gelen husus, kolluk gücü, yani, polistir. Polis, bir hak arama aracıdır. Haksızlığa uğrayan bir kimsenin ilk başvurduğu merci, polistir. Polis, haksızlığa uğrayan kimsenin hakkını kanuni yollarla arayıp hak sahibine iade etmekle görevli bir memurdur. Polis aynı zamanda halk ile idare arasında bir tanzim müessesesidir.

Her devlet ve rejim, kendini savunacak sağlam muhafızlar ister. Bu muhafızların başında devletine bağlı, rejimine inanmış bir halk topluluğu ile iyi yetişmiş ve iyi donatılmış iç güvenlik kuvvetleri ve polis gelir. Her devletin iç ve dış güvenliğini tehdit eden tehlikelere karşı tedbirli olması tabii hakkıdır. Korunacak olan devlettir. Ancak, devletin korunması, ülkede huzur ve güvenin bedeli, insan hak ve hürriyetlerinden vazgeçmek değildir.

Polis, bir taraftan insan haklarına saygıyı sağlama, bir taraftan da halkı ve onun kuramlarını korumak amacıyla idare tarafından kendisine verilen kamu yetkisini kullanma durumunda olan bir görevlidir.⁶

Emniyet Teşkilatı Kanununa göre polis, silahlı icra ve inzibat kuvvetidir. Zabıta (kolluk gücü) devletin insan hak ve hürriyetlerine kısıtlama getiren maddi gücüdür. Bunun yanında idarenin kararlarını resen uygulama yetkisine sahiptir. Bu nitelikleriyle kolluk gücü insanlara zor kullanmaya kadar varan bir hürriyetleri kısıtlama sürecidir. Kamu

düzenini sağlama ve böylece toplum halinde yaşamayı mümkün kılma amacına dayanan bu süreç ile hürriyetleri bağdaştırma, bütün hür demokratik sistemlerin nazik bir sorunudur. Kolluk yetkilerinin sınırlarının iyi çizilmesi ve bu yetkinin kullanılmasında yetki sınırını aşmama titizliğinin gösterilmesi, özellikle çağımız hukuk devleti anlayışında büyük önem kazanmıştır.⁷

Polisin ilk akla gelen müeyyidesi, kişi hak ve hürriyetlerinin kısıtlanması şeklinde ortaya çıkar. Polislik bazı durumlarda bazı kişilere zor kullanmaya kadar varan kanuni bir sınırlama süreci olarak da düşünülebilir. Görevi itibarıyla halkın güvenliğini ve kamu düzenini sağlamakla görevli olan polis, zaman zaman halkın hürriyetlerini kısıtlama zorunda kalabilmektedir.

Karşılıklı anlayış, saygı ve hoşgörü temeline dayanan ideal bir toplumda polise ihtiyaç yoktur. Böyle bir toplumda insan haklarını kısıtlama ve zor kullanma, hiç bir şekilde haklı gösterilemez. Ne var ki, dünyamızda her gün yaşanan şiddet, anarşi, kargaşa, saldırı ve insan haklarının ihlal edilmesi, hatta öldürmeye kadar varan olaylar, caydırıcı ve önleyici bir sistemin varlığını zorunlu kılmaktadır. Bu sistem bütün dünyada polis ve diğer kolluk güçlerinden oluşmaktadır.

Demokratik toplumlar böyle bir sistemi kurarlarken şu iki nokta üzerinde dikkatli davranmak gereğini duymaktadırlar. Birinci nokta, suç ve kargaşayı engellerken, iç hukukun ve Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonunun öngördüğü temel hak ve hürriyetleri çiğneme- maye dikkat etmektir. İkinci nokta ise, polis adaylarını seçerken son derece dikkatli davranmak, polis adaylarına insan haklarına saygılı olmayı temel edinen bir eğitim vermek ve polisliğe liyakatli olanları seçmektir.

Kolluk güçleri, kendilerine verilen kamu yetkisini kullanırken insan hak ve onuruna saygılı olmak, keyfi davranmamak ve kanunların verdiği yetkinin dışına çıkmamak zorundadırlar. Yetki kavramı esasen soyut bir kavram olup ne iyidir ne de kötü. Kullanış tarzına göre yetki, iyi ve kötü olarak nitelendirilebilir. Yetki sahibi olanlar, bu yetkilerini zayıfları ezmek, keyfi davranmak ve insanlara kötü muamelede bulunmak için değil, aksine, insan haklarına saygılı, insanları haksızlıklara karşı himaye etmek için kullanmak durumundadırlar. Ancak bu takdirde yetki iyiye kullanılmış olur. Polisin faaliyetlerinde yetki ve sorumluluğun dengeli olması gerekir.

Ne var ki, polisin sahip olduğu yetkiler zaman zaman amacı dışında kullanılmakta, hiç arzu edilmemesine rağmen insan hakları ihlal edil-

inektedir. Polis, suçlu gördüğü bir kimseyi gözaltına alabilir. Ancak, polisin bir kimseyi gözaltına alması o kişinin mutlaka suçlu olduğunu göstermez. Kişinin suçluluğu mahkemece hükme bağlanmadıkça kişi suçsuzdur. Nitekim "Beraati zimmet asildir" kuralı vardır. Yani, bir kişinin suçlu olduğu suç delilleriyle birlikte mahkemece kararlaştırılmadıkça kişi suçsuzdur. Kişinin suçsuzluğu esastır. Polisin bir kimseyi gözaltına alması bir ceza değil, idari bakımdan bir kolaylık ve tedbirdir. Bunun yanında yanlış uygulamalara da günlük hayatta zaman zaman rastlanmaktadır. Önemli olan bu yanlışlıkları asgari düzeye indirmek, insan haklarına saygıyı her şeyin üzerinde tutmaktır. Zaten medeni bir toplumda polisten beklenen de budur.

V. KOLLUK YETKİSİNİN SINIRLARI

İnsan hak ve özgürlüklerinin söz konusu olduğu her alanda kolluk güçlerine bir takım yetki ve görevler verilmiştir. Ancak bu yetki ve görevlerin belirli sınırlar içinde kullanılması da yine bazı esaslara bağlanmıştır. Bu esaslar şunlardır: 8

1) Anayasa ve Kanuni Sınır

Kolluk güçlerinin yetkileri esasen kanunlarda belirtilmiştir. Hukuk devletinde temel haklarla ilgili düzenlemelerin kanunlarla yapılması bir zorunluluktur. Bu düzenlemelerin başında anayasa gelir. Anayasa, insan haklarının en güçlü hukuki güvencesidir. Anayasa, hak ve hürriyetlerin hangi nedenlerle ve hangi ölçülerle kısıtlanabileceği konusunda bazı sınırlar getirmiştir. Bu arada zabitanın kullanabileceği yetkileri de sınırlandırmıştır. Anayasa ayrıca bazı hürriyetlere daha çok önem vererek onların kısıtlanması hususunda zabıtaya hiç bir yetki tanımamıştır. Sözgelimi, haberleşmenin gizliliğine dokunmaya zabıta yetkili değildir. Ayrıca, anayasa, temel hakların özüne dokunulamaz hükmünü getirmiştir.

2) Amaç

Bilindiği gibi kolluk görevi yapan polisin amacı, kamu düzenini korumak, güvenliği sağlamaktır. Polise bu amacı gerçekleştirmesi için yetki verilmiştir. Kamu düzeni, kamu güvenliği ve esenliği dışında kullanılan yetkiler ve zabıta işlemleri hukuka aykırı sayılır.

3) Sebep

Kolluk tedbirleri, ancak, kamu düzenini ve güvenliğini bozacak nitelikte olan gerçek bir tehlikenin varlığı halinde kanuna uygundur. Ortada böyle bir tehlike yokken konulan zabıta tedbirleri sebepsiz olup gereksiz bir hürriyet kısıtlamasıdır. Düşmanlık veya siyasi sebeplerle alınan kolluk tedbirleri kanunsuzdur.

4) Ölçülülük

Kolluk tedbirleri, kolluğun kullandığı araç ve yetkiler, önlenmek istenen tehlikenin ağırlığı ile orantılı olmalıdır. Tehlikenin önlenmesi için gereğinden daha ağır ve sert tedbirler, hak ve hürriyetlere tecavüz demektir. Kolluk güçleri, kamu düzeni ve güvenliğini sağlamak için mümkün olduğu kadar hafif tedbirlere başvurmalıdır. Sorgulama sırasında işkence, dayak ve diğer fiziki yollara gidilmemeli, insanın onur ve gururu rencide edilmemelidir.

5) Yer ve Zaman Şartları

Kolluk güçlerinin yetkileri, yer ve zamana göre değişir. Sözgelimi umuma açık yerlerde polisin yetkisi geniş, konutlarda ise, dardır. Yine savaş, sıkıyönetim ve olağanüstü hallerinde kolluk güçlerinin yetkileri geniş iken, normal zamanlarda dardır. Bu cümleden olarak polis, bazı faaliyetleri gündüz yasaklayamazken gece yasaklayabilir.

6) Kolluk Güçlerinin Zor (Cebir) Kullanması

Kolluk güçleri kamu güvenliğini sağlayabilmek için bazı hal ve şartlarda zor kullanabilir. Ancak, zor kullanma, polisin en son başvuracağı bir çaredir. Bunu da kamu düzenini bozan hareketlerin yetersiz kalması durumunda yapabilir. Cebir kullanıldığı zaman da, kişiye en az zarar verecek şekilde, kişi hak ve hürriyetlerine olabildiğince saygılı olmak gerekir. Zor kullanmanın en şiddetlisi silah kullanmadır. Silah kullanmanın hangi durumlarda olabileceğini kanunlar açıkça belirtme gereğini duymuştur.

Genel olarak kolluk güçleri önleyici, caydırıcı görevlerini yaparken direnme veya silahlı saldırı ile karşılaştıklarında kademeli olarak zor kullanabilir veya silah kullanabilirler. Zor kullanmadan amaç, bedeni kuvvet, maddi güç ve kanuni şartlar gerçekleştiğinde her çeşit silah kullanma yetkisidir.

1980 yılından sonra yapılan kanuni düzenlemelerle kamu düzenini korumak ve kamu güvenliğini sağlamak için suç işlenmeden önce kolluk

165 kuvvetlerine geniş yetki ve görevler verilmiştir. Bu yetki ve görevlerden doğrudan kişilik haklarına yönelik olanlar kimlik kontrolü, gözaltına alma, arama yapma ve zor kullanmadır.⁹

Polisler, Polis Vazife ve Salahiyet Kanununa göre (m. 17) kimliklerini göstererek kişilere kimliğini sorabilir. Kimlik ibraz edemeyenler, gerçek kimliği ortaya çıkana kadar 24 saati geçmemek üzere polis tarafından gözaltına alınabilir.

Anayasanın 19. maddesinde "güvenlik tedbirlerinin yerine getirilmesi gerekçesiyle kişilerin özgürlüklerinden yoksun bırakılabileceği" hükmü getirilmiştir. Buna göre genel kolluk güçleri yargıç kararı olmadan ve suç işlenmeden önce, suç zanlısı kişileri yakalayıp gözetim altına alabilmektedir. Kolluk güçleri kamu düzenini ve güvenliğini sağlama ve bu arada kişilerin güvenliğini koruma amacıyla gözaltına alabilmektedirler.

SONUÇ VE ÖNERİLER

İnsan hakları konusu, çağımızın en etkili ve duyarlı kavramlarından biri haline gelmiştir. Bu kavram artık herkesin kendi tarafına çekebileceği ve ne olduğu belirsiz bir kavram değildir. İnsan hakları kavramı, insanların binlerce yıllık mücadeleleriyle kazandığı bir haklar bütünüdür. Ancak, ilk defa 1948 yılında Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesiyle ifadesini bulmuştur. Bu beyanname ile insan hakları evrenselleştirilmiştir. Ayrıca, Avrupa Devletlerini bir Avrupa Konseyi Kurmaya iten yine insan haklarının ve insanlığın yüksek ideallerinin gerçekleştirilmesidir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, insan haklarının korunmasında polislerin gerek kişisel gerekse toplu olarak oynayabilecekleri role dikkat çekerek diğer vatandaşlara tanıdığı hak ve hürriyetleri aynen polislere de tanımıştır. Bu hak ve hürriyetler şunlardır : "Düşünce, vicdan ve din hürriyeti hakkı", "düşünceleri açıklama hürriyeti", "toplantı yapma ve dernek kurma hakkı", "mesleki çıkarlarını korumak amacıyla sendika kurma ve başka sendikalara katılma hakkı." Konsey, aynı zamanda üye devletlerin polis eğitimini ilk hedef seçmiştir.

Günümüzde hep polisin vatandaşa güler yüzle davranması, her fırsatta vatandaşın yanında ve ona yardımcı ve insan haklarına saygılı olması beklenmektedir. Oysa insan haklarına saygıyı ve güler yüzü sadece polisten beklemek yanlıştır. Polisle birlikte herkesin insan haklarına saygılı olması, polise yardımcı olunması ve onun işinin kolaylaştırılması gerekir. İnsan hakları ancak böyle bir işbirliği ile güvence altına alınabilir.

İnsan haklarını polise havale etmek doğru bir davranış değildir. Polis idarenin emrinde ve hizmetinde olan bir birimdir. İdarenin aldığı kararları yerine getirmeye çalışan ve bu nedenle halkla en çok karşı karşıya gelen görevli polistir. Şüphesiz bu karşı karşıya gelişte insan hakları bakımından istenmeyen olaylar meydana gelmektedir.

Polisin varlık sebebi, haklıyı haksıza karşı korumaktır. Ancak, günümüzde "haklı" kavramının anlamı değişik yorumlara yol açmaktadır. Kim güçlü ise haklı, kim güçsüzse o da haksız sayılmaktadır. Oysa haklı olan güçlü, haksız olan güçsüzdür. Bu durum günümüz dünyasında sadece insanlar açısından değil, devletler açısından da geçerlidir. İnsan hakları esprisinin altında yatan temel unsur, hakkı ve haklıyı ortaya çıkarmaktır. Polis olgusu işte güçsüzün hakkım, haksız güçlüden almak için vardır. Zengin - fakir ayrımı yapılmaksızın herkesin eşit bir şekilde hakkının teslim edildiği bir toplum, insanlığın yegane ideali olmalıdır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- 1) Anıl Çeçen, Demokrasi ve İnsan Hakları, İnsan Hakları Yayını, Ankara, 1983, s. 15-16.
- 2) Anıl Çeçen, İnsan Haklarının Düşünsel Boyutları, TODAİE, 1981, s. 12.
- 3) T. Zafer Tuna ya, İnsan Derisiyle Kaplı Anayasa, 2. baskı, ARBA yayını, İstanbul, 1988, s. 81.
- 4) İlhan Akın, Temel Hak ve Özgürlükler, İstanbul, 1964, s. 27; Güney Dinç, İnsan Haklarına Uzanmak, SAY yayınları, Ankara, 1986, s. 12.
- 5) Süleyman Öcalan, İnsan Haklarının Tarihi Gelişimi, TODAİE, 1988, s. 1.
- 6) J. Alderson, İnsan Hakları ve Polis, çev. İhsan Kuntbay, TODAİE, 1989, s. 15.
- 7) Metin Kıratlı, Koruyucu İdari Hizmetler, TODAİE, 1973, s. 40.
- 8) Aynı eser, s. 40-43.
- 9) Yusuf Eğritağ, İnsan Hakları Açısından Kolluk Görevleri (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) TODAİE, 1989, s. 77.

TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ (BÜROKRASI) SİYASAL İKTİDAR İLİŞKİSİNİN EVRİMİ

Dr. Rafet ÇEVİKBAŞ

Söz konusu ilişkilerin evrimini, Türk toplumunda önce Osmanlı dönemi ve Cumhuriyet dönemi, daha sonra Cumhuriyet dönemini de 1923- 1950 tek partili dönem ve 1950'den sonraki çok partili dönem olarak ikiye ayırıp inceleyeceğiz.

1. Osmanlı Dönemi (1923'e Kadar)

Osmanlı toplumunun sultan ve çevresindeki egemen grup ile halk yığınlarından meydana gelen ikili bir sınıf yapısına sahip olduğu söylenebilir.¹

Yürütme - yönetme kurumu, Osmanlı padişahının kulları statüsündeki Müslüman olmayan kişilerden meydana gelmiştir. Hür doğan Müslümanlar ise, yargı kurumu içinde yer alarak; dini, eğitsel ve sadece yargı işlevlerinden sorumlu olan görevleri yerine getirmişlerdir.²

Osmanlı İmparatorluğunda, padişahın uyruklarının siyasi sistemde hiç rolleri olmamıştır. Bunu sağlamak için de, genelde iki tedbir düşünülmüş ve uygulanmıştır. Birinci tür tedbir dizisi, dini bürokrasi ile ilgili olup, eğitim yolu ile padişaha sadık ve dinsel normları benimsemiş bir bürokrasi yaratma yoluna gidilmiştir. İkinci tür tedbir dizisi ise askeri ve sivil bürokrasi ile ilgili olup, yine aynı amaca yönelmiş eğitim sisteminin yanında, söz konusu bürokratların, siyasi güç sağlayacak sosyo-ekonomik kökene veya tabana sahip olmamalarının sağlanmasına özenle çalışılmıştır.³

¹ Gencay Şayan, Türkiye'de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasi İdeoloji. (Ankara: TODAİE, 1974), s. 70.

² Richard L. Chambers, The Civil Bureaucracy: Turkey, Robert E. Ward ve Dankwart A. Rustow (der.) Politicil Modernization in Tapan and Turkey (Princeton, N.S., 1964)ün içinde s. 302-303

³ Metin Heper, Bürokratik Yönetim Geleneği, (Ankara: O.D.T.Ü. İdari Bilimler Fakültesi Yayını, No: 23, 1974), s. 36.

Bu tedbirler sonucunda, medrese öğrencilerinin hepsi Müslüman ailelerden gelmişler ve mezuniyet sonrası dini bürokraside görev almışlardır. Asker ve sivil bürokratların kökeni ise, Müslüman aileler olmayıp, diğer bütün grupların toplumla din, aile, meslek gibi bağlan olduğu halde, söz konusu sivil ve asker bürokratların toplum ile bu tür bağları kesilerek tamamen padişaha bağlı olmaları sağlanmıştır.⁴

Osmanlı imparatorluğunda tamamen padişaha bağlı bu asker ve sivil bürokrasi mensupları, özel surette toplanıp eğitilen kul ya da esir kökenli diyebileceğimiz Hristiyan çocuklarından oluşturulmuştur. Bu yüzden merkezdeki asker ve sivil bürokrasi örgütüne "kapıkulları" denmiştir.⁵

Konumuz açısından, Osmanlı dönemindeki siyasal yaklaşım, Osmanlı sisteminde rejime muhalefet, ancak padişahın sonra en büyük ve örgütlenmiş güç olan sivil ve askeri bürokrasiden gelebileceği düşüncesi ile bütün güçlerin padişahın toplandığı mutlak bir hükümet sistemi ortaya çıkarılmıştır.⁶

Çünkü Osmanlılarda tımar sistemine dayanan vergi sistemi ile padişah ve bürokrasinin üretime büyük ölçüde el koyması, siyasal sistemden otonom grupların güçlenmesini olanaksız kılmış ve giderek yeni kurumlar ve yeni norm kaynaklarının ortaya çıkışı güçleşmiştir.⁷

Böylece Osmanlı - Türk Devletinin ilk kurumlaşma aşamasında bürokrasi, siyasal bakımdan güçlü padişahlara bağlı ve siyasal sistemin etkin bir ögesi olarak oluşmuştur.⁸ Ancak "İdare edenler" ve "idare edilenler" olarak kesin çizgilerle iki kategoriye ayrılan Osmanlı statik ve ikili sosyal yapısı, 16. yüzyılın ikinci yarısından itibaren çözülme sürecine girmeye başlamıştır. Çözülme sürecinin temelinde idare edenlerin ekonomik kaynaklara gereksinmelerinin artması ve mevcut kaynakların bu gereksinmeyi karşılayamaması yatmakta olup, bunun sonucunda padişah ve saray çevresinin dışında kalan söz konusu idare edenler (askeri, sivil ve dini bürokrasi), padişahın bağımsız siyasal yaklaşımlar geliştirmeye başlamışlardır. Devletten bağımsız ve kendi normlarını ka

⁴ Niyazi Berkes, *The Development of Secularism in Turkey*, (Montreal, 1964), s. 12.

⁵ Geoffrey Lewis, *Turkey*, (New York, 1959), s. 26-27.

⁶ Heper, a.g.e., s. 39.

⁷ Kemal H. Karpat, *The Land Regime, Social Structure and Modernization in the Ottoman Empire*, WR. Polk ve R.L. Chambess (der.) *Beginnings of Modernization in the Middle East*'in içinde (chicaap, 1968), s. 72-74.

⁸ Metin Heper, "Osmanlı - Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasal Rolü : Kamu Yönetimi Kuramı Açısından Bazı Gözlemler." *Amme İdaresi Dergisi*, VI (Haziran, 1973), s. 39.

bul ettirebilecek güçlü girişimci orta sınıfların da gelişmemiş olması nedeniyle, asker, sivil ve dini bürokrasiler ilk kurumlaşma örüntüsüne ters düşecek siyasal yaklaşımlar benimseyebilmişlerdir. Sivil bürokrasi, ilk kurumlaşma aşamasında idare edenler grubu içinde görelî olarak önemsiz bir yere sahipken, çözülme süreci boyunca askeri yenilgilerin bir sonucu olarak önemi artmıştır.⁹

Osmanlı İmparatorluğunun ilk kurumlaşma örüntüsünün bozulması aşamasında (16. ve 18. yüzyıllar), bürokrasi, görelî olarak aciz ve “yiyici” bürokrasi görünümündedir. Bu dönemde bürokrasinin etkinliğini kırmak için III. ve IV. Murad'lar, bürokrasiyi bizzat yolsuzluk içine itme yolunu denemişlerdir.¹⁰

Osmanlı toplumunun çözülme sürecine girmesinden itibaren yaklaşık iki yüz yıl sonra, III. Selim tahta çıkmış (1789) ve bu tarihle I. Meşrutiyete kadar uzanan yıllar içinde ise, çözülme sürecini durdurma çabaları sonucu, “Bürokratik Yönetim Geleneği” diye adlandırılan bir siyasal olgu doğmuş ve gelişmiştir.¹¹

“Bürokratik Yönetim Geleneği” ya da “Tarihi Bürokratik İmparatorluk Geleneğinin hakim olduğu siyasal sistem ise, bürokrasinin siyasal sistem içinde otonomi kazanması ve bürokrasinin üst kademelerinin ülkenin kaderini tayin edecek siyasal mücadelelerin odak noktasını oluşturması olarak anlaşılmaktadır.¹²

Bu dönemle, bazı alanlarda Avrupa'nın üstünlüğü kabul edilmeye başlanmış ve batıdan önce bazı tekniklerin sonra da bazı kumruların aktarılması yoluna gidilmiştir. Bu sürecin etkisiyle laik kanun ve diğer kuralların egemen olmasıyla değişmesi kaçınılmaz hale gelmiş olan alanları; emredici, daha da kötüsü katı-hurafeci İslami geleneklerden kurtarmak ve bu alanlarda yapılacak yeniliklerin modellerini batıdan alabilmek için laik eğitim gerekli görülerek laikleşme yolunda önemli adımlar atılmıştır. Laikleşmenin gerçekleştirilmesi ölçüsünde de, laik bürokratik kurumlar çerçevesinde bürokratik yönetim geleneğinin gelişebilmesi için uygun bir ortam yaratılmıştır.¹³

Yeni stratejik karara uygun bir şekilde, statik bir toplum kavramından uzaklaşılmaya başlanarak, geliştirilen siyaset ve programların

⁹ Heper, Bürokratik Yönetim Geleneği, s. 43,44,52.

¹⁰ HAR. Gibb ve Harold Bowen, Islamic Society and the West: A Study of the impact of Western Civilization on Moslem Cultures in the Near East. (Cilt 1, Bölüm 1, Londra, 1950), s. 182.

¹¹ Heper, Bürokratik Yönetim Geleneği, s. 53.

¹² Heper, Osmanlı Türk Devletinde Bürokrasi, s. 30.

¹³ Heper, Bürokratik Yönetim Geleneği, s. 54-57.

şeriata uygun olması gereği terk edilmeye başlanmış, böylece tek kriterin akıl olması gerektiği kabul edilerek, eğitime büyük önem verilmeye başlanmıştır. Bu gelişmeler sonucunda siyaset yapımının da laikleşmesi bir tür demokratlaşma sayılabilirse de çünkü artık toplumdaki her (dini) grup kanun önünde eşit olacaktı siyaset yapımcıları daha çok sivil bürokrasiden oluşan elit gruplardı. Yalnız bu dönemde siyasetin, parlamento (yasama) yolu ile değil, genellikle yürürlükteki kanun ve adaletlerin sistematik bir biçimde yazılı kanunlar haline getirilmesi olan "kodlaştırma" usulü ile yapıldığı görülmektedir.¹⁴

Siyaset yapımında ilke olarak padişahın sorumlu olmasına karşılık, yasama işlevini, "Dâr-ı Şurayı Babı Âli" ve "Vala Ahkâm-ı Adliye" gibi, kökeni eski Meclis-i Meşverete giden bakanlıklar üstü çeşitli kurullar yapmakta ve bu kurulların üyeleri de sivil bürokratlardan oluşmaktaydı.¹⁵

Böylece Tanzimat'ın ilanından (1839) I. Kanun-ı Esasiye kadar (1876) olan dönemde, birinci derecede sivil, ikinci derecede de askeri bürokrasinin bağımsız bir siyasal tutum geliştirdikleri ve siyaset uygulayıcısı olmaktan çok siyaset yapma özelliği ağır basan bir kurum oldukları görülmektedir. Bu dönemde III. Selim ve II. Mahmut'un siyasal karar sürecini İslami normların etkisinden kurtarmaya ve laik kriterlerle bu sürece katkıda bulunacak bir kadro yetiştirmeye çalışmaları bir siyasi grup olan Eski Osmanlıları ortaya çıkarmıştır.¹⁶

Eski Osmanlılar, bürokrasinin bağımsızlığını sağlayabilmek ve kendi modernleşme programlarını gerçekleştirebilmek için otoriter bir devlet idaresi sistemi geliştirmişler, ancak bu tutuma çok geçmeden bir tepki olarak "Genç Osmanlılar" muhalefet etmişlerdir. Genç Osmanlılar döneminde ise Cumhuriyetin ilk döneminin (1923 - 1950) bürokratik fikri temelleri atılmış ve bu temeller Cumhuriyet devrinde gelişmiş ve güçlenmiştir. Bunun yanında Genç Osmanlılar aynı zamanda, II. Abdülhamit dönemine bir tepki olarak da ortaya çıkmışlardır. Çünkü Abdülhamit'in tahtta bulunduğu dönem boyunca (1876-1909) bürokratik yönetim geleneği güç yıllar yaşamıştır. Bu dönemde stratejik karar olarak, batılılaşmayı terk etmek ve yerine İslâm uygarlığı getirilmek istenmiş

¹⁴ Berkes, a.g.e., s. 95,133,160.

¹⁵ Stanford J. Shaw, "The Central Legislative Councils in the Nineteenth Century Ottoman Reform Movement Before 1876), International Journal of Middle East Studies, (1970), s. 51-84.

¹⁶ Stanford J. Shaw, "Some Aspects of the Aims and Achievement of the Nineteenth Century Ottoman Reformes", in polk ve Chambers (der.) Beginnings of Modernization in the Middle East. s. 32.

tir. Böylece hem Eski Osmanlıların laik siyasetini hem de Genç Osmanlıların liberal siyasal özelemlerini reddetme yolu seçilmiştir. Ancak bütün güçlüklerle rağmen Bürokratik Yönetim Geleneğinin temel özellikleri, Abdülhamid döneminde de daha çok yükseköğretim kurumlarının etkisiyle devam etmiş ve hiç bir zaman tamamen ortadan kalkmamıştır. Buna karşılık Bürokratik Yönetim Geleneğine sahip bürokratlar, etkin bürokratik mevkiler işgal etmekten uzak tutulmuşlardır. I. Dünya Savaşından sonra aynı çizgide hareket eden Genç Türklerin (1909- 1918) sahip olduğu hükümetlerin düşmesinden sonra da itilafçı İstanbul hükümetleri, bir ölçüde yeni gelenekçiliği benimsedi. Askeri bürokrasi ise Anadolu'da Bürokratik yönetim geleneğini sürdürdü. Kurtuluş Savaşından sonra hükümet bir süre askeri-siyasal grupların elinde kaldı. Daha sonra siyasal hayat bürokratlarla sarak sivil bürokrasi önem kazanmış ve Bürokratik Yönetim Geleneği daha da güçlenerek devam etmiştir. Birinci Cumhuriyetin ilk yarısında canlanan ve güçlenen bürokratik yönetim geleneği, çok partili hayata geçişle beraber önemli engellerle karşılaşmıştır. Bunlar, batılılaşma sürecine girildiğinden beri karşılaşılan en ciddi engeller olmalarına karşılık, bürokratik yönetim geleneği 1940'ların ortasından 1960 devrimine kadar uzanan çalkantılı bir dönemi bir anlamda atlattırmayı başarmıştır. Daha sonraları ortaya çıkan 1960 ve 1971 siyasal olguları da bürokratik yönetim geleneğinin devamı olarak yorumlanmıştır. Temelde, Osmanlı - Türk devletinin bürokratik gelişiminde ilk göze çarpan özellik, "İslâmî" ve "laik" ilkeler çerçevesindeki devamlı çatışma olarak kendini göstermektedir.¹⁷ Bunun yanında, tüm feodal toplumlarda yönetsel ve siyasal işlevlerin özdeş olduğu kabul edilen genel çerçeve içinde, Osmanlı düzeni de siyaset yönetim özdeşliğine örnek gösterilebilir özellikle olmaktadır. Yani Osmanlı İmparatorluğunda siyasal ve yönetsel işlevler arasında farklılaşma olmamış, hatta bu işlevsel farklılaşmanın temel kurum sayabileceğimiz yasama organının 1876 da açılmasından sonra bile, siyasal tercihlerin son aşamada yönetsel kadrolarca yapıldığına bile tanık olunmuştur.¹⁸

Osmanlı döneminin bürokrasi sürecini bir de sosyo-ekonomik açıdan inceleyerek özetleyecek olursak: Osmanlı toplumunun sultan ve çevresindeki egemen grup ile halk yığınlarından meydana gelen ikili bir sınıf yapısına sahip olduğuna daha önce değinmiştik. Sultanın çevresinde bu egemen grubu oluşturan bürokrasi, toprak üzerinde özel mülkiyet

¹⁷ Heper, Bürokratik Yönetim Geleneği, s. 17,71,75,76,81,82,88,121,141.

¹⁸ Gencay, Şayian, Günümüz Mülki Amirlik Sistemini Nitelendiren Bir Eğilim: Siyasal - Yönetsel Yapı Bütünleşmesi, Kurthan Fişek, (ed.), Türkiye'de Mülki İdare Amirliği İçinde, (Ankara, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi : 1, 1976), s. 41-42.

sahibi durumuna gelerek adeta aristokratik, dar ve kapalı bir sınıf özelliği göstermiş, değişen üretim yapısına bağlı olarak da yeni bir orta sınıf ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Bu orta sınıfın bir kesimini de, yabancıların Osmanlı imparatorluğu içindeki gayri Müslimlerle ekonomik işbirliği içine girmelerinin bir sonucu olarak azınlıklar meydana getirmiştir. Böylece emperyalizmin de etkisiyle Avrupa ekonomisi ile bütünleşerek kapitalist üretim biçimine dötüşen Osmanlı ekonomisi, dışa bağımlı bir bale gelmeye başlamıştır. Ancak Osmanlı toplumu içinde yönetici grubu meydana getiren lâik, batı eğitiminden geçmiş Türk aydınları, bu sürece karşı çıkmışlar ve azınlıklar arasında uyanan burjuva milliyetçiliği, Türkler üzerinde de etkide bulunarak milli bir kapitalizmin nasıl kurulacağı düşünölmeye başlanmıştır. Böylece bürokrasi içinde, bir taraftan geniş ölçüde toprak mülkiyetini kontrol eden ve yüksek yönetim pozisyonlarını elinde tutan kesim yanında, orta sınıflardan gelen yeni, modern, temelinde uzmanlaşmayı sağlayan eğitim sistemi bulunan görevleri yürüten ve daha çok bürokrasinin orta kademelerinde bulunan radikal kesim yer almıştır. Bürokrasi içinde görölen bu iki yönlü farklılaşma, toplum yaşamında çok önemli bir yer tutmuş ve siyasal alana önemli bir takını yeni ideolojilerin yerleşmesine sebep olmuştur.¹⁹

Bu yüzden Osmanlı toplumunda yönetici ve fonksiyonları her zaman önemli bir tartışma konusu olmuş ve Osmanlı İmparatorluğunun son iki yüzyıllık devrinin yönetim sistemini değıştirerek bu yolla çöküşün önlenmesine çalışılmıştır. Bu düşünce içinde de yetenekli yüksek yönetici ihtiyacı daha 17. yüzyıldan itibaren kendini göstermeye başlamıştır.²⁰

2. Cumhuriyet Dönemi

Bürokrasinin geçirdiği değışim süreci ya da siyasal iktidarlara olan ilişkileri bakımından, Türkiye Cumhuriyeti dönemini, genelde aralarında nitelik farkı bulunan iki ayrı döneme ayırarak; 1923-1950 tek parti dönemi ve 1950 sonrası çok partili dönem olarak daha berrak bir şekilde inceleyebiliriz.

2.1. 1923-1950 Tek Partili Dönem

Türkiye Cumhuriyetinin ilk yıllarında yeni siyasal kadro, Atatürk ve arkadaşlarından oluşan küçük bir çekirdek grubun büyüerek gelişmesinden ortaya çıkmıştır. Bu kadronun kökeni kurtuluş savaşının lider

¹⁹ Seylan, Türkiye’de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji, s. 70-73.

²⁰ Gencay Seylan, "Türkiye’de ve Yabancı Ülkelerde Yüksek Memurlar Sorunu", Amine İdaresi Dergisi, V (Mart, 1965), s. 52,

liğini yapan bir avuç seçkinden oluşmaktaydı. Daha çok Atatürk'ün yakın çevresi, genelde İttihat ve Terakki döneminin askeri bürokrasisine mensup kimselerden meydana gelmekteydi. Atatürk ve yakın çevresindeki asker-sivil bürokratlar, kurtuluş savaşından sonra son derece radikal, stratejik ve yasallaştırma kararları almışlardır. Buna göre Türk toplumu İslâmi geleneklere son vererek, artık İslâmi gelenekleri siyasi karar verme kriteri olarak kullanmayacak, bunun yerini eğitim ve hukuk ilkeleri alacaktır. Daha sonraları İnönü'nün başında olduğu sivil bürokrasi ise, bu kararları kurumsallaştırma görevini yüklenmiştir. Böylece bürokratik yönetim geleneği, siyasal-askeri elit tarafından canlandırılarak, milliyetçilik, halkçılık ve laiklik ilkeleri üzerine kurulmaya başlanmıştır. Bu amaçla üç bürokrasi arasında önce askeri bürokrasi kullanılmış, kurtuluş savaşının bitiminden sonra askeri bürokrasinin rolü azaltılıp sivil bürokrasiye önem verilmeye başlanmış, dini bürokrasi ise yeni yasallaştırma kararı uyarınca tamamen önemsiz bir kurum şekline getirilmeye çalışılmıştır.²¹

Bunun yanında Cumhuriyet dönemi bürokrasisinin değişim ve konumuna, o zamanki sosyo-ekonomik olgular da etkiye bulunmuştur. Daha önce sözünü ettiğimiz gibi, Kemalist devrimi yapan asker ve sivil bürokrasi, köken olarak orta sınıflardan gelmekte olup, kendine özgü bir dünya görüşü ve devrim felsefesi geliştirmiştir. Kemalist devrim görüşü, burjuva devrimini yapan girişimcilik değerleri ile ilgili herhangi bir inanç ve norm benzerliği göstermemektedir. Osmanlı toplumu özellikle 19. yüzyıl ortalarından itibaren kapitalistleşmeye başlamış, ancak girişimci sınıf azınlık grupları arasında gelişme imkanı bulabilmiştir. Cumhuriyetin ilan edildiği 1923 yılında Anadolu'nun sınıfsal yapısı da bir burjuva sınıfını henüz güçlü olarak ortaya çıkaracak bir özellikte değildi. Toplumdaki egemen güçler yarı-feodal özellikler gösteren toprak sahibi eşraf ile bürokrasiden oluşmaktaydı. Böylece girişimci sınıfın zayıflığı ve güçsüzlüğü nedeni ile bürokrasi, genel yönetim dışında temel endüstriyel, tarımsal girişimleri örgütlemek, yönetmek ve altyapı tesislerini kurmak gibi çok daha karmaşık, ekonomik ya da sosyal nitelikli fonksiyonlar yükümlenmiştir. Bunun sonucu olarak, toplumda modern ve laik eğitimden geçmiş kimseler için tek veya en büyük işveren devlet olmuş ve söz konusu kişiler bu yolla bürokrasiye katılmayı tercih etmişlerdir.²²

Böylece bürokrasinin hem milli kurtuluş savaşındaki öncülüğü ve daha sonra da iktidara sahip çıkması, hem de toplumda yüksek statüye

²¹ Heper, Bürokratik Yönetim Geleneği, s. 89,96,100,101,119.

²² Şayan, Türkiye'de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji, s. 74,75.

sahip ve modernleşme etkeni olan lâik, batılı eğitim görmüş kişilerin başka iş alanı olmaması nedeni ile bürokrat olmaları, bürokrasinin toplumsal prestijini çok fazla arttırmış, mülkiyet sahibi yukarı sınıflar için de cazip hale gelmiş ve onlarla kaynaşmıştır.²³ 1923-1950 yılları arasında Türk siyasal hayatına egemen olan güç ve kurum Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) olup, 1946 yılına kadar tek parti olarak iktidarı elinde tutmuştur. Her siyasal sistemin etkinlikle işlevini sürdürebilmesi için, o sistemde toplumsal güçlerin, ağırlıkları oranında yer alması en gerçekçi ve tutarlı yol olmaktadır. Bu nedenle Cumhuriyetin başlangıç yıllarında en etkin güç olarak bürokrasi gözüktüğünden, CHP de, örgütünde büyük ölçüde bürokrasiye yer veren bir parti niteliği taşımıştır.²⁴

Nitekim CHP'nin saflarında bürokratlar büyük ölçüde görev almışlar ve CHP adeta bürokrasinin partisi olarak tanınmıştır. Bu nedenle 1950'lere kadar Türkiye'de siyasal iktidarın ve yönetimin aynı ellerde toplandığı görüşü hâkim olmaktadır.²⁵

Zaten siyasal iktidara hâkim olan üst kademe bürokratların siyasal yaklaşımları, siyasal elitin yaklaşımından farklı olmayıp, üst kademe bürokratlarını siyasal elitten ayırmak güçleşmiştir. Bu iki grup elit, bir grup ayan ve eşrafla iş adamları tarafından sadece ekonomik çıkar gözetilerek desteklenen kapalı bir klik kurmuş durumdadırlar.²⁶

Öte yandan, dönemin ilginç ve ilk bakışta çelişkili görülen boyutları da karşımıza çıkmaktadır. Örnek olarak; 1924 Anayasası ile parlamenter bir düzen kurulmaya çalışılarak, siyaset-yönetim ayrılığının temelleri atılmış, ancak bu temelin üstüne bina çıkılmamış ve siyasetle yönetim arasındaki organik bütünlük korunmuştur. Yani CHP'ni bürokrasinin siyasal örgütü ya da bürokrasiyi CHP'nin yönetim örgütü olarak gösteren bu dönemde, bürokrasi ve hatta tüm devlet memurları, işlevlerini, siyaset-yönetim ayrımı gözetilmeyen Osmanlı siyasal rejimine uygun olarak sürdürmüşlerdir.²⁷

1930'larm sonuna doğru sivil bürokrasinin toplumda ve siyasal sistemde yerini sağlamlaştırması ve Atatürkçü kadronun statik-devrimci

²³ Noralau Preston Roos, *The Turkish Administrative Elite* (Unpublished dissertation, Massachusetts of Technology, 1958), s. 260.

²⁴ Şayan, *Türkiye'de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, s. 76.

²⁵ Bülent Ardanıç ve Turgay Ergun, "Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları". *Amme İdaresi Dergisi*, XIII (Haziran, 1980), s. 8.

²⁶ Kemal H. Karpat, "Society, Economics and Politics in Contemporary Turkey", *World Politics* (Ekim, 1964), s. 54.

²⁷ Şayan, *Günümüz Mülki Amirlik Sistemini Nitelendiren Bir Eğilim*, s. 43,44.

ilkelerini temel siyasal amaç olarak benimsemesi sonucu, bürokratik yönetim geleneği doruğuna erişmiştir. Ancak aynı yıllarda, siyasal ve bürokratik elitin işbirliğine son verecek toplumsal kıpırdanmaların da başladığına tanık olunmaktadır.²⁸

Bu kıpırdanmaların nedenlerini ise, daha çok sosyo-ekonomik değişimlere bağlı bir süreç içinde aşağıda anlatıldığı şekilde açıklayabiliriz.

Cumhuriyet devrinin ekonomik sürecini belirleyen ilk önemli olay, İzmir İktisat Kongresi olup, burada temel amaç olarak milli bir girişimci sınıf yaratmak ve liberal kalkınma yolunun seçilmesi benimsenerek bu yönde çeşitli önlemler alınmaya başlanılmıştır. Ancak kısa bir süre sonra ortaya çıkan 1929 Dünya ekonomik buhranının bir sonucu olarak, devletçilik ilkesinin uygulanması bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır. Bu dönemdeki iktidarın devletçilik anlayışı, hiçbir zaman özel girişimi sınırlandırmak şeklinde olmamış, ancak devletin özel kişiler ya da şirketler eliyle yürütülmesi mümkün olmayan işlere gireceği prensibi benimsenmiştir. Bu bakımdan devletçilik ilkesi, toplumda sosyo-ekonomik yönden kapitalist üretim biçiminin gelişmesini hızlandırmıştır. 1939 yılında patlayan İkinci Dünya Savaşı süresince de, Türkiye'de sermaye hızla özel ellerde toplanmaya başlamış ve böylece artık belirli bir potansiyele erişen özel girişim, 1930 yılından bu yana uygulanan devletçiliğin ister istemez önüne koyduğu bütün engellerden sıyrılarak tüm ekonomiyi özel girişimin kontrolüne alma çabası içine girmiştir. Nihayet 1948'de İstanbul'da toplanan İktisat Kongresinde devletin ekonomik alanda öncülüğünü tamamlamış olduğu ve artık sadece eğitim, haberleşme, savunma, güvenlik gibi temel kamu hizmetleri ile uğraşması gerektiği ve ekonominin artık özel kişilerce yönetilmesinin zorunlu ya da kaçınılmaz olduğu kararlaştırılmıştır.²⁹

Sosyal yapıda görülen, burjuvazinin güçlenmesi ve ekonomik iktidarı ele geçirmesi ya da modernleşme olgusu ile çok partili siyasal sisteme geçilmiştir.³⁰

Görüldüğü gibi Türkiye'de 1950 yılına kadar tek partili siyasal sistemin işlemesi ve bürokrasi ile siyasal iktidarın bütünleşmesi nedeniyle, kamu yöneticileri ile siyasal iktidar arasındaki ilişkilerde bir sorunla karşılaşmamıştır. Ancak 1950 yılında çok partili siyasal sisteme geçişle beraber durum değişmiştir.

²⁸ Heper, Bürokratik Yönetim Geleneği, s. 110,116.

²⁹ Şayan, Türkiye'de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji, s. 78,79.

³⁰ Türkiye İktisat Mecmuası, S. 11. (Aralık 1942), s. 7.

2.2. 1950 Sonrası Çok Partili Dönem

1940'lardan itibaren Türkiye'de, mahalli ayan ve eşraf ile büyük şehirlerin ticaret erbabından oluşan yeni tür bir siyasal elitin gelişmeye başladığı görülmektedir.³¹ Bu mahalli ayan ve eşrafın; dönemin siyasal güç odağı olan CHP'ne muhalefeti, 1940'ların toprak reformu girişimleri sonucu ortaya çıkarken, ticaret kesiminin muhalefeti ise sürdürülen devletçi politikanın kısıtlayıcı ekonomik ve mali tedbirlerinin olumsuz etkileri sonucu ortaya çıkmıştır. Nihayet mahalli ayan ve eşraf ile ticaret kesiminden oluşan yeni siyasal elit ile bu eliti sayıca destekleyen topraksız köylü ve esnafın mücadelesi sonucu, 14 Mayıs 1950'de CHP'nin seçimleri ve iktidarı kaybetmesiyle Türk siyasal hayatına Demokrat Parti (DP) hakim olmuştur.³²

1950 yılında Demokrat Parti güçlenen Türk burjuvazisinin temsilcisi olarak iktidara gelerek, 1950 yılından sonra, siyasal sistemin iki partili yarışmacı bir nitelik kazanması ve iktidar değişikliğinin getirdiği yeni denge içinde bürokrasi, siyasal iktidar içindeki yerini yitirmiş ya da siyasal etkinliği giderek azalmıştır. 1950'den önce siyasi iktidarı tek başına kullanan bürokrasi, giderek siyasal iktidarı yeni gruplarla (burjuvazi, toprak sahibi eşraf) paylaşmaya, hatta onlara terk etmeye başlamıştır. Yani bürokrasi güçlenen burjuvazi karşısında otonomisini kaybedip bağımlı hale gelmiş ve dolayısıyla siyasal iktidarın bir aracı durumuna düşmüştür.³³

Böylece Türkiye'de kamu görevlileri sorunun çeşitli yönleriyle kamuoyu önünde açıkça tartışılması, çok partili siyasi sistemle beraber başlamıştır. Yeni siyasal sisteme damgasını vuran siyasi ve ekonomik liberalleşme de, bürokratik yönden; memur sultanının artık sona ermesi, memurları aşırı himaye eden hükümlerin kaldırılması, memurların partizan tutumlarına son verilmesi ve halka saygılı olmalarının sağlanması gibi düşüncelerden hareket etmekteydi. Bunda temel amaç Demokrat Partinin, bürokrasinin tek parti döneminde oluşan gücünü kırmak istemesidir.³⁴

Demokrat Parti programında bürokrasi ile ilgili iki nokta dikkati çekmektedir. Bunlardan birincisi "devlet", ikincisi ise "memur" anlayışlarındaki değişikliklerdir. Buna göre devlet eskisi gibi her alana müdahale eden bir devlet olmayacaktır denilerek, bir bakıma devletin ve

³¹ Kemal H. Karpat, *Turkey's Politics: The Transition to a Multi-Party System*, (Princeton, N.J., 1959), s. 316-317.

³² Heper, *Bürokratik Yönetim Geleneği*, s. 123-124.

³³ Şayian, *Türkiye'de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, s. 81-86.

³⁴ Cem Eroğlu, *Demokrat Parti. Siyasal Bilgiler Fakültesi*, (Ankara, 1970), s. 99.

dolaylı olarak memurların gücünün sınırlandırılması anlatılmak isteniyordu. Memurluk anlayışı ile ilgili olan ikinci nokta ise; yeni düzende "iktidar emrinde memur" yerine, "kanun emrinde ve milletin hizmetinde memur" anlayışının yerleştirilmesi isteğidir. Ancak bu anlayış daha sonra farklı yorumlanarak çatışmaların temelini teşkil etmiştir. Önceleri yeni iktidar, üst yönetim mevkilerinde bazı değişiklikler yapmayı yeğlerken, bu anlayışın değişik yorumu sebebiyle, değişiklikler süratle aşağı kademelere doğru yayılma göstermiştir.³⁵

Ayrıca 1950 sonrası döneminin liberal ekonomik politikasına bağlı olarak, sermaye birikiminin hızlanması sonucu, diğerlerine göre sermaye sınıflarının daha büyük bir hızla gelişmeleri nedeniyle, doğal olarak bürokratların maddi durumları da görece bir gerileme göstermiştir.³⁶

Sivil bürokrasinin siyasal etkisini kırmaya yönelmiş çabalar, kuşkusuz bir ölçüde başarıya ulaşmış ve cumhuriyetin ilk yarısında canlanan ve güçlenen bürokratik yönetim geleneği çok partili hayata geçişle beraber önemli engellerle karşı karşıya gelmiştir. Ancak bütün bu engellere karşılık bürokratik yönetim geleneği, 1940'ların ortasından 1960 Devrimine kadar uzanan çalkantılı dönemi bir anlamda atlatmayı başarabilmiştir. Söz konusu engeller, Osmanlı - Türk Devletinin evriminde ilk kez geleneksel yönetici grupların dışından olan grupların siyasal hayatta sivrilerek etken olmaları ve hatta siyasal iktidar olmalarından kaynaklanmıştır. Ancak bu siyasal elitin inandırıcı ve etken bir biçimde karşıt bir normatif düzeni ortaya koymamış olması, entelektüel elitin de sivil bürokrasiyi desteklemesi ve daha önce kabul edilmiş idari güvenceler, bürokratik yönetim geleneğinin canlı kalmasına yol açmıştır. Her ne kadar bürokratik yönetim geleneği bu dönemde (1950-1960) belli bir değişime uğramış ve zayıflamışsa da dönemin sonuna kadar önemini koruduğu ileri sürülebilmektedir. Hatta 1950'lerin sonunda sivil bürokrasinin bütün çabalara karşın, yalnızca siyasal kararları uygulayan bir kurum durumuna indirgenemediğini bile söyleyebiliriz. Hatta daha sonraları ortaya çıkan 1960 ve 1971 siyasal olguları da, bürokratik yönetim geleneğinin devamı olarak yorumlanmaktadır.³⁷

Bütün çabalara karşılık, 1951-1953 döneminde Türk ekonomisinin evvelce hiç rastlanmamış bir ekonomik canlılığa kavuşmasına yol açan etkenler, kısa ömürlü olmuş ve Türkiye'nin ekonomik kalkınmasında dinamik bir rol oynayacak bir orta sınıf yaratılamadığı gibi, sosyal fay

³⁵ Cahit Tutum, Türkiye'de Memur Güvenliği. (Ankara: TODAİE, 1972), s. 84-94.

³⁶ Şayian, Günümüz Mülki Amirlik Sistemini Nitelendiren Bir Eğitim, s. 48.

³⁷ Heper, Bürokratik Yönetim Geleneği, s. 121,122,140,141.

da sağlayacak yatırımlara yöneltilecek sermaye birikimi de sağlanamamıştır. Çok geçmeden dış borç ödeme ve dış kredi sağlama güçlükleri ile beraber enflasyonist baskı kendini göstermiştir. Durumdan rahatsız olan yeni siyasal elit ise siyasal özgürlükleri kısma yoluna gitmiştir.³⁸

Bunun sonucu olarak Demokrat Partinin zorla iktidardan uzaklaştırıldığı 27 Mayıs 1960'dan sonra, yeni Anayasanın süratle çıkarılarak idarenin tarafsızlığını sağlayacak tedbirlerin alınması yoluna gidilmiştir. Bu amaçla 27 Mayıs 1960 iktidarı, üniversite ve yargı organları dahil sadece üst kademe de değil alt kademe mevkilerini de içine alacak çeşitli tasfiye hareketlerine girişmiştir. Ne var ki Demokrat Parti zamanında çıkarılan ve memur güvencelerini büyük ölçüde kısıtlayan kanunların 1961 Anayasa'sı çıkıncaya kadar geniş bir uygulama alanı bulduğu görülmektedir. Ancak, 1961 Anayasası, yeni bir dönemin başlangıcı olmuş ve bu gün bile işleyen bazı güvenlik rejimi esasları bu Anayasa ile atılmıştır. 1961 Anayasası'nın memur güvencesi açısından getirdiği hükümleri;

- a) İdari işlemlere karşı yargı yolunun açılması,
- b) Memurların özlük haklarının kanunla düzenlenmesi esası,
- c) Disiplin uygulamasında özel güvencelerin tanınması,
- d) Kanunsuz emirlere karşı memurun korunması,
- e) Memurların tarafsızlığının sağlanması ve partizanlığın önlenmesi,
- f) Memurlara örgütlenme hakkının tanınması,

olarak özetleyebiliriz. Fakat bu Anayasada da, memurların atama, yükselme ve yer değiştirmelerinin belirli esaslara bağlanmadığı görülmektedir. 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girdiği koalisyon hükümetleri döneminde memur güvencesinin bir sorun olarak ortaya çıkmadığı izlenmiştir. Ancak bu geçici sükunet döneminden hemen sonra 1965 yılında Adalet Partisinin tek başına iktidara gelmesi ile sorun daha farklı bir biçimde ortaya çıkmıştır. Bu defa temel anlaşmazlık, memur güvencesinin anlam ve kapsamının değişik şekilde yorumlanmasından doğmuştur. Özellikle bu dönemde yüksek memurlarla ilgili yer değiştirme ve yükselme işlemlerinin Danıştay'ca bozulması ve bir kısım Danıştay kararlarının hükümetçe yerine getirilmemesi ile ortaya çıkan kamu yöneticisi - siyasal iktidar çatışması, temeldeki anlaşmazlığın devamlılık kazanmasına sebep olmuştur. Burada Danıştay, istimal şekli kanunla belli şartlara bağlanmamış ve yalnızca takdir hakkına dayanılarak yapılan idari işlemlerin, “sebep” veya “maksat” yönünden denetlenebileceği görüşünden hareketle, yüksek memurlarla ilgili bazı hü

³⁸ Karpat, Turkey's Politics: The Transition to a Multi-Party System, s. 125-126.

kümet işlemlerini sebep veya maksatla bağdaşmadığı gerekçesi ile bozma yolunu seçmiş ve bu gibi işlemlerin Danıştay’ca incelenebilmesini memur güvenliğinin önemli bir unsuru kabul etmiştir. Buna karşılık hükümet veya siyasal iktidar, yüksek memurların yer değiştirme işlemlerinde sadece müktesep maaş haklarını mahfuz tutmanın esas alınması gerektiği görüşü ile bazı Danıştay kararlarının yerine getirilmesini sakıncalı bulmuş ve bu yüzden tazminat ödemek zorunda kalmıştır. Bu nedenlerle memurlara sağlanan güvencelerin hizmet gerekleri ile bağdaşmadığı görüşü zamanla ileri sürülerek, nihayet 12 Mart 1971’den sonra memur güvencelerine tepkiler doğmuş ve bunun sonucunda 1961 Anayasa’sı ile memurlara getirilen bazı güvencelerin sınırlandırılması yoluna gidilmiştir.³⁹

Bütün bu çatışmaların, daha önce de vurgulandığı gibi, temelde belirli toplumsal ve ekonomik nedenlerden kaynaklandığı söylenebilir. Bu dönemlerde devamlı olarak; siyasal iktidarların, yalnızca özel girişimci kesimi temsil ettiği ve bu kesimin güçlenmesi, gelişmesi için hareket ettiği görülmektedir. Bunu gerçekleştirmek için de, devletin imkânlarına hakim olmak isteyen özel kesim, bürokrasiyi kendi kontrolüne alarak kendi doğrultusunda kullanmak istemektedir. Siyasal iktidarların, sadece özel kesimi destekleyerek bürokrasinin aleyhine olacak şekilde güçlenmesini sağlayacak bir yol izlemesi sonucu, maddi imkanları ve toplum içindeki ağırlığı gittikçe azalan bürokrasi, bu çeşit uygulamalara karşı en azından isteksiz davranmaktadır.

Eskiden beri tanık olduğumuz siyasal iktidar - bürokrasi anlaşmazlıklarının temelinde ağırlıklı olarak bu unsurun yattığını ileri sürmek yanıltıcı olmayacaktır, kanaatindeyiz.

³⁹ Tutum, Türkiye’de Memur Güvenliği, s. 80-100.

ALMANYA'LARIN BİRLEŞMESİ ÖNCESİNDE F. ALMANYA'DA KAMU YÖNETİMİ VE KAMU PERSONELİ

Tacettin KARAER*

Yönetimin onsuz olmaz unsuru insandır. Bu yüzden etkin bir yönetimin ön koşullarından ilki, yeterli, nitelikli görevlilerin varlığıdır. Yönetimin niteliği büyük ölçüde bu görevlilerin varlığıyla belirlenmektedir. Nitekim bir ülkede kamu yönetiminin önemini gösteren ölçülerden biri olarak kamu görevlilerinin sayısı gösterilmektedir.¹ Bu sayıya bakarak ülkelerin gelişmişliklerine ilişkin bir yargıya varmak her zaman olmasa da olanaklıdır. En genelde büyük bir kamu sektörü, gelişmiş bir demokrasiyi çağrıştırmaktadır. Örneğin, gelişmiş ülkelerde etkin nüfus içinde kamu görevlilerinin payı ortalama yüzde on, günümüz Almanya'sında yüzde yirmi civarındadır. Bunda ülkede tarihi 18. yüzyıla kadar geriye giden köklü bir kamu hizmeti ve memur anlayışının etkileri vardır.

Son zamanlarda Türk kamu görevlileri konusunda kapsamlı bir reforma yönelik araştırmalar yapılması yeniden gündeme gelmiş bulunmaktadır. Kanımızca kamu görevlilerine ilişkin sağlıklı bir yeniden düzenlemenin yapılarak gerçekçi bir politikanın geliştirilebilmesi için kamu görevlilerinin bir bütün olarak özelliklerinin bilinmesi yanında bu alandaki öteki ülke durumlarının göz önünde bulundurulması yararlı olacaktır. Özellikle Türkiye'nin Avrupa Topluluğuna tam üye olmayı ulusal politikaya dönüştürdüğü anımsandığında, Topluluk üyesi ülkelerde kamu görevlilerine ilişkin sayısal ve çözümleyici bilgilere duyulan gereksinim daha açıklıkla ortaya çıkacaktır. Bu yazıda kimi ölçütler açısından F. Almanya'da kamu görevlilerinin sayısal görünümü sergilenmeye, ayrıntılı çözümleme ve değerlendirmelere gitmeden bazı ana eğilimler saptanarak vurgulanmaya çalışılacak, ayrıca da güncel önemi göz önünde bulundurularak kabaca kamu çalışanlarının siyasal haklarına, bu arada kamu personel sendikalarına değinilecektir. Ancak bundan önce, ülkedeki kamu yönetimi örgütlenmesinin genel bir görünümü

* TODAİE Asistanı

¹ Donald C. Rovvat, "Comparisons and Trends", Public Administration in Developed Democracies (Ed. D. D. Rowat), Marcel Dekker, Inc., New York, 1988, s. 441.

sergilenmeye çalışılarak, bunda ağırlık özgün niteliğinden ötürü yerel yönetimlere verilecektir.

I. KAMU YÖNETİMİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ²

1949 tarihli Anayasa, Federal Almanya Cumhuriyeti'ni demokratik ve sosyal bir federe devlet olarak nitelendirmektedir. Dolayısıyla devletin genel örgütlenme biçimini belirleyen ilke federalizm olmaktadır. Bunun anlamı kabaca, F. Almanya'nın içsel bağımsızlıkları olan belli sayıda (11) eyaletlerden oluştuğu, siyasal-yönetmel sisteme özgü yetki ve görevlerin federal devlet ile eyaletler arasında bölüştürüldüğüdür.. Anayasa bu bölüşümü düzenlerken kamu yönetimi örgütlenmesinin çatısını da kurmuş olmaktadır.

Federal yapılanmanın getirdiği sonuç uyarınca, kamu hizmetlerinin sağlanması anayasada tersine bir kayıt olmadığı sürece eyaletlerin görevidir. Federal yasalar temel olarak eyaletlerce kendi "asli", ya da anayasada açıkça belirtilenleri çerçevesinde "göçertilen" görev olarak uygulanır. Kimi yasaların asli görev kimilerinin ise göçertilen görev olarak yaşama geçirilmesi arasındaki farklılık, bunlara bağlı olarak federal devletçe eyaletlere uygulanan denetimde yatmaktadır. Buna göre, ilki için sadece hukuka uygunluk yeterli iken, ikincisinde federal devletin hukuka uygunluk ve yerindeki denetiminde bulunması söz konusudur. Federal devlete ilişkin sınırlılık iki yönlüdür. Bunlardan ilki hizmet alanları, ikincisi örgütlenme konusundadır.

Federal devlet, sadece anayasa ile kendisine açıkça tanınmış yetkileri kullanmaktadır. Başka bir deyişle kamu yönetiminde federal devletin eylem alanı anayasa ile (m. 87-70,108,120 ve 12) sınırlandırılmıştır. Buna göre federal devlet dışişleri, maliye, ulusal PTT ve demiryolu ulusal savunma, sınır koruması, deniz yolu taşımacılığı ile sosyal sigortalar gibi alanlarda örgüt kurup hizmet sağlayabilecektir.

Öte yandan ikinci sınırlama federal devletin ilke olarak sadece merkezde örgütlenmesi, üç kademeli bir sistemle en alt yönetsel düzeye (be

² Bu bölüm için şu kaynaklardan yararlanılmıştır: Bernd Becker, Öffentliche Verwaltung, München, 1989; Cari Böhret, "Politik und Verwaltung", Landeszen- trale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg) Verwaltung und Politik, Stuttgart, 1987, s. 36 vd; Amim Dittmann, Die Bundesverwaltung, Tübingen 1983; Elhvein und JJ. Hesse, Das Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1987. Ayrıca bkz. Tacettin Karaer, "F. Almanya'da Siyasal ve Yönetmel Yapının Genel Görünümü", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 22, Sayı 3, (Eylül 1989), s. 15-19.

lediye) kadar istisnai olarak örgüt kurmasıdır. Bu çerçevede maliye, PTT, demiryolu gibi hizmetler için federal devlet merkezde, eyaletler ve yerel düzeyde örgütlenmiştir. Örneğin başkent Bonn'daki Maliye Bakanlığı'nın en küçük yerleşim birimlerinde bile taşra örgütü (vergi dairesi) bulunmaktadır.

Temel nitelikleri bir yandan geleneklerle tarih, öte yandan giderek hızlanan bir değişim içinde sürekli gelişim çabaları ile belirlenen Alman Kamu Yönetimi günümüzde beş kademeli bir yapı sergilemektedir. Kademelerin ilkini federal devlet, ikincisini eyaletler oluşturmaktadır. Eyaletler kendi içlerinde (beşi dışında) bölgelere bölünmüştür. Bölgeler üçüncü, bölge uygulamasının bulunmadığı eyaletlerdeki büyük kentler ile yerel yönetim birimleri olan ilçe ve belediyeler son iki kademeyi oluşturmaktadır.

II. EYALETLERDE KAMU YÖNETİMİNİN ÖRGÜTLENMESİ

Federal Almanya'yı oluşturan federe devletler (eyaletler) alan, nüfus, coğrafik konum kadar tarihsel ve özgün siyasal gelenekler açısından da farklılık göstermektedir.³ Bu farklılık yansımaları kamu yönetimi örgütlemesi üzerinde de göstermiştir. Bu açıdan ortak olduğu söylenebilecek iki temel özellik, tüm eyaletlerde yönetsel örgütlenme dışında yer alan özel nitelikli örgütlerin bulunması ile kamu yönetiminin ilke olarak üç kademeli bir yapı (Üst Kuruluşlar, Orta Düzey Kuruluşlar, Alt Kuruluşlar) sergilemesidir.

Yönetsel açıdan eyaletler ilk olarak üç gruba ayrılmaktadır: Kapladıkları alanlar itibariyle Büyük Eyaletler (Niedersachsen, Nordrhein Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg ve Bayern), Küçük Eyaletler (Schleswig, Holstein ve Saarland) ile Kent Eyaletler (Berlin, Hamburg ve Bremen).

Büyük ve küçük eyaletler arasında yönetimin örgütlenmesi açısından temel fark, ilkinin tersine İkincilerde orta kademe yönetim birimleri olarak bölge yönetimlerinin olmayışıdır. Bu eyaletlerde, eyalet başkentindeki merkezi örgütlenmeyle, il, ilçe ve belediyeler ile özel nitelik taşıyan taşra birimleri arasında herhangi yönetsel bir kademe bulunmamaktadır.

Aynı şey kent-eyaletler için de geçerli olmakla birlikte bu grupla- maya giren Hamburg, Bremen ve Berlin'de vurgulanması yerinde ola

³ Yönetsel açıdan eyaletler için özellikle şu kaynağa bakılmalıdır: Rainer Wahl "Die Lander", Deutsche Verwaltungsgeschichte (Hrsg. Jeserich/Pohl/Von Unruh), Band, V. s. 109 vd.

cak değişik bir yönetsel örgütlenme söz konusudur. Bunun ilk belirgin özelliği, bu eyaletlerde kesin bir merkezi yönetim, yerel yönetim ayırımının bulunmaması, eyalet yönetiminin hem merkezi hem de yerel hizmetleri tek bir örgütlenmeyle gerçekleştirmesidir. Bu üç kent ve eyalette başbakan aynı zamanda belediye başkanıdır. Ona bağlı senatrlkler (bakanlıklar), merkezi ve yerel hizmetleri gttren temel örgütsel birimlerdir. Eyaletlere adlarını veren anılan kentler yönetsel açıdan bölgelere bölünmüştür. Zorlama ile bizdeki ilçe belediyelerine benzetilecek olan bölgelerin yerel yönetim birimi niteliği oldukça sınırlıdır.⁴

Büyük eyaletlerdeki üç kademeli yönetsel örgütlenmenin ilk kademesini, eyalet bakanlıkları ile bakanlıklara doğrudan bağlı belli bir hizmet alanında ve tüm eyalette dönük çalışan kuruluşlar (Sağlık Dairesi gibi) oluşturmaktadır.⁵ ikinci kademede ileriki sayfalarda değinilecek olan blęe yönetimleri yer almaktadır. Seyrek olmakla birlikte orta kademeye Orman Dairesi gibi örgütler de dahil edilmektedir. nc ve son kademe aynı zamanda merkezi yönetimin taşra teşkilatı niteliği taşıyan iller ile bir yerel yönetim birimi olan ilçeyi içermektedir. Eyalet sınırlarında bulunan büyük kentler hem yerel hem de merkezi yönetim görevlerini yerine getirdiklerinden bu yerleşim merkezlerinin yönetimleri merkezin taşra teşkilatı olarak nitelendirilmektedir. İlçe düzeyinde ise söz konusu olan örgütten çok ilçe yöneticisidir. Başka bir deyişle ilçe yöneticisi, ilçe sınırları içindeki merkezi yönetim hizmetlerini merkezin taşra ağanı olarak sağlamaktan sorumludur. Bunların yanı sıra, il ve ilçelerdeki Vergi Dairesi, Orman Dairesi gibi özel yönetsel örgütlenmeler de alt kademe yönetsel kuruluşlardandır.

Blęe Yönetimleri

Hamburg, Berlin, Bremen, Saarland ve Sleswig Holstein dışında kalan eyaletlerde, eyalet merkezi yönetimiyle uygulayıcı alt birimler (iller, ilçe ve belediyeler) arasında blęe ynetimleri⁶ (Regierungsbezirke) bulunmaktadır.⁷ önceleri 33 olan blęe yönetimi sayısı günümüzde 26'dır. Bunların eyaletlere göre sayısal dağılımı şöyledir:

Baden Württemberg

4

⁴ Ayrıntılı Türkçe bilgi için Karaer'in anılan makalesine (s. 26) bakılabilir.

⁵ Joachim Hennig, "Der Aufbau der Verwaltung" Verwaltung Zwischen Burger und Staat (Hrsg. C.G. Von Krockow) Bonn, 1985, s.31vd.

⁶ Blęe Yönetimleri değişik eyaletlerde değişik adlar taşımaktadır: Baden Württemberg ve Bayern'de Regierung, Rheinland Pfalz'da: Bezirksregierung; Hessen, Niedersachsen ve Nordrhein Westfalen'de Regierungsprasidium.

⁷ Konuya ilişkin olarak şu çalışmalara başvurulabilir: Werner Thieme, Verwaltungswissenschaften, Köln, 1984; Frido Wagener, "Die Regierungsbezirke im Gesamtaufbau der Verwaltung", Verwaltungswissenschaften 1982, s. 153 vd. Bernhard

Bay em	7
Niedersachsen	4
Hessen	3
Nordhein Westfalen	5
Rheinland Pfalz	3

Ortalama olarak bir bölgede 1 milyon kişi yaşamaktadır. Bunların en büyüğü kimi eyaletlerden daha çok insan barındıran 5 milyon nüfuslu (1986) Düsseldorf Bölge Yönetimi'dir.⁸

Bölge Yönetimleri, özerk olmayan, doğrudan eyalet başkanlığına bağlı eyalet orta düzey kamu kuruluşlarıdır. Bunlara yönetimin birliği ilkesinin yaşama geçirilmesinde önemli araç gözüyle bakılır. Uygulamada eyaletten eyalete farklılık gözlenmekle birlikte temel işlevleri, bölge içinde yer alan bağlı kuruluşlarla il, ilçe ve belediye çalışmaları arasında eşgüdüm sağlamak, bunların çalışmalarını yönlendirmek ve yasaların çizdiği sınırlar içinde denetlemektir. Yani merkezi yönetim adına bölge içindeki kent yönetimleriyle ilçe ve belediye yerel yönetimlerinin denetim ajanı de bölge yönetimidir.

III. YEREL YÖNETİMLER

F. Almanya'da yerel yönetimler tanımını, "yönetimsel-akçal özerkliği, çalışanları üzerinde bağımsız karar alma ve uygulama yeterliği bulunan, karar organları seçimle oluşan kamu tüzelkişilikleri" olarak bulmaktadır. Yerel yönetimlerin bu temel kimliğini F. Anayasa 28. maddesiyle güvence altına almıştır. Anayasa yerel yönetimlere, yerel hizmetleri ilgili yasalar çerçevesinde ve kendi öz sorumluluklarında gerçekleştirme hakkı tanıyarak; onlar için genel, doğrudan serbest, eşit ve gizli oyla halk tarafından doğrudan seçilen bir yönetim organını zorunlu kılmış, böylece de özerk kamu tüzelkişiliklerini güvenceye bağlamıştır.

Yerel yönetimlere ilişkin düzenleme yapma yetkisi, Anayasanın değinilen belirleme sınırlarında kalmak kaydıyla Eyaletlerdedir. Eyalet yönetimleri Federal Anayasaya bağlı kalarak ve kendi eyalet sınırları içindeki yerel yönetim örgütlerine dönük düzenlemeleri yapmaktadırlar. Bu düzenlemeleri yaparken gözetecekleri temel ilkelerin başında demokra

Rossellen, Die Reform der Bezirksregierung, Dissertation, Speyer 1977; Klaus König, "Integrative Tendenzen in der Verwaltungswissenschaft" Die Verwaltung, 1980, s. lvd.

⁸ Bkz. Statistisches Jahrbuch für 1989.

tik ve sosyal bir hukuk devleti gelmektedir. Eyalet parlamentolarının yerel yönetimlere ilişkin yasaları bu ilkelerle çelişmeyecek tersine ilkelerin uygulamaya en iyi biçimde geçmesini sağlamaya dönük bir nitelik taşıyacaktır.

11 Eyalet bulunduğundan, F. Almanya’da 11 ayrı yerel yönetim çerçeve düzenlemesi söz konusudur. Bizde olduğu gibi tüm yerel yönetim örgütleri için geçerli genel bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu anlamdaki tek ortak nokta, Federal Anayasanın belirlediği ortak kimliktir. Ülkede farklı yerel yönetim uygulamalarının görülmesinin nedenleri tarihsel gelişimde yatmaktadır. Bu bağlamda temel iki neden olarak, ülkedeki geleneksel-tarihsel farklı bölgesel gelişim ile İkinci Dünya Savaşı sonrasında işgal gücü olan batılı ülkelerin yönetsel yapı biçimlendirilirken kendi modellerini benimsetmeye dönük girişimleri verilebilir.

Eyaletlerin belirlediği yerel yönetim düzenleri ve buna koşut olarak yerel yönetim uygulamaları arasında benzerlikler de bulunmaktadır. Bu benzerliklere dayanılarak ülkede hüküm süren yerel yönetim model ya da uygulamaları üçlü⁹ ya da dörtlü¹⁰ gruba ayrılarak incelenmektedir.¹¹

YEREL YÖNETİM BİRİMLERİ

Yerel yönetimler başlıca iki gruptan oluşmaktadır: Birinci grupta kırsal yöreler ve küçük kentsel merkezlerdeki yerel yönetim örgütleri bulunmakta ve bu grup iki basamaklı bir yapı sergilemektedir: Birinci basamak belediyeler, ikinci basamak ise ilçedir. Değınileceğı gibi, ilçe bizdeki gibi bütünüyle bir mülki birim değıl, temelde küçük belediyelerin götüremedikleri hizmetlerle, belediyeler arası nitelik taşıyan işlevleri yerine getiren bir yerel yönetim birimi ve aynı zamanda merkezi yönetimin taşra örgütüdür.

Belediye

Bugün F. Almanya’da 8507 belediye bulunmaktadır. Bunların nüfus gruplarına göre dağılımıyla, gruplara düşen belediyelerin toplam içindeki oranı şöyledir: ¹²

⁹ 3’lü gruplamaya örnek; Henrich Hehmann-Grube, “Vervaltung der Grossen Stadte”, K. König ve diğlerleri, Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, 1981.

¹⁰ 4’lü gruplamaya örnek Elhvein ve Hesse, ay.

¹¹ Gruplamaya birer kent-eyalet/kent-devlet niteliğı taşıyan Bremen, Berlin (Batu) ve Hamburg eyaletleri dahil edilmemektedir.

¹² Bkz. Statistisches Jahressbuch Deutscher Gemeinden, 1984, s. 94-95.

Nüfus	Belediye Sayısı	Oran %
500'den az	1709	20,1
500—1000	1385	16,3
1000—2000	1593	18,7
2000—5000	1713	20,1
5000—10000	966	11,4
10000—20000	650	7,6
20000—50000	340	4,0
50000—100000	86	1,0
100000—200000	34	0,4
200000—500000	19	0,2
500000 ve yukarısı	12	0,2

Tablodan da görüleceği gibi belediyelerin yaklaşık dörtte üçü, nüfusu 20.000'in altında bulunan yerleşim merkezlerindedir. Belediyeler, kamu tüzelkişiliğine sahip özerk yerel yönetim birimleridir. Belediyeler arasında örgütlenme ve kaynak konusuna ilişkin temel farklılıklar yoktur, ancak ilçeden bağımsız belediyeler büyük olduğundan ve ilçenin görevlerini de yürüttüğünden görevleri çeşitlenip - çoğaltmakta, buna paralel olarak içsel örgütlenmede daha ayrıntılı bir yapı sergilemektedir.¹³

Organları: Federal Anayasa tüm belediyeler için halkça seçilen üyelerden oluşan bir organı (Meclis'i) öngörmüştür. Ülkemizdeki uygulamada görüldüğü gibi Belediye temel organları Belediye Meclisi ve Belediye Başkanındır. Bizdeki büyük kent ve ilçe belediyeleri uygulaması bir yana bırakılırsa ülkedeki tüm belediyeler organlarının yetki ve görevleri aynıdır. Bu, belediyelerin tümünü bağlayan düzenlemelerden (Belediyeler Kanunu gibi) kaynaklanmaktadır. Aynı şeyi F. Almanya için söylemek olanaklı değildir. Organlar Meclisi ve Belediye Başkan olarak ortak iken, bu organların seçimi ve yetkileri alanında eyaletlerde temel farklılıklar bulunmakta, bu yüzden de anıldığı gibi yerel yönetim uygulaması üçlü ya da dörtlü gruba ayrılarak incelenmektedir.

Örneğin modellerin geçerli olduğu eyaletlerin bazılarında belediye başkanı doğrudan halkça seçilip önemli yetkileri taşıırken, başka bir mo

¹³ Bkz. Heinrich Siedentopf, "Die Öffentliche Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland", Der Bürger im Staat, April 1986, ss. 25-26.

delin uygulandığı belediyelerde Başkanı Belediye Meclisi seçmektedir. Ayrılık başkanın seçiminde, Meclis ile arasında yetki dağılımı ve ilişkilerinde olduğu kadar seçim süresi için de sözkonusudur.¹⁴

İlçe

F. Almanya’da temel yerel yönetim birimi olarak "belediyenin yanı- sıra “ilçe” yer almaktadır. İlçe, birden çok küçük belediyenin ait bulunduğu, tüzelkişiliğe sahip bir yerel yönetim ve aynı zamanda merkezi yönetimin taşra birimidir. Kırsal bölgelerdeki küçük belediye sınırlarında yaşayanlara büyük kentlerde oturanlara götürüldüğü ölçüde hizmet iletme kaygısı “ilçenin oluşturuluşunun temelinde yatmaktadır. Başka bir deyişle, kırsal bölgelerdeki küçük belediyeler bir araya gelerek ilçe adı altında bir üst örgütte toplanmış ve belediyelerin bireysel olarak üstesinden gelemediği hizmetler bu yeni oluşum eliyle götürülmek istenmiştir.

Bugün F. Almanya’da 235 ilçe bulunmakta, bunların alanı ülke topraklarının yaklaşık % 95’ini kapsamına almaktadır. Nüfusları ilkece 49.000-632.000 arasında değişen ilçelerde ülke nüfusunun yaklaşık % 65’i yaşamaktadır. Ortalama nüfusları 150.000, yüzölçümleri de 1000 km2 olan ilçeler, nüfus ve alan açısından eyaletten eyalete farklılık göstermektedir.¹⁵ Genel olarak küçük ilçelere Bayem, büyüklere de Nordrhein - Westfalen eyaletlerinde rastlanmaktadır.

Organları: F. ¹⁶Alman yerel yönetim uygulamasında küçümsenemeyecek bir işlevi bulunan ilçenin bizdeki belediye yönetimini andıran organları bulunmaktadır. İlçenin üç temel organı vardır: Bunlar, İlçe Meclisi (Kreistag), İlçe Encümeni (Kreisausschuss) ve İlçe Yöneticisidir. Türkçeye İlçe Encümeni olarak çevirdiğimiz (Komisyon / Komite de denebilir) Kreisausschuss Bayern ve Rheinland Pfaiz eyaletlerinde başlı başına bir ilçe organı değil, Meclis’in bir alt organıdır. Stuttgart kentinin başkenti olduğu Baden Württemberg Eyaletinde ise İlçe Encümeni uygulamasına yer verilmemektedir.

İlçe Meclisi: Üyeleri ilçe halkınca beş yıllık bir süre için seçilen İlçe Meclisi, ilçenin temel organıdır ve bu sıfatla bütçeyi görüşüp ka-

¹⁴ Modellerle ilişkin ayrıntılı bilgi için şu Türkçe kaynağa başvurulabilir. Selçuk Yalçındağ, "Federal Almanya’da Yerel Yönetimler”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 22, Sayı 1.

¹⁵ Thieme, a.e., s. 224 ve Eberhard Laux, “Verwaltung des landlichen Raumes”, (König, Qertzen, Wagener, a.a.) içinde, ss. 158-160.

¹⁶ Geniş bilgi için bkz. Gerhard Püttner, Handwörterbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band I., Berlin 1981.

bul etmek, personel kadrolarını belirlemek, yatırımları kararlaştırmak gibi temel işlevleri görür.

Meclis Başkanlığı: Konusunda eyaletler arasında uygulama farkı bulunmaktadır. Bu ayrılık ilkin başkanın göreve getirilişinde gözlenmektedir. Örneğin, Meclis Başkanı (Landrat) Bayemde meclis üyeleri gibi doğrudan halkça seçilirken Rheinland-Pfalz ve Saarland eyaletlerinde eyalet yönetimlerince atanmaktadır. Bunların dışında kalan beş eyalette Başkanı, Meclis seçmektedir. Kimi eyaletlerde ise Meclis Başkanlığı ile İlçe Yönetimi Başkanlığı birbirinden ayrılmıştır. Yani hem Meclis Başkanı hem de bunun yanı sıra ilçe yönetsel çarkından sorumlu bir ilçe yöneticisi bulunmaktadır. Örneğin Nordrhein-Westfalen’de Meclis Başkanı Landrat’ın yanı sıra, ilçe yöneticisi olarak "Oberkreisdirektör" bulunmaktadır.¹⁷

İlçe Encümeni - İlçe Komisyonu: Üyeleri (7-17) partilerin ağırlıklarına göre ilçe Meclisi’nce seçilen ilçe Encümeni, Baden-Württemberg dışındaki eyaletlerde ilçe yönetimi görevini üstlenmiştir. Eyaletten eyalete farklılık gözlenmekle birlikte, İlçe Encümeni Hessen, Schleswig - Holstein eyaletlerinde daha güçlü bir konumdadır.

İlçe Yöneticisi:¹⁸ Eyaletlerde ilçe Meclisi bölümünde değinildiği gibi, farklı biçimde göreve getirilen İlçe Yöneticisi, Meclis ve Encümen kararlarının uygulayıcısı, tüm ilçe görevlerinin yürütücüsüdür. Meclis kendi göreve getirdiği İlçe Yöneticisini belli koşullarda ve eyaletlere göre 2/3 ya da 3/4 çoğunlukla süresi dolmadan görevden alabilmekte, buna karşılık yönetici, Meclis ve Komisyon’a başkanlık etmekte, kimi durumlarda Meclis yerine karar verebilirken, Meclis kararlarını veto etme yetkisi de bulunmaktadır. Veto ederken gerekçeleri hukuka aykırılık ve yönetsel verimlilik etkililiktir.

İlçe’nin görev alanında kalan merkezi yönetim hizmetlerinin götürülmesinden tek başına sorumlu bulunan yönetici, burada değinmeyi ayrıntı olarak nitelediğimiz kimi başkaca önemli yetki ve görevlere sahip

¹⁷ H. Wollf, O. Bachof ve R. Stober, Vervaltungsrecht II, Verlag C.H. Beck, Münih, 1987, s. 140.

¹⁸ İlçe Yöneticisi, Türkçe yazma "kaymakam" olarak aktarılmaktadır, Yöneticinin göreve getirilişi, yetkileri ve görevlerine yakından bakıldığında bizdeki kaymakamdan önemli ölçüde ayrıldığı görülecektir. Nasıl ki F. Almanya’daki bir ilçe Türkiye’deki ilçe ile eş anlamlı kullanılamazsa, kanımızca kaymakamın da aynı anlamda kullanılması yanlış anlamaya yol açabilir. Ancak alışılmış lığı ve anlamayı belli ölçüde kolaylaştıracağı için vurgulanan ayırım göz önünde bulundurularak kullanılabilir görünmektedir.

bulunmakta ve ilçe yerel yönetim biriminde önemli bir işlevi yerine getirmektedir.¹⁹

BELEDİYE - İLÇE İLİŞKİLERİ

İlçe ile ilçeyi oluşturan belediyeler arasında ast-üst ilişkisi söz konusu değildir; olan, görevler bağlamında bir işbirliğidir. İlçe ve belediye ilişkilerini düzenlemeye dönük ülke düzeyinde geçerli genel bir düzenleme bulunmamakta, ancak bu ilişkilerin yürütülüşe ilişkin kimi temel ilkeler yaygın kabul görmektedir. Buna göre, örneğin (a) ilçe özerk yönetimi bağlı belediye destekleyip, tamamlamalı, geliştirmelidir, (b) ilçe- ve belediye özerk yerel yönetim görevlerini işbirliği ile gerçekleştirmelidir, (c) ilçe belediyelerle ilişkilerini, ilçe sınırlarındaki halka eşit hizmet sunumunu sağlayabilmek için yürütülmesi ilçe kanalından olmak durumunda bulunan görevlerle sınırlı tutmalıdır. Hemen eklemekte yarar vardır ki; anılan işbirliği ilkece merkezi yönetimce ilçelere göçerilen hizmetlerin götürülmesinde söz konusu değildir.²⁰

Yerel yönetimlerin ikinci grubun ilçeden ayrı, bağımsız, ilçe örgütlemesi dışında kalan belediyeler girmektedir. Bunlar genelde nüfusu 100.000'in üzerinde olan kent belediyeleridir. Ancak konuya ilişkin olarak eyaletten eyalete uygulama farkı bulunmakta, kentin ekonomik ve toplumsal önemine bağlı olarak daha az nüfuslu yerleşim merkezlerindeki belediyelerde ilçe örgütlenmesi dışında tutulmaktadır. Örneğin göreceli olarak daha az büyük kentin bulunduğu Rheinland Pfalz eyaletinde nüfusu 35.000'in üzerindeki yerleşim merkezi belediyeleri ilçe örgütlenmesi dışındadır. Bu tür belediyelerin sayısı 92'dir.

YEREL YÖNETİM GÖREVLERİ

F. Almanya'da yerel yönetimleri güçlü kılan etmenlerden biri, üstlendikleri görevlerin çok ve çeşitli oluşudur. Somutlamak gerekirse, Türkiye'de il ve ilçelerde öteki yerleşim merkezlerinde merkezi yönetimin taşra kuruluşları, il/ilçe özel yönetimi ve belediyeler eliyle gerçekleştirilen hizmetlerin tümü bu ülkede, yerel yönetimin temel birimleri olan belediyelerce; onların bir araya gelerek oluşturduğu öteki yerel yönetim birimi ilçe ve ilçeden bağımsız kent yönetimi olan ilçelerce ya da büyük kentlerdeki belediyeler eliyle/kentsel merkezlerdeki yerine geti

¹⁹ Wollf, Bachof, Stobe, a.ç., s. 144.

²⁰ a.ç., s. 166.

rilmektedir. Yerel yönetim örgütleri F. Almanya'da hem temel yerel örgütlenmeler hem de merkezi yönetimin taşra kuruluşları, en alt yönetsel birimleri niteliğini taşımaktadır. Örneğin ülkemizde 100 bin nüfuslu bir kentte merkezi yönetimin temsilcisi olarak Vali ve Onun başkanlık ettiği İl Özel İdaresinin yanı sıra Belediye bulunurken, F. Almanya'da aynı büyüklükteki bir kentte ilkece sadece belediye, kent yönetimi bulunmaktadır.

Yerel yönetimlere ilişkin genel çerçeve düzenlemeler gibi, görevlere ilişkin belirlemelerde de eyaletler bütünüyle özgür değildir. Örneğin "yerel yönetimlerin özerkliği" ve "görevleriyle orantılı kaynak sağlaması" ilkelerini zedeleyici düzenleme yapamazlar. Öte yandan, F. Anayasasının belirlediği ve federal yapılanmanın bir sonucu olarak ortaya çıkan örgütlenme ve görevlere ilişkin yerel yönetim yetkileri bulunmaktadır. Bunun yanı sıra yerel yönetimler de belde içinde, yasalarca öteki yönetsel örgütlere bırakılmayan görevleri götürme ve yeni hizmet alanları yaratma hakkına sahip bulunmaktadır.

Günümüz Almanya'sında belediyelerin gerçekleştirmekte oldukları görevler kabaca iki grupta toplanmaktadır.²¹

a) Yerel yönetim görevleri,

b) Yürütülmesi yerel yönetimlere bırakılan merkezi yönetim görevleri.

Belediyelerin özerk yerel yönetim birimleri olarak gerçekleştirdikleri görevleri de kendi içinde 2 alt başlıkta incelenmektedir : (1) Zorunlu görevler, (2) gerçekleştirilmesi isteğe bağlı görevler. Bunlardan akla gelen ilk örnekler içme ve kullanma suyu sağlanması, kanalizasyon, yerleşim merkezi içi yolların yapım ve onarımı gibi klasik yerel yönetim hizmetleridir. Burada vurgulanması gerekli iki nokta, zorunlu görevlerin belediyelerin büyüklüğüne bağlı olarak değişebilmesidir. Örneğin belli bir sayıda nüfusu barındıran beldelerde Halk Eğitim Merkezi açılması zorunlu olmaktadır. Belediyelerin isteğine bırakılmış hizmetler arasında, hastane, kitaplık, tiyatro, orkestra, yaşlılar yurdu, gençlik merkezleri, parklar ve spor alanları açılıp işletilmesi sayılabilir.

Belediyelere merkezi yönetimce aktarılan ve gerçekleştirilmelerine ilişkin ilkeler çok zaman yasalarda ayrıntılı biçimde düzenlenmiş bulunan görevlere örnek olarak, nüfus-kayıt, ehliyet-trafik, konut yapımı ve sosyal yardımlarla ilgili çalışmalar verilebilir. Türkiye'de uygulama ör

²¹ Yerel yönetim görevlerine ilişkin bkz. "Die Aufgaben der Gemeinden", Informationen, Yıl: 1983, Sayı: 197 içinde.

neği bulunmadığından ilçenin gerçekleştirdiği görevleri yakından görme anlamlı olabilir.

İlçe Görevleri: F. Almanya'daki ilçe görevlerine ilişkin olarak belirtilebilecek ilk nokta, bu görevleri belirlemeye dönük ölçütlerin çok açık olmadığı, bu yüzden de tüm ilçeler için geçerli ortak görevleri sıralamanın güç olduğudur. Bunun temel nedeni, ülkedeki uygulamada ilçenin hem bir yerel yönetim, hem de merkezi yönetimin taşra örgütü, alt birimi olması yüzünden görev alanının oldukça geniş bulunmasıdır.

Sistematik olarak söylenecek olursa, ilçe görevleri 2 ana grupta toplanabilir: Özerk Yerel Yönetim Görevleri ve Merkezce Aktarılan Görevler. İlçe yerel yönetim görevleri, belediyelerde olduğu gibi gerçekleştirilmesi zorunlu ve isteğe bağlı görevlerden oluşmaktadır. Bu görevlerin yürütülüşüne ilişkin ilkeleri belirlemede ilçe yönetimi yetkili bulunmaktadır. Anılan görevlerin önemlileri, Gençlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri, Çevre Koruma Hizmetleri, Eğitim ve Kültür Hizmetleri (düz lise ve meslek okullarının yanı sıra kütüphane ve başkaca kültür merkezleri açılıp işletilmesi) ile hastaneler ve tasarruf sandıklar kuruluş işletilmesidir.

İkinci grup görevler ilkece merkezi yönetime ait olan, ancak çeşitli yasalarla ilçeye aktarılan ve götürülüş biçimleri de yine yasalarla ayrıntılı olarak belirlenen, götürülüşleri bağlamında merkezi yönetimin hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi uyguladığı görevlerdir. Bunların belli başlıcaları iç güvenlik ve düzenin sağlanması (kolluk hizmetleri), yabancılara ilişkin işlemler, temel sağlık hizmetleri, meslek geliştirmeye dönük etkinlikler, işletme ve binaların denetimiyle, belediyeler üzerinde vesayettir.²²

İlçe görevlerine ilişkin kısmi bitirmeden açıklığa kavuşturulması kaçınılmaz olan bir nokta bulunmaktadır. Bu, ilçenin varoluş nedeni olarak bakabileceğimiz küçük belediyelere dönük olarak götürdüğü görevlerdir. Bu bağlamda ilçe aşağıdaki görevleri yerine getirmektedir.²³

Belediyeler arası Görevler Bunlar doğası gereği tek bir belediyece gerçekleştirilemeyecek görevlerdir. Bu gruba güzel bir örnek ilçeye bağlı belediyeler arası yolların yapımı olabilir.

Düzenleyici Görevler: Büyük belediyelerce yürütülebilen, küçükler için söz konusu olmayan hastane kurulup işletilmesi örneğindeki gibi hizmetlerdir. Bunun mantığı, küçük belediye sınırları içinde yaşayanla-

²² Wemer Thieme, "Aufgaben der öffentlichen Verwaltung", Öffentliche Verwaltung in der Bundestrepublik Deutschland (König ve diğerleri) içinde, ss. 192-193.

²³ Thieme, Aufgaben der s. 192.

rırı da kimi belli hizmetlerden yararlanmasının gerekli olduğudur. Müze, tiyatro, huzurevi gibi hizmetler de örnek olarak verilebilir.

Dengeleyici Görevler: Bu tür görevler temel olarak ilçenin mali açıdan yetersiz belediyelere yardım yapmasına ilişkin olanlardır. Dengeleyici özellik anılan yardımı yaparken ilçenin güçlü belediyelerden daha çok “İlçe Payı” olarak küçüklere aktarmasından kaynaklanmaktadır.

Bütünleyici Görevler: Niteliği itibariyle geniş bir alana götürülmesi anlamlı olacak görevler de küçük belediyeler yerine ilçeler eliyle yürütülmektedir. Örneğin Liselerin açılması.

İlçe belirtilen nitelikleriyle F. Alman yerel yönetim sistemi içinde ve özellikle de anayasanın öngördüğü yönetsel birlik ve bütünlüğün sağlanmasında azımsanmayacak ölçüde önemli bir rol oynamaktadır. Bu önemine koşut olarak yerel yönetimler içindeki gelir²⁴ payı % 25'lere ulaşmıştır.

VEYASET DENETİMİ: Merkez yönetim, yerel yönetimlerin özerk zorunlu isteğe bağlı olarak yürüttüğü hizmetler bağlamında bu kuruluşlar üzerinde hukuka uygunluk denetimi yapmakta, yerindelik denetimi yetkisi bulunmamaktadır. Hukuka uygunluk denetiminde denetimi uygulayan örgütle çıkmaza girilmesi durumunda belediyelerce yargı yolu açık tutulmaktadır. Yerindelik Denetimi merkezi yönetimce aktarılan görevler bağlamında ortaya çıkmaktadır. Başka bir anlatımla, belediyelerin merkezi yönetimin taşra birimleri olarak gerçekleştirdikleri göçerilen hizmetlerden ötürü merkezi yönetim belediyeler üzerinde yerindelik denetimi yapmaktadır.

İdari Vesayet konusunda genelde olduğu gibi Federal Almanya'da da önemli bir araç merkezin parasal yardımlarıdır. Bu yardımlar, toplam belediye gelirlerinin % 30 (1987) civarında olmasına karşın bütçelerin onayında merkezin gücü duyulmaktadır. Ancak bu konuya ilişkin genel bir eğilim, bütçe üzerinde denetim yapılırken merkezce göçerilen görevler kaleminde oynamaların yapılp özerk yerinden yönetim görevleri bağlamındaki harcamalara dokunulmasından kaçınmadır.²⁵

²⁴ İlçe Gelir Kalemleri temel olarak merkezi yönetim yardımları, belediyelerden alınan ilçe payları, Vergiler, Harç ve katılma payları ile kredilerdir.

²⁵ İdari Vesayet Konusunda genel bilgi şu çalışmadan elde edilebilir: Heinrich Scholler ve Siegfried Brofo, Grundzüge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland. C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1979. Bütçe yoluyla yapılan denetime ilişkin bol örnek aşağıdaki kaynakta bulunmaktadır Harmut Borchert, Kommunalaufsicht und Kommunalen Haushalt,

Verlag Reckinger, W. Siegburg, 1976.

İÇSEL ÖRGÜTLENME

Yerel yönetim uygulaması alanında eyaletten eyalete, kimileyin de aynı eyalet içinde belirgin farklılıklar gözlenmesine ve yerel yönetim kuruluşlarının içsel yapılarını diledikleri gibi biçimleme özgürlüğü bulunmasına karşın, içsel örgütlenme alanında ülke düzeyinde şaşılasi bir benzerlik gözlenmektedir.

Bu benzerliğin nedeni, kısaca KGST²⁶ diye adlandırılan ve Türkçe- ye "Yönetimin Basitleştirilmesi için Yerel Yönetimler Ortak Kuruluşu" olarak çevrilebilecek bir örgütün geliştirilerek yerel yönetimlere önerdiği "Yerel Yönetim Kuruluşları Örnek Örgütlenme Modelinin, F.A1- Almanya'daki 8500 civarındaki belediyenin % 70 kadarının benimseyerek uygulamaya koymasındır. Söz konusu modelde yer alan temel birimler idari İşler, Mali İşler, Hukuk-Güvenlik ve Düzen, Okul ve Kültür, Sosyal-Sağlık ve Gençlik İşleri, İmar İşleri, Belediye Yan Kuruluşları ile Ekonomi ve Trafik. Başka bir anlatışla, KGST belediye görevlerini anılan başlıklar altında gruplayarak bu grupları içsel örgütlenmenin temeli olarak kullanmıştır.

Ancak hemen belirtmekte yarar vardır ki, özellikle büyük kentlerdeki belediyelerin içsel örgütlenmelerinde görevlerin çeşitlilik ve çokluğuna bağlı olarak modelden sapmalar, daha doğrusu önerilen temel birimlere yenilerinin eklenmesi söz konusudur.

İç örgütlenmedeki benzerliğin, yerel kuruluşların kendileri kadar bireyler için de önemli kolaylıklar sağladığı ve örgütsel etkililiğe katkıda bulunduğ u ülkede genel kabul gören bir kanıdır.

KGST, yerel yönetim kuruluşları arasında daha 1946'larda başlayan gönüllü bir işbirliğinin sonucu olarak 1951 yılında kurulmuştur. Resmi bir kimliği olmayan, üyeliğin isteğe bağlı olarak gerçekleştiği bu kuruluş, 1951 yılından başlayarak yerel yönetimlerin çalışma yol ve yöntemleriyle, iç örgütlenmelerine ilişkin öneriler geliştirerek yönetsel etkililik ve verimliliğin yerel örgütlenme düzeyinde artırılması yolunda çalışmalar yapmaktadır. Nüfusu 100 bini aşan tüm belediyeler ile ilçelerin üye olabildiği örgüte bugün, ülke çapındaki 1052 anılan nüfuslu belediyenin 646'sı ile 235 ilçenin 104'ü üye bulunmaktadır. Ülkemizde örneği

²⁶ KGST: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Vervwaltungsvereinfachung F. Almanya'da en çok üyesi bulunan bu yerel yönetim örgütüne ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Gerhard Banner, "Kommunale Gemeinschaftsstelle für Vervwaltung- seinfachung" Handvvörterbuch der vervwaltung und Organisation (Der.: Hans Strutz), Reutscher Gemeindeverlag Kohlhammer, Köln, 1982, ss. 217-221

bulunmayan bu yerel yönetimler ortak kuruluşunun varoluş amaçları şöyle sıralanmaktadır:²⁷

- Yerel yönetim kuruluşları arasında deneyim değişimine aracılık etmek,
- Yerel yönetim kuram ve uygulamasına ilişkin kuramsal çalışmalar yapmak.
- Belli somut sonuçlara ulaşip, ilgili örgütlere ulaştırmak.

Sayısız araştırmalar yapıp sonuçlarını raporlar ya da yıllıklar biçiminde yayınlayan KGST aynı zamanda, yerel yönetimler personeli için Personel, Örgütlenme ve Verimlilik konularına ilişkin kısa süreli eğitim programları da gerçekleştirmektedir.

YEREL YÖNETİMLERİN GELİR VE GİDERLERİ

Yerel yönetimlerin tüm dünyada da en önemli sorunları mali bağlamda ortaya çıkmaktadır, öteki söyleyişle yerel yönetimlerin görevlerini gerçekleştirmeye yetecek kaynaklara sahip olup-olmadıklarıyla, bu kaynakları kullanmadaki özgürlükleri temel bir sorunsaldır. Yeryüzündeki hemen tüm ülkelerde yerel yönetimlerin merkezi yönetime parasal bağımlılığından söz etmek olanağı vardır. Bağımlılığın derecesi ülkedeki demokrasi ve yerel yönetim anlayışıyla bunun bir sonucu olarak yerel yönetimlerin öz kaynak durumuna göre değişmektedir.²⁸

Parlamentar demokrasinin tüm kumullarıyla işletilmeye çalışıldığı ve bu bağlamda anayasası güvence ve önemli bir toplumsal konuma sahip F Alman yerel yönetimleri, "gelirler" alanında da ilginç bir örnek niteliği taşımaktadır. Bu çerçevedeki en belirgin özellik, yerel yönetim gelirlerinin neredeyse tüm giderleri karşılayacak boyutta oluşu ve bunda yerel yönetim öz kaynaklarının azımsanamayacak yerinin bulunuşudur.

Gelirler: Yerel Yönetimlerin temel gelir kalemleri;²⁹

- Vergiler,
- Merkezi yönetim yardımları,

²⁷ Banner, ay., s. 217.

²⁸ Belediye Gelir Sistemleri ve Türkiye'deki belediye gelirlerine ilişkin ayrıntılı bilgi için şu kaynağa başvurulabilir: Ruşen Keleş, "Belediye Gelirleri", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 20, Sayı 4 (Aralık 1987), s. 62-87

²⁹ Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 40. jg. Nr. 4, Nisan 1988, s. 18.

- Harçlar ve katılma payları ile
- Krediler (borçlanmalardır).

Giderler: Giderler içinde en büyük bölümü Personel Harcamaları, bunu sırasıyla Sosyal Yardımlar, Yatırımlar ve Borç Ödemeleri izlemektedir. 1987 yılı toplam giderleri içinde ilk iki harcama kalemlerinin oranı sırasıyla % 32,3 ve % 30 olmuştur.³⁰

F. Almanya'da Yerel Yönetimlerin Gelir ve Giderleri 1980-1987 yılında şöylesi bir gelişim sergilemiştir.³¹

Yıl	Gelir (Milyar DM)	Gider (Milyar DM)	Açık
1980	139.9	145.6	— 5.7
1981	142.0	152.1	—10.1
1982	145.8	153.0	— 7.3
1983	150.3	151.7	— 1.3
1984	155.8	154.7	+ 1.1
1985	163.6	162.9	+ 0.7
1986	169.9	171.9	— 2.0
1987	175.5	178.2	— 2.7

Tablodan da görüldüğü gibi, genelde farklar büyük olmamakla birlikte yerel yönetim giderleri gelirlerini aşmaktadır. 8 yıllık süre içinde gelirler sadece iki yılda (1983 ve 1984) giderleri karşılayabilmiştir. O yüzden F. Almanya'da yerel yönetimlere ilişkin tartışma gündeminin konularından birini de yerel yönetimlerin gelirlerinin artırılması sorunları oluşturmaktadır. Ancak özellikle belirli politik çevrelerde, yerel yönetimlerin giderek daha çok merkezi yönetim görevi üstlenmeye çalıştıkları, bu ve benzeri nedenlerle mali darboğazlara girdikleri yolundaki bir kanı konuya ilişkin köklü önlem almayı etkileyebilmektedir.

IV. KAMU PERSONEL HARCAMALARI

Yönetimin, genel örgütsel yapısına ilişkin bilgileri, gayri safı milli hasıla içinde kamu harcamaları ile bunun içinde personel giderlerinin

³⁰ Monstaberichte der..., s. 18, Gemeindefinanzbericht 1988, Der Stadtetag 1988, Heft 2, s. 110 ve Finanzbericht 1989, Bonn 1988, s. 139; Türkçe olarak bkz. Ta- cettin Karaer, "F. Almanya'da Yerel Yönetimlerin Gelir ve Giderleri", Mali Hukuk, Mayıs - Haziran 1990.

³¹ Monatsberichte der ..., s. 18.

yeri ile tamamlamak yerinde olur. 1961-1986 yılları arasında kamu harcamalarının GSMH'ya oranı aşağıda görülmektedir.

ÇİZELGE I.
GSMH İÇİNDE KAMU HARCAMALARI

Yıl	%
1961	28.7
1965	30.7
1970	29.1
1975	34.5
1980	33.5
1986	31.4

Kaynak: Statistisches Bundesamt, Datenreport 1989, s. 224.

F. Almanya'da kamu harcamaları 1951 yılında 37.4 milyar DM iken 1986'da 610 Milyar DM'a yükselmiştir. Başka bir deyişle, 1951 yılında kişi başına harcama 610 DM iken bu rakam 1986 da 9995 olmuştur. Öteki veriler incelendiğinde kişi başına düşen harcamaların 1961 de 745, 1975 de 5738, 1980 de 9091 ve 1985 de 9656 olduğu görülmektedir. Çizelgeden izlenebileceği gibi 1970-1980 arasında belirgin bir oransal artış olmasına karşın 1980-1986 arasındaki % 2lik bir düşüş 1980li yıllarda kamu harcamalarının GSMH içinde azalma eğilimi olduğunu göstermektedir.³² Özellikle 1983 den başlayarak kamu harcamaları, bunun içinde de ilk planda personel giderlerinin kısılması Kohl yönetiminin temel bir politikası olmuştur. 1970li yıllardaki artış ise, bu yıllarda kamunun sunduğu eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi hizmet alanlarındaki genişlemeye ek olarak, hükümetlerin yükselme eğiliminde olan işsizliği önlemenin bir aracı olarak yeni personel almasıyla açıklanabilir.

1986 yılı verileri ile harcamaların alanlara göre dağılışı tamamlayıcı bir işlev görebilir.³³

³² Datenreport 1989, s. 224.

³³ Datenreport 1989, s. 256.

Ayrıca bkz. Heinrich Siedentoph ve Christoph Hauschild, "Personnel Policies in the Federal Republic of Germany: Scarce Resources and Modernization Programmes", International Review of Administrative Sciences, Vol. 54 (1988), s. 453-466.

ÇİZELGE II.

HİZMET ALANLARINA GÖRE KAMU HARCAMALARI

Hizmet Alanları	Kamu Harcamaları İçindeki %
Sosyal Güvenlik	21.6
Eğitim, Bilim Araştırma ve Kültür	17.3
Borç ödemeleri	9.4
Savunma	8.6
Sağlık, Spor ve Dinlenme	6.4
Bakım - Onarım	5.1
Ekonomik Yatırımlar	4.9
Ulaşım - Haberleşme	4.8
Kamu Düzeni - Güvenliği	4.6
Yatırım Teşvikleri	4.0
Diğer Harcamalar	7.7

Aynı yıla ilişkin değerlerle toplam kamu harcamalarının (610 Milyar DM) 1/3'ünü personel giderleri (201 Milyar DM) oluşturmaktadır. Personele ilişkin harcamaların yönetim düzeylerine göre oranı Federal Devlet için % 14, Eyaletler için % 43, Yerel Yönetimler içinse % 32 olmuştur. Bunun kaba bir açıklaması, eğitim, kamu güvenliği ve düzen, savunma, sağlık, vergi toplanması gibi temel hizmet alanlarının personel yoğun nitelik taşıması, bu alanlarda son yıllarda hizmetlerin geliştirilip yaygınlaştırılmasıdır. Örneğin, 1987 yılı verileri ile Federal düzeydeki personel harcamalarının yarıdan fazlası (% 5) savunma alanına ilişkindir. Eyaletlerde ilk sırayı % 45 ile eğitim, yerel yönetimlerde ise % 24 ile sağlık hizmetleri almaktadır.³⁴

V. KAMU GÖREVLİLERİNİN SAYISAL GÖRÜNÜMÜ

Kamu görevlilerinin niteliklerine ilişkin sayısal veriler, öteki değişkenlerle birlikte ele alındığında söz konusu ülkede kamu yönetimi düzeni ve işleyişi hakkında kimi yargılara varmayı sağlayabilmektedir. Kamu yönetiminin etkinliğinin büyük ölçüde onun çalışanlarına bağlı olduğu gerçeği anımsandığında, çalışanların sahip olduğu niteliklerin önemi hepten artmaktadır.

1946 tarihli F. Alman anayasası (Md. 33/4) kamu hizmetlerinin ilke olarak memurlar eliyle götürülmesini öngörmektedir. Uygulamada, öte

³⁴ Datenreport 1989, s. 217.

ki yasal düzenlemelerin tanıdığı olanaklarla kamu hizmetleri memurlar, sözleşmeli personel ile işçiler eliyle görülmektedir. 30.6.1987 tarihinde yapılan sayıma göre ülkede toplam 4 milyon 633.735 kamu görevlisi bulunmakta, bunun 795.611 'i part time çalışmaktadır. Aşağıdaki çizelgede kamu görevlilerinin çalışma biçimine (istihdam) göre dağılımı görülmektedir.

ÇİZELGE III.

KAMU GÖREVLİLERİNİN ÇALIŞMA BİÇİMİNE GÖRE DAĞILIMI

	Sayısı	%
Memur	1.844.227	39.8
Sözleşmeli Personel	1.718.519	37.1
İşçi	1.070.989	23.1

Kaynak: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch, Finanzen und Steuern: Fach Serie 14, Reihe 6, Personal des öffentlichen Dienstes 1987, Stuttgart, 1989, s. 166.

Tabloda izlendiği gibi, 4 milyon 600 bin kamu görevlisinin yaklaşık olarak % 40'mı memurlar, % 37'sini sözleşmeli personel, % 23 ü de işçiler oluşturmakta, ilk iki çalışma biçiminin oransal yakınlığı dikkati çekmektedir. Bir hesaplama göre 1927-1967 yılları arasında sözleşmeli personelin kamu görevlileri içindeki yeri % 13.5'den % 36.9'a yükselirken memurların payı % 66.7'den % 42.4'e gerilemiştir.³⁵ 1970'den günümüze kadarki gelişim ise işçi sayısında herhangi bir artışın olmayışı ile memur sayısında düzenli, az oranlı artışlarla açıklanabilir. 1965 yılında 1 milyon civarında olan işçi sayısı bugün 70'li yıllardakinden daha azdır. Bunun tersine sözleşmeli personel aliminin 1970'li yıllarda yoğunlaştırıldığı gözlenmektedir. Sözleşmeli personel sayısı 1 milyon sınırını 1970 yılında aşmış, 70'li yılların sonuna doğru bu sayı 1.5 milyona ulaşmıştır.³⁶

Bunun bir açıklaması devletin 1970'li yıllarda sağlık ile sosyal hizmetler gibi ilke olarak sözleşmeli personelin çalıştırıldığı alanlarda yayılmasıdır.

Ülkede Devlet Memurları Kanunu uyarınca memurlar 4 kariyer grubuna ayrılmıştır.³⁷ Kariyer grubunu belirleyen temel etken, eğitim düzeyidir. İlgili sınavı kazanmak yoluyla bir üst kariyer grubuna geçmek

³⁵ Renate Mayntz, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1985, s. 139

³⁶ Statistisches s. 191

³⁷ Siedentoph "Western Germany", Public Administration in Developed Democracies (Edt. D.C. Rowat), s. 229.

mümkündür. Kariyer grupları, gruplarda yer alabilmek için gerekli zorunlu eğitim düzeyi ile adaylık süresi aşağıdaki çizelgede görülmektedir:

ÇİZELGE IV.

MEMUR KARIYER GRUPLARI

Kariyer Grubu	Eğitim Düzeyi	Adaylık	Oran %/o
Alt Grup	Orta Okul	En az 6 ay	15
Orta Grup	Lise	Ortalama 2 yıl	28
Üst Grup	Teknik Lise ya da yük. öğ. gör.hak.kaz. olmak	3 yıl	47
En Üst Grup	Yüksek Öğrenim	En az 2 yıl	10

Çizelgeden izlenebileceği gibi, memurların sadece % 15'i ülkede zorunlu eğitim düzeyi olan ortaokul mezunudur. 2 ve 3. gruplar birlikte değerlendirildiğinde toplam % 75 ile lise ve dengi okul mezunlarının ilk sırayı aldığı görülecektir.

Genel eğitim düzenine bağlı olan kariyer grup sistemi, kamu personeli alanında hareketliliği engellediği, katı olduğu yolunda eleştiriler almaktadır.

Elimizde kamu görevlilerinin belli hizmet alanlarına dağılımına ilişkin veriler yoktur. Ancak federal yönetim, eyaletler ve yerel yönetimlere göre memur, sözleşmeli personel ile işçilerin dağılımı Çizelge V'de görülebilir.

ÇİZELGE V.

KAMU GÖREVLİLERİNİN YÖNETİM DÜZEYLERİNE GÖRE DAĞILIMI (1987)

Yönetim Kademeleri	%
Federal Yönetim	7.2
Eyaletler	41.2
Yerel Yönetimler	28.6

Kaynak: Personal des öffentlichen Dienstes, s. 16; Datenreport 1989, s. 225.

Ayrıca ulusal PTT ile demiryolu çalışmalarının toplam içindeki payı % 18, Federal yerel ya da eyaletler düzeyindeki özerk kamu kuruluşlarının oranı ise % 5'dir.

Görüldüğü gibi, en çok kamu görevlisi eyaletlerde (% 41.2) yer almaktadır. Bu durum Federal Devlet ile eyaletler arasındaki görev bölüşümünün tin, merkezi yönetim görevlilerinin ilke olarak eyaletlerce yerine getirilmesi ilkesinin bir sonucudur. Ulusal demiryolu, PTT ile F. Alman

Merkez Bankası, Sosyal Sigorta Kurumları dışta tutulduğunda federal bakanlıklarla bunlara bağlı kuruluşlardaki personel sayısı, toplam kamu görevlileri içinde ancak yaklaşık % 7'lik bir yer tutmaktadır.

Öte yandan eyaletlerde memur (% 55.7), yerel yönetimlerde ise sözleşmeli personelin (% 53.3) ağırlıklı olarak istihdam edilişi de yine yönetim düzeyleri arasındaki görev dağılımından kaynaklanmaktadır.³⁸

Temel olarak eyaletlerin sorumluluğunda olan eğitim öğretim hizmetlerindeki eğitim ordusu, eyaletler düzeyinde memur statüsünde çalışanların sayısını yükseltmektedir. İlke olarak sözleşmeli personel ile götürülmekte olan sağlık ve sosyal hizmetler ise yerel yönetimlerin görev-yetki alanına girmektedir.³⁹

Yönetmel Nüfusun Gelişimi

Kamu hizmetlerinin çoğalması ile birlikte devletin mevcut hizmetleri daha etkin götürmek amacıyla genişlemesi kamu görevlisi sayısını artırmaktadır. Öbür batı Avrupa ülkelerinde olduğu gibi kamu görevlileri sayısının kamu hizmetlerine paralel olarak arttığı, bu ülkelerde devletin işsizliği önlemede kamu istihdamını araç olarak kullanması ile salt siyasal baskılar yüzünden kamu görevlileri alınmasının sınırlı olduğu savunulabilir. İnceleme konusu ülkeye özgü bir özellik de, nüfusunda çoğu yıllarda gerçek artışlar olmamasıdır.

ÇİZELGE VI YÖNETSEL NÜFUSUN GELİŞİMİ

Yıllar	Genel Nüfus	Yönetmel Nüfus	%	Memur Başına Düşen Nüfus
1950	50.173.000	2.259.000	4.5	22.2
1960	55.433.000	3.002.000	5.4	18.4
1970	60.651.000	3.644.000	6.0	16.6
1980	61.566.000	4.420.000	7.1	13.9
1987	61.083.000	4.634.000	7.6	13.1

Kaynak: Statistischer Bundesamt (Hrsg.) Datenreport, Bonn 1989, s. 32-33, Helmut Lechelcr, Verwaltungsslehre, Stuttgart, 1988, s. 167.

³⁸ Eyaletlerde ikinci sırada % 33.6 ile sözleşmeli personel, son sırada % 10.7 ile işçi yer almaktadır. Bu oranlar yerel yönetimlerde memurlar için % 12,2 işçiler için ise 34.5'dir. Federal devlette federal PTT, demiryolu ve ilgili kuruluşlar dışta tutulduğunda kamu görevlilerinin en büyük oranda istihdam edildikleri statüye göre sıralama şöyledir İşçi, % 34.5, memur % 34.4 ve sözleşmeli personel % 31.1'dir.

³⁹ Üstteki kaynak, s. 139.

1950-1987 yılları arasında F. Almanya'da genel nüfus % 12.7 artarken yönetsel nüfus için bu artış % 105 olmuştur. Aşağıdaki çizelgeden izlenebileceği gibi memur başına düşen kişi sayısı 1950 yılında yaklaşık 22 iken, 1987 yılında 13 ile önemli bir gelişme sağlanmıştır. Bilindiği gibi gelişmekte olan ülkelerde memur başına yaklaşık 13 kişi düşerken gelişmekte olan ülkelerde bu sayı 34'dür.⁴⁰

Yönetsel nüfusun etkin nüfus içindeki payı da önemli bir noktayı oluşturmaktadır.

ÇİZELGE VII.
EKONOMİK AÇIDAN ETKİN NÜFUSUN İÇİNDE YÖNETSEL
NÜFUSUN PAYI

(1950 — 1982)

Yıllar	Etkin Nüfus	Yönetsel Nüfus *	%
1950	21.153.000	2.259.000	10.7
1955	24.182.000	2.600.000	10.8
1960	26.247.000	3.002.000	11.4
1965	26.887.000	3.351.000	12.5
1970	26.668.000	3.664.000	13.7
1975	25.810.000	4.184.000	16.2
1980	26.302.000	4.420.000	16.8
1982	25.622.000	4.532.000	17.7

Kaynak Lecheler üstteki kaynak, s. 167.

* 1950 ile 1955 yıllarına ilişkin verilere Saarland eyaleti ile 1.000 den daha az kişinin yaşadığı yerlerin merkezlerindeki kamu görevlileri dahil değildir.

Gelişmiş ülkelerde ekonomik açıdan etkin nüfus içinde kamu görevlilerinin payı ortalama olarak % 10, OECD ülkelerinde de % 12.4 olarak bilinmektedir.⁴¹ Yukarıdaki çizelgeye bu açıdan bakıldığında F. Almanya'da kamu görevlilerinin etkin nüfus içindeki payının her iki ortalamanın da üstüne çıktığı görülmektedir. Burada belirtilmesi yararlı olan bir başka nokta, yönetsel nüfustaki artışta 1966'dan başlayarak Eyaletlerin önemli ölçüde yeni kadrolar açmalarının (Federal devletin tersine) etkili olduğudur.

⁴⁰ Oya Çitçi, "Türkiye'de Kamu Görevlilerinin Sayısal Görünümü" Amme İdaresi Dergisi, Cilt 21, Sayı 3 (Eylül 1988), s. 43.

⁴¹ Çitçi, üstteki kaynak, s. 42.

Yaş ve Cinsiyete Göre Dağılım

Kamu görevlilerinin kendilerine ilişkin ölçütlerden yaşa göre dağılımına bakıldığında, bunun toplumun genel olarak 'yaşlı' nitelemesini doğruladığı ortaya çıkmaktadır.

ÇİZELGE VIII.
KAMU GÖREVLİLERİNİN YAŞ DAĞILIMI (1987)

Yer	%o
21'den az	4.8
21—25	7.8
25—31	14.7
31—35	10.3
35—39	10.8
39—45	14.3
45—49	11.8
49—55	13.9
55—59	6.9
59—63	3.9
63'den yukarı	0.7

Kaynak: Personal des öffentlichen Dienstes (1987), s. 19.

Genç yaş gruplarının ağırlığı düşük görünmektedir. Bunun nedenleri arasında yükseköğrenimin 25-27 gibi ileri yaşlarda tamamlanması yer almaktadır. Kamu yönetimine giderek daha ileri düzeyde öğrenim görmüş kişilerin girmekte oluşu, hizmete giriş yaşını yükseltmektedir. Öte yandan kamu görevlileri içinde yer alanların % 37 si 45'den yukarı bir yaştadır. Bu 1986 verileriyle Türkiye'de 15'i aşmamaktadır. F. Almanya'daki bu durum, ülkenin genç bir nüfusa sahip olmaması ile açıklanabilir. Bunun yönetsel hiyerarşiye yansımaları, Türkiye'dekinin tersine kamu görevlilerinin alt değil, orta ve üst düzeyle ileri derecelerde yığılmış olmasıdır.

Cinsiyet Dağılımı

Konuya cinsiyet açısından yaklaşıldığında Türkiye'dekinden oldukça farklı bir tablo ile karşılaşılmaktadır.

ÇİZELGE IX.

KAMU GÖREVLİLERİNİN CİNSİYETE GÖRE DAĞILIMI, (1987)

	Toplam	Kadın	%	Erkek	%
Memur	1.844.227	493.039	26.7	1.351.188	73.3
Sözleşmeli Per.	1.718.519	1.043.205	60.7	675.314	39.3
İşçi	1.070.989	383.098	35.8	687.891	64.2
	4.633.735	1.919.342	41.4	2.714.393	58.6

Kaynak: Personal des Öffertlichen Dienstes, s. 16.

Görüldüğü gibi, 1987 verileri ile Federal Almanya'da toplam kamu görevlilerinin % 41.4 ünü kadınlar oluşturmaktadır. Statü açısından bakıldığında kadın görevlilerin memurlar içindeki payının % 26.7, sözleşmeli personel içinde % 60.7, işçilerde ise % 35.8 olduğu görülmektedir. Bundan çıkan ilk sonuç, kadın kamu görevlilerinin kariyer yapmaya uygun memur statüsünde çalışmayı yeğlemeyerek en yüksek oranda sözleşmeli statüde çalıştığıdır.

KAMU GÖREVLİLERİNİN ÖRGÜTLENMESİ

F. Almanya'da bürokrasinin gücünün göstergelerinden biri, kamu görevlilerinin bir çıkar grubu olarak kendi amaç ve çıkarlarını gerçekleştirmek için verdikleri savaşımdır. Bunun ölçütü, kamu görevlilerinin sendikalaşma oranıdır. 1980 yılı verileriyle, F. Almanya'da kamu görevlilerinin % 58'i sendika üyesidir. Bu oran İsveç'te % 89, İngiltere'de % 75, Fransa'da % 35, İtalya'da % 42, ABD'de ise sadece % 22'dir.⁴²

Burada bir noktanın özellikle vurgulanması gerekmektedir. Kamu görevlilerinin sendikalaşarak birlikte hareket etme gücü sendikaların birlikte hareket edebilmesine bağlı bulunmaktadır. Örneğin farklı yönetim düzeylerinde (merkezi yönetim, yerel yönetimler gibi) tümüyle ayrı sendikaların kurulması kamu görevlilerin toplu hareket etmeden kaynaklanabilecek gücünü zayıflatır.⁴³

F. Almanya'da kamu görevlileri kurdukları sendikalar aracılığıyla kendilerine ilişkin yasal düzenlemelerle öteki koşulların belirlenmesine

⁴² Rowat, Üstteki kaynak, s. 445.

⁴³ Siedentoph, "Western", s. 229.

katılabilir. ⁴⁴ Katılımın yolu ile sınırları yasalarla gösterilmiştir. İşçiler ve sözleşmeli personelin yasal ilişkileri kamu işvereniyle sendikalar arasında yapılan toplu sözleşmelerle düzenlendiğinden kamu görevlilerine ilişkin düzenlemelere katılım özellikle işçi ve sözleşmeli personel alanında etkin olabilmektedir. Bunun en önemli yaptırımı grevdir. Toplu sözleşme düzeni kamu işvereniye karşı greve gitme hakkını güvenceye bağlamıştır. Bu yüzden F. Almanya'da kamu sektöründe çalışan işçi ve sözleşmeli personel adına bağitlanan sözleşmelerde grev ya da grev tehdit olağanüstü bir durum değıildir.

Bu ülkede yasalar memurlara grev hakkı tanımamaktadır. Memur sendikaları memurlara ilişkin yasal düzenlemelerin hazırlanmış sürecine "görüş bildirme" yoluyla katılabilir. Bu katılımın memurların çıkarma düzenlemeler yapılmasında yetkisi tartışma götürür olmakla birlikte, uygulamada sendikalara verilen ağırlığa göre, katılımın önemli etkiler yapabildiğı öne sürülebilir. Öteki kamu çalışanlarının grev gibi etkin bir yaptırımı kullanabilmesi, anayasa ve yasaların kamu görevlilerini koruyucu hükümler içermesi devleti, kamu görevlilerine ilişkin düzenlemelerde onların sesini dinlemeye zorlayıcı etki yapmaktadır.

F. Almanya'da bürokrasinin işleyişinde kamu görevlilerinin çıkarlarıyla doğrudan ilgili konularda katılımını öngören ve 1955 yılından beri uygulanan öteki bir yol daha bulunmaktadır: Personel Temsilciliğı⁴⁵ (Personalvertretung). Her kurum ve kuruluşta en genel amacı yönetim katında çalışanları temsil etmek olan bir personel temsilciliğı bulunmaktadır. İşçi, sözleşmeli personel ve memurun ayrı olarak temsil edildiğı temsilciliklerin büyüklüğü, kuruluşta çalışanların sayısına bağılı bulunmaktadır.

İlgili yasal düzenlemeler kamu kuruluşlarında personel temsilciliğinin çalışanlara ilişkin karar alım sürecinde iki ayrı yol öngörmektedir. Bunlardan ilki uyarınca birtakım kararlar personel temsilciliğinin onayı olmaksızın sonuçlandırılarak uygulamaya konamaz. Göreve alma, yükseltme, başka kuruluşlara geçmeye izin verme bunlara örnektir. İkinci durumda katılım, kararların çıkmasını önleyebilecek yaptırım gücün

⁴⁴ Örneğın, Türkiye'de 1971 yılında yapılan anayasa değıişikliğinden önce memurların sendika kurma hakları 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ile düzenlenmiş, sendika kurma hakkının tanındığı 1965 yılından itibaren Türkiye'de bu alanda dengesiz bir gelişme olmuş, sayıları 400'ü aşan çok sayıda güçsüz sendikalar doğmuştu. Bkz. Cahit Tutum, Türkiye'de Memur Güvenliğı, TODAİE Yayını, Ankara, 1972, s. 57.

⁴⁵ Lecheler, Üstteki kaynak, s. 190.

den yoksundur. Ancak kararlara son biçimi verilmeden önce personel temsilciliğinin görüşünün alınması zorunlu bulunmaktadır.

Temsilciler kurum ya da kuruluşun yönetiminde sendikayı değil, çalışanları temsil ederler. Çalışanları temsil edecek olanlar sendikalarca eğitimden geçirilir. Ayrıca temsilciler çalıştıkları örgütlerin işlerinden kısmen özgür tutulurlar.

Sözleşmeli personel ve işçiler yanında memurların da klasik siyasal hakları yasal güvenceye kavuşturulmuştur. Memurlar bir partinin üyesi olabilir, milletvekilliğine adaylıklarını koyabilirler. Parlamento üyeliklerinin son bulmasından sonra eski görevlerine dönebilirler. F. Almanya'da parlamentoda her dönem önemli sayıda bürokrasiden gelen üyeler bulunmaktadır. Örneğin 1983-1987 yasama döneminde, Federal Meclis'in toplam 520 üyesinin 161'i yani yaklaşık olarak % 31'i memur kökenlidir.⁴⁶

SONUÇ

1949 yılında kurulan, 248.708 km² yüzölçümü, yaklaşık 61 milyon (4.5 milyonu yabancılar) nüfusu bulunan F. Almanya Cumhuriyeti'nin makro siyasal-yönetimsel sistemi, ülkenin özgün koşullarıyla içleştirilmiş bir federalizme göre biçimlendirilmiştir. Bunun kamu yönetimi ile onun örgütsel yapısına ilk yansımaları, yetkilerin federal ve federe devletler (eyaletler) arasında bölüştürülmüş bulunması, yönetim düzeylerinde bu yetkileri kullanacak, kamu hizmetlerini sağlayacak örgütlerin kurulmasıdır. Federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimler düzenlemelerine yayılmış örgütlerle ülkenin kamu yönetimi düzeni karmaşık bir yapı sergilemektedir. Ancak yönetsel düzeylerle örgütlerin görev yetki sınırlarının açıkça belirlenmiş olması, karmaşık yapılanmanın yaratabileceği sorunları kısıtlamaktadır.

Ülkede yönetimin yapısıyla işleyişinin çevresel değişikliklere koşut biçimde gözden geçirilmesine özen gösterilmektedir. Bu bağlamda 1960'lı yılların ortasıyla 70'li yılların başı arasında geçen dönemde yönetimin yapı, insan, yöntemler, araç-gereç boyutlarına yönelik kapsamlı reform girişimleri ile geleneksel yapı bozulmadan günün gereksinmelerine yanıt verecek bir yönetim çarkının sürekliliğini sağlamak amaçlanmıştır. Bölgelerin kurulması, ilçe ve belediye sayılarının birleştirmeler yoluyla azaltılması, yapılan somut değişikliklerdendir. Buna karşın ülkede idari reforma olan gereksinim sürmektedir. Örneğin yönetsel örgütlenme açısı

⁴⁶ Elhvein, Hesse, Üstteki kaynak, s. 672.

sından yaklaşıldığında 6 eyalette bulunan bölgelerin sınırlarının kamu hizmetlerinin sağlanmasında etkinlik ve verimliliği artıracak yönde gözden geçirilmesi gerektiği savunulmaktadır.

Anayasa ve öteki yasal düzenlemeler kamu görevlilerini, devletin özgür ve demokratik olarak nitelendirilen anayasa-toplum düzenine hizmet etmekle görevli kılmış, onların kendilerini devlete, anayasa düzenine, anayasal organlara karşı olan grup ve davranışlardan uzak tutmalarını öngörmüştür. Bu ülkede devlet en büyük işveren durumundadır. 1987 yılı verileri ile yaklaşık 4,6 milyon kamu görevlisi (memur, sözleşmeli personel, işçi) bulunmaktadır. Ülkede her altı çalışandan biri kamu görevlisidir. Başka bir deyişle memur başına düşen nüfus 13 kişidir. Kamu görevlisi sayısındaki artış özellikle 1970'li yıllarda olmuş, 1980'li yıllarla birlikte tersi bir uygulama başlatılarak yeni görevli alımı sınırlandırılmıştır. Federal Şansölye (Başbakan: Bundeskanzler) Helmut KOHL (Mart 1982-) başkanlığındaki federal hükümetin bütçe açığını kapatmak amacıyla 1984 yılından başlayarak yürürlüğe koyduğu önlemler arasında kamu personel harcamalarını kıstak da yer almış, bunun etkin araçlarından biri olarak da çok zorunlu olmadıkça yeni görevli alımına gitmeme görülmüştür. Kamu personel giderlerinde öngörülen kısıntılar hükümetin kendi siyasal amaçları için kamu çalışanlarının kurban edildiği biçiminde yorumlanmakla birlikte, kamu görevlilerinin toplumda ayrıcalıklı bir kesim oluşturduğu yolundaki yaygın kanı yüzünden söz konusu önlemler kamuoyundan destek görmüştür. Personel alanında sınırlamaya giderken hizmet alanları ile örgütler arasında herhangi bir ayırım yapılmaması eleştirileri en aza indirmiştir.

Yaklaşık % 41'ini kadınların oluşturduğu toplam kamu görevlilerinin 800 bini (% 17.2) part-time çalışmaktadır. Bu oranın 1960 yılında % 6.4 olduğu belirtildiğinde part-time çalışanların sayısında belirgin bir artış olduğu görülecektir. Öte yandan yine 1987 değerleriyle memurların % 9'u, sözleşmeli personelin % 22'si, işçilerin ise % 25'i part-time çalışmaktadır. Part-time çalışma kadın kamu görevlileri arasında daha yaygındır. Aynı yıl itibarıyla kadın kamu görevlilerinin % 33 u part-time statüde çalışmaktadır. Kadınların eve ve aileye ilişkin geleneksel görevleri anımsandığında, önemli oranda part-time çalışmayı yeğlemeleri doğal karşılanabilir. Bu yüzden yüksek oluşunda kadın kamu görevlilerinin daha çok sözleşmeli statüde çalışıyor olmaları etkili olmaktadır. Öteki bir etken de ülkede nüfusun azalmasına önlem bağlamında aileleri çocuk sahibi olmaya yöneltmenin bir aracı olarak yeni doğan çocuğa yapılan yardımların önemli ölçüde yükseltilmiş olmasıdır. Toplumsal koşullarda beliren değişimlere kötü biçimde ileriki yıllarda Türkiye'de

de özellikle kadın kamu görevlilerine yarım gün çalışabilme olanağı tanınmasının zorunlu hale geleceği öne sürülebilir. Günümüzde bile çalışan eşlerin çocuklarını bırakabilecekleri güvenilir yerlerin olmayışı kamu kuruluşlarından kreşi bulunanların, kreş kapasitelerinin sınırlılığı, toplumumuzda kadının eve-aileye ilişkin geleneksel yüklü ödevleri onları güç durumlarda bırakmaktadır. Kadınlara kamuda yarım gün çalışma olanağı sağlandığında, diğer yarım gün için yeni istihdam olanağı yaratılacağı öte yandan kişi yarım gün işyerinde bulunacağından tam güne kıyasla daha verimli çalışacağı öne sürülebilir. Yine yarım gün çalışıyor olmakla önemli kimi ailesel sorunlarıyla uğraşabileceğinden onun işe dönük davranışını olumlu yönde etkileyebilecektir. Kuşkusuz tüm bu olumlu boyutların yanı sıra, yarım gün çalışmanın kadın açısından getirebileceği olumsuz sonuçlar da olacaktır.

Kamu görevlilerinin örgütlenme özgürlüğü vardır. F. Almanya'nın kuruluşundan beri Memur Sendikaları bulunmaktadır. Aralık 1918'de kurulan Alman Memurlar Birliği (Der Deutsche Beamtenbund-DBB) günümüzde de alanın en etkili örgütüdür. Memur sendikalarının greve gitme özgürlüğü yoktur, anayasa grevi yasaklamıştır. Memurlar personel temsilcileri aracılığıyla sorun ve istemlerini yönetime iletip kendileriyle doğrudan ilgili kararları etkilemeye çalışmaktadır. Bu ülkeyle aynı uluslararası örgütte bulunmayı arzulayan Türkiye'nin de kamu görevlilerine ilişkin olarak yaptığı düzenleme ve gerçekleştirdiği uygulamalara çağdaş yönetim anlayışının gereklerini yansıtması bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.

YENİ YEREL YÖNETİM MALÎ SİSTEMİNDE NÜFUS RAKAMLARININ SEÇİMİ

Yazan: David KİNG

Çev: Mustafa Ali ÖRNEK

Boğazlıyan Kaymakamı

GİRİŞ

İngiliz yerel yönetimleri arasında merkezi idarece verilen parasal katkının “rate support grant” dağıtımına temel olan hesaplamalar kötü ünlenmesini haklı kılacak ölçüde karmaşıktır. Bu hesaplamalar, mahallî idarelere ilişkin, nüfus rakamlarını da kapsayan bir çok verinin bilinmesini gerektirir. Nüfus rakamları, 1990’da yürürlüğe girecek yeni yerel yönetim malî sisteminin uygulanmasında daha da önem arz edecek. Bu artan önemin bir nedeni, her hangi bir yerel yönetim birimine ödenecek merkezi idare katkısının o birimin vergi bazına bağlılığıdır ki, yeni yerel yönetim mali sisteminde yerel vergi tabanı, vergilendirilebilir değerinden daha ziyade, bizzatı o yerel yönetim biriminin nüfusuna - ya da en azından yetişkin nüfusuna - bağlı olacak. Bir diğer neden, nüfus rakamlarının tek tip iş yeri vergisinin hesaplanmasında da kullanılacak olmasıdır.

Nüfus rakamlarının artan rolü hiç kuşku yok ki bir büyük olgunun idrak edilmesine yol açacaktır; bu olgu, hiç kimsenin bir yerel yönetim biriminin nüfusunu tam olarak bilmediği hususudur. En güvenli rakamlar on yıllık nüfus sayımlarından sonra hazırlananlardır, fakat bunlar bile bir ölçüde hata taşır. Nüfus Sayım ve Araştırmaları Kurumunca (OPCS) sayım dışı yıllar için üretilen resmi rakamlar daima tahmin olarak nitelendirilirler.

Sonuç olarak, bu yıllık tahminler en son yapılan nüfus sayımı rakamlarından türetilirler. Sayımdan sonraki bir yıl için, Nüfus Sayım ve Araştırmaları Kurumu sayım rakamları üzerinde temellenen bir tahmini, her bir yerel yönetim birimi için hazırlar. Tahmini rakamlar, sayımdan sonraki doğum ve ölümler değerlendirilerek - ki bu konuda oldukça güvenilir rakamlar elde edilir- yanlışlardan arındırılır. Bu yanlışlardan arındırma işlemleri o mahallî idare birimine olan göçlerle, bu

bölgeden diğer bölgelere olan göçler göz önüne alınarak da yapılır. Ancak bu konuda daha az güvenilir bilgi vardır. Kıyaslama yoluyla yanlış arındırmalar takip eden yıllarda yapılmaya devam olunur. Yıllık rakamların doğru olup olmadıklarının kontrolü gelecek sayım yılı için yapılan tahminlerin yuvarlaklaştırılması yoluyla olur ve sonra tahmini rakamlar sayım sonuçlarıyla kıyaslanır. 1981 yılında yapılan son sayımda Nüfus Sayım ve Araştırmaları Kurumu İngiliz ve Gali bölgelerinin ve Londra yerel yönetimlerinin yuvarlaklaştırma yöntemi ile yaptığı nüfus tahminlerinin % 5 hata payı ile tutturulmuş olduğunu buldu; fakat 17 bölge için hata payı % 5'in üzerindeydi ve bir bölgede - South Buckinghamshire - tahmin yaklaşık % 14 hata içeriyordu. Şu da ilave edilebilir ki "county" ler için tahminler çok daha güvenilirdi; bu konudaki en büyük hata yalnızca %3,5 ti ve yalnızca 5 county'de hata % 2,5'in üstündeydi.

Doğal olarak, Nüfus Sayım ve Araştırmaları Kurumu 1981 den günümüze çok daha güvenilir yuvarlaklaştırma sistemleri geliştirmiş olabilir. Fakat yeni sistemde Nüfus Sayım ve Araştırmaları Kurumu'nun her hangi bir rakamının kullanılması durumunda, buraya kadar belirtilenlerin ötesinde büyük hatalara yol açılabileceğini ortaya koyan iki neden vardır. Birinci olarak, yeni sistem, Nüfus Sayım ve Araştırmaları Kurumu'nun her bir yerel yönetim biriminin yetişkin nüfusuna ilişkin tahminleri belirlemesini talep edecektir. Şimdi, Nüfus Sayım ve Araştırmaları Kurumu, her bir yerel yönetim biriminde yaşayanları yaş gruplarına göre tahmin eder; bunlar toplayarak o birimin tahmini toplam nüfusunu belirler. Her bir yaş grubunda yüzde olarak aynı hataların yapılması olası değildir. Dolayısıyla şunun oldukça muhtemel olarak ortaya çıkacağı düşünülebilir: Bazı bölgelerde genelde, diyelim, % 5 bir fazla tahmin, yetişkinler grubunda, diyelim %0 5 oranında bir fazla tahmin, çocuk yaş grubunda bunları bir ölçüde dengeleyecek, diyelim % 4 oranında bir eksik tahmin yapılmış olabilir.

İkinci olarak, Nüfus Sayım ve Araştırmaları Kurumu, gerçekte, bu yıla ait tahminlerini ancak gelecek yıl ortaya koyabilir. Şimdi, yeni yerel yönetim mali sistemi 1990 da yürürlüğe girdiğinde, 1990-1991 mali yılı için merkezi idare katkısı ideal olarak, 1990-1991 mali yılının ortalarındaki nüfus rakamlarına dayanıyor olmalıdır. -1 Ekim 1990 - Diyelim ki 1989 Aralık ayında, 1990 için merkezi idare katkısı hesaplanmaya başlanılsa, elde edilebilir en son nüfus rakamları 1988'e, ya da daha özgül olarak 1988 ortalarına ait olacaktır. Bu rakamlar 1988 yılı ortalarındaki nüfus rakamlarını tümüyle güvenilir olarak ortaya koysa bile, merkezi hükümet katkılarının hesaplanmasına esas olacak 1 Ekim 1990 rakam

larından bir miktar farklı olacakları açıktır. Nüfus Sayım ve Araştırmaları Kurumu'ndan 1 Ekim 1990 da ki nüfus rakamlarını tahmin etmesi istenilse bile, bütün iyi niyete karşın, bütün dünyada geleceğe ilişkin nüfus tahminlerinin daha az güvenilir olduğu bilinen bir husustur.

Bu çalışma, mevcut sistemde nüfus rakamlarının kullanılmasını ve Nüfus Sayım ve Araştırmaları Kurumunun hatalarının ne tür yanlışlara yol açabildiği göstererek başlar. Yeni yerel yönetim mali sisteminde Nüfus Sayım ve Araştırmaları Kurumunun bulduğu hataya açık nüfus rakamlarının kullanılması durumunda ne tür problemlerin doğabileceğini ortaya koyarak devam eder. Merkezi idare katkısı ve iş yeri vergisi oranının hesaplanmasında, yerel yönetim birimlerinin nüfus memurlarının belirlediği kayıtlı yetişkin nüfus rakamlarının kullanılmasını bir alternatif olarak inceler. Çalışma, nüfus memurlarınca kayıtlanmış yetişkin nüfusa (RAP) ilişkin rakamların kullanılmasının daha iyi olacağını tartışır. Hangi nüfus rakamları kullanılırsa kullanılsın, nüfus memurlarının kimseyi kayıt dışı bırakmamaları yönünde bazı teşvikler geliştirilmesi gereği de çalışmada gösterilir.

Bu yazının yazıldığı zaman, (OPCS) rakamlarının mı yoksa o mahalli idare birimindeki kayıtlı yetişkin nüfusu (RAP) belirten rakamların mı kullanılacağına ilişkin bir açıklamanın yapılmamış olduğunun vurgulanması gerekir. 1988 yılında çıkarılan Yerel Yönetim Mali Yasası (Local Government Finance Act) Çevre Bakanlığına hangi nüfus rakamlarını seçeceğine ilişkin olarak yetki verir. İzleyen üç beş hafta içerisinde bir karar verilse bile, Çevre Bakanı ve sonraki Çevre Bakanları nüfus rakamlarına ilişkin farklı seçim hakkına sahip olacaklardır.

BUGÜNKÜ SİSTEM

Bugünkü pay dağıtım sistemi karmaşıktır; esas itibarıyla aşağıdaki gibi çalışır. Çevre Bakanlığınca her bir yerel yönetim biriminin hizmetlerini asgari düzeyde yürütmesini temin edecek cari harcama hesaplanır. Bakanlık her birimin kendi kaynaklarından ne ölçüde gelir sağlayacağını da hesaplar. Bunlar yapıldıktan sonra, o yerel yönetim biriminin harcama ve gelir miktarları arasındaki farka eşit bir merkezi idare katkısının gerçekleştirilmesi için gereğini yapar.

Gerçekte, yerel yönetim birimi, harcamaları ve gelirleri arasındaki farkı tamamıyla karşılayacak bir miktar almayabilir. Gerçek olarak verilen merkezi idare katkısı, o mahalli idare biriminin hizmetlerini en az düzeyde yürütmesine yetecek miktardır.

Nüfus rakamları bu süreçte hangi noktada dahil olur? Esas itibarıyla, nüfus rakamlarının iki kullanımı var. Bunlardan bir tanesi, yerel yönetim birimi tarafından kişi başına yapılan fazla ya da eksik harcamanın miktarını bulmada kullanılmalarıdır. İkinci olarak, nüfus rakamları yerel yönetim biriminin hizmetlerini asgari düzeyin altına düşürmeyecek merkezi idare katkısının ne olabileceğinin hesaplanmasına yardımcı olarak kullanılırlar. Açıktır ki, büyük nüfusa sahip yerel yönetim birimleri hizmetleri belli düzeyde götürebilmek için az nüfusa sahip olanlara oranla daha fazla harcama yapacaklardır, dolayısıyla nüfus rakamlarının “Merkezi idare katkısına esas harcamanın (GRE) hesaplanmasında kullanıldıkları varsayılabilir. Gerçekte ise, (GRE) rakamları Nüfus Sayım ve Araştırmaları Kurumunun belirlediği toplam nüfus rakamlarıyla fazlaca ilintili değildir. Çevre Bakanlığı bir yerel yönetim biriminin toplam “Merkezi idare katkısına esas harcama rakamının” hesaplanmasında önce çeşitli bireysel hizmetlere ilişkin olarak o yerel yönetimin ihtiyacını hesaplar ve bunu bir çok hizmet için o yerel yönetimin toplam nüfusunu hesaba almaksızın yapar. Mesela, eğitim harcamalarına ilişkin ihtiyacı hesaplarken, ilke olarak, okulda mevcut öğrenci sayısını değerlendirir; yol giderlerinin hesaplanmasında o bölgedeki yolların toplam uzunluğu ve trafik yoğunluğu göz önüne alır. Bakanlık, o yerel yönetim biriminin toplam nüfusunu bazı küçük ölçekli hizmetlerin görülmesi için ne miktarda harcamaya ihtiyaç duyduğunu hesaplamada kullanır.

“Merkezi idare Katkısına Esas Harcama”, Nüfus Sayım ve Araştırmaları Kurumu'nun rakamlarına çok fazla önem atfı edilmeksizin hesaplandığı için bu rakamlardaki hatalardan kaynaklanabilecek yanılgı azdır. Bir yerel yönetim birimini göz önüne getirin; burada, Nüfus Sayım ve Araştırmaları Kurumu nüfusu % 10 az tahmin etmiş olsun. Bunun (GRE) rakamlarını % 3 ten daha fazla etkileyebileceği kuşkuludur.

Nüfus Sayım ve Araştırmaları Kurumu'nun bir hatasının etkisini görmek için toplam nüfusu 130.000 olan bir yerel yönetim birimini göz önüne alalım. Burada Kurum gerçekten doğru tahminde bulunmuş olsun ve dolayısıyla verdiği rakam 130.000. Var sayalım ki Çevre Bakanlığı GRE'yi 11.000.000 Pound olarak hesaplamış olsun. Halen “Rate Poundage” 27 pençe olduğuna göre vergi geliri olarak o district'in beş milyon pound elde etmesi gerektiğini bulacak ve buna göre district gerçekten 11 milyon harcadığı takdirde 6 milyon pound merkezi hükümet katkısı alacaktır.

Şimdi varsayalım ki Nüfus Sayım ve Araştırmaları Kurumu, nüfusu %10 eksik ve dolayısıyla 117.000 olarak tahmin etti. Buna bağlı olarak

Çevre Bakanlığı o yerel yönetim biriminin ihtiyaçlarını daha az olarak tahmin edebilir ve 10.8 milyon pound tutarında bir GRE rakamı ortaya koyabilir. Yerel yönetim birimi gerçekten 10.8 milyon pound harcama yaparsa, 5.8 milyon pound tutarında bir merkezi idare katkısı alabilecektir. Eğer, bunun yerine, o yerel yönetim birimi 11 milyon pound harcama yapmayı istemiş se ki gerçekten minimum düzeyde hizmeti sürdürmek için bu rakam gerekli olduğuna göre-merkezi idare payında kayba uğramış olacaktır. Sonuç olarak, o yerel yönetim biriminin kendi bölgesinde yaşayanlardan alması gereken vergi oranında % 7 oranında bir artış doğmuş demektir.

Bu durumda ortaya çıkan olgu şudur: Bir yerel yönetim birimi 27 pençe "Rate Poundage" ile sürdürebileceği hizmetleri, 28.9 pençe "Rate Poundage" ile sürdürmek zorunluluğunu hissedebilecektir. Bu ölçüde bir artış çok fazla anlamlı görülmeyebilir. İzleyen bölümde, Nüfus Sayım ve Araştırmaları Kurumu'nun yapacağı hataların yeni yerel yönetim sistemi içinde çok daha önemli sonuçlar doğurabileceği gösterilecektir.

YENİ SİSTEMDE NÜFUS SAYIM VE ARAŞTIRMALARI KURUMU'NUN RAKAMLARININ KULLANILIŞI

Çevre Bakanlığı, yeni yerel yönetim malî sisteminde nüfus rakamlarını kullanacak ve Nüfus Sayım ve Araştırmaları Kurumunun belirlediği rakamları kullanmaya devam edebilecektir. Bu bölüm, Kurumun rakamlarındaki hataların etkilerini ortaya koyacaktır. İzleyen bölüm, Çevre Bakanlığı, eğer, yetişkin kayıtlı nüfus rakamlarını kullanırsa nasıl bir durum doğacağını irdeleyecektir. Kolay anlaşılır olması için her iki bölümde tüm yetişkinlerin kayıtlı olduğu varsayıldı; kayıt dışı kalanların yaratacağı sonuçlar izleyen bölümlerde değerlendirilecektir.

İngiltere'deki yeni yerel yönetim malî sisteminin bir özelliği merkezi idare katkısının ve yerel iş yerleri vergisinin doğrudan yerel yönetimlere ödenmek yerine belirli fonlara ödenecek olmasıdır. Her bir District ve Londra brough'ı için bir toplama fonu kurulacaktır. Her bir yerel yönetim biriminin GRE'si ise hesaplanmaya devam olunacaktır. Toplama fonları sistemi bu dergide önceden zaten ortaya konulmuştu; aşağıdaki tabloda ortaya konulan rakamlar ile kısaca yeniden gözden geçirilebilir.

TABLO: 1. Nüfus Sayım ve Araştırmaları Kurumu'nun Nüfus Rakamları Kullanıldığı ve Gerçek Rakamlar Olduğu Zaman Varsayım sal Bir Toplama Fonu İçin Rakamlar

	Rakamlar (Milyon Pound)	Rakamlar Her Yetişkin başına a
County'ye ödenen para	57 b	570
District'e ödenen para	8	80
Toplam Harcama	65	650
İşyerleri vergisi olarak biriken para	26	260
Hükümet'ten gelen para	19	190
Kişi başına alınan vergi	20	200
TOPLAM GELİR	65	650

a Bu rakamlar her yetişkin başına rakamlardır. Ve OPCS tahminleri olarak yetişkin nüfus doğru tahmin olunmuştur.

b Bölge nüfusunun 100.000 ve County nüfusunun bir milyon yetişkin içerdiği ve böylece county'nin harcamalarının % 10'unun bölgeden (District) talep edileceği varsayımıyla.

Kolay anlaşılır olması için District nüfusunun yüz bin ve onun bağlı bulunduğu county'nin bir milyon nüfus ihtiva ettiği ve başlangıç olarak Nüfus Sayım ve Araştırmaları Kurumu'nun her iki yerel yönetim birimi için bu nüfus tahminlerinin doğru olduğunu kabul edelim.

County ve District'ler özel merkezi idare katkılarını almaya devam edecekler fakat diğer cari harcamalarını karşılayacak geliri toplama fonlarından talep edebileceklerdir. Tablo 1'i göz önüne alarak, eğer her bir yerel yönetim biriminin toplam talebi o birimin GRE'sine eşit ise ne olur, bunu görelim. O District'in GRE'sinin 8 milyon pound, county' nin GRE'sinin 570 milyon pound olduğunu varsayalım. County yalnızca 57 milyon poundu fondan talep edecektir; çünkü district tarafından toplanacak fon geliri, district'in ihtiva ettiği ve bağlı olduğu county'nin % 10'unu oluşturan yetişkin nüfustan sağlanmış olacaktır. District, kendisi için, 8 milyon poundu fondan talep edecektir. Böylece fon toplam olarak 65 milyon pound ödemek zorundadır.

Fon bu belirttiğimiz 65 milyon poundu nasıl finanse edecektir? Çevre Bakanlığının 1988/1989 yılı için öngördüğü kişi başına vergi miktarı eğer şimdi uygulanıyor olsa idi, fon, şahıs başına işyeri vergisi havuzundan 260 pound elde edebilecek, toplam 26 milyon pound gelir sağla

yacaktı. Şahıs başına 200 pound bir toplum vergisi toplum vergisi ile toplamda 20 milyon pound elde edilecek, merkezi hükümet katkıları ve belirtilen miktar toplum vergisiyle fon gelir dengesini sağlamış olacaktır.

Tablo 1 de ortaya konulan şudur: Fon'a 19 milyon pound merkezi idare katkısı verilir; yetişkin başına konulacak 200 pound toplum vergisinden elde edilen 26 milyon pound ve işyerleri vergisinden elde edilen 26 milyon pound ile fon toplam gelirini talep edilen 65 milyon seviyesine getirebilir. Eğer o county ve ihtiva ettiği district'ler harcamalarını diyelim ki % 20 oranında fazlaştırırlarsa fonun % 20 oranında daha fazla kaynak yaratması gerekecektir. Bu defa toplamda talep edilen rakam 65 milyon yerine 78 milyon pound olacaktır. Bu fazlalık vergide 13 milyon pound'luk bir artış demektir. Sonuç olarak kişi başına alınan vergi 200 pound yerine 330 pound olabilecektir. Tablo 1 kişi basma rakamları gösterir; burada Nüfus Sayım ve Araştırmaları Kurumunun tahminlerinin doğru olduğu varsayılmıştır; bu kişi başına rakamlar her bir yetişkinin ödeyeceği vergi miktarını gösterir.

Eğer nüfus Sayım ve Araştırmaları Kurumu hata yaparsa ne olur? Bunu görmek için Nüfus Sayım ve Araştırmaları Kurumu'nun District nüfusunu % 10 fazla ve yüz bin yerine yüz on bin olarak tahmin ettiğini varsayalım. Aynı zamanda yine varsayalım ki county'nin nüfusu bir milyon olarak ve doğru tahmin edilmiş olsun. Bu varsayımlar 1981 deki genel duruma atf yapılarak ortaya konulmuştur; belirtilen yıl district düzeyinde büyük hatalara karşı county düzeyinde küçük yanlışlar yayılmıştı.

TABLO: 2. Nüfus Sayım ve Araştırmaları Kurumu'nun Nüfus Rakamları Kullanıldığı ve District'in Nüfusunda % 10 Oranında Bir Fazla Tahmin Yapıldığı Zaman Varsayım sal Bir Toplama Fonu İçin Çevre Bakanlığı Açısından Rakamlar

	Rakamlar (Milyon Pound)	Rakamlar OPCS tarafından belirlenmiş yetişkin başına
County'e ödenen para	62.7 b	570.0
District'e ödenen para	8.2	74.5
Toplam Harcama İşyerleri vergisi havuzundan gelen para	70.9	644.5
Hükümet'ten gelen para	28.6	260.0
Toplum vergisi olarak alınan	20.3	184.5
	22.0	200.0
Toplanı Gelir	70.9	644.5

Tablo 2 Çevre Bakanlığı yönünden durumu gösterir. Tablodaki nüfus rakamları Nüfus Sayını ve Araştırmaları Kurumu tarafından belirlenen yetişkin rakamlarıdır. Bakanlık, bu rakamları kullanır ve bütün kişi başına rakamlar Kurum tarafından belirlenmiş yetişkin başına verilecek miktarı pound olarak gösterir. Önce county'nin harcamasını alalım. Çevre Bakanlığı, county'nin ihtiyaçlarını doğru biçimde, GRE olarak 570 milyon pound tahmin edecektir; fakat district nüfusunda yapılan fazla tahminden dolayı toplama fonundan % 11 oranında bir fazlalığı, dolayısıyla 57 milyon yerine 62.7 milyon poundu talep edecektir. Çevre Bakanlığı district'in GRE'sini (Merkezi idare katkısına esas harcamasını) fazla nüfus rakamından ötürü bir miktar fazla, diyelim ki 8.2 milyon pound olarak gösterecektir. Bu rakam, kısmen nüfusun fazla tahmin edilmiş olmasından kaynaklanacaktır; fakat Çevre Bakanlığı district ihtiyaçlarını bir miktar fazla tahmin ederken kişi başına ihtiyacı Tablo 1 deki 80 pound yerine 74.5 pound olarak tahmin edecektir. Çünkü Bakanlık district'in merkezi idare katkısına esas harcamasını daha fazla sayıda yetişkine dağıtacaktır. Tablo 2 Çevre Bakanlığının fon ihtiyacını toplam olarak 70.9 milyon pound olarak hesapladığını gösterir. Bunun gerçekleşmesini sağlamak için, Çevre Bakanlığı, Fon'a verilecek yerel işyerleri vergisi oranını yüksek tutmak zorunda kalacaktır. Bu rakam Tablo 1 deki 26 milyon yerine 28.6 milyon olur. Bu durumda yerel işyerleri vergisi kişi başına 260 pound olacaktır. Bunun yanında, Çevre Bakanlığı, Fonun toplaması gereken toplum vergisi miktarını Tablo 1 de gösterilen 20 milyon yerine 22 milyon olarak, 2 milyon pound fazla tahmin etme durumunda da olacaktır; bunun nedeni de yetişkin sayısının fazla tahmin edilmiş olmasıdır. Bu durumda, Çevre Bakanlığı, Fon'a Tablo 1 deki 19 milyon yerine 20.3 milyon katkı yapacaktır; çünkü bu, Fonun toplam gelirini 70.9 milyon pounda getirmek için zorunludur. Ancak böyle olursa, hesaplanmış GRE düzeyinde hizmetin yürütülebilmesi için, fon, yetişkin başına 200 poundduk bir toplum vergisiyle harcamaları finanseye muktedir olabilecektir.

Tablo 2, Çevre Bakanlığının görüşü açısından olayları göstermekle birlikte, gerçekte olanları yansıtmayacaktır. Gerçek durumun ne olduğu Tablo 3 te gösterilir.

TABLO: 3. Nüfus Sayım ve Araştırmaları Kurumu'nun Rakamları Kullanıldığı ve District'in Nüfusunda % 10 Oranında Bir Fazla Tahmin Söz Konusu Olduğu Zaman Varsayım sal Bir Toplama Fonu İçin Gerçek Rakamlar.

	RAKAMLAR	RAKAMLAR
	(Milyon Pound)	Her Gerçek Yetişkin Başına
County'ye ödenen para	62.7 b	627
District'e ödenen para	8.0	80
Toplam Harcama	70.7	707
İşyerleri vergisi olarak biriken para	28.6	286
Hükümetten gelen para	20.3	203
Kişi başına alınan vergi	21.8	218
TOPLAM GELİR	70.7	707

a Burada, gerçekte yetişkin nüfus 100 bin olduğu halde, Nüfus Sayım ve Araştırmaları Kurumunca 110 bin olarak belirlenmiştir.

b Gerçekte 100 bin yetişkin nüfusa sahip district için 110 bin yetişkin nüfusa sahipmiş gibi fondan talepte bulunulacaktır.

Tablo 3 teki kişi başına rakamlar, Nüfus Sayım ve Araştırmaları Kurumunun hatalı tahminleri ile ilgili olmayıp, gerçek yetişkin nüfusa ilişkindirler. County ve district, varsayalım ki 570 milyon ve 80 milyon pound harcayacaklar; bu miktarlar Tablo 1 de verilmiş rakamlardır ve bir milyon nüfuslu bir county ve yüz bin nüfuslu bir district'in hizmetlerini asgari düzeyde yürütebilmeleri için gerekli olan miktarlardır. District'de Nüfus Sayım ve Araştırmaları Kurumu yetişkin nüfus rakamlarını 100.000 yerine yanlış olarak 110.000 olarak tahmin etmiştir. Bundan dolayı, County harcamalarının % 11'ini buradan talep edecektir ki bu rakam 62.7 pound 'tur. District, 8 milyon poundu Fondan talep edecektir. Bu iki rakamı birlikte ele aldığımızda, Tablo 3 de gösterildiği gibi, Fon toplam olarak 70.7 milyon pound ve bir diğer deyişle kişi başına 707 pound ödeme yapma durumunda olacaktır. Fon yerel işyerleri vergisinden 28.6 pound elde edecektir; merkezi hükümet katkısı 20.3 milyon pound olacaktır. Bu rakamlar Tablo 2 den alındı ki burada Çevre Bakanlığının hesaplamaları gösterilir; Tablo 3 ise Tablo 2 de gösterilen Nüfus Sayım ve Araştırmaları Kurumu'nun rakamlarının kullanılması durumunda gerçek yetişkin rakamlarının kullanılmasına oranla yukarıdaki toplamların düşük olacağını gösterir. Gerçek yetişkin sayısını ifade eden rakamların kullanılması durumunda Fon, toplum vergisinden 21.8 milyon pound elde etmeye ihtiyaç duyacak ve yetişkin başına 218 pound miktarında bir toplum vergisi belirleyecektir. Bu bölüm, eğer bütün Yerel Yönetim biçimleri uygun görülmüş düzeylerde harca

ma yaparlarsa ve bütün yetişkinler gerçekten kayıt dışı kalmamışlarsa, gerçek toplum vergisinin Nüfus Sayım ve Araştırmaları Kurumu'nun hatalarının bir sonucu olarak niyetlen ilen 200 pounddan farklı olarak toplanabileceğini gösterir. % 10 mertebesinde bir fazla tahmin % 9'luk bir artış ile toplum vergisini 200 yerine 218 pounda yükseltebilecektir. Bu göz önüne alınarak, örneğin, Londra'da Nüfus Sayım ve Araştırmaları Kurumu'nun yetişkin nüfusa ilişkin % 10'luk bir hata yapması durumunda (ki bu hatayı şehrin toplam nüfusunda 1981 yılında yapmıştı) 1988-1989 yılı için toplam vergisi rakamlarının 476 pounddan 523 pounda yükselebileceği tahmin olunabilir.

Bu problem ne ölçüde ciddidir? Bir taraftan tartışılabilir ki bir bölgede her bir yıl için fazladan bir 22 pound civarında ortalama fazla harcama yüksek bir rakam değildir ve bu yalnızca istisnai bir sayım hatasının yapıldığı bir bölgede vuku bulabilir. Fakat Nüfus Sayım Araştırmaları Kurumu'nun hataları eksi % 10 ile artı % 10 mertebesinde etki yapacaktır. Dolayısıyla toplum vergisi 182 pound ile 218 pound arasında değişebilecektir ve toplum vergisi ortalama fazla harcamaları, göz önüne aldığımız bölgelerde 224 pound 'tan 268 pounda değişiklikler gösterebilecektir. Bu farklılıkları adil olarak savunmak güçtür; bu güçlük, mevcut sistemi hakkaniyetsiz olarak eleştirmiş bir hükümet için özellikle önem taşır ve bu farklılığı halka çok küçük bir problem olarak ifade etmek, özellikle toplum vergisi sisteminin mahalli idareleri halka karşı çok daha fazla sorumlu kılacağına inanan bir hükümet için, (kabul edilemez mahiyettedir.)

YENİ SİSTEMDE RAP RAKAMLARININ KULLANILMASI

Kuşkusuz OPCS hatalarını yok etmenin bir yolu, OPCS rakamlarını kullanmaktan kaçınmaktır. Alternatif, RAP rakamlarının kullanılmasıdır. Eğer nüfus memurları tüm yetişkin nüfusu kayıt etmeye muktedir olabilirse bu seçeneğin kullanılması mükemmel olacaktır biçiminde düşünülebilir. Öyle gözüküyor gerçek rakamlar elde edilebilir ve OPCS rakamlarına ihtiyaç kalmaz; dolayısıyla, OPCS hataları hiç bir anlam ifade etmez. Sonuç olarak OPCS tahminlerinin bölgelerde toplum vergisine ilişkin yol açacağı hatalar ortadan kalkar.

Gerçekten, düşünebilir ki Çevre Bakanlığı hesaplamaları önceden Tablo 1 de gösterilen rakamlarla tam bir kesinlikle yapılabilecektir. Verilmiş gerçek nüfus rakamları, ihtiyaçların doğru biçimde tespitine imkan verecektir ve kişi başına her yetişkin için 650 pound bir toplum vergisi konulacaktır. Böylece Fon, doğru olarak yetişkin başına 260

pound işyeri vergisi, 190 pound merkezi hükümet katkısı ve kişi başına 200 pound toplum vergisi hesaplayacaktır.

Gerçekte, burada bir küçük problem olabilecektir. RAP rakamları yalnızca yetişkin nüfusu ifade eder; nüfus memurları bölgede oturan çocuklara ilişkin veri elde etmeyeceklerdir. Sonuç olarak, RAP rakamları toplam nüfus rakamlarının bilinmesini gerektiren GRE hesaplamalarının yapılması için yetersiz kalabilecektir. Bunun yerine, daha iyisi, RAP rakamları yetişkinler için kullanılırken; OPSC'nin çocuklara ilişkin rakamlarını almak ve ikisini birlikte kullanmak suretiyle GRE'yi hesaplamaktır.

Eksik Kayıtın Etkileri

Önceki iki bölümde bütün yetişkin nüfusun eksiksiz kayıtlı olduğu kabul edildi. Bu bölümlerde gösterildi ki, eğer Çevre Bakanlığı OPCS rakamlarını kullanırsa bu Kurumun yapacağı hataların sonucu olarak toplum vergisi miktarında anlamlı değişimler olabilir. Tersine, eğer RAP rakamları en geniş şekilde kullanılırsa, OPCS hatalarının ihmal edilebilir nitelikte olacağı da gösterildi. Gerçekte, nüfus memurları, tüm yetişkinleri eksiksiz kayıt edemezler: Onları eksiksiz kayıt etmek mükemmel sonuç yaratacaktır. Eğer eksik kayıt varsa ne olur? Kolay anlaşılır olması için, varsayalım ki bir bölgede gerçekte yüz bin olan yetişkin nüfusu 94 bin olarak belirlidiler.

İlk olarak, eğer Çevre Bakanlığı OPCS rakamlarını kullanırsa ne olur bunu görelim. Bir an için varsayalım ki OPCS nüfusu yüz bin olarak doğru tahmin etmiştir. Buna göre Çevre Bakanlığının belirleyeceği rakamları Tablo 1'de gözüktür. Fon yirmi milyon poundu yetişkin başına 200 pound olarak belirlemek suretiyle kayıtlı yüz bin yetiştinden elde edecektir. Fakat yalnızca 94 bin olarak yetişkin nüfusu belirlenmiştir ve bu durumda toplum vergisinden 20 milyon pound elde etmek için kişi başına yaklaşık 213 pound konulması gerekir. Toplum vergisinde ortaya çıkan bu rakamın açıklanması için üstünde bir miktar tartışmaya değer. Toplum vergisinin bu durumda ne olacağı Tablo 4 de gözüktür. Geniş anlamda, sağ taraftaki kolon verginin eğer her bir mahalli idare birimi GRE'si düzeyinde harcama yaparsa nasıl kişi başına 200 pound olabileceğini göstermek üzere dizayn edilmiştir. Sol taraftaki kolon daha fazla miktardaki harcamanın ne şekilde vergide bir fazlalığa yol açacağını göstermek için dizayn edildi. Tablo 4 de verginin kişi başına 200 poundu yalnızca eksik kayıttan dolayı aştığı gösterildi. Burada mahalli idare birimlerinin her hangi bir fazla harcama yapıldığı kabul olundu. Bu nedenle sol kolonda toplum vergisi eksik kayıttan dolayı kişi

başına 13 pound dağıtılmak gerekeceğinden sonuç rakamın ne şekilde 213 pound olarak hesaplandığı gösterildi.

TABLO: 4. Bir farazi Bölge İçin 1988-1989 Dönemine Ait Olmak Üzere OPCS Tahminleri Kullanıldığı ve Eş Gerçek Rakamlar Kullanılmakla Birlikte % 6 Oranında Kayıt Eksiği Mevcutsa Toplum Vergisi Miktarı Ne Olacaktır

	Gerçek Harcama Yetişkin Başına	Kişi başına hizmetlerin yürütülebilmesi için gerekli harcamaya ilişkin hükümet tahmini
County harcaması	570 a	570 a
District harcaması	80a	80 a
Toplam Harcama	650a	650 a
İşyerleri vergisindeki azalma	—260a	—260a
Hükümet katkısındaki azalma	—190 ^	—190 ^
Eğer tam kayıt olsaydı toplum Vergisi	200 a	200a
Eksik kayıttan doğan farklılık	13 b	—
Gerçek Toplam Vergisi	213 b	—

a Bu rakamlar OPCS rakamlarıdır ve kişi başına düşen rakamlar olarak bu tabloda OPCS tahminlerinin doğru olduğu varsayılmıştır.

b Bu rakamlar RAP tarafından belirlenmiş yetişkin nüfus rakamlarıdır.

Tesadüfi olarak, toplum vergisi talebi, her yerel yönetim birimi için "gerçek harcama" rakamlarının, bu birimlerin uygun görülmüş harcama rakamlarına eşit olduğunu gösterir. Mamafih, bu "gerçek harcama" rakamları esasında yerel yönetim birimlerince toplama fonundan istenilen miktarları ifade eder. Böylece bu rakamlar Bütçe dengelerinin kurulması için gerekli gerçek harcamayı gösterirler. Gerçekte bu harcama rakamları saptanmış uygun düzeylerin aşılması halinde hesabı dengeye getirmek için belirlenmiş olabilirler.

Şimdi eğer OPCS nüfusu 110 bin olarak fazla bir şekilde tahmin edilmişse ne olur bunu görelim. Bu olayda, Çevre Bakanlığının hangi rakamları ortaya koyacağı Tablo 2 de gösterildi. Bölgede yetişkin nüfusun 100.000 yerine 94.000 olarak belirlenmesi nüfus memurlarının çalışmalarındaki yetersizlik olarak telakki edilebilecektir. Bu durumda belirlenecek toplum vergisi Tablo 5'deki gibi olacaktır.

TABLO: 5. Farazi Bir Shire-District İçin 1988-1989 Dönemi İçerisinde,

**OPCS Rakamları Kullanıldığı ve Bu Yerin Nüfusunda % 10luk Bir Fazla
Tahmin Yapıldığı Zaman Toplum Vergisi Talebi**

	Gerçek Harcama Yetişkin Başına	(Kişi başına) hizmetlerin yürütülebilmesi için gerekli harcamaya ilişkin hükümet tahmini
County harcaması	570.0 a	570.0 *
District harcaması	72.7 a	74.5 a
Toplam Harcama	642.7 a	644.5 *
İşyerleri vergisindeki azalma	—260.0 *	—260.0 a
Hükümet katkısındaki azalma	—184.5 a	—184.5 *
Eğer tam kayıt olsaydı toplum vergisi	198.2 a	200.0 a
Eksik kayıttan doğan farklılık	33.7 b	—
Gerçek Toplum Vergisi	231.9 b	—

a Bu rakamlar OPCS tarafından belirlenmiş yetişkin başına düşen poundu gösterir.

b Bu rakamlar Nüfus Memurlarınca belirlenmiş (RAP) yetişkin başına düşen poundu gösterir.

Gerçekten Tablo 5'de sağ taraftaki kolon Tablo 2'deki rakamlarla aynıdır; her ikisi de Çevre Bakanlığının eğer yerel yönetimler belirlenen ihtiyaçlar düzeyinde harcama yaparsa toplum vergisini niçin 200 pound olarak belirleyecektir bunu gösterir. Sol taraftaki kolon, district gerçekten gerçek ihtiyaç düzeyinde harcama yaparsa, yani, Tablo 2'de gösterilen 8,2 milyon olarak tahmin edilen değil de, Tablo 3'de gösterilen 8 milyon pound; böylece gerçek olarak OPCS tarafından tahmin edilen yetişkin nüfus başına sağ kolonda gösterilen 74,5 pound değil 72,17 pound harcar.

İlginç olarak, bölge, saptanan rakamın altında harcama yaparsa, Çevre Bakanlığı'm şu inanca götürebilir ki, eğer, OPCS tarafından saptanmış 110.000 yetişkin kayıt edilmiş olsa idi, toplum vergisi olarak belirlenen rakam 200 poundun altında ve 198,2 olarak belirlenebilecektir. Bu durum da Tablo 5'in sol kolonunda gösterilir. Kesinlikle Fon 110.000 nüfus rakamına göre kişi başına 198,2 pound alacaktı; bu, toplam da, toplum vergisinden Tablo 3'de belirtildiği gibi 21,8 milyon elde edilmesini sağlayacaktır. Fakat yalnızca 94.000 yetişkin kaydedilmesinden dolayı kişi başına 231,9 pound ödemesi gerekecektir. Dolayısıyla, toplum vergisi Tablo 5'de gösterildiği gibi eksik kayıttan bir neticesi olarak 33,7 pound'luk bir fazlalık gösterecektir. Tabii bir yanlış anlamaya yol

açmamak için bunun OPCS tarafından belirlenen 110.000 yetişkin tahminine karşılık yalnızca 94.000'in kayıtlanmış olmasından doğduğunu eklemek ve bu farklılığın, yalnızca kısmen eksik kayıta atfedilebilir olduğunu belirtmek gerekir.

Öyle gözüküyor ki, OPCS rakamlarının kullanılması, fazla tahmin yapılması durumunda toplum vergisinde bir atışa yol açacaktır. Diğer taraftan, fazla tahmin durumu, districtler için, nüfus memurlarını yapabileceklerinin en iyisini yapmaya yöneltecek bir mali teşvik yaratır. Basit olması için, eğer varsayılırsa ki tüm harcama, hükümet katkıları ve işyeri vergileri ümit edileni aşarsa gelecek yıllarda toplum vergisi miktarı eğer tam bir kayıt yapılsa düşecektir. Tablo 4'deki olayda toplum vergisi kayıtlar tam olduğu için 200 pound olacaktır. Tablo 5'deki olayda 218 pounda yaklaşacaktır. Tablo 3'deki rakam tam kayıt var- sayılırsa olanı gösterir. (Tesdaüfi olarak, izleyen bölüm, eksiksiz bir kayıt için iki ayrı teşviki gösterir.)

Eğer RAP rakamları kullanılırsa, bir eksik kayıttan sonucu olarak neler ortaya çıkar? Önceden gösterildiği gibi, eğer RAP rakamları tam manasıyla gerçeği yansıtıyorsa ve bu rakamlar Çevre Bakanlığı tarafından kullanılırsa, GRE düzeyindeki harcama için öngörülen toplum vergisi tam olarak 200 pound olarak belirlenebilecektir: 200 pound 'tan herhangi bir sapmanın tek gerçek nedeni, GRE'lerin hata ile malul çocuklar için hesaplanmış OPCS rakamlarına dayanılarak ortaya konulur oluşudur. Bu tür hataların herhangi biri GRE'ler üstünde önemsiz etkiler yapabilir, dolayısıyla, bunlar doğru olarak alınabilir. Uygun olarak Fonun tablolarda başvurduğu sağ kolonda kişi başına düşen gerçek yetişkin rakamlarının gösterilmesi ile Tablo 1'de gösterilen durumda hesaplanabilecektir.

Mamañih, varsayılabilir ki, eğer nüfus memurları bir bölgede yalnızca 94.000 yetişkin kaydetmişler ise bazı değişiklikler olabilecektir. Başlangıç olarak Çevre Bakanlığı gerek COUNTY ve gerek district için GRE'yi düşük tahmin edebilecektir. İlk olarak County'yi ele alalım: Gerçek yetişkin nüfusu 1.000.000 ve mahalli hizmetleri asgari düzeyde götürebilmesi için gerekli olan miktar 570.000.000 pound.

Eğer, County içindeki bir district'in nüfusu 6.000 eksik olarak belirlenirse Çevre Bakanlığı County'nin nüfusunu 994.000 olarak alacak ve GRE hesaplamasında County'nin GRE'sini 569.000.000 pound civarında belirleyecektir. Not edelim ki, Çevre Bakanlığı Fon'dan 53,8 milyon pound District'ten toplanmasını ümit edecektir; District county'nin tahmin edilmiş 994.000 yetişkininin 94.000'ine sahip olarak hesaplama ya-

yapıldığından 53,8 milyon 569.000.000 poundun 994'de 94'ünü temsil eder. District için ise Çevre Bakanlığı yetişkin sayısındaki eksik tahminin bir sonucu olarak 8.000.000 pound yerine 7,9 milyon GRE rakamı ortaya koyabilir.

Bu rakamlar Tablo 6'da gösterilir: Tablo ayrıca yetişkin (RAP) başına GRE'leri de verir, mevcut varsayımlar altında nüfus rakamları Çevre Bakanlığının kabul ettiği rakamlardır. Bu kişi başına düşen rakamlar 656,4 pounda varır. Bu harcamaya karşı Çevre Bakanlığı her (RAP) yetişkin başına Fon'a İşyerleri vergisinden 260; hükümet katkısından 196,4 ve toplum vergisinden 200 pound verir.

Şimdi, Tablo 6'da gösterilen şudur: Eğer yerel yönetim birimleri GRE düzeyinde harcarsa, eksik kayıta rağmen toplum vergisi her kayıtlı yetişkin başına 200 pound olabilecektir. Burada Nüfus Sayım ve Araştırmaları Kurumu'nun hataları herhangi bir etki yapmamış gözüküyor, yalnız çocuk nüfusuna ilişkin tahminlerinin GRE'yi etkileyeceği hususunu hariç tutmak gerekir.

Nüfus memurlarının yetişkinleri kayıt dışı tutmamaları hususunda bir teşviki görmek için Tablo 6'ya bakalım. Yerel yönetim birimleri, eğer, Çevre Bakanlığı tarafından hesaplanan GRE düzeyinde harcama yaparlarsa toplum vergisi ne olacaktır, Tablo 6'da bu gösterilir. Bu toplamlar asgari düzeyde hizmet verilmesi için gerekli harcama rakamlarının aşağısındadır. Çünkü hesaplanan, "Hükümet Katkısına Esas Harca-

TABLO: 6. RAİ* Rakamları Kullanıldığı ve % 6 Oranında Eksik Kayıt Söz konusu Olduğu Zaman Çevre Bakanlığı Açısından Bir Varsayım sal Toplama Fonu İçin Rakamlar

	Rakamlar (Milyon pound olarak)	Her RAP yetişkini başına rakamlar pound olarak
County'e ödenen	53.8 a	572.3
District'e ödenen	7.9	84.0
Toplam Harcama	61.7	656.4 b
İşyerleri Vergisi	24.4	260.0
Hükümet Katkısı	18.5	196.4
Toplum Vergisi	18.8	200.0
Toplam Gelir	61.7	656.4

a Fon'un kapsadığı County içinde 944.000 kayıtlı yetişkin mevcut olup, district 94.000 kayıtlı yetişkine sahip kabul edildi, dolayısıyla bu rakam toplam County harcamasının 994'te 94'ünü temsil eder.

b Hataya konu toplam rakam.

ma" miktarı, kısmen eksik kaydın bir sonucu olarak, gerçek nüfus rakamlarının altında belirlenmiş (RAP) rakamlarına dayanırlar. County ve District'in hizmetlerini asgari düzeyde yürütmek için, samimi olarak, 570 milyon pound ve 8 milyon pound harcama yapacaklarını varsayalım. County toplama Fonundan 53.9 milyon pound talep edecektir. -570 milyonun 994/94 u- District ise 8 milyon poundun tamamını Fon'- dan talep edebilecektir. Dolayısıyla, Fon, Tablo 6'da gösterilen 61.7 milyon poundu değil, fakat 61.9 milyon poundu ödeme durumunda olabilecektir. Bunun sonucu olarak, Fon, District'te yaşayan 94.000 vergi yükümlüsünden Tablo 6'daki 18.8 milyon pound yerine, toplam olarak, 19 milyon pound almak zorunda kalabilecektir. Sonuçta, toplum vergisi kişi başına 200 pound olarak değil, 202.1 pound olarak belirlenebilecektir.

Bu olayda vergi talebi ne olabilecektir, göstermeye değer. Tablo 7'de yapılan da budur.

TABLO: 7. Farazi Bir Shire-District İçin 1988-1989 İçerisinde RAP Rakamları Kullanıldığı ve %6 Eksik Kayıt Mevcut Olduğu Zaman Vergi Talebi

	Gerçek harcama (Yetişkin başına pound olarak) a	Hükümetin hesapladığı harcama ihtiyacı (Her yetişkin başına pound olarak) a
County harcaması	573.4	572.3
District harcaması	85.1	84.0
Toplam Harcama	658.5	656.4 b
İşyeri vergisinde azalma	—260.0	—260.0
Hükümet katkısında azalma	—196.4	—196.4
Toplum Vergisi	202.1	200.0

a Bütün rakamlar kayıtlı (RAP) yetişkin başına poundu gösterir.

b Hataya konu toplam rakam.

Tablo 7'nin sağ tarafındaki kolonu. Tablo 6'nın sağ kolonunda olduğu biçimde, Çevre Bakanlığı'nca hesaplanan rakamları gösterir. Sol kolon County tarafından 3, yetişkin başına yapılan gerçek harcamayı gösterir. 573.4 pound olan bu gerçek harcama miktarı, 53.9 milyon pound tutarındaki toplam harcamanın, 940.000 yetişkine bölünmesi suretiyle bulundu. District'in harcaması ise kişi başına 85.1 pound olarak toplam harcama olan 8 milyon poundun 94.000 yetişkine bölünmesiyle elde edildi. Belirtelim ki sol kolon kişi başına 202.1 pound olarak belirlenmiş bir toplum vergisi miktarıyla son bulur. Böylece RAP rakamlarının

kullanılması Tablo 4 ve 5’de gösterilen OPCS rakamlarının kullanılmasına göre çok daha az hataya yol açacak bir sonuç doğurur.

Açıktır ki eğer RAP rakamları kullanılırsa eksik kayıt toplum vergisinde bir artışa yol açacaktır. Dolayısıyla hiç bir yetişkinin kayıt dışı kalmaması için bir teşvik ortaya çıkacaktır. Tablo 4’de gösterildiği gibi, eğer, OPCS rakamları kullanılırsa bu teşvik zayıf olacaktır; çünkü benzer durumda OPCS rakamları kullanıldığında, toplum vergisi talebi 213 pound olarak belirlenecekti. (RAP figürleri kullanıldığında 1 mertebesinde bir artışa karşılık OPCS rakamları kullanıldığında 13 pound bir fazlalık) Bu olayda teşvik niçin daha düşük olarak ortaya çıktı? OPCS rakamlarının kullanıldığı durumda Çevre Bakanlığı, toplumda, kayıtlı nüfusa itibar etmedi; dolayısıyla eksik kaydın herhangi bir etkisi söz konusu olmadı. RAP rakamlarının kullanılması olayında, eksik kayıt, yetişkin nüfusu az gösterdi ve bu durumda Çevre Bakanlığının hesaplamalarını etkiledi. Daha önemli olarak, eksik kayıt, ilgili Fon tarafından desteklenen County harcamasının miktarını sınırladı; bundan dolayıdır ki Çevre Bakanlığı County’nin diğer Fonlardan sağlayacağı miktarları da bir yeniden değerlendirmeye gitti; sonuç olarak, Çevre Bakanlığı eksik kaydın yarattığı eksik geliri merkezi hükümet katkısıyla telafi cihetine gitmek zorunda kaldı ki bu da bir bölgedeki eksik kaydın neticesi olarak ortaya çıkan eksik gelirin diğer bölgelerdeki tüm mükelleflerce paylaşılmış olması anlamını taşır.

OPCS VE RAP RAKAMLARININ KULLANILMASI HALİNDE DOĞAN SONUÇLARIN KIYASLANMASI

Önceki bölümlerde, Nüfus Sayımı ve Araştırmaları Kurumu’nun nüfus rakamlarının kullanılmasının toplum vergisinin miktarında Kurumun yaptığı hatalara bağlı olarak artmalara yol açabileceği gösterildi. Bu farklılıkların karşılaştırılabilir harcama düzeyleri ile farklı bölgelerde oldukça önemli olarak ortaya çıkabilecekleri, daha ötesinde toplum vergisinin aşırılaşabileceği bunun da yerel yönetimlerin seçmenlerine karşı daha sorumlu olacakları yönündeki iddiaları zedeleyeceği ortaya konuldu. Eğer RAP rakamları kullanılırsa bu tür problemlerin zuhur etmeyeceği ifade olundu. Diğer taraftan OPCS rakamlarının kullanılması, nüfus memurlarına vergiden kaçmak isteyenleri arayıp bulma konusunda güçlü bir mali teşvik sağlar gibi görünüyor. Kayıt düzeyindeki herhangi bir azalış OPCS rakamlarının kullanılması halinde RAP rakamlarının kullanılmasında çok daha güçlü biçimde toplum vergisi miktarını etkiliyor.

Bu çıkarsama iki tür nüfus rakamının kullanılmasının yarar ve zararlarının aşağı yukarı dengeli olduğunu ifade ediyor. Mamafih bu son' bölüm OPCS rakamlarının kullanılmasının çeşitli dezavantajlarını ortaya koyuyor ve vergiden kaçma arzusunda olabilecek kişileri ortaya çıkarmaya yardımcı olacak iki başka teşviki belirtiyor. Bu teşviklerin varlığı, RAP rakamlarının kullanılması halinde şimdiye kadar ifade edilmiş, nüfus kayıt memurlarının kayıt edilmemiş yetişkinleri bulmada daha az gayretli olabilecekleri yönündeki sakıncayı hafifletici bir unsur oluyor. Bu ilave hususlar da göz önüne alınıp, konu bir bütün olarak değerlendirildiğinde RAP rakamlarının kullanılmasının daha yararlı olacağı ortaya çıkıyor.

OPCS rakamlarının kullanılması ile ilgili bir problem, yalnızca tahmini rakamların hatalı olabileceği değil, fakat bu hataların, ileride sayım yapıldığı zaman ortaya konulacak olmasıdır. Bir district'in yetişkin nüfusunun 1990-1991 içinde yalnızca % 91'inin kayıt edildiği ithamıyla karşı karşıya kaldığında ya da 1991 sayımında, o district'in nüfusunun % 10 fazla tahmin edilmiş olduğu ortaya çıktığında ve bir eksik kayıt toplum vergisini kişi başına 200 pound yerine 218 pound düzeyine taşıdığına Hükümet nasıl bir açıklama getirebilir? Hükümet, bu fazladan hakkaniyetsiz 18 poundu her bir vergi yükümlüsüne geri ödeyecek midir? Bu tür hiç bir sakınca, RAP rakamları kullanıldığında ortaya çıkmayabilir.

OPCS rakamlarının kullanılmasının yaratacağı bir diğer problem, nüfusu eksik tahmin edilmiş bölgelerde doğacak sonuçla ilgilidir. Varsayalım ki yetişkin nüfus gerçekte 100 bin; ancak OPCS 95 bin olarak tahmin etti. Eğer nüfus kayıt memurları da 95 bin yetişkin kayıt etmişlerse sorun yok! Vergiden kaçmış 5 bin kişiyi, bulup çıkarmak yerine OPCS'nin tahminine tıpa tıpa uyan bir rakam buldukları için nüfus memurları kendilerini kutlasalar yeridir! 95 bin rakamını aşan kayıt yaparlarsa, fazla kayıttan sonucu olarak vergi talebinde bir miktar azalma olacaktır. Kuşkusuz, vergi yükümlüleri bundan memnuniyet duyabilirler; fakat bu tür bir durumun varlığı vergi talebinin hakkaniyet ölçüsünü anlamakta güçlük yaratabilir ve yerel yönetimlerin vergi yükümlülerine daha fazla sorumlu olacakları yönündeki iddiayı zayıflatır.

Şurası da not edilmelidir: Pratikte OPCS rakamlarını «ham» olarak kullanmak mümkün olmayacaktır. Her bir bölge için Hükümet katkılarının hesaplanmasında Çevre Bakanlığı yetişkinlerin tamamını vergi yükümlüsü kabul edemeyecektir. Bazı başışıklıklar vardır; örneğin, öğrenciler yalnızca % 20 oranında ödeyeceklerdir. Dolayısıyla, Çevre Bakanlığı gerekli düzeltmeleri yapmak için veri toplamaya ihtiyaç duyabi-

lecektir. Bu bir yorucu idari görev olabilir. Bunun aksine, nüfus kayıt memurları, yalnızca vergi ödemekle yükümlü yetişkinleri kayıt edecekler ve bu yetişkinlerin ne kadarının öğrenci olduğunu bileceklerdir.

Son olarak, Parish'ler (köyler) de ihtiyaçları için Toplama Fonlarından talepte bulunacaklardır; dolayısıyla, toplum vergisi talebinin hesabında parish harcamasının da görünmesi gerekecektir. Burada, toplum vergisi talepleri, Tablo 4, 5 ve 7'de olduğu gibi tüm harcamayı kişi başına düşen miktar olarak gösterecektir. OPCS Parish'lerle ilgili olarak yıllık nüfus tahminleri yapmadığı için, Parish harcaması RAP yetişkini başına düşen miktar olarak ortaya konulabilecektir. County ve District harcamalarını aynı esas ölçü alınarak göstermek daha sağlıklı iken, bu durumda belirtilen ilke sakatlanacaktır.

Öyle gözüküyor ki, OPCS rakamlarını RAP rakamlarına tercih etmenin tek nedeni eksiksiz kayıt için sağladığı güçlü teşviktir. Eğer, gerçekten, RAP rakamlarının bütün avantajlarına karşın, OPCS rakamlarını seçmeyi yeğlerse bunun anlamı, Hükümetçe, çok sayıda kişinin vergiden kaçmak çabasında olacağından ciddi biçimde endişe edildiği, nüfus kayıt memurlarının konuya lakayt kalabileceğinin düşünüldüğü, bunu aşmak için daha fazla teşvike ihtiyaç duyulduğudur. Dolayısıyla, Nüfus Sayım ve Araştırmaları Kurumunun rakamlarının kullanılması; genelde yetişkinlere, özelde Nüfus Kayıt Memurlarına şüpheli bir tavır alma olarak görülebilecektir. Yoksa bu durum, Hükümetin bayraklaştırdığı vergiye karşı şüpheli bir tavır alması olarak mı görülmelidir?

YÖNETİM

İŞLETMELERDE VE KAMU YÖNETİMİNDE

SEVK VE İDARE *

GİRİŞ

Yönetim, bir gruba bağlı kişilerin çabalarının ortak bir amaca yönltilmesine yol gösterme, önderlik etme ve bunların denetimini sağlamadır.

Yönetim, tarih boyunca olduğu gibi, günümüzde de gerek kamu kuruluşlarında gerekse özel girişimlerde, insanların ortak çaba gösterebilmeleri için zorunlu olan ve yöneticilik becerisi de gerektiren bir olgudur.

Yöneticilik becerisi, yönetilen işi bizzat yapma yeteneğinden apayrı bir şeydir. Başarılı yöneticiler, yönettikleri işlerin ayrıntıları hakkında kişisel deneyime sahip olmamalarına karşın, bir görevden ötekine geçebilmektedirler.

Yöneticilik becerisi beş temel yönetim işlemine hâkim olmayı gerektirir.

1. Plânlama,
2. Örgütlendirme,
3. Kaynakları düzenleme ve sağlama,
4. Gözetim,
5. Denetim.

I. PLÂNLAMA

Plânlama, ne yapılacağının önceden kararlaştırılması, yani tasarlanan bir eylem biçimidir.

* Yazan: Prof. William H. Newman, Çeviren: Dr. Kenan Sürgit, TODAİE Yayını, Ankara 1979, 544 sayfa. (Erzurum Vali Yardımcısı Yusuf YAVAŞCAN tarafından özetlenmiştir.)

Her yöneticinin bazı plânlar yapması gerekir. Yöneticilerin yararlanabilecekleri, tip ve detayı bakımından birbirinden farklı birçok plân çeşitleri vardır. Plânlar üç ana gruba ayrılırlar.

- a. Amaçlar,
- b. Bir kez kullanılan plânlar,
- c. Sürekli plânlar.

1. Amaçlar

Tüm girişimlerin her çeşit plânlama etkinliklerinin temelini oluşturmak üzere amaçlarını açık bir biçimde ortaya koymaları gerekir. Örneğin bir hava yolları işletmesi, eğer rastgele iş gören bir kurum olmak istemiyorsa, programını hazırlamadan, donatımını seçmeden ve personel almadan önce, ana amacının yolcu mu, yoksa yük taşınması mı olacağına karar vermelidir.

Amacın herkes tarafından anlaşılacak biçimde açıkça belirtilmesi etkili bir yönetimin en güçlü garantisidir.

1.1. Güvenilir ya da Cesurca Amaç Saptanması

Yönetici bir amaç saptadığı zaman, daima bu konuda ne derece iyimser olabileceği sorusuyla karşı karşıyadır. Bu sorunun çözümünde izlenebilecek dört yol şunlar olabilir:

- a. Umut edilenlerle beklenenlerin birbirinden açıkça ayrılması,
- b. İdeal uzun vadeli hedefleri adım adım gerçekleştirmek için realist kısa vadeli hedefler seçilmesi,
- c. Güvenlik payının bir yedek olarak saklanması,
- d. Dengeli uzun vadeli sonuçlar elde etmek için ikincil hedeflerin her birine işin durumuna göre verilecek ağırlığın ayarlanması.

1.2. Amaçların Plânlama İşlemine Katkısı

Amaçların saptanmasının belli başlı yararlarından bazıları şunlardır:

- a. Belli amaca sahip ve tüm parçaları birbiriyle uyumlu plânlamayı kolaylaştırır.
- b. Yinelenen ve verimsiz çalışmadan kaçınmayı kolaylaştırır.

c. Operasyon el amaçlar ya da standartlardan, programların geliştirilmesi için dayanak olarak yararlanılabilir.

d. Amaçlar denetim maksatları için standart olarak kullanılırlar ve güdülemede önemli rol oynarlar.

2. Bir Kez Kullanılan Plânlar

Er ya da geç hemen tüm yöneticilerce yararlanılan, bir kez kullanılan plânların birçok çeşitlerinden önemli olanları şunlardır:

- a. Ana programlar,
- b. Projeler,
- c. Özel programlar,
- d. Ayrıntılı plânlar.

Ana program, bir amacın gerçekleştirilmesi için geçilmesi gereken safhaları, her safhadan kimin sorumlu olacağını ve her birinin yaklaşık olarak sürelerini gösterir.

Birçok durumlarda, ana programların parçaları bir dereceye kadar bağımsız olabilir ve öteki parçalardan tam olarak ayrılacak durumda bulunabilir. Bu gibi durumlarda bunların ayrı bir proje olarak plânlanmalarını ve uygulanmaları mümkündür.

Özel programların projelerden farkı, belirli bir bitiş tarihi ya da noktasının olmayışıdır. Özel programlar, daha çok, sürekli bir sorunu konu olarak alırlar ve gelişmelere göre zaman zaman ayarlanırlar.

Ayrıntılı plânlarda amaç, uzun bir işlem döneminde her evreyi önceden saptamak, her evrenin uygulanması için en etkin metodu seçmek ve her evrenin tam yerinde ve zamanında gerçekleşmesi için gerekli kaynakları ve bilgileri sağlamaktır.

Önceden bir kez kullanılan plânlar hazırlamanın başlıca yararları şunlardır:

- a. Faaliyetlerin birbiriyle uyumlu ve belli amaçlara doğru yöneltilmesi daha kolaylıkla sağlanır.
- b. Kritik durumlar önceden tahmin edilebilir ve gecikmeler önenebilir.
- c. Daha etkili metod ve işlemler gerçekleştirilebilir.
- d. Yetki devri kolaylaşır.
- e. Denetim standartları için temel oluştururlar.

3. Sürekli Plânlar

Bir yöneticinin her harekete geçmek istediği ya da iş koşullarında her değişiklik olduğu zaman yeniden bir dizi plân hazırlamak zorunda kalması, yerine getirilmesi imkânsız bir iş olur. Bu nedenle, işletmelerde belli bir durumla karşılaşıldıkça uygulanmak üzere bir dizi sürekli plân hazırlanır.

Sürekli plânın ayırıcı niteliği, belirli bir durumda izlenecek hareket biçimini saptayan bir kararın aynı durumla karşılaşıldıkça yeniden uygulanmasıdır.

Yöneticinin sürekli plânlar konusunda aşağıdaki alanlara özel bir önem vermesi yararlı olur.

- a. Politikalar,
- b. Standart işlemler,
- c. Standart yöntemler.

Politika, bir işletmenin çalışanlarına işlerin yürütülmesinde kılavuzluk eden bir genel hareket plânıdır.

Standart işlemlerin yararlı olabilmesi için, ihtiyacı olanlara gerekli bilgilerin düzgün bir biçimde akışı ve işlemde görevi olan her kişinin ne yapacağını tam olarak bilmesi sağlanmalıdır, işin çeşitli safhalarının bu biçimde rutin hale getirilmesi yöneticinin görevini büyük ölçüde basitleştirir.

Standart yöntemler kullanılması, sadece verimin artmasında değil, işin kalitesinin iyi olmasına ve ürünün standart biçimde yapımına da yardım eder.

3.1. Plânların Esnekliği

Gerek bir kez kullanılan gerekse sürekli plânlar nitelikleri nedeniyle hareket serbestliğini sınırlar. Plânların yararlarını feda etmeksizin esneklik sağlamaya imkân veren üç yol şunlar olabilir:

- a. istisnalar için kesin yetki tanımak.
- b. Plânları düzeltme imkânlarını düzenli olarak araştırmak.
- c. Kuralları ile yol gösterici hususları birbirinden ayırmak.

3.2. Sürekli Plânlardan Faydalanmanın Yararları

- a. Yöneticilerin boşuna zaman ve emek harcamaları önlenir.
- b. Yetki devri büyük ölçüde kolaylaşır.

- c. "En iyi yapılaş biçiminin geniş ölçüde kullanılması imkânını sağlar.
- d. Önemli personel tasarrufları sağlanabilir.
- e. Denetimi kolaylaştırır.
- f. Plânların önceden koordinasyonu, etkinliklerin koordinasyonuna büyük ölçüde yardımcı olur.

4. Plânlamanın Sınırları

Az ya da çok, plânlama yapılmayan hiç bir işletme yoktur. Asıl sorun ne kadar önceden ve ne derece ayrıntılı plânlama yapılması gerektiğini kararlaştırmaktır.

Plânlamanın başlıca sınırları şunlardır:

- a. Doğru tahmin yapamama.
- b. Tekrarlanan işlemler bulunmaması.
- c. Katılık eğilimi.
- d. Plânlamanın maliyeti.
- e. Plânlamanın zaman alıcı olması.
- f. Kişisel inisiyatifi yok etmesi.

Bu sınırlayıcı faktörleri ortadan kaldırmak için çeşitli yollar gösterilmektedir. Fakat bulunan çözümler ancak bir kesimde etkili olabilir ve daima plânlamanın artık yararlı olmadığı bir noktaya ulaşılır.

5. Bir İşletmede Plânlama Düzeni

Bir işletmenin baş yöneticisinden küçük bir şubenin yöneticisine kadar tüm yöneticilerinin, bir dereceye kadar plânlama yapması zorunludur. Eğer bir yönetici yararlanabileceği çeşitli plân tiplerini, her plân tipinin işletmenin veriminin artırılmasına yardımcı olabileceği durumları ve plânların, kendisinin daha iyi ve büyük bir ihtimalle daha az çaba ile daha çok iş gören bir yönetici olmasına yardım edeceğini tam olarak kavrarsa, plânlamayı daha iyi yapar.

6. Lojistik ve Strateji

Ne zaman harekete geçmeli, en az direnme yaratarak en iyi sonuçlar nasıl alınır, ne derece atılgan hareket etmeli gibi somlar lojistik ve stratejik plânlamanın tipik sorunlarıdır. Tüm yöneticiler harekete geç

meden önce verecekleri kararda bu faktörleri dikkate almak zorundadırlar.

6.1. Lojistik Analizinin Evreleri

Gerekli kaynakların, gereken zamanda gereken yerde bulundurulması olarak tanımlanan lojistik, çoğu zaman kesin bir program halinde ortaya konabilir. Bir lojistik plânın hazırlanmasında dikkat edilmesi gerekli temel safhalar şunlardır:

- a. Amacın gerçekleştirilmesi için gerekli işleri safha ve bölümlere ayırınız.
- b. Bölümler arasındaki ilişkileri saptayınız.
- c. Her safha için ihtiyaç bulunan kaynakları tespit ediniz.
- d. İhtiyaç duyulan kaynakların ne zaman hazır bulunacağını saptayınız.
- e. Her safhanın alacağı süreyi tahmin ediniz.
- f. Her safha için kesin tarihler saptayınız.

6.2. Plânlamada Stratejik Düşünceler

Bir çok plânların, rakiplerin, müşterilerin ve ilgili öteki kişilerin tepkilerini dikkate almazsa başarısızlığa uğraması kaçınılmaz olur. Kullanılan strateji, ortaklık içinde ve dışında bulunan kişilerin gösterecekleri tepkileri ve davranışları geniş ölçüde etkiler. Öte yandan izlenebilecek çeşitli stratejiler vardır. Bir değişiklik yapmak, müttefiklerden yararlanmak, görüşme biçimi, uygun zamanı seçme ve savunma gibi durumların her birinde çeşitli stratejiler izlenmesi imkânı vardır.

Bu alternatif stratejiler arasında bir seçim yaparken yönetici, önsezi ile birlikte (a) amaçlarının ivediliği, (b) şimdiki durum, (c) başarı şansı, (d) maliyet gibi hususları da göz önünde bulundurmalıdır. Bir yöneticinin gerek kısa, gerekse uzun vadede etkinliği, önemli bir ölçüde, bu gibi faktörleri plânlama etkinliğinden kullanma hususundaki becerisine bağlıdır.

7. Karar Verme Süreci

Karar verme süreci dört evreye bölünebilir. Sorunu tanımlamak, uygun alternatifler bulmak, her alternatifin muhtemel sonuçlarının projeksiyonunu yapmak ve neticede en büyük yararları sağlayacak olan çözüm yolunu seçmek. Bu evrelerin her birinin kendine göre güçlükleri

vardır ve her birinden yöneticiler için becerilerini kullanma imkân ve fırsatları bulunmaktadır.

Karar verme sürecinin her evresinin tam olarak kavranması, yöneticilerin kendi noksanlarını kavramaları - yani hangi hususlarda becerilerinin geliştirilmesi gerektiğini ve/ya da hangi hususlarda başkalarına danışmaları gerektiğini - bakımından yararlıdır.

8. Karar Vermeye Yardımcı Olan Araçlar

Karar vermeyi kolaylaştırıcı yolların başlıcaları aşağıya çıkarılmıştır.

8.1. Plânlama İşleminin Sadeleştirilmesi

Plânlama işlemi, (a) standart parçalar kullanmak, (b) plânlamayı belirli sınırlar içinde yapmak, (c) yeterli başarı düzeyleri saptamak ve (d) dikkati önce ana faktörler üzerinde toplamak suretiyle sadeleştirilebilir.

8.2. Plânlamanın Örgütlenmesi

Yetki devri ve yerinden yönetim, danışmanlardan ve danışma birimlerinden yararlanma, birlikte plânlama, kuruluş belleğinden yararlanma karar verme görevini paylaşma yollarıdır.

8.3. Seçimin Yapılmasına Yardımcı Olan Mantıksal Araçlar

- Alternatifler arasındaki farklar üzerinde durulmalıdır.
- Batık harcamalar dikkate alınmamalıdır.
- Belirsizlik ve zaman yönünden gerekli düzeltmeler yapılmalıdır.
- Ölçülebilir ve soyut faktörler ayrılmalıdır.

8.4 Yöneylem Araştırması

Yöneylem araştırmasının ayırıcı yönleri şunlardır: Sorunların matematik formüller ya da modeller biçiminde ifadesi, sonuçları etkileyen faktörlerin sayısal olarak ölçülmesi ve sonuçları değerlendirmek için bir sayısal ölçü. Bilgisayarlar, bu matematik yöntemlerin çok karmaşık sorunlara uygulanmasına imkân vermektedir.

8.5. Yapılan Seçimin Kontrolü

- "Şeytanın Avukatının dinlenmesi. Asırlar boyunca, Katolik kilisesine bağlı Cizvit ve öteki grupların, kararlarının kontrol için adlandır

dıkları bu yöntemde, belli bir kişi önerilen hareket tarzının zayıf taraflarını ve hatalarını ortaya koymak üzere görevlendirilmektedir.

- b. Kararın ayrıntılı plânlar biçiminde projeksiyonu.
- c. Varsayımların gözden geçirilmesi.
- d. Fikir birliği sağlama.
- e. Pilot uygulamalar.

II. ÖRGÜTLENDİRME

1. Etkinlikleri Gruplandırma

Gruplandırma, etkinliklerin, yönetim maksatları için, birimler biçiminde bir araya toplanması işlemidir. Bu işlem bir işletmenin tüm basamaklarında yapılır. Genel Müdürden ilk basamak amirine kadar tüm yöneticilerin karşı karşıya bulunduğu soru, "Görevler, en etkin sonuçlar sağlayacak biçimde en iyi nasıl gruplandırılabilir?" sorusudur.

Birçok işletmeler etkinliklerinin gruplandırmasında tipik bazı gruplandırma biçimlerinden yararlanmaktadırlar. Bunlar; mamul ya da hizmet bakımından, yer bakımından, zaman bakımından, müşteri bakımından, işlemler bakımından, işlevsel gruplandırmalar şeklinde sayılabilir. Ancak bu gruplandırma örnekleri tüm sorunları çözmez. Olsa olsa bir bölüm ya da birimin ağır basan özelliklerini ortaya koyar. Dikkatin çekilmesi gereken bir nokta da pek çok örgütlerde birden çok gruplandırma biçiminin birlikte kullanılmasıdır.

Etkinlikleri gruplandırmada temel faktörler şunlardır:

- a. Uzmanlaşmadan yararlanma.
- b. Denetimi kolaylaştırma.
- c. Koordinasyona yardımcı olma.
- d. Yeteri kadar önem verilmesini sağlama.
- e. Mahalli koşulları dikkate alma.
- f. Harcamaları azaltma.

2. Yardımcı Birimler

Yardımcı birimler özünde hizmet birimleridir; bunların varlığı ancak uygulama birimlerinin daha ekonomik ve daha etkin çalışmasına

yardımcı oldukları takdirde haklı görülebilir. Her ne kadar böyle bir düzen, örgüt yapısının karışıklık derecesini arttırsa da, aynı zamanda ana etkinlikte birlikte yürütüldüğü takdirde kötü bir biçimde yapılması ihtimali bulunan belirli işlerin uzmanlar tarafından ve özel bir dikkatle ele alınmasını sağlar.

Bir etkinliğin bu biçimde ayrılması, bir tek yardımcı birim mi, yoksa işletmenin çeşitli eylem birimlerine bağlı birçok birim mi kurulması gerektiği sorununu ve buna bağlı olarak, bu birimlerin idari hiyerarşide nereye bağlanacakları sorununu ortaya çıkarır. Bu soruna bir çözüm yolu bulunması, eldeki işin hacmine, işin işletme bakımından önemine, ortaklığın personel ve geleneklerine, yardımcı birim ile eylemci birimler arasında koordinasyon sağlamanın önem derecesine ve yardımcı birimin destek sorumluluklarıyla birlikte denetim sorumluluğu da verilmesinin istenmeye değer olup olmadığına bağlıdır.

Sık sık karşılaşılan bir sorun da yardımcı birim ile eylemci birimler arasında ne gibi bir ilişki kurulacağı sorunudur. Yardımcı birimlerin ağır basan özelliği bunların eylemci birimlerin ana görevlerinin yapılmasına yardım bakımından yararlı olmalarıdır. Bundan başka, bu birimlere bazen, denetim sağlamak amacıyla, yapılacak işi onaylama hususunda yetki tanınmaktadır. Bu birimlere oldukça sık olarak, eylemden sorumlu yöneticiye danışmanlık etmek görevi de verilmektedir. Bu gibi durumlarda, yardımcı birimler bu görevleri oranında danışma birimi niteliği kazanmaktadır.

3. Yetki Devri

Yetki devri, birine belirli şeyleri yapmak iznini vermektir. Yetki devri işleminin üç yönü vardır.

- a. Bir amir tarafından astlara görevler verilmesi;
- b. Taahhütlere girişmek, kaynakları kullanma ve görevlerin yapılması için gerekli öteki işleri yapmak için izin verme;
- c. Taahhütlere girişme, kaynakları kullanma ve görevlerin yapılması hususunda amirlerine karşı sorumluluk (yükümlülük) yaratılması;

Aşağıdaki üç husus yetki devri ile ilgili temel ilkelerdir.

- aa. Sorumluluk devredilemez.
- bb. Hiç kimse birden fazla amire karşı sorumlu olmamalıdır.
- cc. Yetki ve sorumluluk denk olmalıdır.

4. Danışma Birimlerinin Rolü

Yöneticinin görevleri, çoğu zaman bir tek yöneticinin kapasitesini aşar. Bu ağır yükü hafifletmenin bir yolu da danışmanlardan yararlanmaktır.

Danışmanlar yöneticiye çeşitli biçimlerde yardım edebilirler. Genellikle danışmanların en başta gelen görevleri plânlamaya yardım etmektir. Danışmanlardan veri toplamaları, güçlükleri incelemeleri, önerilerde bulunmaları, emir müsveddelerini hazırlamaları, çıkarılması düşünülen emrin etkileyeceği çeşitli kişilerin öneri ve görüşlerini saptamaları istenebilir. Danışmanlar sık sık emirleri açıklamak ve yorumlamak ve astlara danışmanlık etmek suretiyle yönetim görevinde yöneticiye yardım ederler. Bazen danışmanlar uygulamadaki gelişmeleri izlerler, gereken yerlerde aksaklıkları düzelterek önlemlerin alınmasını sağlarlar ve böylece denetime yardımcı olurlar.

4.1. Danışman Kullanılmasının Yarar ve Sakıncaları

Danışman aşırı bir yük altında bulunan yöneticinin, aşağıdaki nedenlerle yetki devri yoluna gidemediği durumlarda yararlı olabilir.

- a. Birden çok eylemci birimin koordine biçimde hareketi özel bir önem taşıyorsa;
- b. Danışmanın uzmanlığı, yeterince dikkat göstermesi ve objektif oluşu verimi arttıracak ise;
- c. Eylem ile görevli astlar esasen kapasitelerinin elverdiği ölçüde iş yüklenmiş bulunuyorsa.

Öte yandan, danışmanlar çoğu zaman harcamaları arttırmırlar ve nitelikleri gereği, karmaşık ilişkiler ortaya çıkarırlar. Bu nedenle, kullanılmalarında dikkatli olmak gerekir.

4.2. Başarılı Danışman Çalışmasının Koşulları

- a. Danışmana gerekli bilgileri elde etme imkânı sağlanmalıdır.
- b. Sorumluluk alanı ile ilgili bir etkinliğe girişilmeden önce danışmana danışılmalıdır.
- c. Danışmanın, yapılması gereken faaliyeti geliştirmek için inisiyatifini kullanması istenmeli ve beklenmelidir.
- d. Danışmanın komutaya kalkışmak yerine fikirlerini beğendirme yoluna yönelmesi sağlanmalıdır.

5. Yerinden Yönetim

Astlara ne derece yetki devredileceği hususu, tüm yöneticilerin ve bir örgütün yapısının tümünü plânlayan üst basamak yöneticilerin karşı karşıya bulunduğu bir sorudur. Karar vermenin odak noktası hangi basamakta bulunmalıdır?

Cevaplar dairelere ve konulara göre değişir. Bununla birlikte, yerinden yönetimin bir optimum derecesini seçerken, aşağıdaki faktörlerin daima dikkate alınması gerekir. Konu ile ilgili verilere kim sahiptir ya da bunları kim kolaylıkla elde edebilir? Çeşitli basamaklardaki kişilerin yetenekleri nelerdir? Hızlı ve yerinde karar verilmesi önemli midir? Hangi etkinliklerin sıkı bir biçimde koordine edilmesi gerekmektedir? Karar ne derece önemlidir? İlgili yöneticiler ne dereceye kadar yüklüdür? Daha fazla yerinden yönetim moralin önemli derecede düzelmesine neden olacak mıdır?

İkinci ana sorun, istenen yerinden yönetimin gerçekleştirilebilmesidir. Hem yönetici hem de ast, üzerinde uyum sağladıkları hareket serbestliği çerçevesinde çalışmayı öğrenmelidirler. Uygulamada, yönetici yetkiyi elinde tutabilir ya da ast kendisine verilen sorumlulukları kabulde başarılı olmayabilir. Yerinden yönetim gerçekleşmezse, engeller saptanmalı ve bunları ortadan kaldıracak tedbirler alınmalıdır.

Kâr esasına göre yerinden yönetim özel bir yerinden yönetim biçimidir. Bunun için kendi kendine yeterli, yarı özerk yürütme birimleri kurulması gerekir. Bu yönetim biçimi, büyük ve çeşitli konularla uğraşan ortaklıkların etkinliklerini daha kolay yönetebilen parçalara ayırmalarına imkân verir. Fakat etkin olabilmesi için, faaliyetlerin ayrılması mümkün olmalıdır, başarı derecesinin ölçülmesine yarayacak güvenilebilir ölçülere ihtiyaç vardır ve hem merkez, hem de şubelerde bulunan yöneticilerin çoğunun federatif bir sistemde çalışacak kapasiteye ve isteğe sahip olmaları gerekir.

6. Komitelerden Yararlanma

Komite bir yönetim işini yapmak için görevlendirilen bir grup insandan kuruludur. Sadece grup halinde iş görür ve üyeler arasında fikir alış verişini gerektirir. Komite üyeliği, normal olarak, sadece bir ek görevden ibarettir.

Bir tek kişi yerine bir komiteden yararlanmayı haklı kılan en önemli nedenler, grup kararının sağladığı yararlardan faydalanma, koordinasyon ve işbirliği sağlama ve üyelerin eğitilmesidir. Komiteler, özellik

le (a) isabetli bir sonuca varılabilmesi için çeşitli bilgilere ihtiyaç bulunan durumlarda, (b) verilecek kararın yetkili birçok kişinin muhakeme süzgecinden geçirilmesini gerektirecek kadar önemli olduğu durumlarda, (c) kararın başarıyla uygulanmasının dayandığı ilkelerin tam olarak bilinmesine bağlı olduğu durumlarda ve (d) üç ya da daha çok birimin etkinliklerinin koordinasyonu sağlamak için birbiriyle ayarlanması gereken durumlarda yararlıdır.

Bununla birlikte, komite çalışmaları yavaş ve masraflıdır, sorumlulukların bölünmesine neden olur ve kararlar bir uzlaşma niteliği taşıyabilirler. Bu nedenle, bir komite kurulmadan önce grup çalışmalarının büyük ölçüde yararlı olmasını sağlayacak şartların varlığından emin olmak gerekir. Özellikle hızın hayati bir önem taşımadığı, kararın çok önemli olmadığı, gerekli nitelikleri taşıyan personel bulunmadığı ya da sorunun esas itibarıyla bir yürütme sorunu olduğu durumlarda komitelerin yararlı olması kuşkuludur.

Komitelerin kurulmasının yararlı olduğuna karar verildiği takdirde, komitenin etkinliği, görevlerinin dikkatle tespiti, üyelerin görevleri göz önünde tutarak seçilmesi, danışman yardımı sağlanması, işi hızlandıracak metotlar kabul edilmesi, iyi bir başkan seçilmesi yollarıyla artırılabilir.

Komiteler tüm yönetim bozukluklarını düzeltecek bir çözüm değildir, fakat uygun amaçlar için kullanıldıkları takdirde fevkalade yararlı olabilirler.

7. Denetim Çevresi

İşletmeler büyüdükçe karşılaşılan sorunlardan birisi de bir yönetimin kaç kişiyi etkin bir biçimde gözetebileceği sorunudur. Denetim çevresi adı verilen bu sorunu çözmede yönetici aşağıdaki faktörleri göz önünde bulundurmalıdır.

a. Etkin bir denetim çevresi kurulmasını sınırlayan faktörler: Yöneticilerin zamanlarının, enerjilerinin, zihinsel kapasitelerinin ve duruma uyma niteliklerinin sınırlı ve farklı olduğu her zaman göz önünde tutulmalıdır.

b. Yönetici sayısının ve gözetimci basamaklarının artırılmasına karşı yapılan itirazlar: Gözetimcilerin artması sonucunda, iç haberleşmede doğruluk derecesi düşer, esneklik azalır, harcamalar ve moral zayıflar. Karşı yönde etki yapan bu faktörleri denkleştirmek için, basit bir formül yoktur. Her yöneticinin durumu ayrı ayrı ele alınmalı ve bir ka

rara varılırken, kişisel yetenek ve genel gözetim durumu üzerinde durulmalıdır.

c. Yöneticilerin denetim çevresini saptamak için kılavuzlar: Bilinçli bir örgütçü, bir kişi için optimal denetim çevresini saptarken, hiç olmazsa aşağıdaki noktaları inceler :

- aa. Gözetilen işlerin çeşitliliği ve önemi.
- bb. Yöneticinin öteki görevleri.
- cc. Etkinliklerin kararlılık derecesi.
- dd. Astların kapasitesi ve yetki devri derecesi.
- ee. Gözetim maliyetinin nispi önemi.
- ff. Geniş bir denetim çevresinin daraltılması imkânları.

d. Aşırı derecede yüklü bir yöneticinin yükünü hafifletme metotları Bir yöneticiye, doğru görülenden daha çok kişinin bağlanması için zorlayıcı nedenler bulunduğu takdirde, yardımcı olarak danışmanlardan yararlanmak ya da komuta zincirinde istisnalar yapılması yollarına baş vurulması uygun olabilir.

8. Örgüt Yapısı

Örgüt yapısı bir binanın mimari plânı gibidir; bina büyüdükçe ve karmaşıklaştıkça, bir ana plânın varlığının önemi de buna paralel olarak artar. Dar kapsamlı örgütlendirme sorunlarıyla sık sık uğraşmaları mümkün olan yöneticilerin, zaman zaman bir kenara çekilerek, örgüte bir bütün olarak bakmaları ve temelde yapılabilecek bazı değişikliklerle daha etkin sonuçlar sağlanması imkânları araştırılmalıdır.

Örgüt yapısı genellikle, aşağıdaki hususların ele alınması ve incelenmesi suretiyle geliştirilebilir.

- a. Etkinliklerin ana bölünüş biçimi; yani işin en iyi biçimde bölünmesini sağlayacak ana eylem birimleri,
- b. Yürütme sorumluluğunun saptanması; yani yürütme kararlarının çoğunun verileceği birimlerinin ve özellikle basamakların saptanması,
- c. Hizmeti kolaylaştırıcı birimler; yani temel yürütme görevlerini yapacak olan birimlere kılavuzluk ve yardım için gerekli olan birimler,
- d. Üst basamak yönetim görevlerinin yeterli biçimde düzenlenmesi,

e. Yapısal tedbirler; yani örgütün düzgün bir biçimde işlenmesine sadelik ve tutarlılık sağlamak suretiyle ya da başka biçimlerde katkıda bulunabilecek tedbirler.

III. KAYNAKLARIN DÜZENLENMESİ VE SAĞLANMASI

1. Dış İlişkilerin Düzenlenmesi

Hiç bir işletme yalnız başına etkinlikte bulunamaz. Normal olarak, üretimden tüketime kadar olan safhalarda ortaklığa mensup olmayan kişilerle çeşitli ilişkiler kurulur, çeşitli alış verişte bulunulur. Örgüt dışında bulunan grupların sürekli desteği, ortaklık amaçlarının gerçekleştirilmesi ve hatta ortaklığın yaşayabilmesi için zorunludur.

Yöneticinin kurum dışındaki gruplarla olan ilişkilerini düzenlemede izleyebileceği bir çok yollar bulunmaktadır. Bunlar; kapsam, anlaşmanın spesifik oluşu, anlaşmanın süresi, yüklenilen sorumluluklar ve öteki yönlerden birbirinden farklıdır. Gayri resmi anlaşmalar, resmi sözleşmeler, hissedar olma, yönetim kurulunda temsil edilme, belirli projeler üzerinde anlaşma yolları alternatif bağlantı çeşitlerine örneklerdir.

Bir yöneticinin bu gibi ilişkilerin kurulmasında her zaman aşağıdaki üç safhadan geçmesi gerekir.

- a. istenen ilişkilerin plânlanması.
- b. Anlaşmaya varmak için girişimlerde bulunulması.
- c. Kurulan ilişkilerin sürekliliğinin sağlanması.

2. Yöneticilerin Seçimi

2.1. Yönetici İhtiyacının Tespiti

Örgüt analizleri, örgütteki pozisyonları dolduracak kişilerin spesifik kalyonları ile birlikte ihtiyaç bulunan yöneticilerin niteliklerini de tam olarak gösterirler. Yükseltme plânlarının, ikinci adamların ve geleceğin yöneticilerinin yeterlilik derecesinin incelenmesi ve yöneticilerin bireysel değerlendirilmesi, ihtiyaç bulunan yeni elemanların sayısını, cinsini ve ne zaman gerekli olacağını ortaya koyar. Bu yolla; yönetici ihtiyacını tespit bakımından sağlam bir kılavuz elde edilmiş olur.

2.2. Yöneticilerin Değerlendirilmesi ve Seçimi

Bir yöneticinin işini ve potansiyel kabiliyetlerini değerlendirmede kullanılan başlıca araçlar şunlardır:

- a. Grup kararı,
- b. Şimdiki görevlerdeki performansın belli aralıklarla değerlendirilmesi,
- c. Yükseltme için niteliklerin değerlendirilmesi,
- d. Çeşitli görevlerde deneme - Görev rotasyonu, özel görevler -,
- e. **Psikolojik testler.**

Bir yöneticiyi değerlendirmede yararlanılabilecek en sade fakat en önemli araçlardan olan grup kararı yöntemi, gerçekten önemli olan kararlar alındığı zaman kullanılmalıdır. Kesin seçime yardımcı olmak üzere periyodik değerlendirmeler yapılmalı ve hazırlanacak rapor özeti ilgilinin performansı ile ilgili öteki belgelerle birlikte dosyasına konulmalıdır. Son olarak, imkân bulunan durumlarda, aday daha yüksek pozisyonların gerektirdiği yetenekleri ortaya koyabileceği çeşitli pozisyonlara getirilmelidir.

Burada çeşitli formların, karmaşık başarı derecesi tespit metodlarının ve özel testlerin yukarıda açıklanan evrelere her zaman katılması gerekmediğini özellikle belirtmek gerekiyor. Bu metodlar belirli durumlarda faydalı olabilirler. Fakat karmaşık bir başarı derecesi tespit metoduna gereksiz derecede ağırlık verilmesi tehlikesi vardır. Bunun yerine, dikkatle ve düzenli biçimde izlenen bir kaç basit tedbirin daha doyurucu sonuçlar sağlaması güçlü bir ihtimaldir.

3. Yöneticilerin Geliştirilmesi ve Ücretleri

3.1. Yönetici Personelin Geliştirilmesi

En yararlı yönetici geliştirme metodları şunlardır:

- a. İş başında öğrenme.
- b. Görevler arasında rotasyon.
- c. Komitelerden, konferanslardan ve kurslardan yararlanma.
- d. Kişisel gelişmeye yardımcı olma.

Bir işi bizzat yapma yoluyla kazanılan tecrübe gerçekçidir ve tamdır; duygusal, zihinsel ve bilinçaltı tepkilere yerleşir. Ancak bu hususta istekli olmak çok önemlidir. İlgililerin iş başında öğrenme hususunda gerekli inanca sahip bulundukları kabul edildiği takdirde, yapılması gereken şey, öğrenme işini hızlandıracak yol ve araçların tartışılması ve araştırılmasıdır. Yönetici ya da yönetici adayı, bulunduğu görevi, en iyi,

yetki devri ve yol göstermenin uygun biçimde kullanılması yoluyla öğrenebilir. Ayrıca amirin yerinde imiş gibi hareket etme eğitimi de çok yararlıdır.

Görevler arasında rotasyon yapılırken aşağıdaki hususlara dikkat edilmelidir.

- aa. Turistik bir gezi mahiyetinde rotasyon, beklenen yararı sağlamaz.
- bb. Görevler gerekli tecrübelerin kazanılmasına elverişli olmalıdır.
- cc. Eğitim yerleri iyi seçilmelidir.
- dd. Tecrübe noksanlığının sakıncalarını giderecek tedbirler alınmalıdır.
- ee. Yatay yükselmenin gelenek haline getirilmesi gereklidir.

3.2. Yöneticilerin Ücretleri

Geliştirme programı, duyarlı bir sorun olarak yöneticilerin ücret sorununu da dikkate almalıdır. Genellikle bu konuda izlenecek en iyi yol, sağlam bir ücret yapısı kurmak ve primlerde ve mali özendirme araçları gibi ek ödeme biçimlerinden akıllı bir biçimde yararlanmaktır. Uygulanacak sistem hem hakça olmalı, hem de pek çok kişisel özelliklere sahip bulunan yönetici kadrosuna uyum için gerekli esnekliğe sahip bulunmalıdır.

IV. GÖZETİM

1. Yöneltilme

Yöneltilme, hazırlıkla uygulama arasında bulunan önemli bir safha olup, emir verme suretiyle ve başka yollarla astlara ne yapmaları gerektiğinin anlatılmasıdır.

Tüm emirlerde üç temel nitelik bulunmalıdır : (1) emre uyma makul ve mümkün olmalıdır; (2) emir, ne yapılacağı ve nasıl yapılacağı yönlerinden tam olmalıdır; (3) emir, alan kişi yönünden açık olmalıdır. Bundan başka, emrin alıcısının birden çok olduğu, emrin uygulamasının uzun bir süre aldığı, emrin içeriğinin karmaşık ve ayrıntılı olduğu ya da emir önemli bir uygulama ile ilgili bulunduğu takdirde, emrin hiç olmazsa ana noktaları yazılı hale getirilmelidir. Emir verildikten sonra uygulamasını sağlamak üzere izlenmeli ya da gerektiği zaman yürürlükten kaldırılmalıdır.

Emir verme işlemi, standart uygulamalar konmak suretiyle geniş ölçüde sadeleştirilebilir; çünkü bu takdirde emrin, plânın sadece ne zaman ve ne kadar gibi hususlarla ilgili kısımlarını belirtmesi yeter. indoktrinasyonda personele bir duruma istenen biçimde bakmalarını sağlayacak bir dizi inanç ve davranışlar - emirlerin açıklıkla anlaşılmasına yardımcı olup, yetki devri yapılan durumlarda özellikle önem kazanır. Bu nedenle yöneltmeye, istenen iş alışkanlıkları ve davranışlarının geliştirilmesiyle başlamak gerekir.

Bir emrin verilış nedeninin açıklanması, genellikle istenmeye değeri bir şeydir, çünkü emrin daha iyi anlaşılmasını sağlar ve moral üzerinde olumlu etkiler yapar. Danışarak yöneltme, bir adım daha ileriye giderek astların plânlamaya ve emirlerin hazırlanmasına katılmasına imkân verir. Bu biçimde bir danışma, genellikle koordinasyonu artırır, plânlamaya yardımcı olur, amirlik taslamayı azaltır, yöneticilerin geliştirilmesine yardım eder. Bununla birlikte, danışarak yöneltmeden yararlanmaya karar verildiği takdirde, bunun, emirlerin belirsiz hale gelmesine ve itaatsizliğe yol açmasına neden olmamasına dikkat edilmelidir. Ne emrin verilış nedeninin açıklanmasında ne de danışarak yöneltmede aşırılığa gidilmemesi gerekir, çünkü her nimet bir külfet karşılığıdır. Önemli işlerde ya da astların ilgi duymadığı durumlarda, nispeten karmaşık olan bu yöneltme metotlarına başvurulması uygun olmaz.

2. GÜDÜLEME

Plânların etkin bir biçimde uygulanabilmesi için, uygulama işini yapanların plânların başarıya ulaşmasını istemeleri gerekir. Bu nedenle, yöneticinin emrinde çalışanların hareketlerini nelerin güdülediğini bilmesi gerekir.

Kişilerin belirli bir emre gösterecekleri tepkileri belirleyen çeşitli istek ve inançları vardır. Yöneticinin görevi, iş koşullarını ya da kişilerin ve grupların davranışlarını, astlarının izlemeleri mümkün olan çeşitli alternatiflerden biri yerine kendisine verilen emirleri uygulayarak daha büyük bir doyum elde etmesini sağlayacak biçimde düzenlemek ya da değiştirmektir. Gerçekte, amirin istediği sadece pasif bir kabul değil, işin etkin ve verimli bir biçimde yapılmasını sağlayacak aktif bir isteğin yaratılmasıdır.

Amir astlarında böyle bir davranış yaratmak için birçok tedbirlerden yararlanabilir. Bunların önemlilerinden bazıları; daha yüksek gelir, sosyal statü ve saygı, güvenlik, ilginç iş, ilerleme fırsatı, yapılmağa değeri bir işe sahip olma, kişisel güç ve etki sahibi olma, kişiliğe saygılı olma

işi üzerinde söz sahibi olma ve hakça, dikkatli ve sürekli bir gözetimdir. Bu tedbirlerden bazıları genel bir işbirliği zemini hazırlayıcı niteliktedir; bazıları ise belirli emirlerin yerine getirilmesi ile doğrudan doğruya ilgili olarak kullanılabilirler. Bu tedbirlerin, karşılaşılan durumlara uyacak biçimde birleştirilerek kullanılmaları gerekir; zira kişiler hareketlerini, durumu tüm olarak göz önünde tutmak suretiyle saptarlar.

Güdülemenin, burada olduğu gibi, genel biçimde incelenmesinde, son olarak iki hususa daha değinilmesi gerekir. Bunlardan birincisi, astların desteğinin sağlanmasında küçücük şeylerin taşıdığı büyük önemdir. İkincisi, belirli özendirme araçlarından yararlanmada ekonomiye uymak zorunluluğudur. Gerekli olandan daha çok güdüleme sadece amirin zamanının boşuna harcanmasına neden olmakla kalmaz, daha sonraki kullanışları yönünden bunların etkisini de azaltır. Yönetimin güdüleme aşamasında, insan davranışlarının duyarlı ve sempatik bir biçimde ele alınması büyük bir önem taşır.

3. Koordinasyon

Koordinasyon, çabaların uyum ve birlik içinde ortak bir amaca yöneltilmesi ile ilgilidir. Koordinasyon ayrı bir etkinlik olmayıp yönetimin tüm safhalarında, bu safhaların bir parçası olarak vardır.

Koordinasyonu geliştirme ihtiyacı ile karşılaşan bir yönetici, birçok yollar üzerinde durmalıdır. Bazen koordinasyon için yapı ya da metotlarda değişiklikler yapılması gerekebilir. Bunların önemli olanlarından bazıları şunlardır:

- a. En çok karşılaşılan koordinasyon sorunlarının örgüt içinde çözülmesine imkân veren daire ya da şubeler kurulması;
- b. Örgüt ve yöntemlerin, kimin ne yapması gerektiği hususunda kuşkuyla yer kalmayacak biçimde açıklığa kavuşturulması;
- c. Koordinasyon için gerekli bilgilerin normal bir işlem olarak hızlı ilgili kişiye iletilmesini sağlayan formların, raporların ve öteki haberleşme yöntemlerinin planlanması.

Bazı durumlarda program ve politika arasında uyum sağlanmasına ihtiyaç vardır. Plânların, özellikle ayrı ayrı kişiler ya da birimler tarafından geliştirilenlerinin, tutarlılık yönünden kontrol edilmesi gerekir. Zaman çizelgeleri ve etkinliklerin zaman yönünden ayarlanması ile ilgili öteki araçlar gözden geçirilmelidir.

Bir başka koordinasyon sağlama yolu, astlar arasında gönüllü koordinasyonun geliştirilmesidir. Gönüllü koordinasyon, egemen amaçların benimsenmesini sağlama, genel kabul gören alışkanlıklar, gelenekler ve terminoloji geliştirme, doğal temasları özendirme, gereken yerlerde irtibat elemanları bulundurma ve komitelerden yararlanma yollarıyla sağlanabilir.

Son olarak, iyi biçimde çözümleri gözetimden sorumlu yöneticilerin kişisel ilgi göstermelerine bağlı olan bazı koordinasyon sorunları vardır. Gözetimciler, iş akımını gözetlerler, yavaş yürüyen işleri hızlandırırlar, emirleri yorumlarlar, küçük anlaşmazlıkların çözülmesinde aracılık ederler, olağanüstü durumları karşılamak için plânlarda ayarlamalar yaparlar, etkinliklerin düzgün ve uyumlu yürümesini sağlayacak öteki tedbirleri alırlar. Genel olarak, koordinasyon ancak bu tedbirlerin dengeli bir biçimde birleştirilmesi yoluyla sağlanır.

V. DENETİM

1. Denetimin Ana Evreleri

Plânlar yapıldıktan, kaynaklar sağlandıktan ve emirler verildikten sonra, yöneticinin, performansın plânlara uygunluğunu sağlamak için gerekli tedbirleri alması gerekir. Denetim adı verilen bu süreç, başlıca üç evreden oluşur : (1) stratejik noktalarda denetim standartları koymak, (2) performansı denetim ve rapor etmek, (3) düzeltici tedbirler almak.

Denetim standartları, doğrudan doğruya plânlama işlemi ile geliştirilen hedeflerden, spesifikasyonlardan ve öteki amaçlardan çıkar. Bununla birlikte, denetimde en yüksek derecede yararlı olabilmeleri için, bu amaçların kişisel sorumluluklara bağlanması gerekir. Bundan başka, dikkatin stratejik noktalarda toplanması yoluyla kontrolün sadeleştirilmesi gerekir. Bu stratejik noktaların seçimi, sade ve etkili denetimin düğüm noktası, çözümü en güç olan yönüdür. Denetim noktalarının zamanlı, ekonomik, kapsayıcı ve dengeli bir denetime imkân vermesi gerekir.

Stratejik kontrol noktalarında gerçek performansın denetim standartlarıyla karşılaştırılması, çeşitli metotların birlikte kullanılması yoluyla yapılır. Etkinliklerin büyük bölümünün, zamanında verilen iyi düzenlenmiş raporlarla izlenmesi imkânı vardır. Bunların, durumun tam olarak kavranmasına yardımcı olacak kişisel gözlemlerle tamamlanması

gerekir. Çok önemli görülen bazı etkinliklerin, daha ileriye götürülmeden önce, ayrıca incelenmesi ve onaylanması gerekli görülebilir.

Performansın stratejik biçimde seçilen standartlarla karşılaştırılması önemli sapmalar bulunduğunu ortaya koyabilir. Yapılan denetimin sonuçlar üzerinde gerçek bir etkiye bulunabilmesi için, düzeltme tedbirlerinin alınması zorunludur. Düzeltme tedbirleri, normal olarak, fiziksel ve dış koşulların istenen sonuçları sağlayacak biçimde ayarlanmasından, işi yapanların seçiminin ve 3'öneltilmesinin gözden geçirilmesinden, güdülemenin geliştirilmesinden ve gereken hususlarda plânlarda değişiklik yapılmasından ibarettir.

2. Bütçe Denetimi

Bütçe denetimi yönetimin en etkili araçlarından biri olabilir; iyi kullanıldığı takdirde, denetime olduğu kadar plânlama ve koordinasyona da yardımcı olur.

Bütçe denetiminin tüm uygulamalarında üç safha bulunmaktadır.

- a. Plânların, gelecek bir dönem için, spesifik sayısal değerler biçiminde ifadesi,
- b. Bu tahminlerin dengeli bir program biçiminde birleştirilmesi,
- c. Gerçekleşen sonuçların bütçe ile karşılaştırılması ve gereken ayarlamaların yapılması.

Başarılı bir bütçe denetiminin koşullarından en önemli olanları şunlardır : (1) bütçelerin yönetsel plânlar biçiminde - sadece tahminlerin değil plânların hazırlanması, örgüt birimlerine paralel hesaplar düzenlenmesi, bütçe hazırlanmasına yöneticilerin aktif biçimde katılması - hazırlanması; (2) bütçelerden bir koordinasyon aracı olarak yararlanılması - tahminlerin dikkatle birbirine bağlanması, ayarlamaların yapılmasına katılma, üst basamak yöneticilerin bütçeyi kullanması ve desteklemesi -; (3) yapılmakta olan işleri etkin bir biçimde izleme ve (4) bütçede esneklik.

3. Denetimin Genel Yapısı

Yönetici, bir denetim sistemi geliştirirken : (1) etkinliğin çeşitli yönlerine vermek istediği nispi ağırlık, (2) denetim işinin en iyi örgütün hangi bölümünde yapılabileceği, (3) denetimde hız ve sadelik sağlanması, (4) denetim yapısının kişilerin güdülenmesi üzerindeki etkisi, (5) dinamik değişmelere karşı duyarlılık ve (6) plânlama için yararlı bilgiler meydana getirme hususları üzerinde durmalıdır.

HABERLER

Bu bölümde 1 Temmuz 1990 - 30 Eylül 1990 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

- İçişleri Bakanlığının 1984 yılından beri merkez ve illerdeki planlama personeli için düzenlemekte olduğu hizmet içi eğitim seminerlerinden 8 incisi 19-27 Eylül 1990 tarihleri arasında Mersin’de gerçekleştirilmiştir.

Eğitim Dairesi Başkanlığı ve APK Kurulu Başkanlığınca işbirliği içinde gerçekleştirilen bu seminerde; İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin Görev ve Çalışma Yönergesi ile bu yönerge içinde yer alan İl Envanter Modeli, 73 ilin Vali Yardımcıları, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürleri ve İl Planlama Uzman Yardımcıları ve diğer Planlama ile görevli personelin katılımıyla değerlendirilmiş, gerekli açıklamalar yapılmıştır.

Bu seminerin planlama konusunda yapılan diğer seminerlerden iki önemli farkı bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, sadece yönerge maddeleri ile İl envanterinin tartışıldığı yani spesifik konulu ilk seminer olması; diğeri ise 1972 yılındaki İl Mahalli İdareler Planlaması (İLMİP) çalışmalarından bu yana, tüm İllerimizden Vali Yardımcıları düzeyinde İl Yöneticilerinin yine ildeki planlama personeli ile birlikte katıldığı ilk seminer olma özelliğini taşımasıdır.

İl envanteri konusu, Sayın İçişleri Bakanının göreve başladığı tarihten itibaren çok önem verdiği konulardan birisi olmuştur.

1989 yılı Mayıs ayında başlatılan "İl Envanteri" hazırlık çalışmaları, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürleri Görev ve Çalışma Yönergesi kapsamında, Merkezde başta DPT ve DİE olmak üzere bütün kamu kurum ve kuruluşlarının yakın işbirliği içerisinde yürütülmüş ve 1,5 senelik yoğun bir çalışmanın ürünü olarak oluşturulan taslak model, Mersin'deki bu seminerde değerlendirilmiştir. İl temsilcileri ile DPT ve DİE temsilcilerinin görüş ve önerileri doğrultusunda son şeklinin verilmesi çalışmalarına ise merkezde devam edilmiştir.

Seminere İller düzeyinde 66 Vali Yardımcısı, 36 İl Planlama ve Koordinasyon Müdürü, 25 İl Planlama Uzman Yardımcısı ve 20 İl Plan

lama Müdür Vekili ile diğer personel olmak üzere toplam 147 kişi katılmıştır. Panel yöntemiyle sürdürülen programa panelist olarak da Devlet Planlama Teşkilatından 2, Devlet İstatistik Enstitüsü'nden 6, Türkiye Kalkınma Bankasından 1 ve Bakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığından da 1 temsilci iştirak etmiştir. Programın yönetimi ise İçişleri Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığınca görevlendirilen elemanlar tarafından Mersin Valiliği ile yakın işbirliği içerisinde sağlanmıştır.

Amacı, çeşitli aşamalardan geçirilerek son şekli verilen İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönergesinin ve Yönergenin eki olan İl Envanter Modelinin, programa katılan İldeki Planlama işlerinden sorumlu Vali Yardımcıları ve Planlama personeli ile birlikte değerlendirilmesi ve uygulanabilirlikleri açısından bilgi ve görüş alışverişinin sağlanarak hizmetteki etkinliğin artırılması olarak belirlenen seminer, 19 Eylül 1990 Çarşamba günü saat 9.00 da açılış töreni ile başlamıştır. Açılış töreninde saygı duruşu ve İstiklâl Marşının dinlenmesinden sonra, ilk konuşmayı İçişleri Bakanlığı APK Kurulu Başkanı Ali PITIRLI yapmıştır. İçel Valisi Özdemir Hanoğlu'nun konuşmasını ise İçişleri Bakanlığı Müsteşarı Vecdi Gönül'ün semineri açış konuşması izlemiştir.

Konuşmacılar İl düzeyinde yeterli ve güvenilir bilgi elde etmenin önemi üzerinde durmuşlar, değerlendirilecek dokümanın bu alandaki eksikliği giderecek önemli bir çalışma olduğuna değinerek çalışmalarda başarılar dilemişlerdir. Açılış töreninin sona ermesi ile seminer çalışmalarına geçilmiştir.

Seminer, sabah ve öğleden sonra olmak üzere ikişer oturum halinde devam etmiş ve 7 işgünü sonunda tamamlanmıştır. Bu süre içerisinde İl temsilcilerine çalışmaların özellikleri anlatılmış, aynı zamanda DPT ve DIE'nin konulara ilişkin açıklamaları da göz önünde tutularak çalışma hep birlikte değerlendirilmiştir.

Seminer, 27 Eylül 1990 Perşembe günü düzenlenen kapanış töreni ile sona ermiştir. Kapanış törenine İçişleri Bakanı Sayın Abdülkadir AKSU da katılmıştır.

Kapanış töreni, saat 14.00'de Saygı Duruşu ve İstiklâl Marşı ile başlamış ardından İçişleri Bakanlığı APK Kumlu Başkanı Ali PITIRLI yaptığı konuşmada özet olarak aşağıdaki hususlara değinmiştir:

"Planlamayı, kabaca 'eldeki kıt imkanları, önceden belirlenmiş amaçlar için ayırma ve bu amaçlara, bu kıt imkanları en rantabl şekilde kullanarak ulaşmadır' şeklinde tarif etmek istiyorum.

Planı böyle ele alırsak, Mülki idare Amirlerimizin, çok eskilerden beri planlı uygulama içinde olduklarını görürüz. Zira görev yaptıkları çevrenin ekonomik ve sosyal kalkınmasına katkıda bulunmak, eskiden beri Vali ve Kaymakamlarımızın önemli meşgaleleri arasında yer almıştır. Bu amaçla, Vali ve Kaymakamlarımız, sürekli kaynak arayışı içerisinde olmuşlar ve sağladıkları kıt mahalli imkânlarla, tüm Anadolu'muz sathında insanlarımızın halen saygı ile yad ettikleri sayısız ümran eserinin yaratıcısı olma şerefini taşımışlardır.

Ancak, ülkemizde günümüzdeki planlama, ekonomik ve sosyal yapıyı bütünüyle kavrayan kalkınma planlaması biçiminde karşımıza çıkmaktadır. 1961'lerden beri sürdürülen bu topyekûn planlama döneminde de, Valilerimize, il düzeyinde yürütmekte oldukları geleneksel kamu hizmetlerine ve mütevazı mahalli imkanlarla kişisel çapta yerine getirmekte oldukları mevzii ekonomik muhtevalı hizmetlere ek olarak, kalkınma planları ve yıllık programlarla, merkezi nitelikteki yatırımlar için de planlama, koordine etme ve izleme fonksiyonları verilmiştir. Bu demek oluyor ki, Mülki İdare Amiri, bu gün de İl çapında, ekonomik muhtevalı hizmetlerin yaradılışından sonuçlandırılmasına kadar süren her safhada yaratıcı, denetleyici, birleştirici, bütünleştirici, yol gösterici bir Devlet temsilcisi olarak devrededir.

İşte, demokratik düzen içerisindeki bu planlı kalkınma döneminde, valilerimize tevdi edilen bu çok önemli görevlerde kendilerine, ekonomik nitelikli danışma hizmeti vermek amacıyla, Bakanlığımızca, illerde, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri faaliyete geçirilmiştir.

Bir müessesenin neşvünema bulmasında eğitimin önemi, şüphesiz, inkâr edilemez. Ama diğer bazı tedbirlerle desteklenmedikçe arzulanan sonuçlara ulaşamayacağı da bir gerçektir. Bunların başında, o mües- seseyi yasal bir temele oturtmak gelmektedir. Aksi halde, müesseseyi ne- kadar düzen içinde yöneteceğim dersiniz deyiniz. Kural olmadıkça, kargaşadan arındırmanız mümkün değildir.

Bu düşünce içinde olan Bakanlığımız, bu ünitelerimizi ve elemanlarını yasal bir dayanağa da kavuşturmak istemiş ve bu amaçla, 340 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamayı ve "İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş Görev ve Çalışma Yönetmeliği"ni hazırlayarak yürürlüğe konmasını sağlamıştır. Bunlar illerdeki arkadaşlarımızın malumlarıdır.

Düzenleme açısından, bunlarla da yetinilmeyerek, uygulamada, görev yönünden daha detaya giren hususlar için "İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönergesi" taslağını da hazırlayarak bu seminerde arkadaşlarımızın tetkik ve görüşlerine sunduk.

Taslak, bu görüşler istikametinde tekrar değerlendirildikten sonra, Sayın Bakanımızın da tasviplerini müteakip, uygulamaya konulacaktır.

Bu eğitim sırasında incelediğimiz, üzerinde tartıştığımız İl envanteri modeli ile özellikle ekonomik muhtevalı konularda sağlam verilere kavuşmuş olarak, Mülki idare Amirlerimizin, daha etkili, daha uygulanabilir kararlar verme imkanına kavuşacaklarına, bu suretle, etkinliklerinin daha bir güç kazanacağına inanmaktayız."

Kurul Başkanının konuşmasını müteakiben, Seminere Devlet İstatistik Enstitüsü'nü temsilen katılan Daire Başkanı Şühedan EKNÎ; Kuruluşu adına yapmış olduğu konuşmada; II Envanteri modelinin değerlendirildiği bu toplantının önemine dikkat çekmiş ve özetle şu hususları belirtmiştir.

"Ülkemizde istatistiğin önemi kamuoyunda yeterince bilinmemektedir. Bu nedenle güvenilir bilgi derlemede zorluklar yaşanmakta ve iş gücü, zaman ve maliyet açısından büyük çabalar sarf edilmektedir.

Yine hepinizin bildiği gibi veri derlemede çeşitli metotların kullanılması söz konusudur. (Genel sayımlar, örnekleme yöntemine dayalı anketler, çeşitli kurum ve kuruluşların kayıt sisteminden gelen veriler vb.) Hazırlanan "İl Envanteri" bu kaynaklardan gelen verileri il bazında bir araya getirmiştir.

İstatistiki veriler, güvenilirliği ve güncelliği ölçüsünde değerlidir ve kullanıcı açısından bir değer taşır, yapılan çalışmanın bizler açısından bir diğer önemi de cari kayıt sisteminden gelen verilerin daha güvenilir hale getirilmesi açısından taşıdığı önemdir.

Yine vurgulamak istediğimiz diğer bir husus, bilgiler kullanıcı amaçları doğrultusunda üretilmelidir. İllerimizin sosyo-ekonomik kalkınma programlarında, diğer bir deyişle tüm ülkemizin sosyo-ekonomik açıdan ileriye götürülmesinde, sorunların çözülmesinde, üst düzey yöneticilere ve karar alıcılara sunulan bu bilgilerin tarafınızdan analize, istatistiki bilgilerin kullanıcı amaçları doğrultusunda iyiye götürülmesine katkısı da büyük olacaktır.

Yapılan çalışma, sunulan istatistiklerin kapsamını genişletmiş, kullanıcı amaçları doğrultusunda il-ilçe hatta köy bazında bilgilere yer vermiş, bir ilin bütün olarak ele alınıp birbiriyle ilgili olan tüm niteliklerini bir arada değerlendirme imkanı tanımıştır. Makro düzeyde tespit edilen hedefler, mikro düzeyde ele alınmadıkça başarıya ulaşamaz.

Ülkemizde sosyo-ekonomik yapı süratle değişmektedir. Bu durum illerimizde de söz konusudur. Üst düzey yöneticilerin hızlı, değişen eko-

nomik koşullarda süratli ve doğru karar almaları güncel, güveniril bilgi ve bilgi çağını gerektirmektedir.

Her konuda güveniril istatistiki bilgilere sahip olduğumuz oranda güncel işlerimizi sağlıklı bir şekilde yürütebilir, kısa ve uzun vadeli kararları doğru şekilde alabiliriz. Doğru karar, doğru bilgi ve doğru yorumla mümkündür.

Çeşitli açılardan gelişme potansiyeline sahip illerimiz için verilerin toplanması, değerlendirilmesi, depolanması yeri ve zamanı geldiğinde bunlardan yararlanılması konusunda çok yoğun ve sistemli çabaların harcanması gerektiği hepimiz için bilinen bir gerçektir. İşte “İl Envanteri” bu tip çabaların değerlendirilmesine en iyi örnektir.

İstatistiki veriler ilgili tüm kamu kurum, kuruluş ve kamuoyunun yardımları olmadan güveniril hale getirilemez. Yapılacak çalışma bu desteğin sağlanması konusunda geniş ufuklar açacaktır.

Nüfus Sayımı uygulamasının arifesinde bu konuda yetkililerin bir araya getirildiği bu toplantı “İl Envanteri” kapsamında önemli yer tutan Genel Nüfus Sayımı verilerinin Enstitü dışı uygulamalardan kaynaklanan sorunlarının dile getirilmesi yeni uygulamada geçmişte yaşanan sorunların çözömlenmesine ilişkin temel hususların aktarılmasına da vesile olmuştur.”

Daha sonra Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı adına konuşan Daire Başkanı İsmail SARICA; Kurumu ile İçişleri Bakanlığı arasında planlı dönemin başlangıcından beri var olagelen sıkı işbirliğinin, ülke kaynaklarının en doğru biçimde kullanılmasına büyük yararlar sağladığının göröldüğünü belirterek, konuşmasına, bölge ve alt bölge bazında planlama çalışmaları yapılmasının, Altıncı 5 Yıllık Kalkınma Planında da yer aldığını söyleyerek devam etmiş ve master plan çerçevesinde vaktiyle Çukurova Bölge Planının hazırlandığını, günümüzde ise GAP Projesinin uygulandığını ifade etmiştir.

Kalkınma planlarının ilke ve politikaları çerçevesinde illerde yapılan planlama çalışmalarından örnekler verirken Güney Van, Çankırı, Çorum ve Erzurum Kırsal Kalkınma ile Bingöl - Muş Kırsal Kalkınma Projelerine değinen konuşmacı bu tür projelere devam edilmesinin plan ve programlarda yer alan bir husus olduğunu ve bundan sonra gerek il ölçeğinde gerek bölge bazında yapılacak çalışmalarda İl Envanterinin temel kaynak olacağını sonuçta ise bir Türkiye Envanterinin ortaya çıkacağını vurgulamıştır. Konuşmacı sözlerini il envanterinin başta bilim çevreleri olmak üzere tüm kullanıcılara açık olmasını dileyerek tamamlamıştır.

Seminere katılanlar adına Kırklareli Vali Yardımcısı M. Ali Ulusalin semineri değerlendiren konuşmasını takiben İçel Valisi Özdemir HAMOĞLU kürsüye gelerek, Seminerin Mersin'de başarıyla gerçekleştirilmiş olmasından duyduğu memnuniyeti ifade etmiş ve çalışmanın iller düzeyinde önemli bir eksikliği gidereceğine inandığını, ayrıca bu çerçevede illerimize de büyük gayretler düştüğünü belirtmiştir.

Seminerin kapanış konuşması ise İçişleri Bakanı Sayın Abdülkadir AKSU tarafından yapılmıştır.

Sayın Bakan konuşmalarında, 1972 den bu yana planlama konusunda bu derecede büyük bir çalışmanın yapılmasından çok mutlu olduğunu, 73 İlin Vali Yardımcıları, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürleri ve diğer Planlama Personelinin katıldığı bu seminerin kapanış toplantısına da katılmaktan memnuniyet duyduğunu, belirttiikten sonra Mülki İdare Amirliği ve Emniyet Müdürlüğü görevlerinde bulunduğu sıralarda İl Envanterinin eksikliğini bizzat hissettiğini, bu nedenle İçişleri Bakanlığı görevine başlar başlamaz ilk iş olarak İl Envanterinin hazırlanması talimatını verdiğini, böylece daha önce çeşitli mülki idare birimlerince bu eksikliği gidermeye yönelik fakat her birinde ayrı yöntemlerin uygulandığı çalışmalar yerine belli bir modelin uygulamaya konmasının imkan dahiline gireceğini belirtmiştir.

Sayın Bakan, daha sonra, seminer sırasında üzerinde çalışılan Envanter Modelinin birlikte değerlendirilmesi ve bu suretle bazı eksikliklerinin tamamlanması yönünde seminere katılanların gösterdiği gayret ve çabalar sonucunda ortaya güzel bir eser çıkarıldığına inandığını belirtmiş, Vali Yardımcılarına, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlerine ve diğer katılanlara bu gayretlerinden dolayı teşekkür ederek sözlerini tamamlamıştır. Konuşmanın bazı bölümleri aşağıya alınmıştır.

"... Bütün arkadaşlarım takdir ederler ki, planlı çalışma, tespit edilen hedeflere zamanında ve en rasyonel biçimde ulaşmanın temel şartıdır. Bu çalışmalar yapılırken, özellikle, sağlıklı bilgilere istinat edilmesi, üzerinde durulması gereken en temel konulardan birisidir. Hazırlanan yönerge taslağı içinde yer alan İl Envanter Modeli, bu bakımdan çok önemli bir aşamayı göstermektedir. Modelin burada görüşülecek hale getirilmiş olması, il düzeyinde bu güne -kadar veri sağlamada karşılaşılan güçlükleri büyük ölçüde giderecek bir çalışma ürünü olarak dikkat çekicidir ve tarafımdan memnuniyetle karşılanmıştır.

İl Envanterlerinin, illerimizde, belirlenen ve burada görüşülmüş olan modele göre sağlıklı bir biçimde hazırlanarak tamamlanması ile mülki ve mahalli idarelerimiz açısından bölgelerinin ekonomik ve sos-

yal gelişmesinin sağlanmasına yönelik daha gerçekçi kararların alınması bakımından, çok faydalı bir çalışma aracı ortaya çıkmış olacaktır.

Bu sebeple, sayın konuklar, değerli arkadaşlarım, bu seminer sırasında derinlemesine tartışılmış olan İl Envanteri Modelinin illerimizde gerçeğe en yakın biçimde hazırlanarak uygulanmasına Bakanlığımca büyük önem verilmektedir. Bundan dolayı, illerde yapılacak çalışmaların herhangi bir aksama olmadan yürütülebilmesi için, bu seminer sırasında konuya ilişkin bütün hususların gözden geçirildiğine inanmaktayım.

İllerimizde, bu kapsamda, ayrıca tüm illerimize şamil bir çalışma, sanıyorum, ilk defa gerçekleştirilecektir. Siz değerli arkadaşlarımla, bu tür bir çalışmayı illerimizde istenilen şekilde sonuçlandıracaklarına dair olan inancımın tam olduğunu bilmenizi isterim.

İl düzeyinde gerçekleştireceğiniz bu çalışmaların teknik ve yöntemlerinin burada ilgili uzman kuruluş temsilcileriyle birlikte gözden geçirilmiş olması, çalışmalarınızın başarıya ulaşmasına büyük katkı sağlayacaktır. Buna içtenlikle inanıyorum.

Bu düşüncelerle, burada sürdürülmüş olan çalışmaların, mülki ve mahalli idarelerimize yararlı olacak sonuçlar vermesini diliyorum, sizlere sevgi ve saygılar sunuyorum.”

Kapanış konuşmasını takiben Seminere katılanlara sertifikaları verilmiş ve "Vali Yardımcıları - Planlama Personeli Hizmet içi Eğitim Semineri" sona ermiştir.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Çalışmaları

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- Sivil Savunma Kolejinde 3 Eylül 1990 tarihinde açılan 327/9. Dönem Aday Memurlar Temel Eğitim Kursu'na 81 Aday Sivil Savunma Memuru katılmıştır. Kurs 27 Aralık 1990 tarihinde sona erecektir.

Eğitim Dairesi Başkanlığı

- Yazı işleri Müdürlerinin çalışmalarında daha başarılı olmalarını sağlamak amacıyla 5. Dönem Yazı İşleri Müdürleri Semineri 9-27 Temmuz 1990 tarihleri arasında yapılmış olup, seminere 46 kişi katılmıştır.

- Bakanlığımız Merkez Birimlerinde çalışan personelin daha hızlı ve seri daktilo yazmalarını sağlamak amacıyla 31. Dönem Daktilo Kursu, 16 Temmuz 1990 tarihinde iki grup halinde başlatılmıştır. 33 kişinin katıldığı kurs 17 Eylül 1990 tarihinde sona ermiştir.

- 11. Dönem Yabancı Dil Kursu 30 Temmuz 1990 tarihinde başlamış olup halen devam etmektedir. Kursu 17 Mülki İdare Amiri ile 59 Kaymakam Adayı katılmaktadır.

- 32. Dönem Daktilo Kursu 17 Eylül 1990 tarihinde başlamıştır. 21 kişinin katıldığı kurs halen devam etmektedir.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- 25 Ağustos 1990 günü yapılan Polis Koleji yazılı (test) sınavına 5.885 aday katılmış olup, adayların arasından başarılı olan 550 kişi intibak eğitimine alınmıştır.

- Bakanlar Kurulunun 13 Kasım 1989 tarih ve 89/14782 sayılı kararı ile "Bilgi ve görgülerini artırmak, uygulamaları yerinde görmek ve bu vesileyle de yabancı dillerini geliştirmek" amacıyla 1990 - 1991 döneminde eğitim görmek için toplam 97 personel yurtdışına gönderilmiştir. Bunlardan 54 kişi 27 Ağustos 1990 tarihinden itibaren A.B.D. ye, 16 kişi 27 Ağustos 1990 tarihinden itibaren İngiltere'ye, 19 kişi 25 Ağustos - 25 Eylül 1990 tarihinden itibaren F. Almanya'ya, 8 kişi ise 25 Eylül 1990 tarihinden itibaren Fransa'ya gitmişlerdir.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

- 24-26 Temmuz 1990 tarihinde İsviçre'nin Bern kentinde "Ahvali Şahsiye ile İlgili Teknik Konular" da yapılan toplantıya Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürü Özgen GÖKALP ile Nüfus İşlemleri Daire Başkam Cahit DAŞER katılmışlardır.

- 3-8 Eylül 1990 tarihleri arasında İspanya'nın Madrid kentinde yapılan "Nüfus, Vatandaşlık, Ahvali Şahsiye, Mülteciler Komisyonunun Geleceği ve Komisyona Yeni Üyelerin Kabulü" konulu toplantıya İçişleri Bakanlığı Müsteşarı Mustafa GÖNÜL başkanlığında Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürü Özgen GÖKALP, Merkez Valisi Ahmet ÖZER ve Adalet Bakanlığı Hukuk İşleri Genel Müdür Yardımcısı Dr. Turgay YÜCEL katılmışlardır.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- 22-30 Eylül 1990 tarihleri ara sıra Hollanda'nın La Hey kentinde yapılan NATO Sivil Savunma Komitesi (CDC)nin bu yılki olağan seminer ve toplantısına Bakanlığımızı temsilen Sivil Savunma Genel Müdürü Ahmet Turan BOZKIR başkanlığında Sivil Savunma Genel Müdür Yardımcısı Yüksel AYHAN, NATO ve Dış İlişkiler Şubesi Müdür Vekili

Dr. Nilgün SARP, Sivil Savunma Koleji Öğretmenlerinden Haşan Aydın TANSU, Afyon Sivil Savunma Müdürü Şerif Ali DEMİRLİOĞLU katılmışlardır.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- 16-20 Temmuz 1990 tarihleri arasında İspanya / Barselona'da yapılan "Ağır Ceza ve Uyuşturucu Madde Konularında Araştırma, Soruşturma ve Kanuni Uygulamalar" konulu sempozyuma Polis Akademisi Başkanlığında görevli Prof. Dr. Ali ŞAFAK katılmıştır.
- 2-10 Ağustos 1990 tarihleri arasında Pakistan / İslamabat ve Karacı de yapılan "Terörle Mücadele Konularında Bilgi Alış - Verişi" konulu toplantıya Terörle Mücadele ve Harekat Daire Başkanı Mete AL- TAN katılmıştır.
- 16-19 Eylül 1990 tarihleri arasında İtalya / Roma'da yapılan "FBI Milli Akademisi Bilgi Tazeleme Eğitim Toplantısı'na İnterpol Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü İdris GÖKÇAY katılmıştır.
- 18-19 Eylül 1990 tarihleri arasında Fransa / Lyon'da yapılan "13. Avrupa Kalpazanlıkla Mücadele Çalışma Grubu Toplantısına Kaçakçılık İstihbarat Harekat Daire Başkanlığında görevli Baş komiser Aybars ÇELİK ile İnterpol Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı Mustafa ŞAHİN iştirak etmişlerdir.
- 20-21 Eylül 1990 tarihleri arasında Fransa / Strasburg'da yapılan "Sığınmanın Hukuki Veçheleri Uzmanlar Komitesinin 31. Toplantısına Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü M. Doğan Kurt iştirak etmiştir.
- 24-28 Eylül 1990 tarihleri arasında Fransa / Strasburg'da yapılan "İnsan Hakları Alanında Eğitim ve Enformasyon Uzmanlık Komitesi Toplantısı'na Terörle Mücadele ve Harekat Daire Başkanı Mete ALTAN ile Dış ilişkiler Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı Kadir ÖZCAN katılmışlardır.
- 27 Eylül - 3 Ekim 1990 tarihleri arasında Kanada / Ottawa'da yapılan "59. İnterpol Genel Kurul Toplantısı'na Emniyet Genel Müdürü Necati BİLİCAN, İnterpol Daire Başkanı T. Savaş YÜCEL ile aynı dairede görevli Komiser Yardımcısı Şahin KAPLAN gitmişlerdir.

Resmi Gazetede Yayımlanan Atama Kararları

- 1 Temmuz 1990 tarih ve 20565 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 90/36975 sayılı Karar ile;

1. Derece kadrolu Bayrampaşa Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Samsun Vali Yardımcısı Orhan Arasan'ın,
1. Derece kadrolu Mustafakemalpaşa Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Batman Kaymakamı Ali Ülger'in,
1. Derece kadrolu Etimesgut Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Yozgat Vali Yardımcısı Haydar Keskin'in,
2. Derece kadrolu Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Şube Müdür

lüğüne

3. Derece kadrolu Şenpazar Kaymakamı Ali Kezer'in,
3. Derece kadrolu Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Şube Müdür

lüğüne

3. Derece kadrolu Kiğı Kaymakamı Mustafa Erkal'in,
3. Derece kadrolu Şırnak Vali Yardımcılığına (Habur M.İ.A.)
3. Derece kadrolu Mardin Vali Yardımcısı M. Ali Karatekeli'nin,
1. Derece kadrolu Erzincan Vali Yardımcılığına
1. Derece kadrolu Savur Kaymakamı Hasan Şenses'in,
1. Derece kadrolu Adıyaman Vali Yardımcılığına
2. Derece kadrolu Posof Kaymakamı Abdullah Arslan'ın,
1. Derece kadrolu Hakkari Vali Yardımcılığına
3. Derece kadrolu Demirözü Kaymakamı H. Necdet Özeroğlu'nun,
1. Derece kadrolu Diyarbakır Vali Yardımcılığına
3. Derece kadrolu Çınar Kaymakamı Özcan Erdoğan'ın,
1. Derece kadrolu Batman Vali Yardımcılığına
3. Derece kadrolu Uzundere Kaymakamı Mahmut Kılıçdoğan'ın,
1. Derece kadrolu Kütahya Hukuk İşleri Müdürlüğüne

Konya Eski Hukuk İşleri Müdürü Mustafa Korkmaz Dinçer'in,

1. Derece kadrolu Suşehri Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Eğil Kaymakamı Ekrem Büyükkata'nın,
1. Derece kadrolu Ula Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Gürgentepe Kaymakamı Şalih Gürhan'ın,
1. Derece kadrolu Keban Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Şırnak Kaymakamı Gazi Şimşek'in,
1. Derece kadrolu Manyas Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Arpaçay Kaymakamı Ahmet Macunluoğlu'nun,
2. Derece kadrolu Hasankeyf Kaymakamlığına
2. Derece kadrolu Çerkeş Kaymakamı M. Uuk Erden'in,
2. Derece kadrolu Bismil Kaymakamlığına
2. Derece kadrolu Bozdoğan Kaymakamı Mehmet Kurdoğlu'nun,
2. Derece kadrolu Şenpazar Kaymakamlığına
2. Derece kadrolu Bahçesaray Kaymakamı İsmail Kaya'nın,

- 3.. Derece kadrolu Sivas Vali Yardımcılığına
3. Derece kadrolu Varto Kaymakamı Gökhan Sözer'in,
3. Derece kadrolu Sivas Vali Yardımcılığına
3. Derece kadrolu Karaçoban Kaymakamı Hüseyin İçten'in
3. Derece kadrolu Erzurum Vali Yardımcılığına
3. Derece kadrolu Kovancılar Kaymakamı Mustafa Tamer'in,
3. Derece kadrolu Bingöl Vali Yardımcılığına
3. Derece kadrolu Köse Kaymakamı Faruk Günay'ın,
3. Derece kadrolu Diyarbakır Vali Yardımcılığına
3. Derece kadrolu Tortum Kaymakamı A. Selami Abban'ın,
3. Derece kadrolu Şırnak Vali Yardımcılığına
3. Derece kadrolu Adaklı Kaymakamı Ali Sözen'in,
3. Derece kadrolu Havsa Kaymakamlığına
3. Derece kadrolu Uludere Kaymakamı Şükrü Görücünün,
3. Derece kadrolu Korkuteli Kaymakamlığına
3. Derece kadrolu Bozova Kaymakamı Nurettin Yücel'in,
3. Derece kadrolu Orhaneli Kaymakamlığına
3. Derece kadrolu Hanak Kaymakamı İsmail Demirhan'ın,
3. Derece kadrolu Yumurtalık Kaymakamlığına
3. Derece kadrolu Şenkaya Kaymakamı Ayhan Çiftarslan'ın,
3. Derece kadrolu Bahçe Kaymakamlığına
3. Derece kadrolu Mazgirt Kaymakamı N. Kemal İlhan'ın,
3. Derece kadrolu Araç Kaymakamlığına
3. Derece kadrolu Selim Kaymakamı Mehmet Günaydın'ın,
3. Derece kadrolu Iğdır Kaymakamlığına
3. Derece kadrolu Nazimiye Kaymakamı Zübeyir Kemelek in,
3. Derece kadrolu Korkut Kaymakamlığına
3. Derece kadrolu Gülnar Kaymakamı Recep Sanal'ın,
3. Derece kadrolu Demirözü Kaymakamlığına
3. Derece kadrolu Tefenni Kaymakamı A. Turgay Alpman'ın,
3. Derece kadrolu Posof Kaymakamlığına
3. Derece kadrolu Gündoğmuş Kaymakamı Ahmet Kurt'un,
3. Derece kadrolu Çal Kaymakamlığına
- Mesudiye Kaymakamı A. Ali Barış'ın,
3. Derece kadrolu Gölhisar Kaymakamlığına
- Kahta Kaymakamı Lütfi Bayram'ın,
- Gürün Kaymakamlığına Bismil Kaymakamı Uğur Aladağ'ın,
- Kahta Kaymakamlığına Kaş Kaymakamı Murat Kocabaş'ın,
- Samsun - Ayvacık Kaymakamlığına Eldivan Kaymakamı Cezmi Batuk'un,

Savur Kaymakamlığına Kağızman Kaymakamı Mahmut Kuş'un,
 Yazlıhan Kaymakamlığına Çekerek Kaymakamı Salih Çağlayan'ın,
 Kiğı Kaymakamlığına Borçka Kaymakamı H. Volkan Köksal'ın,
 Harran Kaymakamlığına Akdağmadeni Kaymakamı H. Kenan Yozgatlı'nın,
 Akçakent Kaymakamlığına Senirkent Kaymakamı Emin Çolak'ın,
 Eğil Kaymakamlığına Afşin Kaymakamı Orhan Öğenin,
 Sincik Kaymakamlığına Çatalzeytin Kaymakamı Aydın Akkor'un,
 Uludere Kaymakamlığına Devrekani Kaymakamı Mustafa Taş'ın,
 Kovancılar Kaymakamlığına Bünyan Kaymakamı Mustafa DüNDAR'ın,
 Karaçoban Kaymakamlığına Mut Kaymakamı Erdoğan Bektaş'ın,
 Malatya-Kale Kaymakamlığına Orta Kaymakamı Mustafa
 Ayyıldız'ın, Güçlükonak Kaymakamlığına Çaykara Kaymakamı Ekrem Bay'ın,
 Köse Kaymakamlığına Güney Kaymakamı Ali Çetin'in,
 Bahçesaray Kaymakamlığına Çay Kaymakamı Mustafa Canarslan'ın,
 Doğanıyurt Kaymakamlığına Akçadağ Kaymakamı Şahin Demir'in,
 Güneysınır Kaymakamlığına Abana Kaymakamı Selami Uzun'un,
 Bozova Kaymakamlığına Devrek Kaymakamı Vahdettin Özcan'ın,
 Çınar Kaymakamlığına Kırışçık Kaymakamı Hidayet Ünal'ın,
 Laçın Kaymakamlığına Gerede Kaymakamı M. Zeki Koçberber'in,
 Saraydüzü Kaymakamlığına Hacıbektaş Kaymakamı Mustafa Ünlüsoy'un,
 Güroymak Kaymakamlığına Yavuzeli Kaymakamı Ş. Cengiz Kalkandelen'in,
 Tomarza Kaymakamlığına Boğazkale Kaymakamı A. Mithat Kuşadalı'nın,
 75. Dönem Kaymakamlık Kursunu başarı ile bitiren Kaymakam Adaylarından;
 Sivrice Kaymakamlığına Afyon Kaymakam Adayı İbrahim Uğur'un,
 Arapgir Kaymakamlığına Gaziantep Kaymakam Adayı Yusuf Mayda'nın,
 İvrindi Kaymakamlığına Kastamonu Kaymakam Adayı Mehmet Ersoy'un,

Seyitgazi Kaymakamlığına Sakarya Kaymakam Adayı Selahattin Akyurt'un,

Uşak - Ulubey Kaymakamlığına Çanakkale Kaymakam Adayı Ekrem Altınay'ın,

Kastamonu - Bozkurt Kaymakamlığına Bursa Kaymakam Adayı Ahmet Altıparmak'ın,

Borçka Kaymakamlığına Rize Kaymakam Adayı Şaban Balcının,
Akçadağ Kaymakamlığına Tekirdağ Kaymakam Adayı H. Hüseyin Çan'ın,
Çağlayancerit Kaymakamlığına Balıkesir Kaymakam Adayı Ferhat Cavlimi'nin,

Dereli Kaymakamlığına Bilecik Kaymakam Adayı Necip Çakmak'ın,
Kaş Kaymakamlığına Tokat Kaymakam Adayı Mustafa Çek'in,
Erfelek Kaymakamlığına Antalya Kaymakam Adayı Ali Rıza Çalışır'ın,
Eldivan Kaymakamlığına Denizli Kaymakam Adayı M. Kemal Çolakoğlu'nun,

Abana Kaymakamlığına Sivas Kaymakam Adayı Fatih Damatların,
Devrekani Kaymakamlığına Kayseri Kaymakam Adayı Namık Demir'in,
Kelkit Kaymakamlığına Kayseri Kaymakam Adayı Abdülkadir Demirin,
Karaisalı Kaymakamlığına Kocaeli Kaymakam Adayı Yusuf Erbay'ın,
Güney Kaymakamlığına Aydın Kaymakam Adayı Mustafa Hotman'ın,
Çaykara Kaymakamlığına Bolu Kaymakam Adayı Halil Kalabalık'ın,
Ulus Kaymakamlığına Zonguldak Kaymakam Adayı Sadettin Kalkan'ın,
İmranlı Kaymakamlığına Erzincan Kaymakam Adayı Gürkan Karaman'ın,
Kemah Kaymakamlığına Burdur Kaymakam Adayı A. Faruk Keleş'in,
Tefenni Kaymakamlığına Kırşehir Kaymakam Adayı M. Celalettin Lekesiz'in,

Çamardı Kaymakamlığına Erzincan Kaymakam Adayı A. Hamdi Nayır'ın,

Kıbrısçık Kaymakamlığına Kahramanmaraş Kaymakam Adayı Mehmet Okur un,

Harmancık Kaymakamlığına Bitlis Kaymakam Adayı Nuri Okutan'ın,

Felahiye Kaymakamlığına Tokat Kaymakam Adayı Erhan Özdemir'in,

Altıntaş Kaymakamlığına Diyarbakır Kaymakam Adayı F. Cemal Özdemir'in,

Akdağmadeni Kaymakamlığına Ordu Kaymakam Adayı Murat Özgan'ın,

Torul Kaymakamlığına Edirne Kaymakam Adayı Sebahattin Öztürk un,

Araban Kaymakamlığına Elazığ Kaymakam Adayı Kaan Peker'in,

Gülнар Kaymakamlığına Eskişehir Kaymakam Adayı Abdurrahman Savaş'ın,

Kangal Kaymakamlığına Balıkesir Kaymakam Adayı Atilla Şahin'in,

Boğazkale Kaymakamlığına Siirt Kaymakam Adayı Haluk Şimşek'in,

Aksaray - Ortaköy Kaymakamlığına Malatya Kaymakam Adayı Abdülkadir Topçu'nun,

İncesu Kaymakamlığına İçel Kaymakam Adayı Mustafa Toprak'ın,

İkizdere Kaymakamlığına Çankırı Kaymakam Adayı Şerafettin Tuğ un,

Gündoğmuş Kaymakamlığına Hakkari Kaymakam Adayı Güngör Azim Tuna'nın,

Durağan Kaymakamlığına Tokat Kaymakam Adayı Osman Tural'ın,

Orta Kaymakamlığına Hatay Kaymakam Adayı Muammer Türker'in,

Akseki Kaymakamlığına Konya Kaymakam Adayı Sırrı Uyanık'ın,

Denizli - Kale Kaymakamlığına Adana Kaymakam Adayı Şükrü Yıldırım'ın,

Atabey Kaymakamlığına Erzurum Kaymakam Adayı M. Ali Yıldırım'ın,

Yığılca Kaymakamlığına Nevşehir Kaymakam Adayı Mehmet Yıldırımın,

Yıldızeli Kaymakamlığına Antalya Kaymakam Adayı Mehmet Yıldızın,

Derebucak Kaymakamlığına Manisa Kaymakam Adayı Bayram Yılmaz'ın,
 Çekerek Kaymakamlığına Giresun Kaymakam Adayı Mustafa Yiğit'in,
 Mihaliççık Kaymakamlığına Çorum Kaymakam Adayı Sadettin Yücel'in,
 Çorum - Ortaköy Kaymakamlığına Gümüşhane Kaymakam Adayı Özcan Bademci'nin,

Çatalzeytin Kaymakamlığına Balıkesir Kaymakam Adayı Haşan Canpolat'ın,

Hacıbektaş Kaymakamlığına Denizli Kaymakam Adayı F. Fikret Çelik'in,
 Yavuzeli Kaymakamlığına Manisa Kaymakam Adayı Y. Ziya Çelikkaya'nın,

Domanıç Kaymakamlığına Kars Kaymakam Adayı Abdullah Etil'in,
 Hafik Kaymakamlığına Van Kaymakam Adayı Mehmet Gödek merdan'ın,
 Kağızman Kaymakamlığına Bingöl Kaymakam Adayı Mustafa Güney'in,
 Keleş Kaymakamlığına Denizli Kaymakam Adayı Erhan Karakaya'nın,
 Kurşunlu Kaymakamlığına Kahramanmaraş Kaymakam Adayı Fahri Oluk'un,

Eflani Kaymakamlığına Kayseri Kaymakam Adayı H. Haşan Özyiğit'in,

Kavak Kaymakamlığına Elazığ Kaymakam Adayı İbrahim Şahin'in,

Gülşehir Kaymakamlığına; 71 inci Dönem Kaymakamlık Kursunu başarı ile bitirmiş sayılan Niğde Kaymakam Adayı Hanlar iden'in,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 45,68/B,71,76,92 ve 36/A-11 inci maddeleri ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre atanmaları uygun görülmüştür.

- 18 Temmuz 1990 tarih ve 20578 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 90/666 sayılı karar ile aşağıda görev yerleri ile ad ve soyadları yazılı şahısların belirtilen yeni görevlere tayin edilmeleri; İçişleri Bakanlığının 11.7.1990 tarih ve 7279 sayılı yazısı üzerine 5442 sayılı Kanunun

6 ncı maddesi ve 2451 sayılı Kanuna göre, Bakanlar Kurulu'nca 12.7.1990 tarihinde kararlaştırılmıştır.

ADI VE SOYADI	ESKİ GÖREVİ	YENİ GÖREVİ
Tuncer PERÇİNLER	Merkez Valisi	Batman Valisi
Aydın ARSLAN	Diyarbakır Emniyet Müdürü	Şırnak Valisi

• 3 Ağustos 1990 tarih ve 20594 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 90/37063 sayılı Karar ile

Açık bulunan Genel İdare Hizmetleri Sınıfından

1. derece kadrolu Bakanlık Müşavirliğine,

1. derece kadrolu Emniyet Genel Müdürlüğü İnşaat Dairesi Başkanı Bedriye Gavuzoğlunun,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 59 uncu, 71 inci ve 74 üncü maddeleri ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince tayini uygun görülmüştür.

• 8 Ağustos 1990 tarih ve 20599 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 90/37141 sayılı Karar ile;

1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine İller İdaresi Genel Müdür Yardımcısı Ali Oğuz'un,

1. Derece kadrolu İller İdaresi Genel Müdür Yardımcılığına İller İdaresi Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Mustafa Pekdemir'in,

1. Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcılığına Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı Nazmi Kahraman'ın,

1. Derece kadrolu Alanya Kaymakamlığına Hukuk Müşaviri Lütfi Yiğenoğlu'nun,

1. Derece kadrolu Haymana Kaymakamlığına Sivil Savunma Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Mehmet Büyüktaş'ın,

1. Derece kadrolu Karatay Kaymakamlığına Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Daire Başkanı İbrahim Kaynak'ın,

1. Derece kadrolu Çan Kaymakamlığına Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Daire Başkanı Halit Güngör'ün,

1. Derece kadrolu Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Daire Başkanlığına Bilecik Vali Yardımcısı Nuri Yaman'ın,

1. Derece kadrolu Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Daire Başkanlığına Patnos Kaymakamı İ. Gürbüz Civelek'in,

2. Derece kadrolu Eğitim Dairesi Başkanlığı Şube Müdürlüğüne Oltu Kaymakamı Yakup Vatan'ın,

2. Derece kadrolu Personel Genel Müdürlüğü Şube Müdürlüğüne Kızıltepe Kaymakamı M. Yaşar Özgülün,

1. Derece kadrolu Afyon Vali Yardımcılığına Balıkesir Vali Yardımcısı M. Yaşar Aybar'ın,

1. Derece kadrolu Uşak Vali Yardımcılığına Hatay Vali Yardımcısı Sedat Kars'ın,

1. Derece kadrolu Kastamonu Vali Yardımcılığına Antalya Vali Yardımcısı A. Namık Tüzün un,

1. Derece kadrolu Bolu Vali Yardımcılığına Eskişehir Vali Yardımcısı A. Kemal Vardal'ın,

1. Derece kadrolu Balıkesir Vali Yardımcılığına Kütahya Vali Yardımcısı Hüseyin Terbaş'ın,

1. Derece kadrolu Trabzon Vali Yardımcılığına İçel Vali Yardımcısı Sabri Arıkan'ın,

1. Derece kadrolu Samsun Vali Yardımcılığına İstanbul Vali Yardımcısı Necati Develioğlu'nun,

1. Derece kadrolu Kütahya Vali Yardımcılığına Bayburt Vali Yardımcısı Metin Ünlü 'nün,

1. Derece kadrolu Isparta Vali Yardımcılığına Samsun Vali Yardımcısı Kerametdin Köksal'ın,

1. Derece kadrolu Kırklareli Vali Yardımcılığına Isparta Vali Yardımcısı Turan Eler'in,

1. Derece kadrolu Antalya Vali Yardımcılığına Manisa Vali Yardımcısı Güngör Alış'ın,

1. Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına Kırklareli Vali Yardımcısı Hayati Yaşar'ın,

1. Derece kadrolu Balıkesir Vali Yardımcılığına Adana Vali Yardımcısı Ali Özel'in,

1. Derece kadrolu Eskişehir Vali Yardımcılığına Denizli Vali Yardımcısı T. Okan Eşrefoğlu'nun,

1. Derece kadrolu Karaman Vali Yardımcılığına Balıkesir Vali Yardımcısı Aydoğan Yurdakul'un,

1. Derece kadrolu Kütahya Vali Yardımcılığına Kastamonu Vali Yardımcısı Abdülkadir Bakan'ın,

1. Derece kadrolu Kütahya Vali Yardımcılığına Giresun Vali Yardımcısı Celal Kalezade'nin,

1. Derece kadrolu Sinop Vali Yardımcılığına Çanakkale Vali Yardımcısı Vehbi Engin'in,

1. Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcılığına Denizli Vali Yardımcısı Hikmet Güryıldız'ın,

1. Derece kadrolu Denizli Vali Yardımcılığına Zonguldak Vali Yardımcısı Erdi Batur'un,

1. Derece kadrolu İçel Vali Yardımcılığına Antalya Vali Yardımcısı İ. Fuat Uğurun,

1. Derece kadrolu Çanakkale Vali Yardımcılığına Giresun Vali Yardımcısı Remzi Ataman'ın,

1. Derece kadrolu Burdur Vali Yardımcılığına Bolu Vali Yardımcısı Alev Akcura'nın,

1. Derece kadrolu Giresun Vali Yardımcılığına Çanakkale Vali Yardımcısı Necdet Ataman'ın,

1. Derece kadrolu Yozgat Vali Yardımcılığına Giresun Vali Yardımcısı Yaşar Kılıç'ın,

1. Derece kadrolu Rize Vali Yardımcılığına Tokat Vali Yardımcısı Yaşar Konuk'un,

1. Derece kadrolu Sivas Vali Yardımcılığına Hakkari Vali Yardımcısı Mesut Şenol'un,

1. Derece kadrolu Şırnak Vali Yardımcılığına Van Vali Yardımcısı Ünal Yıldırım'ın,

1. Derece kadrolu Çorlu Kaymakamlığına Kocaeli Vali Yardımcısı Sebahattin İnel'in,

1. Derece kadrolu Osmangazi Kaymakamlığına Adana Vali Yardımcısı O. Nuri Ertuğrul'un,

1. Derece kadrolu Üsküdar Kaymakamlığına Aksaray Vali Yardımcısı Mansur Özlüer'in,

1. Derece kadrolu Polatlı Kaymakamlığına Isparta Vali Yardımcısı Ramazan Urgancıoğlu'nun,

1. Derece kadrolu Gebze Kaymakamlığına Gaziantep Vali Yardımcısı Kadir Güzelöğlu'nun,

1. Derece kadrolu Büyükçekmece Kaymakamlığına Tekirdağ Vali Yardımcısı Fethi Büyükkaksoy'un,

1. Derece kadrolu Karacabey Kaymakamlığına Sinop Vali Yardımcısı M. Zeki Özkan'ın,

1. Derece kadrolu Bartın Kaymakamlığına Burdur Vali Yardımcısı Nuri Şimşek'in,

1. Derece kadrolu Perşembe Kaymakamlığına Kastamonu Vali Yardımcısı Ramazan Mangaloğlu'nun,

1. Derece kadrolu Akçaabat Kaymakamlığına Yozgat Vali Yardımcısı Murat Tülay'ın,

1. Derece kadrolu Kemalpaşa Kaymakamlığına Antalya. Vali Yardımcısı G. Veli Kişioğlu'nun,

1. Derece kadrolu Bolvadin Kaymakamlığına Van Vali Yardımcısı İ. Hakkı Develi'nin,

1. Derece kadrolu Ezine Kaymakamlığına Mardin Vali Yardımcısı H. Hüseyin Can'ın,

1. Derece kadrolu Kiraz Kaymakamlığına Şanlıurfa Vali Yardımcısı Nevzat Ergun'un,

1. Derece kadrolu Kazan Kaymakamlığına Tunceli Vali Yardımcısı Bülent Karaçöl'ün,

1. Derece kadrolu Gerede Kaymakamlığına Muş Vali Yardımcısı Cengiz Atanın,

1. Derece kadrolu Bozdoğan Kaymakamlığına Bitlis Vali Yardımcısı Mustafa Tüysüzoğlu'nun,

1. Derece kadrolu Şarkışla Kaymakamlığına Sivas Vali Yardımcısı Ünal Okyay'ın,

1. Derece kadrolu Meriç Kaymakamlığına Ağrı Vali Yardımcısı Arif Uludağ'ın,

1. Derece kadrolu Ergani Kaymakamlığına Diyarbakır Vali Yardımcısı Salih Karabulutun,

1. Derece kadrolu Ilgın Kaymakamlığına Hakkâri Vali Yardımcısı Ruhi Ezberci'nin,

1. Derece kadrolu Bâlâ Kaymakamlığına Kırşehir Vali Yardımcısı H. Osman Ebioloğlu'nun,

1. Derece kadrolu Ahmetli Kaymakamlığına Muş Vali Yardımcısı Erdem Kiyak'ın,

1. Derece kadrolu Malatya - Yeşilyurt Kaymakamlığına Malatya Vali Yardımcısı Halis Arslan'ın,

Espiye Kaymakamlığına Elazığ Vali Yardımcısı Ziya Güler'in,

Finike Kaymakamlığına Tunceli Vali Yardımcısı Mehmet Taşdöğen'in,

Alaçam Kaymakamlığına Kars Vali Yardımcısı Haluk Tunçsu'nun,

Ladik Kaymakamlığına Adıyaman Vali Yardımcısı İsmail Gürsoy'un,

İlgaz Kaymakamlığına Mardin Vali Yardımcısı Mehmet Arslan'ın,

İçel - Aydıncık Kaymakamlığına Bitlis Vali Yardımcısı Fazlı Akgünün,

Koçarlı Kaymakamlığına Ağrı Vali Yardımcısı Haşan Ersan'ın,

Mut Kaymakamlığına Mardin Vali Yardımcısı Ahmet Navruz'un,

Doğubayazıt Kaymakamlığına Niğde Vali Yardımcısı Yıldırım Kadioğlu'nun,

Karapınar Kaymakamlığına Şanlıurfa Vali Yardımcısı Ekrem Yaman'ın,

Senirkent Kaymakamlığına Adıyaman Vali Yardımcısı B. Sıtkı Hanlioğlu'nun,

1. Derece kadrolu Kayseri Vali Yardımcılığına Kartal Kaymakamı Necmettin Özturan'ın,

1. Derece kadrolu Kocaeli Vali Yardımcılığına Kadıköy Kaymakamı T. Galip Seratlı'nın,

1. Derece kadrolu Eskişehir Vali Yardımcılığına Osmaniye Kaymakamı Halil Kanal'ın,

1. Derece kadrolu Çanakkale Vali Yardımcılığına Ümraniye Kaymakamı Mehmet Kıran'ın,

1. Derece kadrolu Denizli Vali Yardımcılığına Çatalca Kaymakamı Tahsin Çiftçioglu'nun,

1. Derece kadrolu Kocaeli Vali Yardımcılığına Keçiören Kaymakamı A. Muhsin Nakipoğlu'nun,

1. Derece kadrolu Giresun Vali Yardımcılığına Çorlu Kaymakamı M. Efnan Özbulğur'un,

1. Derece kadrolu Samsun Vali Yardımcılığına Osmangazi Kaymakamı Özer Turay'ın,

1. Derece kadrolu Tekirdağ Vali Yardımcılığına Büyükçekmece Kaymakamı Fahri Yücel'in,

1. Derece kadrolu Gaziantep Vali Yardımcılığına Karatay Kaymakamı Hüseyin Kayanın,

1. Derece kadrolu Bilecik Vali Yardımcılığına Çanakkale - Ayvacık Kaymakamı Mehmet Güler'in,

1. Derece kadrolu Kırşehir Vali Yardımcılığına Babaeski Kaymakamı N. Ziya Türkdöğün'ün,

1. Derece kadrolu Bolu Vali Yardımcılığına Talaş Kaymakamı Coşkun Başçivi'nin,

1. Derece kadrolu Kastamonu Vali Yardımcılığına Kırıkkhan Kaymakamı Mehmet Süer'in,

1. Derece kadrolu Antalya Vali Yardımcılığına Görele Kaymakamı Ertan Yüksel'in,

1. Derece kadrolu Zonguldak Vali Yardımcılığına Marmara Ereğlisi Kaymakamı M. Hayri Kurt'un,

1. Derece kadrolu Tokat Vali Yardımcılığına Gökçeada Kaymakamı Abdullah Durukan'ın,

1. Derece kadrolu Malatya Vali Yardımcılığına Hayrabolu Kaymakamı Yusuf Özdemir'in,

1. Derece kadrolu Diyarbakır Vali Yardımcılığına Erdemli Kaymakamı Ali Küçükaydın'ın,

1. Derece kadrolu Aksaray Vali Yardımcılığına Vize Kaymakamı Vural Demirtaş'ın,

1. Derece kadrolu Sivas Vali Yardımcılığına Söğüt Kaymakamı R. Arslan Öztürk un,

1. Derece kadrolu Şanlıurfa Vali Yardımcılığına Alaçam Kaymakamı Ziya Coşkun'un,

1. Derece kadrolu Batman Vali Yardımcılığına Boğazlıyan Kaymakamı M. Ali Örnek'in,

1. Derece kadrolu Elazığ Vali Yardımcılığına Kiraz Kaymakamı Nedim Özırmak'ın,

1. Derece kadrolu Van Vali Yardımcılığına Gürpınar Kaymakamı Yıldırım Uçar'ın,

1. Derece kadrolu Yozgat Vali Yardımcılığına Dikili Kaymakamı Hayati

Soylu'nun,

1. Derece kadrolu Artvin Vali Yardımcılığına Gerger Kaymakamı İsmet Bayhan'ın,

1. Derece kadrolu Mardin Vali Yardımcılığına Muradiye Kaymakamı Fethi Özdemir'in,

1. Derece kadrolu Muş Vali Yardımcılığına Kastamonu - Pınarbaşı Kaymakamı Sabahattin Kapucu'nun,

1. Derece kadrolu Adıyaman Vali Yardımcılığına Kemaliye Kaymakamı Burhan Terzioğlu'nun,

1. Derece kadrolu Tunceli Vali Yardımcılığına Dıgır Kaymakamı Ekrem Ballı'nın,

1. Derece kadrolu Tunceli Vali Yardımcılığına Ağın Kaymakamı Osman Okay'ın,

1. Derece kadrolu Gümüşhane Vali Yardımcılığına Başkale Kaymakamı Kaya Çıtak'ın,

3. Derece kadrolu Yozgat Vali Yardımcılığına Besni Kaymakamı Musa Uçar'ın,

3. Derece kadrolu Kars Vali Yardımcılığına Akyaka Kaymakamı M. Ulvi Saran'ın,

3. Derece kadrolu Bingöl Vali Yardımcılığına Karlıova Kaymakamı İbrahim Özçimen'in,

3. Derece kadrolu Bitlis Vali Yardımcılığına Genç Kaymakamı Fuat Ergun'un,

3. Derece kadrolu Tunceli Vali Yardımcılığına Çamlıhemşin Kaymakamı Mesut Eser'in,

3. Derece kadrolu Malatya Vali Yardımcılığına Hekimhan Kaymakamı M. Suphi Olcay'ın,

3. Derece kadrolu Erzurum Vali Yardımcılığına Hınıs Kaymakamı Hayrettin Balcıoğlu'nun,

3. Derece kadrolu Erzincan Vali Yardımcılığına Çayırılı Kaymakamı Mehmet Ünal'ın,

3. Derece kadrolu Tunceli Vali Yardımcılığına Pertek Kaymakamı Abdülhamit Erguvan'ın,

3. Derece kadrolu Siirt Vali Yardımcılığına Aydıntepe Kaymakamı Cemal Yıldız'ın,

3. Derece kadrolu Ağrı Vali Yardımcılığına Yayladere Kaymakamı Ekrem Aylanç'ın,

3. Derece kadrolu Bitlis Vali Yardımcılığına Ancak Kaymakamı H. Yavuz Kayanın,

3. Derece kadrolu Diyarbakır Vali Yardımcılığına Hilvan Kaymakamı Sefa Özmen'in,

3. Derece kadrolu Mardin Vali Yardımcılığına Tekman Kaymakamı Ahmet Büyükçelik'in,

3. Derece kadrolu Diyarbakır Vali Yardımcılığına Mazıdağı Kaymakamı Mehmet Alabacak'ın,

3. Derece kadrolu Muş Vali Yardımcılığına Çelikhan Kaymakamı Bedrettin Sağsöz'ün,

Hakkâri Vali Yardımcılığına Arguvan Kaymakamı Süleyman Deniz'in,

1. Derece kadrolu Yıldırım Kaymakamlığına Beşiktaş Kaymakamı Şeref Artar'ın,

1. Derece kadrolu Ümraniye Kaymakamlığına Nazilli Kaymakamı Nahit Gürkan'ın,

1. Derece kadrolu Nazilli Kaymakamlığına Gebze Kaymakamı Atilla Yaşan'ın,

1. Derece kadrolu Kadıköy Kaymakamlığına Polatlı Kaymakamı İsmail Erzurum'un,

1. Derece kadrolu Çatalca Kaymakamlığına Yıldırım Kaymakamı Müslim Dirican'ın,

1. Derece kadrolu Ödemiş Kaymakamlığına Yalova Kaymakamı Rahim Yıldız'ın,

1. Derece kadrolu Keçiören Kaymakamlığına Bergama Kaymakamı Mustafa Kazak'ın,

1. Derece kadrolu Yalova Kaymakamlığına Ödemiş Kaymakamı Yaşar Yayı'nın,

1. Derece kadrolu Kartal Kaymakamlığına Uzunköprü Kaymakamı Ayhan Koç'un,

1. Derece kadrolu Konya - Ereğlisi Kaymakamlığına Karacabey Kaymakamı Osman Uncunun,

1. Derece kadrolu Gelibolu Kaymakamlığına Bartın Kaymakamı İsmail Maden'in,

1. Derece kadrolu Osmaniye Kaymakamlığına Karamürsel Kaymakamı Hikmet Özbağcı'nın,

1. Derece kadrolu Zeytinburnu Kaymakamlığına Gelibolu Kaymakamı Saadettin Genç'in,

1. Derece kadrolu Karamürsel Kaymakamlığına Kemalpaşa Kaymakamı Mustafa Arslan'nın,

1. Derece kadrolu Beşiktaş Kaymakamlığına Aliğa Kaymakamı Erdal Aksu'nun,

1. Derece kadrolu Lapseki Kaymakamlığına Dört Yol Kaymakamı Halit Devecinin,

1. Derece kadrolu Uzunköprü Kaymakamlığına Sarayköy Kaymakamı M. Ekrem Atalay'ın,

1. Derece kadrolu Bergama Kaymakamlığına Milas Kaymakamı Osman Badraşlı'nın,

1. Derece kadrolu Aliğa Kaymakamlığına Terme Kaymakamı Hüseyin Eker'in,

1. Derece kadrolu Marmara Ereğlisi Kaymakamlığına Silvan Kaymakamı Yaşar Gül'ün,

1. Derece kadrolu Marmara Kaymakamlığına Suluova Kaymakamı H. Tosun Karataş'ın,

1. Derece kadrolu Silvan Kaymakamlığına Bozüyük Kaymakamı Dr. Tamer Çağdaş'ın,

1. Derece kadrolu Keskin Kaymakamlığına Ezine Kaymakamı Mustafa Akdoğan'ın,

1. Derece kadrolu Bozüyük Kaymakamlığına Taşköprü Kaymakamı Mustafa İngenç'in,

1. Derece kadrolu Terme Kaymakamlığına Elbistan Kaymakamı M. Ali Aytac',

1. Derece kadrolu Ayancık Kaymakamlığına Şarköy Kaymakamı O. Nuri Çobanoğlu'nun,

1. Derece kadrolu Kırıkhan Kaymakamlığına Niksar Kaymakamı Haşan Zenginal'ın,

1. Derece kadrolu Erdemli Kaymakamlığına Bolvadin Kaymakamı Murat Yıldırım'ın,

1. Derece kadrolu Anamur Kaymakamlığına Siverek Kaymakamı Hüseyin Doğan'ın,

1. Derece kadrolu Gökçeada Kaymakamlığına Zile Kaymakamı Mehmet Öksüz'un,

1. Derece kadrolu Görele Kaymakamlığına Anamur Kaymakamı Ardahan Totuk'un,

1. Derece kadrolu Elbistan Kaymakamlığına Geyve Kaymakamı Orhan Alimoğlu'nun,

1. Derece kadrolu Silifke Kaymakamlığına Gediz Kaymakamı Halil Işık'ın,

1. Derece kadrolu Havza Kaymakamlığına Silifke Kaymakamı Metin Çınar'ın,

1. Derece kadrolu Seydişehir Kaymakamlığına Ilgın Kaymakamı İbrahim Çay'ın,

1. Derece kadrolu Gediz Kaymakamlığına Pmarhisar Kaymakamı Ramazan Aksoy'un,

1. Derece kadrolu Pazaryeri Kaymakamlığına Marmara Kaymakamı Levent Günçal'ın,

1. Derece kadrolu Dört Yol Kaymakamlığına Karapınar Kaymakamı Serdar İğdeler'in,

1. Derece kadrolu. Geyve Kaymakamlığına Araklı Kaymakamı Celal Dinçer'in,

1. Derece kadrolu Hayrabolu Kaymakamlığına Emet Kaymakamı Saim Eskioglu'nun,

1. Derece kadrolu Eynesil Kaymakamlığına Bâlâ Kaymakamı Mehmet Seyman'ın,

1. Derece kadrolu Siverek Kaymakamlığına Tavas Kaymakamı Kenan Örtün'ün,

1. Derece kadrolu Milas Kaymakamlığına Finike Kaymakamı Aziz İnci'nin,

1. Derece kadrolu Suluova Kaymakamlığına Karasu Kaymakamı Sabahattin Yücel'in,

1. Derece kadrolu Dikili Kaymakamlığına Alaca Kaymakamı Mustafa Güni'nin,

1. Derece kadrolu Zile Kaymakamlığına Düziçi Kaymakamı Mehmet Yılmaz'ın,

1. Derece kadrolu Sarayköy Kaymakamlığına Hopa Kaymakamı Haşan Biçenin,

1. Derece kadrolu Karaburun Kaymakamlığına Şarkışla Kaymakamı M. Suphi Küsbeci'nin,

1. Derece kadrolu Vize Kaymakamlığına Divriği Kaymakamı Abdurrahman Koçoğlu'nun,

1. Derece kadrolu Sarayönü Kaymakamlığına Malatya - Yeşilyurt Kaymakamı Lütfullah Gürsoy'un,

1. Derece kadrolu Taşköprü Kaymakamlığına Eşme Kaymakamı Şükrü Kurnaz'ın,

1. Derece kadrolu Of Kaymakamlığına İçel - Aydıncık Kaymakamı Mevlut Kurban'ın,

1. Derece kadrolu Niksar Kaymakamlığına Buharkent Kaymakamı Macit Dalkılıç',

1. Derece kadrolu Kadirli Kaymakamlığına İmamoğlu Kaymakamı D. Ahmet Set'in,

1. Derece kadrolu Kula Kaymakamlığına Erzin Kaymakamı Mustafa Aydın'ın,

1. Derece kadrolu Tekkeköy Kaymakamlığına Serinhisar Kaymakamı Zeki Karaca'nın,

2. Derece kadrolu Düziçi Kaymakamlığına Viranşehir Kaymakamı Uğur Boran'ın,

Çay Kaymakamlığına Arhavi Kaymakamı Ali Şanlıer'in,

Reşadiye Kaymakamlığına Üzümlü Kaymakamı Şevder Sorgucunun,

Bozyazı Kaymakamlığına Midyat Kaymakamı Hayrettin Altınok un,

Çerkeş Kaymakamlığına Doğu Beyazıt Kaymakamı Hüseyin Kulözü'nün,

Mahmudiye Kaymakamlığına Adıyaman - Gölbaşı Kaymakamı Necati Küçükdumlu'nun,

Araklı Kaymakamlığına Lice Kaymakamı M. Fatih Eryılmaz'ın,

İskilip Kaymakamlığına Bozyazı Kaymakamı A. Galip Sami'm,

Midyat Kaymakamlığına Tekkeköy Kaymakamı Mustafa Karşlıoğlu'nun,
 Murgul Kaymakamlığına Gemerek Kaymakamı A. Deniz Sürmen'in, Sanyahşi
 Kaymakamlığına Sultanhisar Kaymakamı Abdülkadir Karataş'ın,
 Yusufeli Kaymakamlığına Tonya Kaymakamı N. Çetin Akder'in,
 Uzundere Kaymakamlığına Çumra Kaymakamı Erdoğan Aydın'ın,
 Oltu Kaymakamlığına Hassa Kaymakamı Osman Ateş'in,
 Korgan Kaymakamlığına Banaz Kaymakamı Adnan Kurtipek'in,
 Çelikhhan Kaymakamlığına Sarıkaya Kaymakamı Serdar Kavaslar'ın,
 Hazro Kaymakamlığına Gümüşhacıköy Kaymakamı Adnan Kandemir'in,
 Eruh Kaymakamlığına Maden Kaymakamı Hüseyin Ece'nin,
 Arguvan Kaymakamlığına Yeşilhisar Kaymakamı Hamdi Metin'in,
 Pülümür Kaymakamlığına Cuma ova Kaymakamı Adnan Özdemir'in,
 İliç Kaymakamlığına Gölyaka Kaymakamı İsmail Gündüz un,
 Kemaliye Kaymakamlığına Aladağ Kaymakamı Abdullah Kalkan'ın,
 Şenkaya Kaymakamlığına İnönü Kaymakamı Yener Yüksel'in,
 Samsat Kaymakamlığına Bozcaada Kaymakamı Ali Yener Erçin'in,
 Suruç Kaymakamlığına Gevaş Kaymakamı Ahmet Görücünün,
 Tortum Kaymakamlığına Şabanözü Kaymakamı Turhan Ayvaz',
 Bulanık Kaymakamlığına Burdur - Kemer Kaymakamı Muammer Erol'un,
 Ardanuç Kaymakamlığına Dumlupınar Kaymakamı Kasım Esen'in,
 Gercüş Kaymakamlığına Zonguldak - Yenice Kaymakamı Bülent Savur'un,
 Çat Kaymakamlığına Güneysu Kaymakamı Mustafa Güler'in,
 Başkale Kaymakamlığına Karamanlı Kaymakamı A. Şahin Özcan'ın,
 Hınıs Kaymakamlığına Sultandağı Kaymakamı Veysel Dalmaz'ın,
 Adaklı Kaymakamlığına Güzelyurt Kaymakamı İzzet Ercan'ın,
 Hilvan Kaymakamlığına Akören Kaymakamı A. Nezih Doğan'ın,
 Malazgirt Kaymakamlığına Aslanapa Kaymakamı İrfan Balkanlıoğlu'nun,
 Daday Kaymakamlığına Kulu Kaymakamı Cengiz Cantürk'ün,
 Kulu Kaymakamlığına Enez Kaymakamı Mehmet Polat'ın,
 Şavşat Kaymakamlığına Alucra Kaymakamı M. Hakan Güvençer'in,

Şiran Kaymakamlığına Ağlasun Kaymakamı Celil Ateşoğlu'nun,
 Arpaçay Kaymakamlığına Kozaklı Kaymakamı Emin Alicinin,
 Mazgirt Kaymakamlığına Almus Kaymakamı Mustafa Yaman'ın,
 Patnos Kaymakamlığına Şarkikaraağaç Kaymakamı N. Naci Kalkancının,
 Akyaka Kaymakamlığına Acıgöl Kaymakamı H. Ruhi Yaylacı'nın,
 Tekman Kaymakamlığına Sütçüler Kaymakamı Erol Türkmen'in,
 Gürpınar Kaymakamlığına Andırın Kaymakamı Mesut Yılmaz'ın,
 Pütürge Kaymakamlığına Küre Kaymakamı Vacip Şahin'in,
 Ağın Kaymakamlığına Kargı Kaymakamı İhsan Yiğit'in,
 Hekimhan Kaymakamlığına Karahallı Kaymakamı Ali Ayan'ın,
 Yüksekova Kaymakamlığına Daday Kaymakamı Şenol Bozacıoğlu'nun,
 Genç Kaymakamlığına Gündül Kaymakamı N. Mehmet Hamurcunun,
 Selim Kaymakamlığına Derinkuyu Kaymakamı Adnan Kayık'ın,
 Karlıova Kaymakamlığına Feke Kaymakamı Ertan Peynircioğlu'nun,
 Kurtalan Kaymakamlığına Kalkandere Kaymakamı İsmail Fırat'ın,
 Aydıntepe Kaymakamlığına Gelendost Kaymakamı Mustafa Keklik'in,
 Varto Kaymakamlığına Azdavay Kaymakamı Şerif Yılmaz'ın,
 Aybastı Kaymakamlığına Cide Kaymakamı İ. Ejder Kaya'nın,
 Mesudiye Kaymakamlığına Göksün Kaymakamı Mehmet Solgunun,
 Silopi Kaymakamlığına Kumru Kaymakamı Osman Akbaş'ın,
 Kulp Kaymakamlığına Şuhut Kaymakamı Kadri Canan'ın,
 Nazimiye Kaymakamlığına Kaynarca Kaymakamı Ömer Doğanay'ın,
 Gerger Kaymakamlığına Ermenek Kaymakamı Şükrü Kara'nın,
 Karakoçan Kaymakamlığına Demirköy Kaymakamı Mesut Yıldırım'ın,
 Gürgentepe Kaymakamlığına Sarıgöl Kaymakamı Nazmi Günlü'nün,
 Çamlıheraşın Kaymakamlığına Pozantı Kaymakamı Fazıl Çan'ın,
 Muradiye Kaymakamlığına Bozkır Kaymakamı M. Turan Çuhadar'ın,
 Pertek Kaymakamlığına Sarioğlan Kaymakamı Recep Erkılcı'ın,
 Kastamonu - Pınarbaşı Kaymakamlığına Hadim Kaymakamı Davut Haner'in,
 Çankırı - Ovacık Kaymakamlığına Yeşilova Kaymakamı Cemalettin
 Özdemir'in,

Taşlıçay Kaymakamlığına Çameli Kaymakamı Muammer Sönmez'in,
 Arıcak Kaymakamlığına Başmakçı Kaymakamı Ali Uslanmaz'ın,
 Mutki Kaymakamlığına Sarıcakaya Kaymakamı F. Ahmet Kurt'un,
 Mazıdağı Kaymakamlığına Saimbeyli Kaymakamı Cemal Yıldız'ın,
 Çayırli Kaymakamlığına Artova Kaymakamı Alpaslan Kavaklıoğlu'nun,
 19 Mayıs Kaymakamlığına Aybastı Kaymakamı Dursun Balaban'ın,
 Devrek Kaymakamlığına Yüksekova Kaymakamı M.M. Kayhan Kavas'ın,
 Pınarhisar Kaymakamlığına Ardanuç Kaymakamı C. Güven Taşbaşı'nın,
 Bünyan Kaymakamlığına Çat Kaymakamı Turgut Çelenkoğlu'nun,
 Sorgun Kaymakamlığına Korgan Kaymakamı Sami Bulut'un,
 Tavas Kaymakamlığına Çankırı - Ovacık Kaymakamı A. Osman Koca'nın,
 Hanak Kaymakamlığına İliç Kaymakamı Abdullah Ateş'in,
 Rize-Pazar Kaymakamlığına Malazgirt Kaymakamı Nevzat Sinan'ın,
 Çaycuma Kaymakamlığına Yusufeli Kaymakamı Selahattin Başer'in,
 Sultanhisar Kaymakamlığına Kulp Kaymakamı Mehmet Özmen'in,
 Hopa Kaymakamlığına Silopi Kaymakamı Şükrü Yıldız'ın,
 Erzin Kaymakamlığına Hasköy Kaymakamı B. Sıtkı Kocakundakçı'nın,
 Besni Kaymakamlığına Çıldır Kaymakamı Haşan Tütün'ün,
 Savaştepe Kaymakamlığına Mutki Kaymakamı Ferhat Peşin'in,
 Divriği Kaymakamlığına Hazro Kaymakamı Mehmet Baygöl'ün,
 Ardeşen Kaymakamlığına Kurtalan Kaymakamı B. Bestami Alkan'ın,
 Kızıltepe Kaymakamlığına Karakoçan Kaymakamı Melih Özey'in,
 Lice Kaymakamlığına Şiran Kaymakamı Beyazıt Tanç'ın,
 Adıyaman - Gölbasi Kaymakamlığına Pütürge Kaymakamı Celalettin Yüksel'in,
 Üzümlü Kaymakamlığına Taşlıçay Kaymakamı Mestan Deniz'in,
 Acıpayam Kaymakamlığına Bulanık Kaymakamı Tayyar Şaşmaz'ın,
 Arhavi Kaymakamlığına Suruç Kaymakamı Mustafa Esen'in,
 Pamukova Kaymakamlığına Gercüş Kaymakamı F. Sinan Yağsan'ın,
 Viranşehir Kaymakamlığına Erüh Kaymakamı S. Saffet Karahisarlı'nın.

- Doğanşehir Kaymakamlığına Şavşat Kaymakamı İsmail Aka'nın,
 Karasu Kaymakamlığına Murgul Kaymakamı Ayhan Boyacının,
 Yomra Kaymakamlığına Pülümür Kaymakamı Bahir Altunkaya'nın,
 Osmancık Kaymakamlığına Samsat Kaymakamı Mithat Alan'ın,
 Çumra Kaymakamlığına Gölarmara Kaymakamı Ali Cergibozanın,
 1. Derece kadrolu Kahramanmaraş Vali Yardımcılığına Kırklareli Hukuk İşleri
 Müdürü M. Faruk İslam'ın,
 1. Derece kadrolu Eskişehir Vali Yardımcılığına Eskişehir Hukuk İşleri Müdürü
 Kamer Diribaş'ın,
 1. Derece kadrolu Bayburt Vali Yardımcılığına Isparta Hukuk İşleri Müdürü
 İsmet Tabaş'ın,
 1. Derece kadrolu Digor Kaymakamlığına Kastamonu Hukuk İşleri Müdürü
 Ahmet Ozan'ın,
 Yayladere Kaymakamlığına Nevşehir Hukuk İşleri Müdürü Mehmet
 Çubuktar'ın,
 Hasköy Kaymakamlığına Konya Hukuk İşleri Müdürü Mehmet Çınar'ın,
 1. Derece kadrolu Kastamonu Hukuk İşleri Müdürlüğüne Gümüşhane Hukuk
 İşleri Müdürü Ö. Aydın Özmen'in,
 1. Derece kadrolu Rize Hukuk İşleri Müdürlüğüne Siirt Vali Yardımcısı
 Zülkarnin Öztürk'ün,
 1. Derece kadrolu Siirt Hukuk İşleri Müdürlüğüne Kula Kaymakamı Nurettin
 Güven'in,
 1. Derece kadrolu Giresun Vali Yardımcılığına Mülkiye Başmüfettişi Cemalettin
 Köseoğlu'nun,
 3.Derece kadrolu Ağrı Vali Yardımcılığına Keban Eski Kaymakamı Al. Fahri
 Aykırı'nın,
 Çıldır Kaymakamlığına Beytüşşebap Eski Kaymakamı Ömer Adar'ın,
 3.8.1989 tarih ve 89-35853 sayılı Müşterek Kararla Ayancık Kaymakamlığına
 atanan Sorgun Kaymakamı Mustafa Karabacak'a ait hükmün iptali ile 1. derece
 kadrolu Sandıklı Kaymakamlığına,
 3.8.1989 tarih ve 89-35853 sayılı Müşterek Kararla Kadirli Kaymakamlığına
 atanan Diyarbakır Vali Yardımcısı Kemal Karadağ'a ait hükmün iptali ile 1.
 Derece kadrolu Şarköy Kaymakamlığına,

Atanmaları,

3.8.1989 tarih ve 89-35853 sayılı Müsterek Kararla Afyon Vali Yardımcılığına atanan Manisa Vali Yardımcısı Fahrettin Ölmeze ait hükmün iptali,

5.4.1990 tarih ve 90-36720 sayılı Müsterek Kararla Bolu Hukuk İşleri Müdürlüğüne atanan Ulaştırma Bakanlığı A.P.K. Uzmanı (Afyon Eski Vali Yardımcısı) Hüseyin Boran'a ait hükmün iptali,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 45, 68/B, 76 ve 83 üncü maddeleri ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre uygun görülmüştür.

• 15 Ağustos 1990 tarih ve 20606 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 90/37044 sayılı karar ile kimlikleri yazılı Jandarma Genel Komutanlığına mensup (1) General ve (4) Albayın 30.8.1990 tarihinden geçerli olarak bir üst rütbeye yükselmeleri uygun görülmüştür.

Sıra	Sicil				
No.	Rütbesi	Adı ve Soyadı	No.	Nasbi	Düşünceler
1.	Tuğg.	Yalçın K. Erten	J.1960-1	1986	30.8.1990 tarihinden geçerli olarak Tümğ.liğe terfi
2.	J.Alb.	Cahit Balcı	J. 1960-27	1984	30.8.1990 tarihinden geçerli olarak Tuğg.liğe terfi
3.	J.Alb.	Tevfik Özdemir	J. 1960-2	1983	30.8.1990 tarihinden geçerli olarak Tuğg.liğe terfi
4.	J.Alb.	Temel Cingöz	J. 1960-4	1984	30.8.1990 tarihinden geçerli olarak Tuğg.liğe terfi
5.	J.Alb.	Yaşar Ilık	J.1961-1	1984	30.8.1990 tarihinden geçerli olarak Tuğg.liğe terfi

• 26 Eylül 1990 tarih ve 20647 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 90/37269 sayılı karar ile

Açık bulunan 2. Derece kadrolu Mülkiye Başmüfettişliklerine,

Mülkiye Müfettişleri Mustafa Uysal, Akif İkbal, M. Zeki Çiftçi, Adnan Yılmaz, Mehmet Yılmaz, O. Derya Kadioğlu, Ayhan Çevik, Yakup Güneri, Süleyman Kahraman ve Mustafa Tekmen'in,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B ve 76 ncı maddeleri ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince atanmaları uygun görülmüştür.

MEVZUAT BÖLÜMÜ

1 TEMMUZ 1990 - 30 EYLÜL 1990 TARİHLERİ ARASINDA RESMÎ GAZETE DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKÎ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT (KRONOLOJİK FİHRİST)

Derleyen

Haydar ÖZTÜRKÇÜ

Kitaplık ve Dokümantasyon

Hizmetleri Şefi

I — TÜZÜKLER

Yayımlandığı Resmi Gazetenin

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
24.5.1990	90/500	Seferberlik ve Savaş Hali Tüzüğü'nün Yürürlüğe Konulmasına Dair Tüzük	16.7.1990	20576
1.8.1990	90/789	Belediye Bütçe Muhasebe Usulü Tüzüğü	24.9.1990	20645

II — BAKANLAR KURULU KARARLARI

Yayımlandığı
Resmi
Gazetenin

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
13.5.1990	90/474	196 Kişiyeye Türk Vatandaşlığına Kaybettirme Kararı	11.7.1990	20571
1.5.1990	90/413	148 Kişiyeye Türk Vatandaşlığından Çıkma İzni Verilmesine Dair Karar	14.7.1990	20574
27.6.1990	90/642	Sürekli Görevle Yurtdışında Bulunan Memurların Aylıklarına Uygulanacak Katsayı Hakkında Karar	31.7.1990	20591
27.6.1990	90/651	1990 Yılı Genel Nüfus Sayımı ile İlgili Hazırlık, Uygulama ve Değerlendirme İşlerinde Devlet İstatistik Enstitüsü Baş-	2.8.1990	20593

kanlığının Merkez ve Taşra Teşkilatında
Görevlendirilecek Kamu Personeline Ödenecek
Ücretlerin Tespiti Hakkında Karar

9.8.1990	90/740	Bazı İşyerlerinde Uygulanmakta Olan Grev ve Lokavtın Ertelenmesine Dair Karar	10.8.1990	20601
24.6.1990	90/595	172 Kişiyeye Türk Vatandaşlığını Kaybettirme Kararı	18.8.1990	20609
16.8.1990	90/793	Yüksek Planlama Kurulunun "1990 Yılı Programı" ve "1990 Yılı Yatırım Programı" ile İlgili Düzeltme Kararı	10.9.1990	20631
19.8.1990	90/835	Bazı Kişilere Türk Vatandaşlığını Kaybettirme Kararı	19.9.1990	20640
22.9.1990	90/919	Mal ve Hizmetlerde Uygulanacak Katma Değer Vergisi Oranlarının Yeniden Tespiti Hakkında Karar	25.9.1990	20646

III— BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Yayımlandığı Resmi Gazetenin

Konusu	Tarihi	Sayısı
Polis Okulları Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	7.7.1990	20567
Kültür Müdürlüklerinin Görev-Yetki ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik	13.7.1990	20572
Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	15.7.1990	20575
İçişleri Bakanlığı Memurlarının Nitelikleri ve Atama Yönetmeliği	25.7.1990	20585
İçişleri Bakanlığı Merkez ve Taşra Teşkilatına İlk Defa Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlik ve Yarışma Sınavları Özel Yönetmeliği	25.7.1990	20585
Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Okul ve Kurum Öğretmenlerinin Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği	3.8.1990	20594
Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelik	3.8.1990	20594
Emniyet Genel Müdürlüğü İl Polis Güçleri Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	19.8.1990	206610
Mahalli İdareler Fon Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	25.8.1990	20616

IV— TEBLİĞLER VE GENELGELER

		Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
Sayısı	Konusu	Tarihî	Sayısı
1990/1	Mülki İdare Amirleri Atama ve Yer değiştirme Yönetmeliğinde Bulunan İllerin Sınıf ve Coğrafi Bölge Cetvellerinde (Ek I-III) Yeni Kurulan İki İl ve İlçe Sınıflarını Düzenleyen (Ek-II) Cetvellerine Yeni Kurulan On dört İlçenin Eklenmesi ve Sınıflarının Tespiti Hakkında Tebliğ	17.7.1990	20577
II	1990 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı	27.7.1990	20587
10	1990 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı	9.8.1990	20600
83	Gelir Vergisi Genel Tebliği	22.8.1990	20613
114	Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği	23.8.1990	20614
12	1990 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı	7.9.1990	20628
164	Gelir Vergisi Genel Tebliği	15.9.1990	20642
—	Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviyesinin Tespitine Dair Esaslar	21.9.1990	20642

MEVZUAT METİNLERİ
OLAĞANÜSTÜ HAL BÖLGE VALİLİLİĞİNİN TEKLİFİ ÜZERİNE
İSTİHDAM EDİLECEKLERİN TABİ OLACAKLARI ESAS VE
USÛLLER

HAKKINDA YÖNETMELİK

Amaç ve Kapsam

Madde 1 — Bu Yönetmeliğin amacı Olağanüstü Hal Bölge Valiliğinin görev alanına dahil illerde ikamet edenlerden yerleşim yerleri boşaltılan, değiştirilen veya birleştirilenler ile haklarında yapılan inceleme sonucu, işe yerleştirilmelerinde zaruret bulunduğu anlaşılanların bu bölge içinde veya dışında memur veya işçi olarak istihdam edilmeleri halinde tabi olacakları esas ve usulleri düzenlemektir.

Hukuki Dayanak

Madde 2 — Bu Yönetmelik 10.7.1987 tarih ve 285 sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 424 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine istinaden hazırlanmıştır.

Tanımlar

Madde 3 — Bu Yönetmelikte geçen,

- a) Bakanlık; İçişleri Bakanlığını,
- b) Bakan; İçişleri Bakanını,
- c) Bölge Valiliği; 285 sayılı KHK'ye göre ihdas edilen Olağanüstü Hal Bölge Valiliğini,
- d) Kanun Hükmünde Kararname; 285 ve 424 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişikliklerini,
- e) Kurum ve Kuruluş; Emrine, bu KHK'ye göre memur kadrosu veya işçi pozisyonu ihdas edilen kamu kurumları ile bağlı ve ilgili kuruluşları,
- f) Personel; Bu KHK'ye göre kurum ve kuruluşlara tayin edilen işçi ve memurları,

g) Yönetmelik; Bu Yönetmeliği,

İfade eder.

Teklif Usulü

Madde 4 — Bölge Valiliği tarafından bu KHK'ye göre istihdamı teklif edileceklerle ilgili olarak yapılacak işlemlere esas olmak üzere ekli "İş İstek Formu" (Form: A) iş talep edene 4 nüsha olarak doldurtulur.

Bu formun üst kısmında form numarası, istihdam edilecek kişinin kimliği, doğum yeri, doğum tarihi, ikamet adresi, öğrenimi, iskan edilen veya birlikte ikamet edeceği aile fertlerinin kimliği, doğum yeri ve tarihi ile yakınlık derecesi gibi bilgilere yer verilir.

Bu bilgilerin ve fotoğrafın doğruluğu, formu inceleyen tarafından beyan sahibinin ibraz edeceği belgelere dayanılarak tespit edilir. Form ilgili mülki makamca tasdik edilir.

Bölge Valiliğince tek tek alınan iş İstek Formları, işçi ve memur ayrımı yapıldıktan sonra, toplu teklif çizelgesi haline getirilir.

Toplu teklif çizelgesinde; iş İstek Form numarası, ilgililerin adı soyadı, cinsiyeti, baba adı, yaşı, öğrenimi, mesleği, birlikte ikamet ve iskan edileceklerin sayısı açıkça belirtilir. Varsa çalıştırılmasının uygun olacağı yer, kurum veya kuruluş bu bilgilere ilave edilebilir.

Memur ve işçi olarak ayrı ayrı düzenlenen istihdam edileceklerle ilgili toplu teklif çizelgesi incelenmek ve işlem yapılmak üzere iş İstek Formlarının üçer sureti eklenerek Bakanlığa gönderilir.

Atama İşlemi

Madde 5 — Kurum ve Kuruluşların ihtiyaçları ile Olağanüstü Hal Bölge Valiliğince yapılan teklifler dikkate alınarak memurların atanması müşterek kararname ile işçi pozisyonuna tayin edileceklerin atanması Bakan Onayı ile ve liste halinde yapılır.

Müşterek Kararname veya onayla atanan personelin sıra, kadro veya pozisyon numarası, kimliği, tayin edildiği kurum ve kuruluş, çalıştırılacağı yer (Bölge, İl, Müessese) açıkça belirtilir.

Kurum ve Kuruluşlar emrine tayin edilen personel, iskan edildiği yer dışında çalıştırılmaz. Kurum, kuruluş ve İl'ler arası nakli yapılamaz. Geçici olarak başka bir yerde görevlendirilemez. Ancak, istihdam

eden kurum veya kuruluş Bakanlığın uygun görmesi halinde aynı il dahilinde yer değişikliklerini yapabilir. Bu değişiklik işlemi geciktirilmeden Bakanlığa bildirilir.

Kullanılan her kadro ve pozisyona kullanma sırasına göre bir sıra numarası verilir. Ayrıca kadro ve pozisyonlar, niteliklerine göre de sıralandırmaya tabi tutulurlar.

Göreve Başlatma

Madde 6 — Bu KHK'ye göre işçi ve memur olarak tayin edilenlerin işe başlatılabilmeleri için, ilgilinin ve aile fertlerinin o yere devamlı ikamet etmek üzere geldiğini Mülki İdare Amirliğinden alacağı bir belge ile ispat etmesi gerekir. Personelin göreve başladığı 5 gün zarfında ilgili kurum ve kuruluşça Bakanlığa bildirilir.

Görevin Sona Ermesi

Madde 7 — Atanan personelin görevinin sona ermesi genel hükümlere tabidir. Ancak, tayin edilenlerden yönetmeliğin 6 ncı maddesinde aranan "atandığı yere aile fertleri ile birlikte ve devamlı ikamet etmek üzere gelmesi" şartını kaybettiği anlaşılanların görevine Bakanlıkça son verilir.

Personelin atandığı yerde çalışmasının mahzurlu hale geldiğinin gerekçesi ile birlikte bildirilmesi halinde, görev yeri veya kurumu aynı nitelikli kadrolara atanmak kaydıyla Bakanlıkça değiştirilebilir.

Memuriyetin Müktesep Hak Teşkil Etmemesi

Madde 8 — Bu Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine göre atanan personel, bu kadrolarda kaldıkları sürece mevzuatın memurlara tanıdığı belli haklardan istifade ederler. Bu memurlar hakkında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun kurum içinde veya başka yerlerdeki diğer sınıf ve ünvanlı kadrolara naklen atanma ile ilgili 76 ncı, çekilen ve çekilmiş sayılanların yeniden atanmaları hakkındaki 92 nci maddeleri uygulanmaz.

Bu nedenle, kadro kanunu veya diğer kanunlarla ihdas edilen kadrolara, yeniden veya naklen tayin edilme halinde bu personelin memuriyet sıfat ve hakları kendileri için müktesep hak teşkil etmez.

Sınıf, unvan ve Kadro Değişikliği

Madde 9 — Kurum ve kuruluşların ihtiyaç göstermesi halinde kadro değişiklikleri Bakanlığın uygun görmesi halinde ve Bakanlık Onayı

ile yapılır. Kurum, personeli kendiliğinden başka bir kadro ve pozisyonda çalıştıramaz.

Kurum ve kuruluşlar işçi pozisyonlarında da; pozisyon, unvan ve kadro değişikliği yapamazlar.

Kadroların Kullanılması

Madde 10 — Bu kadroların kullanılması 13.12.1983 gün ve 190 sayılı Genel Kadro Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile buna istinaden çıkarılan 25.4.1984 gün ve 84/8029 sayılı Kadro Yönetmeliği Hükümlerine tabi değildir.

Kullanılan memur kadroları hakkında Sayıştay'a bilgi verilir.

Sınav

Madde 11 — Bu Kanun Hükmünde Kararnameye göre ihdas edilen işçi ve memur kadrolarına atama yapılabilmesi için sınav yapılmaması esastır.

Yardımcı Hizmetler Sınıfından bir göreve atanacaklar için İlkokul Mezunu olmak şarttır.

Genel İdare Hizmetleri sınıfından memur kadrolarına tayin edilebilmek için en az Ortaokul mezunu olmak gerekir.

Genel İdare Hizmetleri sınıfı dışındaki memur kadroları için 657 sayılı DMK.nu ile Kurum ve Kuruluşların kendi mevzuatlarında belirtilen şartlar aranır. Bakanlık lüzum gördüğü hallerde, atanacak personelin bu sınıfların gerektirdiği nitelikleri haiz olup olmadığı hususunda seçme veya yeterlilik sınavı yapmaya veya yaptırmaya yetkilidir.

Kadroların Tahsisi ve İadesi

Madde 12 — Kadroların tahsisi, kurum ve kuruluşlara yapılan personel atama işlemi ile birlikte gerçekleşir.

Kurum ve Kuruluşlar kendilerine tahsis edilen işçi pozisyonu veya memur kadrolarının her ne şekilde olursa olsun boşalması halinde durumu 15 gün içerisinde Bakanlığa bildirirler ve bu kadro ile pozisyonları karşılık göstererek personel istihdam edemezler.

Özlük Hakları

Madde 13 — Her memur veya işçiye tahsis edilen kadro veya pozisyon numarası aynı zamanda personelin Bakanlık sicil numarası olur.

Emrine personel tayin edilen Kurum ve Kuruluşlar isterse kendi sistemine göre de sicil numarası verebilir. Bunların bütün özlük işlemleri kendileri tarafından yürütülür. Dosyaları tayin edildikleri kurum ve kuruluşlarda tutulur.

İlan

Madde 14 — KHK'ye göre yapılan tayinler için ilan mecburiyeti yoktur.

Çeşitli Hükümler

Madde 15 — Atanan personel, yukarıda belirtilen esasların dışında kalan hususlarda, emrine kadro ve pozisyon tahsis edilen kurum ve kuruluşların kendi mevzuatına, 657 sayılı DMK. ile ek ve değişikliklerine, 1475 sayılı İş Kanunu ve kurum-kuruluşların toplu sözleşme hükümleri ile işçi ve memurları ilgilendiren diğer mevzuatın bütün hükümlerine tabi olup, bu mevzuat hükümleri atandığı kurum veya kuruluşlarca uygulanır.

Yürütme

Madde 16 — Bu Yönetmelik Hükümleri İçişleri Bakanı tarafından yürütülür.

Yürürlük

Madde 17 — Bu Yönetmelik Onay tarihinden itibaren yürürlüğe girer.

(Bakanlık Makamının 27.7.1990 tarihli onaylarıyla yürürlüğe konulmuştur.)

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
DİSİPLİN KURULLARI VE DİSİPLİN AMİRLERİ YÖNETMELİĞİ NE
EKLİ CETVELE İLİŞKİN DEĞİŞİKLİK

Memuriyet Unvan	Üst	En Üst
B — İLLER TEŞKİLATI	Disiplin Amiri	Disiplin
1 — Valilik:		Amiri

Basın ve Halkla İlişkiler Müdürü Vali

Bucak Müdürü, Yazı İşleri
 Müdürü, İdare Kurulu Müdürü, Vali Yardımcısı Vali
 Mahalli İdareler Müdürü

Valilik Bürolarında görevli Şef,
 Tercüman, Tahrirat Kâtibi, İlgili Büro Müdürü Vali Yardımcısı Vali
 Daktilograf, Memur, Dağıtıcı,
 Şoför, Hizmetli.

Valilik Makam Şoförü Vali

Bucak Personeli Bucak Müdürü Vali Yardımcısı Vali

(Bu değişiklik, 13 Ağustos 1990 tarihli Bakan Onayı ile yürürlüğe girmiştir.)

EĞİTİM DAİRE BAŞKANLIĞI KURULUŞ, GÖREV VE ÇALIŞMA
YÖNERGESİNİN 12 VE 13 ÜNCÜ MADDELERİNİN DEĞİŞTİRİLMESİ
HAKKINDA YÖNERGE

Madde 1 — Bakanlık Makamının 6.6.1989 tarihli onayı ile yürürlüğe giren, "Eğitim Daire Başkanlığı Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönergesinin 12 nci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"MADDE 12 — Okullar Şube Müdürlüğü;

- a) Bürolar Amiri,
- b) Polis Akademisi ve Yükseköğretim Kurumları Büro Amirliği,
- c) Polis Kolejlere Büro Amirliği,
- d) Polis Okulları Büro Amirliğinden oluşur".

Madde 2 — Aynı Yönergenin 13. maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

MADDE 13 — Okullar Şube Müdürlüğüne bağlı büroların görevleri aşağıda gösterilmiştir.

a) Bürolar Amirinin Görevleri

Şube Müdürünün yardımcısı olup; bağlı büroların hizmetlerinin verimli ve faal bir şekilde yürütülmesi için gerekli tedbirleri alır, iş ve işlemleri kontrol eder, bürolar arası koordinasyonu sağlar, kontrolü yapar, görülen aksaklıklar ile alınması gereken önlemleri Şube Müdürüne bildirir.

Şube Müdürünün bulunmadığı zamanlarda şubeye verilen görevleri yerine getirir.

b) Polis Akademisi ve Yükseköğretim Kurumları Büro Amirliği

- 1 — Akademiye alınacak öğrencilerle ilgili duyuruları yapmak,
 - 2 — Akademiye alınacak öğrencilerin sınav işlemlerini yürütmek,
 - 3 — Öğrencilerin kesin kayıt onaylarını almak,
 - 4 — Öğrencilerin yurtdışı ve yurtiçi izin, sosyal faaliyetleri ile ilgili diğer onayları almak,
 - 5 — Öğrencilere, Disiplin Kurulları tarafından verilen cezalarla ilgili işlemleri yürütmek,
 - 6 — Öğrencilerin askerlik sevk, tehir işlemlerini yapmak,
 - 7 — Öğrenciler tarafından İdare Mahkemeleri nezdinde açılan davalarda, savunmaya ilişkin bilgi ve belgeleri hazırlamak,
 - 8 — Polis Akademisi kütüğünü tutmak,
 - 9 — Akademiye girmek için yapılan müracaatları cevaplandırmak,
 - 10 — Akademiye görevlendirilenlerin ek ders görev onaylarını almak,
 - 11 — Akademi ile ilgili olarak verilecek diğer iş ve işlemleri yapmak,
 - 12 — Polis Akademisi ile ilgili mevzuatı hazırlamak, değiştirmek ve takip etmek,
- ile görevlidir.

Emniyet Teşkilatı adına Yükseköğretim Kurumlarında okutulan öğrencilerle ilgili her türlü iş ve işlemler ile diğer büroların görev alanına girmeyen diğer işler, bu büro amirliğince yürütülür.

c) Polis Kolejleri Büro Amirliği

- 1 — Kolejlere alınacak öğrencilerle ilgili duyuruları yapmak,
 - 2 — Kolejlere alınacak öğrencilerin sınav işlemlerini yürütmek,
 - 3 — Öğrencilerin kesin kayıt onaylarını almak,
 - 4 — Öğrencilerin yurtiçi ve yurtdışı izinleri, her türlü sosyal faaliyetleri ile öğrencilerle ilgili diğer onayları almak,
 - 5 — Öğrencilere, Disiplin Kurulları tarafından verilen cezalarla ilgili işlemleri yürütmek,
 - 6 — Öğrenciler tarafından İdare Mahkemeleri nezdinde açılan davalarda savunmaya ilişkin bilgi ve belgeleri hazırlamak,
 - 7 — Polis Kolejleri kütüğünü tutmak,
 - 8 — Kolejlere girmek için yapılan müracaatları cevaplandırmak,
 - 9 — Kolejlere görevlendirilenlerin ek ders görev onaylarını almak,
 - 10 — Polis Kolejleri ile ilgili mevzuatı hazırlamak, değiştirmek ve takip etmek,
 - 11 — Polis Kolejleri ile ilgili olarak verilecek diğer iş ve işlemleri yapmak,
- ile görevlidir.

d) Polis Okulları Büro Amirliği

- 1 — Polis Okullarına alınacak öğrencilerle ilgili duyuruları yapmak,
- 2 — Polis Okullarına alınacak öğrencilerin sınav işlemlerini yapmak,
- 3 — Öğrencilerin polis okullarına kayıtlarını yapmak,
- 4 — Öğrencilerin izin, sosyal faaliyetleri ve diğer onaylarını almak,
- 5 — Öğrencilere, Disiplin Kurulları tarafından verilen cezalarla ilgili işlemleri yürütmek,
- 6 — Öğrencilerin askerlik sevk, tehir işlemlerini yürütmek,
- 7 — Öğrenciler tarafından İdare Mahkemeleri nezdinde açılan davalarda, savunmaya ilişkin bilgi ve belgeleri hazırlamak,
- 8 — Polis Okulları kütüğünü tutmak,
- 9 — Polis Okullarına girmek için yapılan müracaatları cevaplandırmak,

10 — Polis Okullarında görevlendirileceklerin ek ders görev onaylarını almak,

11 — Polis Okulları ile ilgili mevzuatı hazırlamak, değiştirmek ve takip etmek,

12 — Polis Okulları ile ilgili olarak verilecek diğer görevleri yapmak, ile görevlidir.

Madde 3 — Bu Yönerge, onay tarihinde yürürlüğe girer,

Madde 4 — Bu Yönerge hükümlerini, İçişleri Bakanı yürütür.

(Bakanlık Makamının 11.7.1990 tarihli onaylarıyla yürürlüğe konulmuştur).

POLİS AKADEMİSİ EĞİTİM-ÖĞRETİM VE SİNAV YÖNETMELİĞİ NİN 20 NCİ MADDESİNDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASI VE BİR EK MADDE EKLENMESİ HAKKINDA YÖNETMELİK

MADDE 1 — Bakanlık Makamının 25.10.1985 tarihli onayı ile yürürlüğe giren Polis Akademisi Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliği'nin 20 nci maddesi eki Lisans Eğitiminde Okutulacak Dersler (EK-1)'deki, Özel Eğitim Bölümünde Okutulacak Dersler (EK-2)'deki şekilde değiştirilmiştir.

MADDE 2 — Aynı Yönetmeliğe, aşağıdaki ek madde eklenmiştir.

"Ek Madde — Bir dönemde tek dersten başarısız olan öğrenciler, borçlu olarak bir üst sınıfa geçebilirler. Bu öğrenciler, devam ettikleri sınıfın bütün derslerinden başarılı olsalar bile, borçlu olarak geçtikleri dersten başarılı olmadıkça ikinci bir üst sınıfa devam edemezler."

MADDE 3 — Aynı Yönetmeliğe, aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

"Geçici Madde: Bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihte, Polis Akademisinde öğrenci olanlara okutulacak dersler hususunda eski Yönetmelik hükümlerinin uygulanmasına devam olunur. Ancak, birinci sınıfta kalan öğrencilere, yeni Yönetmelik hükümleri uygulanır."

MADDE 4 — Bu Yönetmelik, onay tarihinde yürürlüğe girer.

MADDE 5 — Bu Yönetmelik hükümlerini, İçişleri Bakanı yürütür.

(Bakanlık Makamının 14.8.1990 tarihli onaylarıyla yürürlüğe konulmuştur.)

EK — 2

**POLİS AKADEMİSİ ÖZEL EĞİTİM BÖLÜMÜNDE OKUTULACAK
DERSLER**

DERSİN ADI	Haftalık Ders Saati
Anayasa	1
İdare Hukuku	2
Ceza Hukuku	2
Ceza Usul Hukuku	2
Toplumsal Psikoloji	2
Polis Halk İlişkileri	1
Mesleki Teknik Yazışma	2
Sorgulama	2
Devlet Güvenliği Yıkıcı Bölücü Faaliyetler	2
Polis Meslek Hukuku	2
Disiplin Hukuku	1
Kriminalistik	2
Silah Bilgisi	2
Trafik	1
Beden Eğitimi	2
Yakın Savunma	2
TOPLAM	28

EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ YÜKSEKÖĞRENİM ÖĞRENCİ YURTLARI YÖNETMELİĞİ

I. BÖLÜM Genel Esaslar

Amaç

Madde 1 — Bu Yönetmeliğin amacı Emniyet Teşkilatı mensuplarının yüksek öğrenim çağındaki çocuklarının, yurt sorunlarını gidermek ve onlara daha iyi öğrenim imkanları sağlamak amacıyla, Emniyet Genel Müdürlüğü Eğitim Daire Başkanlığına bağlı müstakil veya polis okulları bünyesinde açılan Emniyet Genel Müdürlüğü Yüksek Öğrenim Öğrenci Yurtlarının, yönetim ve işletilmelerine ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir.

Kapsam

Madde 2 — Bu Yönetmelik, Emniyet Teşkilatı Yüksek Öğrenim Öğrenci Yurtlarının kuruluşunu, amacını, yönetim organlarının yetki ve sorumluluklarını, yurtlarda barındırılacak öğrenciler ile velilerinin bağlı oldukları hükümleri kapsar.

Tanımlar

Madde 3 — Bu Yönetmelikte geçen deyimlerden;

Genel Müdürlük: Emniyet Genel Müdürlüğünü,

Genel Müdür: Emniyet Genel Müdürünü,

Daire Başkanlığı: Eğitim Daire Başkanlığını,

Daire Başkanı: Eğitim Daire Başkanını,

Vakıf: Türk Polis Teşkilatını Güçlendirme Vakfını

Yurt: Emniyet Genel Müdürlüğü Yüksek Öğrenim Öğrenci Yurdunu,

Yurt Müdürü: Emniyet Teşkilatı Yüksek Öğrenim Öğrenci Yurdunun, sevk ve idaresinden sorumlu olan müdürü,

Öğrenci: Yurtta barındırılan öğrencileri,

Veli: Yurtta barındırılan öğrencilerin Emniyet Teşkilatında görevli babasını, annesini, bunun dışındakileri ise yurda karşı sorumluluğunu deruhte eden kanuni veli veya vasisini ifade eder.

II. BÖLÜM

Kuruluş, Görev, Çalışma Esasları

Kuruluş

Madde 4 — Emniyet Teşkilatı Yüksek Öğrenim Öğrenci Yurtlarına, Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından, yurtların kapasitesi göz önüne alınarak, idareci, yeteri kadar amir, memur ve hizmetli atanır. Bu şekilde teşekkül ettirilen Yurt Müdürlükleri 5. maddede gösterilen ünitelerden oluşur.

Polis Okulları bünyesinde kurulan yurtlara da Müdür ataması yapılmayarak, Okul Müdürü, Yurdun Müdürü sayılır. Okul Müdürü, Emniyet Müdürü veya Emniyet Amiri rütbesinde bir personeli bu işte görevlendirebilir.

Yurt Müdürlüğü Yönetim Birimleri

Madde 5 — Yurt Müdürlüğü bir müdür ve müdür yardımcısı ile bunlara bağlı aşağıdaki yönetim birimlerinden oluşur.

1. İdari Büro Amirliği,
2. Özlük İşleri Büro Amirliği,
3. Destek Büro Amirliği,
4. İç Hizmetler Büro Amirliği,
5. Nöbetçi Amirliği,
6. Diyet Ünitesi (uzmanlığı),
7. Sağlık Ünitesi (Hemşiresi).

Madde 6 — Polis Okulları bünyesinde faaliyet gösteren yurtlarda, 5. maddede belirtilen büroların görevleri, bu okullarda kurulmuş olan bürolarca yerine getirilebilir.

Yönetici Kadro ve Nitelikleri

Madde 7 — Emniyet Teşkilatı Yüksek Öğrenim Öğrenci Yurtlarına, Emniyet Müdürü rütbesinde bir Müdür ile ihtiyaca göre Emniyet Amiri rütbesinde bir A4üdü Yardımcısı; her büro içinde, Emniyet Hizmetleri Sınıfına ait diğer personelden, bir amir atanır.

Yurt Müdürünün Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Madde 8 — Yurt Müdürü, kurumun kuruluş amacına uygun olarak ve Yönetmelik hükümleri dahilinde, yönetim ve işletilişinden, emrinde ki idareci ve hizmetli personelin disiplininden sorumlu olup, yurdun amiri ve

emrindeki personelin sicil amiridir.

Bu amaçla;

- a. Yurdun, kuruluş amacına uygun olarak işletilmesini, devamlı bir şekilde gelişmesini ve hizmetlerde verimin artırılmasını sağlamak,
- b. Hizmetleri, mevzuat ve mesleki düzen kuralları içinde yürütmek, teşkilat mensuplarımızın çocuklarının, hizmetten yararlanmaları hususunda gerekli tedbirleri almak,
- c. Sivil Savunma ile ilgili tedbirleri almak,
- d. Yurdun, yönetimi ve işleyişini düzene koyacak ve kolaylaştıracak, her türlü karar ve tedbirlerin alınmasını sağlamak,
- e. Kuruma atanmış personelin, istihdam yerlerini tayin etmek, gerektiğinde yerlerini değiştirmek,
- f. Yurdun, bakım ve onarım ile demirbaş ihtiyaçlarını tespit ederek durumu Daire Başkanlığına bildirmek,
- g. Öğrencilerin, idarenin verdiği kararlara uymalarını sağlamak ve yurt disiplinini tesis etmek,
- h. Yurdun iç ve dış güvenliği ile ilgili, tedbirleri aldirmek,
- i. Yurt bütçesini tespit etmek, Genel Müdürlüğe sunmak,
- j. Disiplin Kuruluna Başkanlık yapmak,
- k. Yurt hizmetleri için gerekli olan talimatların hazırlanmasını sağlamak,
- l. Yurtta kitaplık tesis etmek, kaynakça zenginleştirmek ve yasak yayınların kitaplığa girmesine müsaade etmemek,
- m. Genel Müdürlükçe verilecek, diğer emirleri yerine getirmek.

Müdür Yardımcısının Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Madde 9 — Müdür Yardımcısı, Müdür bulunmadığı zamanlarda onun tabii vekilidir.

Müdür Yardımcısının Başlıca Görevleri Şunlardır:

- a. Öğrenci özlük dosyalarının düzenli tutulup tutulmadığını kontrol etmek,
- b. Öğrencilerin disiplin suçları ile ilgili işlemlerinin düzenli ve aksatılmadan yürütülmesini sağlamak,

c. Amir, memur ve yardımcı hizmetlilerin çalışmalarını kontrol ve takip etmek, izin işlerini yürütmek,

d. İaşe, ambar, mutfak, yatakhane, yemekhane, gazino, kantin vb. bölümleri; sağlık, temizlik, yangın ve işletme yönünden denetlemek,

e. (7). maddede belirtilen, Müdüre ait hizmetlerden, Müdür tarafından kendisine tevdi edilenleri yürütmek.

İdari Büro Amirliğinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Madde 10 — Yurda ait her türlü idari işler "İdari Büro Amirliği" tarafından yürütülür.

İdari Büro Amirliğinin Başlıca Görevleri Şunlardır:

a. Gelen-giden evrakı usulüne uygun olarak, kayıt defterine kaydetmek ve ilgili bürolara dağıtımını sağlamak,

b. Evrak şevkini yapmak,

c. Kurumun dosya ve arşiv işlerini düzenlemek,

d. Sekreteryaya görevini yürütmek,

e. Özel günlerdeki programları, Yurt Müdürünün emirleri doğrultusunda tespit etmek ve ilgili yerlere duyurmak,

f. Müdür veya Müdür Yardımcısı tarafından verilecek, diğer emirleri yerine getirmek.

Özlük İşleri Büro Amirliğinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Madde 11 — Yurtta görevli personel ile kalmakta olan öğrencilerin her türlü özlük işleri, "Özlük İşleri Büro Amirliği" tarafından yürütülür.

Özlük İşleri Büro Amirliğinin Başlıca Görevleri Şunlardır:

a. Personelin özlük işleri ile ilgili işlemlerini, muntazaman yerine getirmek,

b. Personelin, Sicil Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda gerekli işlemlerini yapmak,

c. Personelin terfii ile ilgili bilgileri, zamanında gerekli yerlere ulaştırmak ve sonuçlandırmak,

d. Emniyet Genel Müdürlüğü nöbet talimatı esasları doğrultusunda, yurtda, görevli personelin aylık veya günlük nöbet çizelgelerini yapmak,

- e. Öğrencilerin yurda kayıt-kabul, kayıt yenileme, nakil ve ayrılma işlemlerini yürütmek,
- f. Her öğrenci için, şahsi dosya düzenlemek,
- g. Yatakhane ve yemekhane gibi yerlerin, yerleşim planlarını yapmak,
- h. Öğrencilerin yurt içindeki tutum ve davranışlarını takip etmek,
- i. Öğrencilerin, öğrenim kurumları ile olan ilişkilerini kontrol etmek,
- j. Sağlık Ünitesi ile koordineli olarak öğrencilerin sağlık işlerini yürütmek,
- k. Günlük öğrenci mevcudunu tespit etmek ve düzenlenen "Mevcut Çizelgesinin bir nüshasını destek büro amirliğine göndermek,
- l. Disiplin kurulunun, mevzuata uygun olarak teşekkülünü sağlamak ve raportörlük görevini yapmak,
- m. Müdür veya Müdür Yardımcısı tarafından verilecek, diğer emirleri yerine getirmek.

Destek Büro Amirliğinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Madde 12 — Yurt Müdürlüklerinin, tahakkuk, satın alma, ayniyat ve beslenme gibi işleri, "Destek Büro Amirliği" tarafından yürütülür.

Destek Büro Amirliğinin Başlıca Görevleri Şunlardır:

- a. Yurt personelinin mali hakları ve diğer her türlü harcamaları, usulüne uygun olarak tahakkuk ettirmek,
- b. Yıllık bütçeyi ihtiyaca göre hazırlamak,
- c. Yurda tahsis edilen ödenekleri, ihtiyaçlar doğrultusunda ve usulüne uygun olarak kullanmak,
- d. Yurt tahakkuk hizmetlerini, mevzuata uygun olarak yürütmek ve her zaman denetlemeye hazır bulundurmak,
- e. Aylık ödenek ve harcama tablosu ile gelir tablosunu düzenlemek,
- f. Öğrencilerin depozit ve aidatlarının, zamanında ödenmesini sağlamak,
- g. Öğrencilerin yanında bulunan, fazla para ve kıymetli eşyaların muhafazasını temin etmek,

h. Aybaşı hesaplarına göre, kiler sayımı ve kasa mevcut sonuçlarını almak ve aylık mahsup dosyasını hazırlamak,

i. Artık malzeme satışlarından elde edilen gelir ile, yurdun kantin ve benzeri iş ocaklarından (çayhane, berber vs.) sağlanan küçük gelirlerini, sorumlularından belge karşılığı almak ve milli bir bankada açılacak hesaba yatırmak,

j. Yurttaki iş ocakları ve benzeri yerlerin, statülerine uygun olarak çalışmalarını düzenlemek,

k. Kantin işlerini "Emniyet Teşkilatı Kantin Yönetmeliği" hükümlerine göre yürütmek,

l. Motorlu araçların günlük bakımlarını yaparak, hizmete hazır hale getirilmesini sağlamak,

m. Satın alma komisyonu tarafından yiyecek maddelerini tam olarak teslim almak ve kilerde muhafaza etmek,

n. Kiler kartları ile stok kayıtlarını muntazaman işlemek,

o. Besin ve kalori değerlerini diyet uzmanına hesaplatmak, öğrenci mevcuduna göre günlük yemek listelerini hazırlamak,

ö. Günlük yiyecek maddelerini, tabela muhteviyatına göre, görevlilerle birlikte kilerden çıkartmak ve nöbetçi heyetine teslim etmek,

p. Diyet Uzmanı ile koordine ederek kiler ve mutfağın daima temiz ve tertipli bulunmasını sağlamak,

r. Eşya kayıt defteri, döşeme demirbaş kayıt defteri ve işletme defterleri gibi, malzeme kayıtlarını tutmak,

s. Depolama işlerini, mevzuata uygun olarak yürütmek,

ş. Yurt müdürünün onayı ile ihtiyaç malzeme ve maddelerini, ilgili birimlere dağıtmak,

t. Yurdun, yıllık malzeme ihtiyaç planını hazırlamak,

u. Yurt personelinin periyodik silah bakımlarının yapıp yapılmadığını takip etmek,

ü. Yurt personelinin, mebusta istihkaklarını yerinden teslim alarak usulüne uygun şekilde dağıtmak,

v. Müdür veya Müdür Yardımcısı tarafından verilecek, diğer emirleri yerine getirmek.

İç Hizmetler Büro Amirliğinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Madde 13 — Yurdun bakım onarım, temizlik ve yardımcı hizmetler sınıfına dahil personelin çalışmaları iç hizmetler büro amirliğince yürütülür.

İç Hizmetler Büro Amirliğinin Görevleri Şunlardır:

- a. Kullanılmakta olan eşya ve malzemenin, bakım ve onanımın sağlamak,
- b. Yurtta görevli yardımcı hizmetler sınıfına dahil personelin çalışmalarını düzenlemek, kurumun bakım, onarım ve temizlik işlerini en iyi şekilde yürütmek,
- c. Yardımcı Hizmetlerde, gıda işlerinde çalıştırılanların altı ayda bir, diğer görevlerde çalışanların ise yılda bir defa sağlık kontrollerini yaptırmak,
- d. Müdür veya Müdür Yardımcısı tarafından verilecek diğer emirleri yerine getirmek,

Nöbetçi Amirliği ve Görevleri

Madde 14 — Nöbetçi Amirliği, Yurt Müdürü veya Yardımcısının direktifi doğrultusunda, özlük işleri büro amirliğince günlük veya aylık olarak yazılan nöbet çizelgesine göre tefrik olunan rütbeli personel tarafından yürütülür.

Nöbetçi Amiri, mesai saatleri dışında ve Müdür veya Müdür Yardımcısının yokluğunda Yurt Müdürünü temsilen hareket eder.

Nöbetçi Amirinin Başlıca Görevleri Şunlardır:

- a. Yurdun giriş-çıkış ve her türlü güvenlik tedbirlerini sağlamak, her türlü ziyaret ve iş takiplerini "Yaka Kartı" esaslarına göre yaptırmak,
- b. Öğrencilerin belirli bir düzen ve verilen emir ve talimatlara göre yurda giriş ve çıkışlarını sağlamak,
- c. Yurtta, sükûneti ve huzuru temin etmek için, yüksek sesle konuşma, ıslık çalma ve benzeri gürültü çıkartıcı unsurları men etmek,
- d. Öğrencilerden yurt kurallarına aykırı giyinen, sakal bırakan, aşırı derecede saç ve favori uzatanları men etmek,
- e. Sabahları mesai başlangıcında imza kartonlarını personelin imzasına açmak, saatinde müdüriyete iletmek ve geceleri de öğrencilerin yoklamasını yaparak yurttan firar olup olmadığını tespit etmek suretiyle müdüriyete bildirmek,

f. Yurt Müdürlüğüne ait taşıtların göreve çıkış ve dönüşlerini defter esaslarına göre takip etmek,

f. Yurdun haberleşme araçlarının (santral ve diğerleri) gereğine göre kullanımını sağlamak gereğinden fazla ve keyfi konuşmalara müsaade etmemek,

h. Tatil günleri ve geceleri yatakhanelerde ütü, radyo ve benzeri eşyanın kullanılmasına müsaade etmeyerek yangın unsuruna karşı daima duyarlı bulunmak suretiyle ütü işlerinin bu maksatla ayrılan yerlerde yapılmasını sağlamak,

ı. Hava ların soğumaya başlaması halinde bina içindeki ısı derecesini takip ederek, gereği halinde kaloriferleri yakt ırma k,

i. Oda vs. Ünitelere ait anahtarların muhafazasını sağlamak, gerektiğinde kullanımına izin vermek, kullanımını denetlemek ve sebebi ile birlikte durumu Müdüriyete rapor etmek,

j. Yatakhaneleri zamanlı zamansız kontrol ederek, sigara içimi ve benzeri yasaklanmış davranışlara mani olmak,

k. Tatil günlerinde yurdun temizlik, mutfak ve çayhane işlerini kontrol ederek yemek dağıtımına nezaret etmek,

l. Yurtta meydana gelen önemli olaylar hakkında Müdür veya Müdür Yardımcısına zamanında bilgi vermek,

m. Geceleri hastalanan öğrencilerin gerekli tetkik ve tedavilerini yaptırmak, icabı halinde mesai gününü beklemeden anında velisini haberdar etmek,

n. Müdür ve Müdür Yardımcısı tarafından verilecek diğer görevleri yerine getirmek.

Diyet Ünitesinin Görev ve Yetkileri

Madde 15 — Diyet ünitesi (uzmanı), konusu ile ilgili bulunan büro amirlikleri ile koordine ederek, Yurt Müdürüne bağlı olarak çalışır.

Diyet Ünitesinin (Uzmanının) Başlıca Görevleri Şunlardır:

a. Yurdun ihtiyaçlarını göz önünde tutarak çalışmaları konusunda bir hizmet programı hazırlar ve bunun uygulanmasını sağlar,

b. Mutfak ve yemekhane hizmetlerinin düzenli ve kaliteli bir şekilde yürütülmesinden birinci derecede sorumludur. Bu hususta gerekli temel ilkeleri tespit eder ve en iyi şekilde uygulanmasını sağlar,

c. İmkanlara göre yemek listelerini düzenler,

d. Kurumca satın alınacak beslenme ile ilgili maddelerin teknik şartnamelerinin hazırlanmasında bulunur,

e. Satın alınacak beslenme ile ilgili maddelerin kabulünde görevli "Muayene Komisyonunun tabii üyesidir,

f. Mutfağın temizlik ve düzenini, mutfak personelinin sağlıklı olmasını, yiyeceklerin hijyen kurallarına uygun, lezzet ve besin değerlerinden kayba uğramadan pişirilmesini ve dağıtılmasını sağlar,

g. Hazırlanmış ve çiğ yiyeceklerin hijyen standartlarına uygun olarak saklanmasını sağlar ve denetler,

h. Beslenme ile ilgili lüzumlu görülen araç ve gereçleri tespit eder ve sağlanması için idareye bildirir,

i. Beslenme ile ilgili seminer ve konferanslara katılır,

j. Yemek servislerinin düzenli olarak yapılmasını, yemek yenen yerlerin ve yemek kaplarının modern usullerle temizlenmesini, yardımcı elemanlar aracılığı ile sağlar ve denetler,

k. Mutfak personeline hizmet içi eğitim yaptırır,

l. Özel diyet alması gerekli kişilerin diyetlerini düzenler, tavsiyelerde bulunur,

m. Müdür ve Müdür Yardımcısı tarafından verilen diğer emirleri yerine getirir.

Sağlık Ünitesi (Hemşiresinin Görevleri

Madde 16 — Sağlık Ünitesi (Hemşiresi), sağlıkla ilgili hizmetlerden birinci derecede sorumlu olup, konusu ile ilgili olarak koordine edilmesi gereken büro amirleri ile koordine kurarak Yurt Müdürüne bağlı olarak görev yapar.

Sağlık Ünitesi (Hemşiresinin Başlıca Görevleri Şunlardır :

a. Hemşire, revire gelen hastaların genel durumunu göz önünde bulundurmak suretiyle ruhsal ve genel alışkanlıklarını değerlendirir,

b. Moral gücünü olumlu yönde geliştirecek gerekli ortamı ve güveni sağlar,

c. Hastalara iyi muamele eder, onların sağlıkla ilgili problemlerini dinler, teselliye muhtaç olanlara yardımcı olur,

d. Hastaları daha sonra hekimlerce yapılacak muayene ve tedaviye hazırlamak için gerekli yardım ve işlemleri yapar,

e. Hemşire kendisine müracaat eden öğrenci veya personel hastalara ilk müdahaleyi yaptıktan sonra önemli belirtileri deftere kayıt ederek tansiyon, derece, ilk tedavi olarak ilaç, enjeksiyon, sıcak-soğuk tatbikat ve gerekli ise istirahat etmesini sağlar ve bu durumu takip eder,

f. Kontrolü icap eden öğrenci hastalarla yakından ilgilenir; Lüzumu halinde durumunu velisine bildirilmek üzere Yurt Müdürlüğüne raporla bildirir,

g. Kendisine gelen pansuman, enjeksiyon ve tedavileri bizzat yapar,

h. Saklanması sorumlu olduğu revir ilaçlarının sarfiyatını defter üzerinde gösterir. Tüketime göre zamanında raporla talepte bulunur,

ı. Hemşire kendisine teslim edilen demirbaş eşya ile alet, ilaç, vb. malzemeyi iyi bir şekilde muhafaza ve yerine göre kullanmakla yükümlüdür,

i. Bunların dikkatsizlik ve israf sureti ile boşa gitmesini önler,

j. Yurt mutfak, çay ocağı ve kantin personelinin rutin sağlık kontrolü hemşire tarafından yaptırılır,

k. Diyet uzmanının olmadığı veya bulunmadığı zamanlarda mutfak dezenfektasını ve gıda maddelerinin kontrolünü hemşire yapar,

l. Suların sağlık açısından kontrolü hemşire tarafından yaptırılır,

m. Salgın hastalıklara karşı gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak gerektiğinde ilk müdahaleyi yapar ve koruyucu önlemleri alarak yurt sorumlularına derhal haber verir,

n. Yurt Müdür ve Müdür Yardımcısının verdiği diğer emirleri yerine getirir.

III.BÖLÜM

Yurda Kabul Esasları

I. Kısım

Veli - Öğrenci Esasları - Kontenjan

Veli ile İlgili Esaslar

Madde 17 — Yurtlarda;

a. Emniyet Teşkilatında fiilen görev yapmakta olanların çocukları,

b. Emniyet Teşkilatında şehit olanların çocukları,

- c. Merhum olan mensuplarımızın geride kalan çocukları,
- d. Disiplinsizlik veya mahkeme karan ile ihraç edilmiş olanlar hariç, Emniyet Teşkilatından emekli olanların çocuklarının, barındırılması esastır.

Boş kontenjan bulunduğu takdirde teşkilat mensuplarımızın bakmakla yükümlü oldukları kardeşleri de yurtlardan faydalandırılabilir.

Öğrenci İle İlgili Esaslar

Madde 18 — Aşağıda belirtilen şartlara sahip olan öğrenciler yurtlara kabul edilirler.

- a. 25 yaşından büyük olmamak,
- b. Evli olmamak,
- c. Lisans veya lisans üstü (master) düzeyde öğrenimlerine başarı ile devam ediyor olmak,
- d. Velisinin, yurdun bulunduğu ilin belediye sınırları dışında ikamet etmesi veya görevli olması,
- e. Öğrencilik dışında herhangi bir işte çalışmamak.

Kontenjanlar

Madde 19 — Yurtların kontenjanı, yurt binasının kapasitesi ile sınırlıdır. Kontenjandaki artış veya her yıl boşalan miktar, Daire Başkanlığınca teşkilata duyurulur. Bu miktarın dışında öğrenci kabul edilemez.

II. Kısım

Müracaat Şekli ve Zamanı

Madde 20 — Yurtta kalmak isteyen öğrencilerin velileri, aşağıda belirtilen belgelerle Daire Başkanlığına müracaat etmek zorundadırlar.

Müracaat için gerekli belgeler:

- a. Bir adet dilekçe, (Velisi tarafından yazılmış)
- b. ÖSYM kazandı belgesi,
- c. Resmi kurumdan tasdikli nüfus cüzdan sureti,
- d. Görev belgesi, (Emekliler için ikametgah belgesi)
- e. Emekli kimlik kartı fotokopisi.

Müracaat Zamanı

Madde 21 — Yurtlardan ilk defa yararlanacak olanlar en geç Eylül ayı sonuna kadar Daire Başkanlığına dilekçe ile müracaat edeceklerdir.

Bir yıl önce yurttan kalan ve öğrenimlerini başarı ile devam ettiren öğrencilerden yurttan kalmak isteyenlerin, 1 - 30 Ağustos tarihleri arasında Daire Başkanlığına müracaat etmesi zorunludur.

Belirtilen tarihler arasında kayıt için müracaatta bulunmayanların müracaatları, ancak kontenjan kaldığı takdirde değerlendirilir.

Komisyon Teşkili ve Çalışmalar

Geçici Kayıt Kabul Komisyonu Teşkili

Madde 22 — Yurtlarda kalmak isteyen öğrenci velilerinin verdikleri dilekçeleri inceleyerek, kabul edilecek öğrencileri tespit etmek amacıyla Daire Başkanlığınca geçici kayıt-kabul komisyonu teşekkül ettirilir.

Komisyon, Eğitim Daire Başkanlığı Sosyal Tesisler ve Burslar Şubesi Müdürü ile Ankara Yüksek Öğrenim Öğrenci Yurdu Müdürü ve bu Müdürlüklerde görevli amir sınıftan tensip edilecek üçüncü üyeden oluşur.

Komisyonun Çalışma Şekli

Madde 23 — Komisyonunda görev alan Şube Müdürlerinden kıdemli olanı Komisyon Başkanıdır. Kararlar oy çokluğu ile alınır, oylamada çekimser kalınmaz.

Komisyon, üye tam sayısı ile toplanır. Eylül Ayının (15)'inden sonra çalışmaya başlar ve dilekçelerin incelenmesi sonuçlanıncaya kadar çalışmalarına devam eder.

Yurda Kabulde Öncelik Sırası

Madde 24 — Yurda kabul için yapılacak sıralamada aşağıda belirtilen öncelik sırası ve müracaat tarihi esas alınır. Kayıt yenileme talebinde bulunanların geçmiş yıldaki durumları dikkate alınarak, tutum ve davranışları iyi olmayanların kayıtları yenilenmez.

Yurda Kayıt Yaptırmada Öncelik Şu Sıraya Tabidir:

- a. Şehit, görevden dolayı yaralanan ve malulen emekliye ayrılan,
- b. Fiilen görevde iken vefat eden,

- c. III., II., I. Bölge illerde görev yapan (Bu madde uygulanmasında yazılış sırası aynı zamanda öncelik sırasını da ifade eder),
- d. Emekli iken vefat eden,
- e. Emekli Teşkilat mensuplarının çocukları.

IV. BÖLÜM

1. Kısım Kesin Kayıt

Kesin Kayıt İçin Başvuru Şekli ve Zamanı

Madde 25 — Yurda kabul edildiği kendilerine bildirilenler, aşağıda belirtilen belgeler ile en geç 15 Ekim tarihine kadar Yurt Müdürlüklerine müracaat ederek kesin kayıtlarını yaptırmak zorundadır..

Kesin listede olduğu halde, 15 Ekim tarihine kadar kaydını yaptırmayanların yerine sırasıyla yedekler alınır. Bu hususta hak iddia etmek mümkün değildir.

Kesin Kayıt İçin İstenecek Belgeler:

- a. Veli yüklenme senedi (Ek-2),
- b. Veli ve öğrenci müşterek yüklenme senedi (Ek-3),
- c. Kesin kayıt yaptırdıkları veya kayıt yenilettikten sonra okullarından alacakları öğrenim belgesi,
- d. Verem Savaş Dispanserinden alınacak rapor,
- e. (6) adet fotoğraf,
- f. İki adet, posta pullu ve adresli mektup zarfı,
- g. Yurt Müdürlüklerince istenilecek renk ve ebatta, pike, çarşaf, nevresim ve yastık yüzü.

Aidat ve Depozit

Aidat

Madde 26 — Aidat yurdun temizlik giderlerinin karşılanması amacıyla Vakıf Yönetim Kurulunca her öğrenci için tespit edilen aylık para miktarıdır.

Kahvaltı ve Yemek Giderleri

Madde 27 — Öğrenciler için yapılan kahvaltı ve yemek giderlerinin yarısı Vakıfça, diğer yansıda kendilerince karşılanır. Şehit teşkilat mensubu çocuklarının bu giderlerinin tamamı vakıfça karşılanır.

Depozit

Madde 28 — Depozit, öğrencilerin yurda vereceği zararlara veya sahibi bilinmeyen zararlardan payına düşen masraflar mahsup edilmek üzere, her yıl kesin kayıt esnasında peşin olarak tahsil edilen, miktar tespiti 29. maddeye göre yapılan paradır.

Depozit her yıl makbuz karşılığı yurt müdürlüğüne yatırılır. Alman depozit, öğrencinin yapacağı her türlü zararın karşılanmasında ve faili bulunmayan zararların eşit oranda ödenmesinde sarf olunur.

Sarf olunan miktar, her defasında tamamlattırılır. Depoziti tamamlamayan veya depozit miktarını aşan zararların belgelendirilmiş olan bedelini bir ay içinde ödemeyen öğrencinin velisine tebligat yapılır. Tebligatta belirtilen süre içinde ödeme yapılmazsa, öğrencinin yurtla ilişkisi kesilir.

Her yıl öğretim dönemi sonunda yurdun kapanması sebebiyle veya her hangi bir şekilde yurtla ilişkisi kesilen öğrenciye depozitinin kalan miktarı veya sarf edilmişse, tamamı imza karşılığı iade edilir.

Aidat ve Depozit Ücretlerinin Tespiti

Madde 29 — Aidat ve depozit ücretleri, Yurt Müdürlüklerinin Ağustos ayı içinde yapacakları tekliflere göre, Vakıf Yönetim Kurulunca tespit edilir.

Aidat Ödeme Şekil ve Zamanı

Madde 30 — Öğrenci ilk aidatını, yurda kesin kaydı yapılırken öder. Bundan sonraki aylara ait aidatlar ile yemek ücretlerini memur maaşlarının ödendiği günü takip eden ilk (15) gün içinde Yurt Müdürlüğünde bulunacak şekilde ikametgahta teslim kaydıyla posta ile gönderilir. Veya elden teslim edilir.

Yatırılan aidat iade edilmez, fazla yatırılan aidat bir sonraki aya devredilir. Birden fazla aidat bir defada ödenebilir.

Aylık aidatını ve yemek ücretini belirtilen süre sonuna kadar ödememiş olan öğrencilerin borcu, depozitinden mahsup edilir ve yurtla ilişkisi kesilir.

Aidatın Devam Edeceği Zamanlar

Madde 31 — Öğrencinin kesin olarak yurtla ilişkisi kesilmediği müddetçe aidat ödeme yükümlülüğü devam eder. Ancak, öğrencinin belgelendirilmiş bir mazereti sebebiyle yurttan 30 gün ve daha fazla bir süre ile ayrılması halinde dönüş tarihine kadar aidat tahakkuk ettirilmeyerek, dönüşü ayın ilk yarısında olursa tam, ikinci yarısında olursa 1/2 aidat alınır.

Yaz Tatilinde Kalacakların Masrafları

Madde 32 — Yurdun kapalı kalması gereken aylarda ikmal ve sair sebeple okuluna devam eden ve bu hususu belgelendiren öğrencilere yurtta kalma imkanı verilebilir. Bu takdirde, öğrencilerin yurtla ilgili her türlü masrafları kendilerine aittir. Bu süre 15 günü geçerse kendilerinden bir aylık aidat alınır. Bir aylık süreyi aşan fakat 45 güne ulaşmayan süreler için bir aylık, 45 günü geçen süreler için iki aylık aidat alınır.

II. Kısım

Yurttan Yararlanma Süresi

Yurtların Açılış ve Kapanış Tarihleri

Madde 33 — Yurtlar öğrenim ve sınav dönemlerinde hizmete açıktır. Tatil aylarında yurt binaları bir sonraki eğitim-öğretim yılına hazırlık için kapatılırlar.

Yurttan Yararlanma Süresi

Madde 34 — Yararlanma süresi öğretim yılı zamanına tekabül eden bir yıllık periyodu ifade eder. Bu itibarla, öğrencinin bir yıllık yurtta kalma süresi; Yurdun 33. maddede belirtilen, hizmete açık olduğu süre kadardır. Her öğretim yılı sonunda öğrencilerin yurtla ilişkisi kendiliğinden sona erer. Bir sonraki öğretim yılında da yurtta kalmak isteyen öğrenciler kayıt yenilemek zorundadırlar. Bu takdirde süre yine bir öğretim yılı kadardır.

Öğrencilerin öğrenimleri boyunca yurtlarda kalma süresi hazırlık sınıfı okuyanlar için en fazla 6 yıl, diğerleri için en fazla 5 yıldır. Bu süre içinde öğrenimlerini bitirmemiş olanların yurtla ilişkileri kesilir. Ara sınıflarda yurda girenlerin yurtta kalma süreleri ise, 4 yıllık normal eğitim süresinden geri kalan eğitim süresinin 1 yıl fazlası kadardır.

III.Kısım

Uyulması Gereken Kurallar

Yurda Giriş Çıkış Saatleri

Madde 35 — Yurtlar her gün saat 06.00'da açılır. Kapanış saatleri, şehrin özellikleri ile ulaşım durumu dikkate alınarak, kız öğrenciler için en geç 21.00, erkek öğrenciler için en geç 22.00 de olmak üzere Yurt Müdürlükleri tarafından belirlenir.

Sinema, tiyatro, sportif, sosyal ve kültürel faaliyetler için öğrencilere yurt yöneticilerinin gözetiminde topluca izin verilebilir.

Evcı Çıkmak

Madde 36 — Öğrenciler, velilerinin yazılı olarak muvafakat etmeleri ve kalacakları adresi belirtmeleri şartıyla evci çıkabilir.

Dönüşlerinde, evde kaldıklarına dair yanında kaldığı kişi tarafından verilen imzalı bir belgeyi yurt idaresine vermek üzere, Cuma, Cumartesi, Pazar, Dini ve Milli Bayram günlerinde, genel tatil günlerinde yurdun bulunduğu şehirdeki veya günü birlik gidip gelebilecekleri uzaklıkta çevre il ve ilçelerdeki yakın akrabalarına ve aile dostlarına evci olarak gidebilirler.

Mazeret İzni

Madde 37 — Öğrencilerin kabul edilebilir mazeretleri sebebiyle, dilekçeyle başvurmaları halinde, Yurt Müdürünün oluru ile verilen izindir.

Cezalar

Madde 38 — Yönetmelikte yazılı olan hususlara riayet etmeyen, yasaklara uymayan, kurum içinde ve dışında öğrenciye yakışmayan tutum ve davranışta bulunan öğrencilere aşağıdaki disiplin cezaları verilir.

- a. Uyarma,
- b. Kınama,
- c. Yurttan geçici çıkarma,
- d. Yurttan süresiz çıkarma,
- e. Fena davranış puanı.

Uyarma ve kınama cezaları yaptığı suçtan dolayı öğrenciye ikaz, bir daha suç işlememesi için dikkatli olmasını ihtar etmektir.

Yurttan geçici çıkarma, öğrencinin 1 haftadan 1 aya kadar yurttan uzaklaştırılmasıdır. Öğrenci bu ceza kendisine tebliğ edildiğinde derhal yurdu terk etmeye mecburdur.

Yurttan süresiz çıkarma, öğrencinin yurtla ilişkisinin tamamen kesilmesidir; öğrenci, bu ceza kendisine tebliğ edildiğinde derhal yurdu terk etmeye mecburdur. Bu şekilde yurttan çıkarılan öğrenci, gelecek yıllarda da genel Müdürlüğe ait yurtlardan faydalanamaz.

Verilen cezalar, öğrenci ve velisine yazı ile tebliğ edilerek, öğrencinin siciline işlenir.

Uyarma

Madde 39 — Uyarma cezasının verilmesini gerektiren haller şunlardır:

- a. Ziyaretçileri bu amaçla ayrılmış yer ve zamanlar dışında kabul etmek,
- b. Yemekhane, yatakhane, okuma odası ve salonları, koridorlar gibi genel yerlerde gürültü yapmak ve yüksek sesle konuşmak,
- c. Yurt içinde laubali hareketleri alışkanlık haline getirmek, yatakhane haricinde pijama, gecelik ve yurt içinde giyilmesi yasaklanmış kıyafetle dolaşmak,
- d. Yatağını düzeltmemek, elbise ile yatağa yatmak veya ayakkabılı olarak yatağa uzanmak, dolabını düzensiz ve kirli tutarak, içinde yiyecek maddeleri bulundurmamak,
- e. Yurt bina ve eşyasının temizliğine özen göstermemek, yerlerini değiştirmek,
- f. Yurdun içinde omuzda ceket ve pardösü vs. taşımak,
- g. Yurt içinde, yurt idaresince tayin ve tespit edilmiş yerlerden başka yerlere ilan yapıştırmak,
- h. Yurt Müdürlüğüne yasaklanmış yerlerde sigara içmek,
- ı. Genel kaidelere uymayan davranışlarda bulunmak.

Kınama

Madde 40 — Kınama cezasının verilmesini gerektiren haller şunlardır:

- a. Yatakhane, yemekhane, banyo ve okuma salonları ile diğer çalışma dinlenme, spor alanı ve salonlarına girip çıkmada zaman çizelgesine uymamak,
- b. Yurttan ayrılırken, ya da yurt yönetimince gerekli görülen zamanlarda dolap, sandık ve bavul gibi özel eşyalarını, yurt yönetiminin kontrolüne açık bulundurmamak,
- c. Yurtta, yemekhane ya da yurt idaresinin göstereceği yerlerden başka yerlerde yemek çay, kahve gibi şeyler hazırlamak,
- d. İzinsiz olarak mevcut elektrik tesislerine ilave tesisler yapmak, radyo ve cereyan sarfını gerektiren diğer elektrikli cihazlar kullanmak,
- e. İdarenin telefonları ile izinsiz konuşmak,
- f. Yurt hizmet personeline, özel işlerde kullanmak veya buna zorlamak,
- g. Yurtta bulunması gerekli zamanlarda, izinsiz olarak yurttan ayrılmak veya geç gelmek,
- h. Başkasına ait eşyayı izinsiz kullanmak ve yatakhane arkadaşları ile geçimsizlik yapmak,
- i. Yurt idaresine yanlış bilgiler vermek, beyannameleri yanlış doldurmak, yalan söylemek,
- j. Yurt içinde kumar aletleri ile oyun oynamak, oynatmak veya bulundurmamak,
- k. Yurda gelmeyip geceyi izinsiz olarak dışarıda geçirmek,
- l. İki defa uyarma cezası almak,
- m. Banyo ve tuvalet kapılarına, soyunma dolaplarına çirkin yazılar yazmak, resim yapmak veya asmak,
- n. Yukarıda yazılanlar dışında ve bunlara benzer davranışlarda bulunmak.

Yurttan Geçici Çıkarma

Madde 41 — Yurttan geçici çıkarma cezasını gerektiren davranışlar şunlardır :

- a. Yurt idarecilerine ve personeline karşı tahkir ve tehdit edici sözlü veya yazılı beyanda bulunmak veya karşı gelmek,
- b. Alkollü içki almış olarak yurda gelmek veya yurt içinde alkollü içki içmek veya bulundurmamak, sarhoşluk sebebiyle yurt içinde huzur bozucu davranışlarda bulunmak,

- c. Yurdun herhangi bir yerine adap ve ahlaka aykırı yazı yazmak, resim yapmak veya asmak,
- d. Yurt idaresinin astığı ve müsaadesi ile asılmış emir ve ilanları koparmak, yırtmak, değiştirmek,
- e. Yurt içinde arkadaşlarını ya da başkalarını dövmek, sövmek, küçük düşürmek veya hakaret etmek,
- f. Yurda ait eşya ve malzemeleri izinsiz olarak dışarıya çıkarmak,
- g. Yurda yatılı misafir kabul etmek,
- h. Yasaklanmış yayınları yurda sokmak veya sokmaya çalışmak,
- i. Siyasi ve ideolojik sözlü propaganda yapmak,
- k. Bulundurulması uygun olmayan kitap, dergi vs. yayın araç ve gereçleri yurda getirmek, arkadaşlarına dağıtmak veya göstermek,
- l. Yurt idaresince ilan olunan ve verilen emirlere uymamak,
- m. Yemek ücretini, aidatını vs. ödentileri vaktinde yapmamak,
- n. iki defa kınama cezası almış olmak,
- o. Yukarıda yazılanlar dışında ve bunlara benzer davranışlarda bulunmak.

Yurttan Süresiz Çıkarma

Madde 42 — Yurttan süresiz çıkarma cezasını gerektiren haller şunlardır:

- a. Yurtta hırsızlık yapmak,
- b. Yurtta görevli kişileri tehdit etmek, fiili tecavüz veya müessir fiilde bulunmak ve bu davranışlarında ısrar etmek,
- c. Yaralama, sahtekarlık, zimmet, irtikap, rüşvet, inancı kötüye kullanma gibi kanuni cezayı gerektiren suçları işlemek veya böyle bir suçtan hükümlü olmak,
- d. Yurdun içinde ve dışında iffete aykırı harekette bulunmak,
- e. İçki içmeyi ve kumar oynamayı, yurda sarhoş gelmeyi alışkanlık haline getirmek,
- f. Yurdun içinde kesici, delici veya patlayıcı silahlarla herhangi bir kimseyi yaralamak,

- g. Boykot veya işgal gibi davranışlarda bulunmak, arkadaşlarını toplu olarak yöneticilere karşı eyleme geçirmek veya teşvik veya tahrik etmek,
- h. Siyasi nitelikte bildiri dağıtmak, afiş asmak veya yazı yazmak,
- i. İdeolojik ayrılıklar nedeniyle olay çıkarmak, her türlü şiddet eylemine başvurmak veya ideolojik gruplar oluşturmak, bunlara katılmak, liderlik etmek,
- k. Uyuşturucu madde kullanmak ve bulundurmak,
- l. İki defa yurttan geçici çıkartma cezası almış olmak,
- m. Yukarıda yazılanlar dışında ve bunlara benzer davranışlarda bulunmak.

Fena Davranış Puanı

Madde 43 — Öğrencilerin, kötü davranışlarının daha müessir bir şekilde ceza ile değerlendirilerek iyi bir disiplinin tesir olunması bakımından her Öğrenci için bir yıllık olarak davranış notu tespit edilmiştir. Bu not 100 puandan oluşur. Bir yıllık süre içinde aldığı fena davranış puanlarıyla bu davranış notunu sıfırlayan öğrenciler için, bu notun sıfırlanmasını sağlayan cezalar uzaklaştırmayı gerektirmiyorsa bile, öğrenci bu sebeple iki ay süre ile yurttan uzaklaştırılır.

Fena Davranış Puanı Cezası Verilmesini Gerektiren Haller Şunlardır:

- a. Uyarma cezası alan her öğrenciye bu cezasına ilaveten her seferinde 15 puan "Fena Davranış Puanı",
- b. Kınama cezası alan her öğrenciye bu cezasına ilaveten her seferinde 35 puan "Fena Davranış Puanı",
- c. Yurttan geçici çıkartma cezası alan her öğrenciye bu cezasına ilaveten her seferinde 50 puan "Fena Davranış Puanı", cezası verilir ve bu puanlar davranış notundan düşülür.

Disiplin Soruşturması

Madde 44 Bir kural ihlalinin meydana geldiğinin doğrudan doğruya; ihbar veya şikayet üzerine anlaşılması halinde, ilgili öğrenciler hakkında soruşturma açılmasına, resen ceza yetkileri saklı olmak kaydıyla, yurt müdürünce karar verilir ve konunun soruşturma işlemleri özlük işleri Büro Amirliğince tamamlanır.

Tamamlanan Soruşturma Dosyası Üzerinde Yurt Müdürü;

- a. Resen ceza takdiri,
- b. Öğrenci disiplin kuruluna sevk,

Hallerinden herhangi birinin kararını vererek dosyayı özlük işleri büro amirliğine iade eder.

Öğrenci disiplin kuruluna sevk kararının verilmesi halinde dosya en geç (5) gün içinde fezlekeli olarak adı geçen kurula sevk edilir.

Öğrenci Disiplin Kurulu

Madde 45 — Yurtta barındırılan öğrencilerin bu Yönetmelik hükümlerine aykırı olan tutum ve davranışlarından dolayı, bu Yönetmeliğe göre uygulanacak disiplin cezaları öğrenci disiplin kurulunca verilir.

Öğrenci disiplin kurulu, yurt müdürünün başkanlığında özlük işleri büro amiri ile iç hizmetler büro amirinden oluşur.

Öğrenci Disiplin Kurulunun Çalışma Usulü

Madde 46 — Öğrenci Disiplin Kurulu, başkanın çağrısı üzerine toplanır ve çoğunlukla karar verir. Çekimser oy kullanılmaz.

Kurul, kurula sevk edilenlerin yazılı veya sözlü olarak son savunmalarını alır. Yazılı savunma üç gün içinde verilmezse, savunma hakkında vazgeçilmiş sayılır.

Kurul, öğrencilere ceza verirken, disiplin ihlali sayılan davranışın mahiyetine, önemine, öğrencilerin yurdun içindeki ve dışındaki genel ve ruhsal durumuna bakarak, yurtta disiplin konusunda bir öğrenci kamuoyu oluşturacak şekilde karar verir.

Kurula havale edilen işler en geç 15 gün içinde karara bağlanır, kurul kararlarına itiraz edilemez. Çeşitli suçların işlenmesi halinde disiplin kurulu her suç için ayrı ceza verir.

Kurul kararları gerekçeli olarak alınır ve özel defterine yazılır.

Cezaların Kayıtlara İşlenmesi

Madde 47 — Disiplin kurulunca ve resen verilen cezalar, öğrencinin şahsi dosyasında muhafaza edilir.

Öğrencinin bir öğrenim döneminde aldığı disiplin cezaları diğer dönemlere intikal ettirilerek, yurtta bulunduğu müddetçe alacağı yeni cezalarla birleştirilir.

Disiplin Cezası Verme Yetkisi

Madde 48 — Bu Yönetmelikte belirtilen disiplin suçlarını işleyen öğrenciler hakkında karar almaya ve bu Yönetmelik hükümlerine göre ceza vermeye yurt öğrenci disiplin kurulu yetkilidir.

Ayrıca, yurt müdürü uyarma cezasını, Daire Başkanı ve Genel Müdür uyarma ve kınama cezalarını resen verebilir.

Öğrenci disiplin kurulunca verilen, yurttan süresiz çıkartma cezası hariç, diğer cezalar Daire Başkanının onayı ile, yurttan süresiz çıkarma cezası ise Genel Müdürün onayı ile kesinleşir.

Daire Başkanı veya Genel Müdür cezayı bir alt dereceye indirebilir veya yeniden görüşülmek üzere yurt öğrenci disiplin kuruluna iade edebilir.

V. BÖLÜM

Mali İşler

Bütçe

Madde 49 — Yurt Müdürlüklerince hazırlanan yıllık tahmini masraf bütçeleri her yıl en geç 1 Aralık tarihine kadar Daire Başkanlığında bulundurulur. Daire Başkanlığınca Vakfa gönderilir.

Aylık Gider Çizelgesi

Madde 50 — Yurt Müdürlüklerince her ay aylık giderleri belirten çizelge düzenlenir. Bu çizelgede gider maddeleri ayrı ayrı gösterilir. Bir evvelki ayın gelir ve giderlerine ait belgelerle birlikte, bu çizelgeyi de ihtiva eden mahsup dosyaları, takip eden ay içinde Daire Başkanlığında bulundurulur.

Satın Alma Komisyonu

Madde 51 — Yurdun ihtiyacını karşılamak üzere yapılan her türlü alımlar satın alınan komisyonunca yürütülür. Satın alma komisyonunca düzenlenen satın alma kararları yurt müdürünce onaylanır.

Satın alma komisyonu, yurt müdürü tarafından görevlendirilen bir amir, bir memur ve öğrencilerin kendi aralarından seçeceği bir öğrenci temsilcisi olmak üzere üç kişiden teşekkül eder. Yurtta görevli bulunan diyet uzmanı gıda kontrolü bakımından komisyonun tabii üyesi olup bu yöndeki sorumluluk kendisine aittir.

Toptan Alımı ar

Madde 52 — Toptan alımlar, tahakkuk memurunun gerekçesi ve yurt müdürünün onayı ile satın alma komisyonunca pazarlık suretiyle yapılır.

Depolandığında bozulma, çürüme, küflenme ve fire verme özellikleri olan maddelerin toptan alımı yapılmaz.

Perakende Alımlar

Madde 53 — Perakende alımlar ve günlük tabela muhteviyatına dahil gerekli ikmal maddeleri satın alma komisyonu tarafından pazarlık suretiyle piyasadan temin edilir.

Demirbaş Alımı

Madde 54 — Demirbaş eşya ve malzemeler, yurt müdürünün onayı ile satın alma komisyonu tarafından pazarlık veya teklif usulü ile yapılır.

VI. BÖLÜM

Çeşitli Hükümler

Kantin Hizmetleri

Madde 55 — Yurtlarda açılacak kantinler, Emniyet Teşkilatı Kantin Yönetmeliği hükümlerine göre açılır ve yönetilir.

Öğrencilere İlişkin Sağlık İşleri

Madde 56 — Hastalanan öğrenci derhal yurt müdürlüğüne (sağlık ünitesi) ne müracaat etmek zorundadır. Hasta öğrenci yurt müdürlüğünün bulunduğu şehirdeki en yakın resmi sağlık kurumuna müracaat ettirilir. Resmi Sağlık Kurumu olmadığı takdirde serbest çalışan tabibe müracaat ettirilebilir. Ancak nakil ve tedavi için masraf yapılmışsa bu masraflar öğrencinin kendisine aittir.

Yurt Müdürlüğü, hasta öğrenciyi sağlık kurumuna intikal ettirmek suretiyle sadece yardım yapar. Tedavi ve muayene masraflarını karşılamaz.

Hasta öğrenci, muayene sonucunu vakit geçirmeden yurt müdürlüğüne bildirmek zorundadır. Hastaneye yatırılan öğrencilerin durumu, yurt müdürlüğünce velilerine duyurulur.

Hasta olduğu halde idareye müracaat etmeyen öğrencinin bu hastalığını gören öğrenciler durumu yurt müdürlüğüne bildirmek zorundadır.

Denetim

Madde 57 — Yurtlar, 17 Mart 1989 tarih ve 20111 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren "Öğrenci Yurtları ile Benzeri Kurumların Açılması, İşletilmesi ve Denetlenmesi Hakkındaki Yönetmelik" hükümlerine istinaden, Milli Eğitim Bakanlığınca yılda en az bir defa, Bakanlığın vereceği talimata uygun olarak mülki amirler tarafından yılda en az üç defa denetlenir.

Ayrıca, Genel Müdürlük ve Daire Başkanlığının görevlendireceği görevliler tarafından her zaman denetlenebilir.

Öğrenci Nöbetleri

Madde 58 — Yurtta mevcut öğrenciler arasında, yurt sıra numarasına göre nöbetçi öğrencilik görevi düzenlenir. Böyle bir düzenleme ile kendisine görev verilen öğrenciler bu görevi yapmaya mecburdur.

Nöbetçi öğrencilik görevi, nöbetçi amirliğine bağlı olarak akşamları saat 17.30 da başlar. Yurt yoklamasının verilmesi ile birlikte sona erer. Ancak öğrencilerle ilgili herhangi bir durum sebebiyle nöbetçi öğrencinin gerekli bilgi ve görgüsünden yararlanmak bakımından nöbetçi amirliğince bu görev, icap eden zamana kadar uzatılabilir. Her hal ve şartta bu uzatma işlemi, öğrencinin istirahatini engelleyecek şekilde olamaz.

Nöbetçi öğrenciler, öğrenci temsilcisi olarak yemek ve kahvaltının tevzinde bulunmak ve öğrenci yat yoklamasını nöbetçi memura vermekle ödevli olup, bu cihetle nöbetçi öğrenciler, yurt nöbetçi memurunun yardımcısı sayılırlar. Bu bakımdan diğer öğrencilerin kendilerine itaat etmeleri mecburidir. Aksi halde itaatsizlik, yurt görevli personeline yapılmış gibi kabul edilerek, ilgilisi hakkında buna göre işlem yapılır.

Tutulacak Defter, Fiş, Cetvel ve Kartlar

Madde 59 — Emniyet Teşkilatı Yüksek Öğrenim Öğrenci Yurtlarında aşağıda gösterilen defter, fiş, cetvel ve kartlar tutulur.

Tutulacak Defterler

1. Kasa Defteri: Yurt Müdürlüğü kasasına giren ve çıkan paraların girdi ve çıktısını tespit ve kasada ne kadar para bulunduğunu gösteren defterdir.

2. Ambar Esas Defteri: Ambarda bulunması gereken eşya, malzeme ve gıda maddelerinin kaydında kullanılan defterdir.

a. Eşya Esas Defteri: Ambarda bulunması gereken eşya ve malzemenin kaydında kullanılan defterdir.

b. Gıda Esas Defteri: Öğrenci iâşesinde kullanılacak gıda maddelerinin kaydında kullanılan defterdir.

3. İş Ocakları ve Kantin Hasılatı Teslim Defteri: İş ocaklarından ve kantinden elde edilen kazancın teslimatı için kullanılan defterdir.

4. Öğrenci Aidat Defteri: Öğrencilerden alınması gereken aidatların alındığını ve sarfını gösteren defterdir.

5. Öğrenci Depozito Alım ve Sarf Defteri: Öğrencilerden alınması gereken depozitoların alındığını ve icabına göre sarfını gösteren defterdir.

6. Demirbaş Kayıt Defteri: Yurt Müdürlüğünün her türlü demirbaş kaydını gösteren defterdir.

7. Bütçe Hesabı Defteri: Yurt Müdürlüğünün yıllık giderlerinin tespitinde kullanılan defterdir.

8. Kantin İşletme Defteri: Kantine giren ve satılan malların durumunu tespit etmek amacıyla kullanılan defterdir.

9. Diğer İş Ocakları İşletme Defteri: Kantin dışında kalan çay ocağı, boyahane, berber hane gibi iş ocaklarının işletmesini gösteren defterdir.

10. Kantin ve İş Ocakları Ambar Defteri: Kantin ve diğer iş ocaklarının eşya, malzeme ve gıda maddelerinin, kayıt, sayım ve satıldığının tespiti için kullanılan defterdir.

11. İş Ocakları Kâr-Zarar Hesabı Defteri: İş ocaklarının kâr ve zararının tespitinde kullanılan defterdir.

12. Kütüphane Kayıt Defteri: Kitaplığa giriş yapılan kitapların demirbaş kaydının yapıldığı defterdir.

13. Kütüphane Ödünç Kitap Verme Kayıt Defteri: Kitaplıktan okuyucuya ödünç verilen kitapların kaydını gösteren defterdir.

14. Disiplin Kurulu Karar Defteri: Öğrenciler hakkında disiplin kurulunca alınan kararların kaydedildiği defterdir.

Tutulacak Fiş, Kart ve Cetveller

a. Öğrenci Fişi: Kayıt sırasında her öğrenci için iki nüsha düzenlenerek bir nüshası öğrencinin şahsi dosyasına konulan, ikinci nüshası

Türk Polis Teşkilatını Güçlendirme Vakfı Başkanlığına gönderilen ve öğrencinin dosya kimlik özetini içeren fiştir.

b. Eşya ve Malzeme Kayıt Kartı: Satın alınan veya yurda bağışta bulunulan her cins eşya ve malzemenin muntazaman kaydedildiği bir karttır.

c. Oda Demirbaş Döşeme Cetveli: Bütün bölümlerdeki eşyanın kayıtlandırıldığı bir cetvel olup, ilgili odanın en uygun yerine çerçeve içinde asılır.

d. Günlük Kiler Kartı: Toptan ve perakende alınan her türlü yiyecek maddelerinin giriş ve çıkışının kaydedildiği bir karttır.

Teşkilat Mensuplarının Misafir eten Yatırılması

Madde 60 — Yurdun tatil edildiği dönemlerde olmak kaydıyla; Teşkilat mensuplarının Moral Eğitim Merkezi (Polis evinde yer bulunmaması halinde ve müracaatı üzerine polis evlerinde uygulanan yatak ücreti çerçevesinde, ücreti karşılığında ve makbuz verilmek suretiyle, Teşkilat mensuplarının ve refakatindeki aile fertlerinin yurtda yatırılması mümkündür.

Bu yolla sağlanan gelirler, yurt temizlik vesaire bakım-onarım giderleri ile bu hizmetin ifası için gerekli çarşaf, nevresim ve benzeri örtülerin satın alınmasında kullanılabilir.

VII. BÖLÜM

Son Hükümler

Hukuki Dayanak

Madde 61 — Bu Yönetmelik Türk Polis Teşkilatını Güçlendirme Vakfı senedinin 7. maddesine dayanılarak çıkarılmıştır.

Yürürlük

Madde 62 — Bu Yönetmelik onaylandığı tarihte yürürlüğe girer.

Yürütme

Madde 63 — Bu Yönetmelik hükümlerini İçişleri Bakanı yürütür.

(Bakanlık Makamının 20.8.1990 tarihli onaylarıyla yürürlüğe konmuştur.)

DÜZELTME

387 sayılı Türk idare Dergisinin,

— 199'uncu sayfa 35 inci satırdaki tarih,
"31.12.1992"

— 201'inci sayfa 22 nci satırı,

"için hemen bugün tam üyelik diye bir şey söz konusu değildir. Türkiye için tam üyelik perspektifinde kendisini düzenlemek..."

— 244 üncü sayfa 13 üncü satır,

"T.B.M.M. ce 1924 yılında kabul olunan Anayasa (91 sayılı Teşkilatı...)"
şeklinde olacaktır. Düzeltir özür dileriz.

TÜRK İDARE DERGİSİ