

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL :63

MART 1991

SAYI : 390

İÇİNDEKİLER

Osman MERİÇ	Danıştay ve İdari Yargılama Usulü Kanunlarındaki Değişikliklerin Belediye Organlarına Sağladığı Yargı Güvencesi	1
Şevki PAZARCI	Mülki İdare Amirlerinin Komisyon Halinde Uygulayacakları İdari Para Cezaları	11
Ahmet ÖZER	Genel İdare ve Yerel Yönetimler Arasında Görev, Yetki ve Kaynak Bölüşümü	21
Fikri GÖKÇEER	Tüketicinin Korunmasına İlişkin Gelişmeler	59
Doç. Dr. Rezan TATLIDİL	Tüketim Mallarında Tüketicinin Korunması ve Kadının Fonksiyonu	75
Mustafa TAMER	Türkiye’de Bölge Valiliği Sisteminin Uygulanabilirliği	85
Dr. Turan GENÇ	Trafikte Polis - Halk İlişkileri	143
Fazlı DEMİREL	Sivil Savunmaya İlişkin Yeniden Düzenleme Çalışmaları	151
M. Kemal ÖKTEM	Türk Kamu Yönetiminde İnsangücü Planlaması Uygulamaları	163
Enis YETER	Bir Mahalli İdare Birimi Olarak “Federal Almanya’da İlçe Yönetimi”	199
Kadir KOÇDEMİR	Kültür Varlıklarımızın Korunmasında Müzecilik ve Açık Hava Müzeleri Uygulaması	215
Orhan KIRLI	İdari Haberleşmede Mevcut Problemler ve Araştırmalar	227
Hidayet ÜNAL	Kamu Hukuku	245
MÜLKİ İDAREDE İZ BIRAKANLAR		
Mehmet ALDAN	Ahmet Cevdet PAŞA	277
HABERLER	İçişleri Bakanlığı’ndan Haberler	289
MEVZUAT		
Berrin UYANIK	1 Ocak 1991 - 31 Mart 1991 Tarihleri Arasında Resmi Gazete’de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat.....	293

- İDARECİLER,

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

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

DANIŞTAY VE İDARİ YARGILAMA USULÜ KANUNLARINDAKİ DEĞİŞİKLİKLERİN BELEDİYE ORGANLARINA SAĞLADIĞI YARGI GÜVENCESİ

Osman MERİÇ

Konunun evveliyatını bilmeyenler işbu yazının başlığını anlamakta güçlük çekerler. Hatta hangi güvence diye sorabilirler. Fakat belediye başkanlarının düşürülmeleri ve belediye meclislerinin feshi konularının Cumhuriyetin ilânından beri geçirmiş olduğu safhalara bir göz atmak bu tereddütü giderir.

1868 yılında kurulan ve İstanbul'da çalışmalarını sürdüren Danıştay, 4 Kasım 1922 tarihinde bütün merkez daireleri gibi faaliyetini durdurmuş, fiilen ortadan kalkmış, savaşı müteakip 1925 yılında çıkarılmış bulunan (669) sayılı Kanunla yeniden kurularak Ankara'da çalışmalarına başlamıştır.

Bu kanunla yapılan düzenleme zamanla yetersiz hale gelince yeniden hazırlanmış bulunan "Şûrayı - Devlet Kanunu (Danıştayın o zamanki adı/Devlet - Şûrasıdır) tasarısı 3.4.1935 tarihinde meclise sunulmuş, tasarı kanunlaşarak 3546 sayı ile yayınlanmıştır.

1961 Anayasası çıkıncaya kadar uygulaması, zaman zaman yapılan bazı değişikliklerle devam eden bu kanunda, yeni anayasanın getirmiş olduğu ilkeler doğrultusunda yeniden ele alınması zarureti doğmuş ve bunun üzerine hazırlanmış bulunan tasarı da 10.6.1963 tarihinde Bakanlar Kurulunca Millet Meclisine sunulmuş ve kanunlaşarak 521 sayı ile "Danıştay Kanunu" adı ile yayınlanmıştır.

1961 Anayasasının Yürütmeye karşı bir tepki Anayasası olduğu ve bu bakımdan getirmiş olduğu ilkelerin Yasama, Yürütme ve Yargı kuvvetleri arasındaki dengeyi bozduğu böylece yürütmeyi güçsüz bıraktığı görüşü benimsendiğinden 12 Eylül Askeri Yönetimince gerçekleştirilmiş bulunan 1982 Anayasasının telkin ettiği ilkelerin ışığında İdarî Yargıyı yeniden düzenleme lüzum ve zarureti belirmiş, bunun üzerine yeni bir Danıştay kanunu ile birlikte, İdarî yargının alt derece mahkemelerinin kuruluşunu gerçekleştiren Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluş Kanunu ve İdarî Yargılama Usulü Ka-

nunu çıkarılarak 1982 yılında yürürlüğe konmuşlardır. Yeni kanunların kanun numaraları sıra ile 2575, 2576 ve 2577 dir.

Bu izahattan da anlaşılacağı üzere Cumhuriyet Danıştayı geçen 68 yıl zarfında genel düzenleme bakımından dört safha geçirmiştir. Bu düzenleme ile ilgili ana kanunlarda zaman zaman zaman değişiklikler yapılmış ve halen de yapılmaktadır.

Yazımızın konusunu teşkil eden belediye başkanlarının düşürülmeleri ve belediye meclislerinin feshi konulan ise ilk defa 1930 yılında yayınlanmış bulunan 1580 sayılı Kanunda yer almışlardır.

Belediye Kanununun 61 inci maddesi, belediye meclisi üyelerince başkana yöneltilen gensorulara başkanca verilen cevabın,

76 ncı maddesi de yıllık toplantı dönemi başında okunan yıllık icraat raporuna tevcih edilen eleştirilere başkanca verilen izahatın, kâfi görülmemeleri halinde, Belediye Meclislerinin salt çoğunluğunca yetersizlik kararı verilebileceği, bunlardan il belediye başkanları hakkındaki yetersizlik kararlarının İçişleri Bakanlığınca, ilçe ve diğer kasabalar belediye başkanları hakkındaki yetersizlik kararlarının da valilerce tasdik edilmesi halinde belediye başkanlarının düşeceği,

91 inci maddesi de, görevden mütevellit bir fiilden dolayı hafif hapis veya hapis ile mahkûm olan ve seçilme niteliklerini kaybeden başkanların başkanlıktan düşeceği,

53 üncü maddesi de maddede sayılan hallerin gerçekleşmesi halinde Bakanlar Kurulu veya Danıştay kararı ile meclislerin feshedilebileceği, hükümlerini ihtiva etmekte idi.

Bu uygulama 1961 Anayasasına kadar devam etmiştir. Ancak bu anayasanın 114 üncü maddesiyle getirilmiş bulunan "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır." ve yine 116 ncı maddesinde yer almış bulunan "Mahalli İdarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazlarının çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur." ilkeleri üzerine durum değişmiş, bu ilkelerin telkin ettiği özerklik esprisi ile uyum sağlamak için yukarıda zikrettiğimiz Belediye Kanunu maddeleri 1963 yılında değiştirilerek, belediye meclislerince verilecek yetersizlik kararları için uygulanan salt çoğunluk yerine 2/3 oranı kabul edilmiş, evvelce İçişleri Bakanının (İl merkezi belediye başkanları için) veya Valilerin (İlçe ve diğer kasaba belediye başkanları ile ilgili olanlar) onayı ile kesinleşen düşme kararları için son sözü söylemek yani meclislerce verilen yetersizlik kararlarının Danıştayca tasvibi halinde kesinlik kazanacağı hükümleri getiril-

miştir. Belediye meclislerinin feshine karar verme yetkisi de Danıştaya bırakılmıştır.

1964 yılında yine Anayasa esprisine uygunluğu sağlamak amacıyla 3546 sayılı Şûrayı - Devlet Kanunu kaldırılarak onun yerine 521 sayılı "Danıştay Kanunu" yürürlüğe konmuştur.

Ancak Anayasa ilkelerine ve Danıştay Kanununda ve Belediye Kanununda yapılan değişikliklere rağmen belediye başkanlarının düşürülmesi ve belediye meclislerinin feshi konularında, bu değişikliklerin yürürlüğe girmesinden sonra da bir müddet yargısal denetim gerçekleşmemiştir.

Şöyle ki, 1935 yılında yayınlanmış olan 3546 sayılı Şûrayı - Devlet Kanununda bununla ilgili olarak ikinci Dairenin görevleri sayılırken "Belediye Kanunu ile Danıştaya verilip idare davalarına konu olmayan işleri" denilmiş, sonradan bu görev de üçüncü daireye aynen devir edilmiş, İkinci ve Üçüncü Daireler Danıştayın o zaman İdarî dairelerinden madut oldukları için vermiş bulundukları kararlarda İdarî nitelikte kabul edildiğinden, düşürülme ve fesih olayları da bu mahiyette telâkki edilmiş, birazda İdarî yargı bilincinin gerektiği şekilde gelişmemiş olmasından dolayı İkinci ve Üçüncü Daireler tarafından verilmiş olan düşürülme ile ilgili kararlara karşı dava açmak suretiyle yargı denetiminden yararlanma akla gelmemiştir.

Hatta 1961 Anayasasının getirdiği "İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır." hükmüne rağmen 1964 yılında yayınlanan 521 sayılı Danıştay Kanunu da düşürülme ve fesih işlemleri için yargısal nitelikte bir denetimi öngörmemiş, 1936 yılında çıkarılmış bulunan Şûrayı - Devlet Kanunu da, 2 nci Dairenin görevleri meyanında "Belediye Kanunu ile Danıştaya verilip İdarî davaya konu olmayan işleri" ibaresini Üçüncü Dairenin görevleri meyanına aynen koymakla yetinmiş, her ne kadar Danıştay Kanunu ile yeni ihdas edilmiş olan Dava Daireleri Kurulunun görevleri meyanında "Danıştay İdarî Dairelerinden veya Genel Kurulundan verilen kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemler hakkında açılan davaları" görmek diye bir hüküm yer almış ise de düşürülme ve fesih bunun kapsamında bir konu olarak telâkki edilmemiş, 1964 yılını izleyen 8-10 yıldan sonra Dava Daireleri Kurulu ancak açılan bazı davalar münasebetiyle konunun 1971 ve 1972 yıllarında farkına varmış ve 3 üncü Dairece verilip Genel Kurulca da tasvip olunan düşürülme kararlarının İdarî nitelikte oldukları, bu bakımdan bunların dava konusu olabilecekleri görüşü kabul edilmiştir. (5.3.1971 gün ve E. 1971/ 64, K. 1971/2146 ve 24.3.1972 gün ve E. 1970/195, K. 1972/241 sayılı kararlar.)

Böylece Anayasasının, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu ilkesine rağmen Danıştay yıllardan beri bu konuda devam edip gelen İdarî daireler kararı ile başkanlıktan düşürme uygulamasını devam ettirmiş ve bu uygulamanın devam ettiği 8-10 yıl zarfında bu konuda verilmiş bulunan kararlar, ilgililerin mağduriyeti pahasına, yargı denetimi dışında kalmıştır.

Nihayet düşürülme ve fesih işlemlerini yargı denetimine tabi tutma lüzum ve zaruretinin belirmesi üzerine 521 sayılı Danıştay Kanununda 1740 sayılı Kanunla değişiklik yapılmış ve bu değişiklik sırasında Onbirinci Dairenin görevleri ile ilgili 40 ıncı maddenin (B) fıkrasına "Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusuna" ilişkin davaları çözümleme hükmü konarak görev bu daireye verilmiştir. Aynı maddenin sonuna da "B bendine göre bakılan işlerde, yetkili mercilerden gönderilen dosyalar, belediye başkanlarının düşmesi işlemine ilişkin ise, belediye başkanlarının, belediye meclislerinin veya il genel meclislerinin feshi işlemine ilişkin ise meclis başkan vekilinin savunmaları onbeş gün içinde alındıktan sonra tekemmül etmiş sayılır ve kanunlarda gösterilen karar süreleri, bu tarihten itibaren işlemeye başlar. Karar dosya üzerinden verilir. Bu kararlara karşı kanun yollarına başvurulamaz." fıkrası ilâve edilmiştir. Böylece özellik arzeden bu tür davaların davalısı sıfatıyla savunma yapacak olanlar belirlenmiştir. 1961 Anayasasının yürürlüğe girmesinden itibaren devam eden hukuki sakatlığı gidermek amacıyla yapılan bu ilâve bu sakatlığı tamir ederken bu son fıkranın en sonuna eklenen "Bu kararlara karşı kanun yollarına başvurulamaz." hükmü ile yeni bir hukuki sakatlık yaratmıştır. Çünkü ilgililer haklarında verilen kararlar sakat da olsa karar düzeltilmesi, mahkemenin iadesi, yanlışlıkların düzeltilmesi yollarına başvurma imkânından yoksun bırakılmışlardır. Ayrıca o zaman Danıştay yargı kararlarına karşı temyiz yolu olmadığından bu durum sakat ve hatta hukukla hiç bir suretle bağdaşması mümkün olmayan kararlar çıkmasına neden olmuştur. Meselâ;

İlçesine gelecek olan sayılı misafirine vereceği yemek için gerekli gıda malzemesi aldirmek amacıyla belediye jipi ile zabıta memurunu civar ilçeye göndermiş olan.....Belediye Başkanı hakkında resmi vasıtayı tahsis dışı kullanmadan dolayı soruşturma yapılmış ve verilen Lüzumu-Muhakeme kararını müteakip yargılanması sonunda 237 sayılı Taşıt Kanununa müsteniden 5 gün hapis cezasına mahkûm olmuş, Belediye Kanununun 91 inci maddesi hükmü görevi kötüye kullanma suçundan mahkûmiyeti, süre bahse konu olmaksızın, başkanlıktan düşürülme sebebi olarak zikrettiğinden Onbirinci Daire bu fiili de görevi kötüye

kullanma olarak kabul etmiş ve belediye başkanının düşürülmesine karar vermiştir. Böylece bu şahıs hayatı boyunca bir kere daha belediye başkanı olma hakkını da kaybetmiştir.

Bu karar tamamıyla sakattır. Çünkü 237 sayılı Taşıt Kanununda resmi vasıtayı tahsis dışı kullanmanın cezası gösterilmiştir. Bu T. Ceza Kanununun 240 ıncı maddesindeki Görevi Kötüye Kullanma suçunu teşkil etmez. Karar hukuka aykırı olmasına rağmen yukarıda zikrettiğimiz 40 inci maddenin son fıkrasının en sonuna ilâve edilmiş bulunan "Bu kararlara karşı kanun yollarına başvurulamaz." hükmü karar düzeltilmesi, Mahkemenin iadesi ve yanlışların düzeltilmesi yollarına başvurma imkânını kaldırdığından bu vatandaş buna boyun eğerek, siyasi bir hakkını ömür boyu kullanmadan yoksun kalmıştır.

Bu dönemde göze çarpan diğer bir sakat karar da Belediye Meclisinin feshi ve Belediye Başkanının düşürülmesi için yine Onbirinci Dairece verilmiş bulunan 5.7.1979 gün ve E. 1979/914, K. 1979/3538 sayılı karardır.

..... da belediye seçimi olmuş, yeni seçilen belediye başkanı ve yeni teşekkül eden belediye meclisi kesin hesapları çıkarma imkânı bulamamıştır, bunu çıkaracak kifayetli elemanlarının olmadığından bahisle Yerel Yönetim Bakanlığına müracaat ederek kendilerine kesin hesapları çıkarmada yardımcı olması için müfettiş gönderilmesini istemişlerdir. Zamanın Yerel Yönetim Bakanlığı belediyenin bu isteğini yerine getirmeyi bir tarafa bırakarak, belediye meclisinin ve belediye başkanının kanunen kendilerine verilmiş bulunan görevi kanuni zamanında yerine getirmekten imtina etmiş olduklarından bahisle Meclisin feshi ve Belediye Başkanının düşürülmesi isteği ile dosyayı Danıştaya sevk etmişler, bir başkan ve 4 üyeden müteşekkil olan 11 inci Dairede meclisin feshini ve belediye başkanının düşürülmesini üç çoğunlukla karara bağlamış, iki üye bu karara muhalif kalmışlardır. Belediye Kanununun 53 üncü maddesi ancak kanunen belediye meclisine verilmiş bulunan görevleri yapmaktan imtina etmeleri halinde meclislerin feshine cevaz vermiştir. Halbuki Belediye Meclisi görevi yapmaktan imtina etmemiş hatta kesin hesap çıkarma görevini lâyihi ile yapabilmek için Yerel Yönetim Bakanlığından müfettiş gönderilmek suretiyle kendilerine görevlerini yapmada yardımcı olunmasını istemişler, fakat Bakanlık onların bu iyi niyetini meclisi fesh ettirmek suretiyle cezalandırmıştır. İşte hukuk yönünden sakat olan bu karara karşı yine yukarıda zikrettiğimiz 40 inci maddeye kanun yollarına başvurulamayacağına dair konmuş olan hüküm engel teşkil ettiğinden ilgililer Karar Düzeltme yoluna başvuramamışlardır.

Önemli olan husus kanun yollarına başvurmayı önleyen ve böylece adaletin tam tecellisi yerine eksik ve sakat yargı kararı çıkmasına neden olan böyle bir hükmün ne düşünce ile konmuş bulunduğuudur. Bunu tespit etmek imkânsızdır. Ancak bilinen husus 1740 sayılı Kanunla 521 sayılı Danıştay Kanununda yapılan değişikliklere ait tasarımı hazırlayan Danıştayın kendisidir. Bu hüküm de Danıştayca teklif edilmiş, Yasama organı tarafından da üzerinde durulmadan Danıştayın isteği doğrultusunda kanunlaşması sağlanmıştır.

Karar düzeltme, Mahkemenin İadesi, Tavzih ve Yanlışlıkların Düzeltilmesi gibi davacılara ve davalılara tanınmış bulunan Kanun Yolları bir taraftan hakkın eksiksiz tecelli etmesini sağlamak, diğer taraftan da "Kul kusursuz olmaz" Atalar Sözü'nün gereği olarak Yargıcın da hata işleyebileceği varsayımına dayanarak bunu asgariye indirmek amacıyla Usul Kanunlarında yer almışlardır. Meselâ bunlardan Karar Düzeltme müessesesinin kökü İslâm Hukukudur. Nitekim Hazreti Ömer Basra kadısı Ebu-Mursal-Eş'ariye yazmış bulunduğu bir mektupta "Bir mesele hakkında hüküm ettikten sonra o hükmün yanlışlığı anlaşılırsa hakka rücu et, hakka rücu batılda İsrardan daha hayırlıdır." buyurmuşlardır ki işte bu mektup çağdaş hukukumuzda "Karar Düzeltmesi" olarak yer almış bulunan müesseseye temel teşkil etmiştir. Bu gerçeğe rağmen 521 sayılı Kanunun 40 ıncı maddesine, belediye başkanlarının düşürülmesi ve belediye meclislerinin feshi ile ilgili davalar sonunda verilen kararlara karşı Kanun Yollarına başvurmayı önleyen hükmü sağlıklı bir yargı sistemi ve hukuk mantığı ile bağdaştırmak mümkün olmamasına rağmen, bu hüküm 1973-1982 yılları arasında uygulanmış ve sakat kararların çıkmasına neden olmuştur.

Böylece görüldüğü gibi 1930 yılından 1982 yılına kadar yani 52 yıl belediye başkanlarının düşürülmeleri ve belediye meclislerinin fesih işlemleri bazan hukukla bağdaşmayan mevzuat hükümleri, bazan da Danıştayın değerlendirme ve yorum hataları sebebiyle çıkan kararlar yüzünden bu tür davalarda hakkın tecellisi mümkün olamamıştır.

12 Eylül'den sonra Askeri Yönetim İdarî yargıyı tümü ile ele almış, 521 sayılı Danıştay Kanunu yerine 2575 sayılı yeni bir Danıştay Kanununu yürürlüğe koymuş. Ayrıca da 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdarî Mahkemeler ve Vergi Mahkemeleri Kuruluş Kanununu ve 2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanunlarının yayınlanmasını sağlamıştır. Bunları İdarî Yargı alanında gerçekleştirilmiş bir atılım olarak kabul etmek gerekir. Çünkü 1868 yılından beri ülkemizde İdarî Yargı alanında tek organ Danıştay iken 2576 sayılı Kanunla Bölge İdare Mahkemeleri,

İdarî Mahkemeler ve Vergi Mahkemeleri adı ile alt derece idare mahkemelerinin kuruluşları sağlanmıştır. Bu idari yargı alanında bir reformdur. Bunların kuruluşu ile o zamana kadar hepsi Danıştaya açılan (İtiraz ve Temyiz Komisyonlarına açılan vergi davaları müstesna) İdarî davaların büyük kısmı alt derece idare mahkemelerinin yetkisine bırakılmıştır. Bu kanunların çıkması ile Danıştay genellikle Temyiz mercii olarak kalmış, ilk derecede Danıştayca bakılacak davalar 2575 sayılı Kanunun 24 üncü maddesinde sayılmıştır. Bu sayılanlar arasında kanunun 2 nci fıkrasında "Danıştay İl Merkezi Belediyeleri ile İl özel İdarelerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkında işlemlerini inceleyip ve karara bağlar." hükmü de yer almış ve kanunun 32 nci maddesi ile İde bu görev Danıştay Dairelerinden 8 inci Daireye verilmiştir. Böylece ilçe merkezleri ile kasabalar belediye başkanlarının düşürülmesi ve bunların meclislerinin feshi yetkisi İdare Mahkemelerine bırakılmış böylece Danıştaya sadece il merkezi belediyeleri ile il özel idarelerinin organlarının organik sıfatlarını kazanma ve kaybetmeye ait davalara bakma yetkisi bırakılmıştır.

Reform kanunlarıyla atılan diğer olumlu bir adım da 521 sayılı Danıştay Kanununun 40 ıncı maddesinde yer almış olan, kanun yollarına başvurmayı önleyen hükmün yürürlükten kaldırılmış olmasıdır.

Bu kanunlarla bir taraftan olumlu atılımlar yapılırken diğer taraftan yetkinin Danıştayla İdare Mahkemeleri arasında paylaşılması bir eşitsizliği beraberinde getirmiştir. Şöyle ki haklarında İdare Mahkemelerince düşürülme kararı verilen belediye başkanları aleyhlerine verilen kararlara karşı temyiz yolu ile Danıştaya başvurabilirler iken, haklarında Danıştay 8 inci Dairesince düşürülme kararı verilen il merkezleri belediye başkanları temyiz yoluna başvurmadan mahrum kalmışlardır. Böylece aynı mahiyette olan bir kararı temyiz yolu ile bir kere daha incelettirmek mümkün iken diğer aynı mahiyetteki karar bu imkândan yoksun bırakılmıştır.

İşte 10 Nisan 1990 tarihinde yürürlüğe girmiş bulunan ve 2575 sayılı Danıştay Kanununda değişiklik yapan 3619 sayılı ve 2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanununda değişiklik yapan 3622 sayılı Kanunlar (60) yıldan beri sürüp gelen, belediye başkanlarının düşürülmeleri ve belediye meclislerinin feshi ile ilgili çarpıklıkları ortadan kaldırmışlar ve hukuki yönden kemali sağlamışlardır.

3619 sayılı Kanunun 4 üncü maddesi 2575 sayılı Danıştay Kanununun 24 üncü maddesinin ikinci fıkrasını değiştirmiş, eski hükmün yerini "Danıştay belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının

organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceler ve karara bağlar." hükmü almış, böylece il merkezi belediyeleri ile ilçe ve kasaba belediye organlarının düşürülmesi ve feshi hususunda yaratılmış olan ayrımı da ortadan kaldırarak hepsi hakkında düşürme ve fesih kararı verme yetkisini Danıştaya tanımıştır.

Danıştay Kanununun 38 inci maddesinde sadece İdarî Dava Daireleri Genel Kurulunun idare mahkemelerinden verilen ısrar kararlarını inceleyeceği hükmü bulunmasına rağmen bu maddede yapılan değişiklikle de idari dava dairelerinden ilk derece mahkemesi olarak verilen kararları da inceleyeceği hükmü ilâve edilmiştir. Böylece 8 inci Dairece verilecek düşürme ve fesih kararlarına karşı il merkezi, ilçe ve kasaba belediye başkanı ayrımı olmaksızın ilgili belediye başkanlarına temyiz yolu ile İdarî Dava Daireleri Kuruluna başvurma olanağı sağlanmıştır.

Konu ile ilgili diğer bir hüküm de 2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanununun 46 ncı maddesinde 3622 sayılı Kanunun 16 ncı maddesiyle yapılmış olan değişikliktir. Bu maddede de "Danıştay Dava Daireleri ile idare ve Vergi Mahkemelerinin nihai kararlarına karşı tebliğ tarihini izleyen 30 gün içinde Danıştayda Temyiz yoluna başvurulabilir." denilmektedir. Bununla da eski hükümde mevcut olan 60 günlük temyiz süresi (30) güne indirilmiştir. Şu halde 8 inci Dairece aleyhine karar verilmiş olan bir belediye başkanının kararı tebellüğ ettiği tarihten itibaren Danıştay Başkanlığına hitaben yazacağı bir dilekçe ile Temyiz yoluna başvurması gerekir.

Görüldüğü üzere 10 Nisam 1990 günlü Resmi Gazetede yayınlanmış olan Danıştay ve İdarî Yargılama Usulü kanunlarında değişikliği sağlayan 3619 ve 3622 sayılı Kanunlar Belediye Başkanlarının 1580 sayılı Belediye Kanununun 61, 76 ve 91 inci maddelerine müsteniden düşürülmeleri konusunda altmış yıldanberi sürüp gelen çarpıklıkları ve eksiklikleri gidermiş, Yargı organlarından beklenen güvenceyi de gerçekleştirmiştir. Bundan böyle, İl Merkezi, ilçe ve Kasabalar belediye başkanlarının tümü hakkında düşürme kararı ve meclisler hakkında fesih kararı vermeye yetkili merci Danıştay 8 inci Dairesidir. Bu daireden aleyhlerine verilecek kararlara karşı ilgili belediye başkanları 8 inci Daire kararını tebellüğ ettikleri tarihten itibaren (30) gün zarfında Temyiz yolu ile Danıştay Başkanlığına hitaben yazacakları bir dilekçe ile Danıştay İdarî Davalar Genel Kuruluna başvurabileceklerdir. Bu dairelerden çıkan kararlara karşı, karar düzeltme, Mahkemenin iadesi ve yanlışların düzeltilmesi gibi kanun yollarından yararlanabileceklerdir.

Ancak geçici olarak görevden uzaklaştırmayı bunlarla karıştırmamak gerekir. Anayasanın 127 nci maddesine göre görevleri ile ilgili bir

suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açıldığından dolayı İçişleri Bakanınca geçici bir tedbir olarak görevden uzaklaştırılan belediye başkanlarının haklarındaki Bakanlık işleminin iptali için Danıştaya değil İdare Mahkemesine dava açmaları gerekir. Çünkü Anayasanın bu maddesine müsteniden yapılan uzaklaştırma geçici bir işlemdir ve bu işlemi tesis eden de İçişleri Bakanı olduğu için Bakanın bu tasarrufuna karşı açılacak davaları inceleyip karara bağlama yetkisi İdare Mahkemelerine aittir.

Başkanlıktan düşürülme müessesesinde hukuk tekniği yönünden gerçekleşen bu gelişme memnuniyet vericidir.

Şu da var ki belediye başkanlarının belediye meclislerince seçildiği dönemlerden kalmış olan bu müessese, hem çağdaş mahalli idare anlayışına hem de 1963 yılında benimsediğimiz halk tarafından tek dereceli olarak seçilmenin sağladığı kuvvetli başkanlık sistemine uymamakta ve bunun batı ülkelerinde de başka bir benzeri bulunmamaktadır. Bu bakımdan gensoru ve yıllık icraat raporu münasebetiyle belediye meclislerine yetersizlik kararı verme yetkisi tanıyan Belediye Kanununun 61 ve 76 ncı maddeleri tümü ile yürürlükten kaldırılmalıdır. Bu konuda beklenen ideal gelişme budur.

MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN KOMİSYON HALİNDE UYGULAYACAKLARI İDARİ PARA CEZALARI

Şevki PAZARCI

Vali

GENEL AÇIKLAMA

Kamu hizmetlerinin düzenli olarak yürütülmesi amacıyla, mülki idare amirlerine doğrudan doğruya para cezası verme yetkisi yanında, komisyon halinde de İdarî para cezası uygulama yetkisi tanınmıştır.

Bu hususta mevzuat hükümleri incelenmek suretiyle konunun aydınlatılmasına çalışılmıştır.

"İdarî para cezası konuları'na geçmeden önce, para cezalarının artırılması konusu üzerinde durmak yararlı görülmüştür.

Para cezalarında önemli hususlardan biri, etkin olması ve caydırıcılık niteliğini taşımasıdır.

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

Şimdiye kadar, paranın satın alma gücünde görülen değer kayıpları karşısında, para cezalarının artırılması konusunda, 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 tarih 2790 sayılı Kanunlarla değiştirilmiştir.

Ancak, 5435 sayılı Kanunda yapılan değişiklikler, kanunların hazırlanmasının belli usullere bağlı olması belirli bir zamana ihtiyaç göstermesi nedeniyle gecikerek gerçekleştirilmiştir.

Belirtilen sakıncaların giderilmesi ve sürekli olarak ihtiyacın karşılanabilmesi 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 Yapılmasına ve 10 Haziran 1949 Tarihli 5435 Sayılı Kanunun Yürüt-

lükten Kaldırılmasına Dair Kanun" 7 Aralık 1988 tarih ve 3506 sayı ile kabul edilerek, 14 Aralık 1988 tarihli Resmî Gazetede yayınlanarak yürürlüğe konulmuştur.

Bu Kanunun 2 nci maddesiyle hafif para cezasının alt sınırı 5.000 TL ve üst sınırı 10.000.000 TL arasında tespit olunmuştur.

Aynı Kanunun "Ek Madde 1" hükmüne göre;

İstisnalar dışında, kanun ve tüzüklerde alt ve üst sınırları veya bunlardan biri gösterilen veya hiç gösterilmeyen veya sabit bir rakam olarak gösterilmiş bulunan para cezalarından (İdarî 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 üçyüz misline,

b) Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul olup da;

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

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

3. 1.1946 tarihinden 31.12.1959 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezaları altmış misline,

4. 1.1960 tarihinden 31.12.1970 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezaları otuz misline,

5. 1.1971 tarihinden 31.12.1977 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezaları onsekiz misline,

6. 1.1978 tarihinden 31.12.1980 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezaları altı misline,

7. 1.1981 tarihinden 31.12.1987 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezaları üç misline,

Çıkarılmıştır.

Ayrıca, Kanunlarda para cezasını belirleyen maddede değişiklik yapılması halinde, son değişiklik yapılan maddenin yürürlüğe giriş tarihi esas alınarak misil uygulanacaktır.

Para cezalarının artırılmasıyla ilgili 3506 sayılı Kanunla getirilen yeniliklerden biri de, "Katsayı" sisteminin uygulanmasıdır. Böylece eko-

nomik 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" si uyarınca;

"Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren Ek 1 inci madde kapsamına giren para cezaları, 1988 yılı Bütçe Kanununda 84 olarak belirtilen memur maaş katsayısının artırılması halinde Bütçe Kanununda her 30 puan artış, bir birim kabul edilerek Ek 1 inci maddeye göre tespit edilen ceza miktarlarının, bulunacak 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 alınan 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 30 puana ulaşan artış (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

Kanun hükümleri tarih sırasıyla ele alındığında :

1— KÖY KANUNU

18.3.1924 tarih 442 sayılı "Köy Kanunu'nun, 7.7.1950 tarihinde 5672 sayılı Kanunun 2 nci maddesiyle değişik 46 nci maddesine göre;

"Mecburi işleri gördürmeyen ve toplanması isteğe bağlı olmayan paraları toplamayan ve toplattırmayan köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerine köyün bağlı bulunduğu idare kurulunca 10 liradan 50 liraya kadar para cezası hükmolunur. Bu ceza mâliyece tahsili Emval Kanununa tevfikân tahsil ve köy sandığına teslim olunur."

İl ve İlçe İdare Kurulunun Vali ve Kaymakamın başkanlığında, kimlerden kurulacağı 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 57 ve 58 inci maddelerinde belirtilmiştir.

Köy Kanunu 1924 yılında yürürlüğe girmiş bulunduğuna göre, 7.12. 1988 gün ve 3506 sayılı Kanunun Ek Madde 1/b hükmü gereğince uygulanacak para cezası $180 \times 10 = 1800$ TL ve $180 \times 50 = 9000$ TL olarak tespit edilmekte ise de; aynı Kanun uyarınca, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte 5.000 TL den az para cezası olamayacağına göre, 1.800 TL kanuni asgari miktara çıkarılmak suretiyle para cezaları 5.000 TL — 9.000 TL olmak üzere tespit edilmiş olacaktır.

3506 ve 3591 sayılı Kanunlara göre, 1991 yılında üç kat olan 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, yukarıda Ek 1 inci maddeye göre tespit edilmiş olan ceza miktarları, bulunacak birim sayıyla çarpılmak suretiyle belirlenecektir.

2— ASKERLİK KANUNU

21.6.1927 tarih ve 1111 sayılı "Askerlik Kanunu'nun; 75, 83, 84, 85, 87, 91, 95 ve 96 ncı maddelerinde il ve ilçe idare kurullarınca verilebilecek para cezaları belirtilmiştir. Bunlar:

1) Askerlik Şubesi Bölgesinden Ayrılma

Çağ içindeki yükümlülerden 15 günden fazla süre ile askerlik şubesi bölgesinden ayrıldığı halde adres değişikliğini askerlik şubesine, yurt dışında iseler elçilik ve konsolosluklara bildirmeyenlerden 5 TL para cezası alınır. (Md. 75)

2) İlk Yoklamayı Yaptırmama

Askerlik çağma girdiği halde ilk yoklamasını 15 Mayıs tarihine kadar yaptırmayan yükümlüler 10 TL para cezası ile cezalandırılırlar. (Md. 83)

3) Son Yoklamayı Yaptırmama

Askerlik çağma girdiği halde son yoklamasını 31 Ekim tarihine kadar yaptırmayanlar 15 TL para cezası ile cezalandırılırlar. (Md. 84)

4) İlk ve Son Yoklamayı Yaptırmama

Askerlik çağma girdiği halde ilk ve son yoklamasını 31 Ekim tarihine kadar yaptırmayan yükümlülerden 30 TL para cezası alınır. (Md. 85)

5) Öğrenci Belgesinin Gönderilmemesi

Her yıl 31 Ekim tarihine kadar öğrenci belgesini nüfusta kayıtlı olduğu askerlik şubesine göndermeyen öğrencilerden 15 TL para cezası alınır. (Md. 87)

6) İlk Yoklamasını Yaptırmamış Yükümlüleri İşe Alma

Askerlik çağına girdiği halde 15 Mayıs tarihine kadar ilk yoklamasını yaptırmamış yükümlüleri bilerek işe alacaklar 10 TL para cezası ile cezalandırılır. (Md. 91)

7) Terhis Kaydını Yaptırmama

Askerliklerini bitirip terhis edilen erbaş ve erlerden üç ay içinde özürleri olmaksızın tezkere ve cüzdanlarını yerli veya yabancı askerlik şubelerine kaydettirmeyen yükümlülerden 5 TL para cezası alınır. (Md. 94/A)

8) Yedeklik Yoklamasını Yaptırmama

Yedeklik yoklamasını 1 Ocak - 31 Ekim tarihleri arasında yaptırmayan erbaş ve er durumundaki yükümlülerden 5 TL para cezası alınır. (Md. 94/B)

9) Askerlik Çağına Girdiği Halde Nüfusa Kayıt Olmama

Askerlik çağına girdiği halde nüfus kütüğüne ismi yazılmayan 83 ve 84 üncü maddedeki yükümlüler 15 TL., 85 inci maddedeki gibi ilk ve son yoklama kaçağı yükümlüler 30 TL para cezası ile cezalandırılır. (Md. 96)

Yukarıdaki maddelerin incelenmesinden de anlaşılacağı üzere para cezaları 5 TL, 10 TL, 15 TL, 30 TL arasında değişmektedir.

Askerlik Kanunu 1927 yılında yürürlüğe girmiş bulunduğu 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, $180 \times 10 = 1800$ TL $180 \times 15 = 2.700$ TL ve $180 \times 30 = 5.400$ TL tespit edilmekte ise de, aynı Kanuna göre, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte 5.000 TL den az para cezası olamayacağından, 900 TL, 1.800 TL, 2.700 TL kanunî asgari miktara çıkarılmak suretiyle ceza miktarları 5.000 TL ve 5.400 TL olmak üzere tespit edilmiş olacaktır.

3506 ve 3591 sayılı Kanunlara göre, 1991 yılında üç kat olarak alınan bu para cezalarının, sonraki yıllar için ceza miktarları ise;

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

3— SOYADI KANUNU

21.6.1934 tarih ve 2525 sayılı "Soyadı Kanunu"nun 12 nci maddesine göre;

"Kanunun tayin eylediği zaman içinde soyadını memurlara bildirmeyenlerden beş liradan onbeş liraya kadar ve bu iş için hükümetçe verilecek vazifede ihmali görülen muhtarlar ve ihtiyar heyetleri azasının her birinden ve belediyelerce memur edilenlerden on liradan elli liraya kadar hafif para cezası alınır.

Bu cezalar mahalli idare heyetleri makamların tasdiki ile katileşir." kararıyla verilir ve Vali veya Kaymakamların tasdiki ile katileşir."

Soyadı Kanunu 1934 yılında yürürlüğe girdiğine 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, $180 \times 10 = 1800$ TL, $180 \times 15 = 2.700$ TL ve $180 \times 50 = 9.000$ TL tespit edilmekte ise de, aynı Kanuna göre, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte 5.000 TL den az para cezası olamayacağından, 900 TL, 1.800 TL, 2.700 TL kanunî asgari miktara çıkarılmak suretiyle ceza miktarları 5.000 TL olmak üzere tespit edilmiş olacaktır.

3506 ve 3591 sayılı Kanunlara göre, 1991 yılında iki kat olarak uygulanan 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 yukarıda Ek 1 inci maddeye göre tespit edilmiş olan ceza miktarları bulunacak birim sayısı ile çarpılmak suretiyle belirlenecektir.

4— ÇELTİK EKİMİ KANUNU

11.6.1936 tarih ve 3039 sayılı "Çeltik Kanunu"nun 30 uncu maddesi uyarınca Kanunda yazılı para cezalarına çeltik komisyonlarınca karar verilmektedir.

Kanunun 1 inci maddesinde çeltik komisyonlarının vali veya kaymakamın başkanlığında kimlerden kurulacağı belirtilmiştir.

Konuya ilişkin ceza hükümlerine gelince;

“Madde 27 — Çeltiklerde kullanılan işçilerin sıhhatlerinin korunması için konulan hükümlere aykırı gidenlerden veya mükellef oldukları vazifeleri yapmayanlardan ilk defasında elli liradan yüz liraya kadar hafif para cezası alınır. Tekrarlayanlardan bu ceza alınmakla beraber komisyonca bunlara çeltik ekimi yasak edilir.”

“Madde 28 — Bu Kanun hükümleri içinde çeltikliklerin yeniden yapılması idare ve ıslahı, suların sevk ve idaresi ve bunun gibi hususlar hakkında bu Kanunda yazılı yasaklara aykırı gidenler veya mükellef oldukları vazifeleri yerine getirmeyenlerden ve çeltik komisyonu kararlarını yapmayanlardan bu suçlar için bu Kanunda ayrıca ceza gösterilmemiş ise on liradan elli liraya kadar hafif para cezası alınır ve tekrarlandığında bu ceza alınmakla beraber komisyonca bunlara çeltik ekimi yasak edilir.”

Çeltik Ekimi Kanunu 1936 yılında yürürlüğe girdiğine göre, 7.12.1988 gün ve 3506 sayılı Kanunun Ek Madde 1/b hükmü gereğince para cezasının 180 misli alındığında $180 \times 10 = 1.800$ TL, $180 \times 50 = 9.000$ TL ve $180 \times 100 = 18.000$ TL tespit edilmekte ise de, aynı Kanuna göre, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte 5.000 TL den az para cezası olamayacağından, 1.800 TL Kanunî asgari miktara çıkarılmak suretiyle, ceza miktarları Kanunun 27 nci maddesi uyarınca 9.000 TL — 18.000 TL ve 28 inci maddeye göre de 5.000 TL — 9.000 TL olmak üzere tespit edilmiş olacaktır.

3506 ve 3591 sayılı Kanunlara göre, 1991 yılında üç kat olarak uygulanan bu para cezalarının sonraki yıllar için ceza miktarları ise;

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

5— GENEL NÜFUS YAZIMI KANUNU

24.2.1972 tarih ve 1543 sayılı “Genel Nüfus Yazımı Kanunu”nun 23 üncü maddesi uyarınca;

“Yazım işlerinde verilen görevi mazeretsiz kabul etmeyenler ve yapmayanlar, yazım kurullarının istedikleri bilgileri vermeyenler veya gerçeğe aykırı beyanda bulunanlar, yahut doğru olmayan belge gösterenler, bu Kanunda tespit olunan görev ve mecburiyetleri yerine getir-

meyenler, yazımın yapıldığı yerin idare kurulu kararıyla 100 liradan 500 liraya kadar hafif para cezasına çarptırılırlar. Tescil işlemlerini belirli süre içinde Kanun ve yönetmelik hükümlerine uygun olarak bitirmeyen yazım kurulları başkanı ve üyelerinin yarı ücretleri kesilir.

Tescil işlemlerinin belirli süreler içerisinde Kanun ve Yönetmelik hükümlerinin yürütülmesinden Valiler, Kaymakamlar, Nüfus Müdür ve Memurları sorumludur."

Genel Nüfus Yazımı Kanunu 1972 yılında yürürlüğe girdiğine göre 7.12.1988 gün ve 3506 sayılı Kanunun Ek Madde 1/b hükmü gereğince, para cezasının 18 misli alındığında, $18 \times 100 = 1.800$ TL, $18 \times 500 = 9.000$ TL tespit edilmekte ise de, aynı Kanuna göre Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte 5.000 TL den az para cezası olamayacağından, yukarıdaki 1.800 TL Kanunî asgari miktara çıkarılmak suretiyle para cezaları 5.000 TL — 9.000 TL olmak üzere tespit edilmiş olacaktır.

3506 ve 3591 sayılı Kanunlara göre 1991 yılında üç kat olarak uygulanan 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, yukarıda Ek 1 inci maddeye göre tespit edilmiş olan ceza miktarları, bulunacak birim sayıyla çarpılmak suretiyle belirlenecektir.

6— İL ÖZEL İDARESİ KANUNU

16.5.1987 tarih ve 3360 sayılı "İl Özel İdaresi Kanunu'nun Ek Madde 1 hükmüne göre;

"İl Özel İdaresinin yetki ve görev alanı içinde, kanun, tüzük ve yönetmeliklerle verilen görevlere istinaden il genel meclisi ve il daimi encümenince alınan ve usulüne uygun olarak ilân edilen kararlar veya tedbirlere aykırı davranışta bulunanlara il daimi encümenince beşbin liradan ellibin liraya kadar para cezası veya üç günden otuz güne kadar iş yerinin kapatılması veya ticaret, sanat ve meslekten men cezası verilebilir. Fiillerin tekrarı halinde her iki ceza birlikte uygulanır..."

İl daimi encümeni, vali veya görevlendireceği vali yardımcısının başkanlığında, il genel meclisinin üyeleri arasından gizli oyla seçilen beş asıl üyeden kurulur.

İl Özel İdaresi Kanunu 1987 yılında yürürlüğe girdiğine göre 7.12. 1988 gün ve 3506 sayılı Kanunun Ek Madde 1/b hükmü gereğince para

cezasının 3 misli alındığında; $3 \times 5.000 = 15.000$ TL, $3 \times 50.000 = 150.000$ TL olarak tespit edilmiş bulunmaktadır.

3506 ve 3591 sayılı Kanunlara göre, 1991 yılında üç kat olarak uygulanan 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, yukarıda Ek 1 inci maddeye göre tespit edilmiş olan ceza miktarları bulunacak birim sayıyla çarpılmak suretiyle uygulanacaktır.

GENEL İDARE VE YEREL YÖNETİMLER ARASINDA GÖREV, YETKİ VE KAYNAK BÖLÜŞÜMÜ

Ahmet ÖZER
Vali

GİRİŞ

Cumhuriyetimizin kuruluşundan günümüze kadar gelmiş geçmiş bütün Hükümetlerin programlarında geniş ölçüde yer alan çetin konulardan biri de Genel İdare ile Yerel Yönetimler arasındaki ilişkiler olmuştur.

Diğer taraftan, 1960'lı yıllardan bu yana yaşanan beşer yıllık altı adet planlı dönem içinde yine adeta şablon gibi yerel yönetimlerden söz eden politikalar, ilkeler ve uygulamalar tekrarlanan gelmiş ve ne yazık ki köklü ve kalıcı düzenlemeler yerine, yüzeysel, çelişkili ve çok defa cılız önlemlerle sorunlara çözüm yolu bulmaya çalışılmıştır.

Aslında konuyu bütün ayrıntıları ve boyutları ile dile getiren inceleme ve araştırmalar da hayli yetersiz kalmıştır. Son yıllarda yerel yönetimlerle ilgili konular kamuoyunda daha sıkça tartışmalara konu edilmiş ve bazı görüşler üretilmeye başlanmıştır. DPT tarafından oluşturulan özel ihtisas komisyonu bazı yaklaşımlarla sorunları ve çözüm yollarını araştırmaya çalışmış ise de, bu son derece önemli soruna yeterince öneri getirilmediği görülmüştür. Bu nedenle yasal düzenlemelere yardımcı olur düşüncesiyle, yerel yönetimlerimize ilişkin mevzuata kaynaklık eden Fransız sisteminde son yıllarda ortaya çıkan gelişmelere ve düzenlemelere yönelmek ve olabildiğince bazı aktarmalar yapmak ihtiyacını duyduk.

İncelememizin birinci ve ikinci bölümlerinde Fransız sistemi ve mevzuatındaki düzenlemeleri doktrinden ve ilgili yasadan dilimize aktaracak; üçüncü bölümde ise ülkemizdeki durumu kısaca özetlemeğe çalışacağız.

BİRİNCİ BÖLÜM

FRANSA'DA GENEL İDARE VE YEREL YÖNETİM

ANLAYIŞI¹

A. Üniter Devletin Örgütlenmesi

a) Üniter Devletin Tanımı

Üniter Devlet, ülkesi üzerinde, orada yaşayan halk için sadece kendisi egemenlik ve bağımsızlık bütünlüğü ile donatılmış tek bir Devlet çarkı halinde ancak bir tek hukuki ve siyasi örgütlenmeyi bünyesinde bulunduran Devlettir.

Diğer bir deyimle, bu siyasi ve hukuki örgüt, kendisi ile aynı ülkede, aynı halk için rekabete girilebilecek hangi seviyede olursa olsun, aynı tipte bir başka örgüt mevcut olmadığından, hiç bir şeyi paylaşmadan, Devlet yetkilerinin bütününe tek başına kullanmaktadır.

Bu duruma göre, Üniter Devleti yönetenler kendileri hakkında bir vesayet rolü oynayan üst düzeyde bir Devletin varlığından kaynaklanan kısıntılara tabi olmadan bu Devletin politikasını özgürce belirtmekte ve uygulamaktadırlar. Ayrıca alt düzeyde bu yetkilere el sürecek bir veya birden fazla bir Devlet de mevcut değildir. Üniter Devletin yöneticileri bu durumda bir taraftan yabancı Devletler ve uluslararası camia ile, bir taraftan da vatandaşlar ve ülkesi üzerinde faaliyette bulunmaya yetkili çeşitli yerel yönetimlerle doğrudan ilişki içindedirler. Fransa, İngiltere, İtalya ve Türkiye Üniter Devletlerdir.

b) Devlet Yapısı ve Merkeziyet

Üniter Devletlerin çoğu, esasında, tarihi nedenlerle açıklanan kuvvetli bir merkeziyetçi bünyeye sahiptirler.

Gerçekten, bu üniter devletlerden birçoğu, yavaş yavaş, aşama aşama, çok defa birçok asır boyunca, bir savaş ve sözleşme sonunda yabancılardan geri alınan veya ele geçirilen çevredeki eyaletlerin merkezinde birleşerek oluşmuşlardır.

Bu Devletler, ülkenin ve halkın bütünü için bir tek ve aynı politikayı gerçekleştirecek ve bölgesel veya yerel ajanları vasıtasıyla bu politikaları uygulayacak biçimde, merkezi kuvvetli bir iktidar kurma zarureti hissettiler. Şayet hükümet iktidarı tam olarak kullanmıyorsa, bu

1 Pierre Pactet - Institutions Politiques - Droit Constitutionnel 7^e édition - 1985.

iktidar temerküz halindedir, yine aynı şekilde mahalli ajanları, kendilerine yeterli miktarda serbestçe karar alma yetkisi bakımından sadece kendi direktiflerini uygulamak durumunda iseler yetki genişliğinden söz edilir.

c) İktidarın Ademi Merkeziyet Zorunluluğu

Devletler, buna karşılık, her şeyin başşehirden, merkezdeki organlar eliyle yönetilmesinin ve kararlaştırılmasının hem mümkün olmadığını hem de temenni edilecek bir şey olmadığını kabul etmek zorunda kaldılar. Gerçekten, böyle bir sistem, yönetenlerin yanında her yöne yayılan, yerel ve bölgesel gerçeklerden kopuk bir idarenin varlığını gerektirir.

Öyleyse, bütün önemli kararların sorumluluğunu merkezdeki organlara bırakarak ulusun daimi ve üstün çıkarlarının söz konusu olmadığı kararları, her halükârda, Devletin sınırları içinde vatandaşları ilgilendiren kararların alınmasını, temeldeki siyasal ekonomik ve sosyal realitesine daha yakın ve dolayısıyla daha çok bilgi sahibi olan bölgesel ve yerel organlara bırakmak tercihe şayan gözükmektedir. Prensip olarak, bu yetki genişliği politikası, pek sakıncalı görülmemektedir. Zira, kendilerine karar alma yetkisi verilen Devlet ajanları her halükârda yönetimlerin emri altındadırlar ve bunların çok sıkı hiyerarşik denetimine tabidirler.

B. Üniter Devlet ve Yerel Yönetim

Bir bütün olarak, çağdaş üniter Devletler, daha ileri giderek, halkın özlemlerine daha uygun ve zaten birçok özel koşulları bulunan, yerel yönetim politikaları uygulamanın uygun olacağını düşündüler.

a) Yerel Yönetimlerin Tarifi ve Yararı, Yerel Yönetimler ile Yetki Genişliği Arasında Bir Derece Değil, Bir Nitelik Farkı Vardır

Yetki genişliğinin aksine, yerel yönetim, Devletin genel kadrosu içinde bir tüzelkişilik oluşturmaz. O, karar almakla yükümlü ve her zaman devletin bünyesindeki ajanları ve organları temele ve yönetilenlere yaklaştırarak, teknik yönden Devlet iktidarını daha iyi uygulanması amacını da gütmüz.

Yerel yönetimler, Devlet tüzelkişiliği dışında, kendileri de tüzelkişiliğe sahiptirler, merkezdeki organlara ve yönetimlere nazaran nispi bir muhtariyetin şartları içinde bizzat kendi kendilerini yönetmeye yetkilidirler.

Yerel yönetimler halkı kendi işlerine el koymaya, daha açıkçası, bu işleri seçimle gelen temsilcilerine emanet ederek başka bir amaca yönelmişlerdir. Yerel yönetim, bu bakımdan, kendi kendine idarenin en etkili ve en çekici biçimlerinden biridir. O, yerel yönetim demokrasinin geniş ölçüde yerleşmesini sağlamak amaçındadır ve gerçek bir karşı iktidar oluşturur. Öyleyse onun gerçek niteliği sadece teknik değil politiktir.

Yerel yönetimin yararı itiraz götürmez. Bu idareler, halkın özlemlerini tatmine daha çok imkân verirler, bölgelerini ve illerini idarede daha kaliteli ve daha çok bilgi sahibi oldukları gibi, kendi çizgilerini ve orijinlerini muhafaza etmekte ve gelecekleri hakkında karar almakta daha yeteneklidirler.

b) Yerel Yönetimlerin Karakteristiği

Yerel yönetim birçok şartın bir araya gelmesini ve bazı sınırlamalara uyulmasını gerektirir.

Şartlar sınırlardır ve iyi bilinmektedir:

- 1) Tüzelkişilikleri olmalıdır.
- 2) Merkezi otorite karşısında nispi bir otonomiye sahip olmalıdır.
- 3) Yönetimle yetkili organlar genel seçimle oluşmalıdır.

4) Ulusun genel çıkarlarının söz konusu olmadığı önemli konularda karar alma yetkisine sahip olmalıdırlar. Durum böyle değilse, yerel yönetim sadece bu görüntüden ibaret olur. Onun için, merkezi idare, yerel yönetimlere çok değişik ve önemli yetkiler vermelidir.

5) Yerel yönetimler görevlerini ve aldıkları kararların uygulanmasına yeterli gelir kaynaklarına sahip olmalıdırlar ve bu kaynakları serbestçe tasarruf edebilmelidirler. Belli vergilerin hasılatı yerel yönetimlere verilmeli, merkezi idarenin keyfine ve itirazına bırakılmadan bu gelirler önceden kesin olarak saptanmalıdır. Devlet yardımlarının miktarı ve yöntemi saptanmalıdır. Belli bir malî özerkliğin olmadığı yerde gerçek bir yerel yönetimden söz edilemez.

c) Yerel Yönetimlerin Sınırları

Bununla beraber, unutulmamaktadır ki, yerel yönetim üniter Devlet çerçevesi içinde oluşmuştur. Daha önce belirtildiği üzere, üniter Devlet tarihi nedenlere dayanır ve ülke bütünlüğüne can atan, merkezden uzaklaşan kuvvetlerden de çekinir. İlâve etmek gerekir ki her Devlet; şayet ulusal bütünlüğünün farklı unsurları yüzünden milli bütünlüğü

tehlikeye girerse, o güç ve zayıf bir duruma düşmüş olur. Bu nedenle, merkezi idaredeki yönetimler bir gözetim hakkını daha hukuki deyim ile bir vesayet hakkını kullanırlar ki bunlar yerel yönetimler ve alınan kararlar üzerinde cereyan eder.

Bu vesayetin gerçek ölçüsünü bulmak maalesef çok güçtür.

Eğer o hafif ise Devletin birliği zayıflar. O eğer sıkı ise yerel yönetim özerkliği zayıflar.

Birçok vesayet yöntemi mümkündür :

Vesayet, bizzat merkezi iktidar tarafından uygulanır veya yerel yönetimlerin yanındaki merkeze bağlı ajanlar aracılığı ile yerel yönetimlerin organları ve kararları üzerinde kullanılır. En ilginç ve en çok kullanılan vesayet kararlar üzerinde cereyan edenidir. Bu kararlar hemen uygulanmıyorsa, vesayet hafiftir. (Burada vesayet makamı haberdar edilmiş ise bazı şartlarla bu kararları yargı yerine gönderme hakkı vardır.)

Şayet bu kararlar ancak belli bir süre sonra hüküm ifade edecekse, vesayet çok belirgindir. (Bu süre içinde vesayet makamı müdahale edebilir.)

Şayet bu kararlar vesayet makamının tasvibi ile hüküm ifade ediyorsa, vesayet çok ağır biçimde uygulanıyor demektir.

Şayet vesayet makamı, yerel yönetim organlarının yerine kendiliğinden karar alma imkânı içinde ise artık yerel yönetim ve özerkliğinden söz etmek mümkün değildir.

İKİNCİ BÖLÜM

FRANSA'DA DEVLET, BÖLGELER VE İLLER ARASINDA YETKİLERİN YENİ BÖLÜŞÜMÜ ²

(Yazan: Michel Fromont³)

Fransa'da komşumuz olan ülkelerdeki gibi yerel hükümet veya kendi kendine yönetim değil, sadece yerinden yönetim söz konusudur. Oysa, Robert sözlüğüne göre, yerinden yönetmek, merkeze ait olan şeyi serbest kılmak ve yerinden yönetim ise aynı zamanda yerinden yönetme eylemi ve bu eylemin sonucu demektir.

2 Revue internationale, des sciences administratives volume 53., 1987, No: 4.

3 Dijon (Fransa) Üniversitesinde profesör.

Aslında, İhtilâlin ilk yılları bütünüyle istisna edilecek olursa, inceleyeceğimiz iki yerel yönetimden en eskisi olan il, önce başından merkezi hükümetin doğrudan doğruya temsilcisi olan Valinin yer aldığı Devletin bir yönetim bölümü oldu. İlin yerel yönetim ve merkezi idare bölümü olarak ikili bir nitelik kazanması için Temmuz Monarşisini beklemek lâzımdı. Uzun süre görevi sadece il yollarına inhisar eden il, sosyal yardım hizmetlerinin kendisine verildiği III. Cumhuriyet döneminde gerçekten bazı geniş yetkilere sahip olmuştur.

1982 reformu, Validen ayrı bir il yürütme organı oluşturup yetkileri hissedilir derecede artırmak suretiyle bir gelişim doğrultusunda düzenlemeler getirmiştir. Keza bölge de, önce 1940 lı yıllarda bölge valileri ile bir merkezi idare bölümü olarak ortaya çıktı; sonra 1960 da bölgesel faaliyet alanı oldu.

Başarısızlığa uğrayan 1969 girişiminden sonra, nihayet 1972 de bölge, sınırlı bir tüzelkişiliğe ve oldukça kısıtlı ekonomik yetkilere sahip oldu. Sadece 1982 reformu bölgelerin genel oyla seçilen bir meclise, kendine mahsus bir yürütme organına ve hem daha çeşitli ve hem de daha geniş yetkilere sahip olmasını sağlayarak, bunları gerçek anlamda bir yerel yönetim kuruluşu haline dönüştürdü.

Demek oluyor ki, iller ve bölgeler, üniter bir Devletin yerinden yönetiminin sonucu oluyor. Ayrıca unutmamak gerekir ki, yerinden yönetim idareleri kuruluşu pek öyle kolay olmadı, 4 Ekim 1958 tarihli Anayasa'nın 2. maddesindeki "Cumhuriyetin bölünmezliği" ilkesi de hayli çetin ve duraksamalara neden oldu. Bunun da ötesinde, il ve bölgenin birlikte varlıklarını sürdürmeleri Devlet ve komün arasında güçlü birer araç yerel yönetim olarak oluşturulmalarına imkân vermemektedir.

İşte bu nedenle hukuksal, oluşum, itiraz götürmez biçimde son derece üniter bir Devlet yapısına yönelik olmakta, yetkilerin yeniden düzenlenmesinde, Devlet üstünlük kazanmaktadır. Yetkilerin böylece üst üste bindiği bir yapıda kelimenin tam anlamı ile yerel özerklikten söz etmek boş bir iddia olur.

I. Yetkilerin Yerinden Dağıtılma İlkeleri

Bu ilkeler 1982 düzenlemesine ait metinlerde açıkça ortaya konmuş değildir.

Bununla beraber, bu metinlerden 4 ilkeyi ortaya çıkarmak mümkündür.

1. Bölgeler ve iller tamamen İdarî nitelikte yetkilere sahiptir.

2. Bölge ve illerin yetkileri kanunlarda konular itibarıyla belirlenmiştir.
3. Bölgeler ve iller görevlerini yerine getirmek için gerekli yetkilere sahiptirler.
4. Bölgeler ve iller komünler üzerinde vesayet yetkisi kullanamazlar.

A. İdari Yetkiler

Üniter Devlette yerel yönetimler sadece İdarî yetkilere sahip olabilirler. Bu ilke zimnen Anayasanın 72. maddesinde "... Cumhuriyetin yerel idareleri serbestçe kendi kendileri yönetirler" şeklinde yer almıştır.

Bundan şu sonuçlar çıkar. Bölgeler ve illerin kurucu görevleri yoktur. Statüleri, Devletin kendilerine tanıdığı bir statüdür. Yasama yetkileri yoktur. Zira, kanun sadece milli iradenin ifadesidir. Bazı yazarlar onlara düzenleme yetkisi vermekte tereddüt ederler. Gayet açıktır ki yargı yetkileri de yoktur. Savaş ve diplomasi konusunda da hiç bir yetkiye sahip değildirler. Başka ülkelerin bölgeleri ile ilişki kurma yetkileri de bazan itiraza konu olmaktadır.

B. Görevleri ile İlgili Yetkiler

Bölge ve illerin idari yetkileri dahi genel nitelikte değildirler. Kuşkusuz, 1982 mevzuatından önce, ilin müzakere organı olan genel meclis, "ilin çıkarlarını ilgilendiren her konuda karar alan yetkisine sahipti" (10 Ağustos 1871 tarihli Kanun Md. 46/28). Bu madde o zaman yürütme organı olarak Valinin yetkilerine nazaran sadece müzakere organı olan genel meclis yetkilerini tarif amacını güdüyorsa da, doktrin, bu hükümle il menfaatlerini gerektiren her konuda genel meclisin yetkili olduğunu kabul etmektedir. Böyle bir yorum Devlet ile il arasındaki yetkilerin bölüşümünün milli plandaki işler ile, yerel nitelikli işler ayırımına dayandığını ifade etmektedir. Ancak, uygulamada, sadece kanun koyucu değil, çok defa Devlet yönetimi de ilin menfaatlerini kendi keyfince tarif etmekte ve yetkilerinin genişlemesine pek taraftar olmamaktadırlar. Birbirine zıt bu durum karşısında görülen o ki, ilin yetkilerinin genişletilmesi arzusu kanun koyucuyu, yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılması gibi bir genel eğilimin yarattığı efsaneyi terk ederek, Devlet idaresinin el atmasına ve yetki tecavüzüne karşı yerel yönetimleri gerçekten korumak üzere, onların yetkilerinin yasalarla sayılması yöntemini kabule götürmüştür, gayet doğaldır ki aynı yöntem, yeni yerel yönetim olan bölgeye de uygulanmıştır. Bölgeler, iller ve komünler arasında yetki bölüşümüne ilişkin 7 Temmuz 1983 ve 22 Temmuz 1983 tarihli iki önemli kanunun esas amacı da bu olmuştur. Kuşkusuz, komün-

lerin, illerin ve bölgelerin hak ve özgürlüklerine ilişkin 2 Mart 1982 tarihli Kanunun 23 ve 59. maddeleri "il veya bölge genel meclislerinin, il veya bölgenin işlerini düzenlemede yetkili olduklarına teyit ediyorlar, ancak, yetkilerin bölüşümüne ilişkin kanunlarda bu kusur açıkça belirtilmiş değildir ve bu yetkilerin yorumunda bu hükümlere başvurulması gerekecektir. İl ve bölgelere ait yetkilerin sayımında kanun koyucu, 7 Ocak 1983 tarihli Kanunun 3. maddesi ile getirilen şu ilkeyi izlemeye çalışmaktadır: "yerel yönetimlerle veya Devlet arasındaki yetkilerin bölüşümü, olabildiği kadar, Devletin üstlendiği yetkilerle, komünlerin illerin veya bölgelerin görev alanına giren yetkilerin ve her idareye verilen görevlere tekabül eden gelir kaynaklarının açık ve seçik biçimde belirtilmesi suretiyle gerçekleştirilir."

Hiç şüphesiz, bu ilke daima gözönünde bulundurulmamış ve arz edilen açıklık hiç bir zaman elde edilememiştir. Bununla beraber, şurası bir gerçektir ki, kanun koyucu daima yetkileri alınacak karar türünde değil, konular halinde bölüştürmüştür. Bu bizi bir üçüncü ilkenin ileri sürülmesine götürüyor.

C. Bir Konuya İlişkin Yetkilerin Bütünlüğü

Kanun koyucu, ekseriya, yerel yönetimlere bırakılan görevlerin ifası için gerekli yetkileri bizzat üstlenmiştir. O bunu özellikle, Devlete ait yetkilere yalın hukuki nitelikteki yetkiler için yapar : Kanuna koyma yetkileri, diplomatik yetkileri ve kurma yetkileri (compétences constituant) kuşkusuz bölgeler ve iller kurucu bir iktidara sahip değildirler, ama müzakere organları olan meclisleri iç düzenlemelerini görüşüp kararlaştırma yetkisine sahiptirler. (2 Mart 1982 tarihli Kanunun 39 ve 5 Temmuz 1972 tarihli Kanunla değişik 11. maddesi). Keza, bölge ve iller kanun koyma yetkilerine sahip değildirler ama, müzakere organları, bazan yönetsel yönetmelik yapma kudretine sahiptirler : Örnek olarak, 22 Temmuz 1983 tarihli Kanunun 34. maddesine göre "Genel meclis, ilin yetkisi için kalan sosyal yardımları belirten, il sosyal yardım yönetmeliğini onaylar." Yine aynı şekilde, bölge ve illerin diplomatik yetkileri yoktur, ama, 2 Mart 1982 tarihli Kanunun 65. maddesine göre "bölge meclisi, hükümetin izni ile, istişare amacıyla, hudut işlerinde işbirliği çerçevesinde, bölge ile müşterek hududu bulunan yabancı yerel yönetimler ile düzenli temaslarda bulunmak üzere kararlar alabilir."

Sınırlı da olsa, kanun koyucunun bu kesin görevleri dışında, bölgelerin ve illerin, yabancı ülkelerle kendi yetkileri alanında ilişki kurma ve düzenlemelerde bulunma yetkisi içinde olup olmayacakları sorunu ortaya çıkıyor.

Düzenleme yetkisi konusunda, biz kendi hesabımıza, bölgelere ve illere genel düzenleme yetkisi verilmesi gerektiği görüşündeyiz. Gerçekten, yerel yönetimlerin, görevlerinin yerine getirilmesi için gerekli düzenleme yetkisine sahip olmaları, hem anayasada yer alan özerk yönetim ilkesine, hem de yetkilerin konuya göre bölüşülmesi ilkesine tamamen uygun düşmektedir. Yargısal içtihatlar da bu yönde gelişmektedir. Örneğin, 13 Ocak 1985 tarihli bir kararda Danıştay, Kanunun uygulanmasına ilişkin kurulları tespit etmesi yerel yönetimleri veya kamu kuruluşlarının yetkili organlarına ait olduğuna karar vermiştir. Keza, Pyrénées Atlantiques Valisinin 27 Haziran 1986 tarihli bir kararnamesi üzerine Danıştay, kendiliğinden bir yetki sorunu yaratmadan ekonomik gelişmeyi ve istihdam yaratıcı il yardım yönetmeliğinin geçerliliğini ve hukuka uygunluğunu teyit etmiştir.

Dış ilişkilere gelince, yerel yönetimlerin genel bir yetkiye sahip olması keza itiraz konusu değildir ve bizzat Devletin de pek itirazı olmayacağı anlaşılmaktadır. (Yerel yönetimlerin dış eylemine ilişkin 10 Mayıs 1985 gün ve 2063/SG sayılı Başbakanlık Genelgesi) Önceden Devletin iznini öngördüğünde oldukça kısıtlayıcı olan 2 Mart 1982 tarihli kanunun 65 inci maddesi hükümleri genel kurala bir istisna olarak kabul edilmelidir.

D. Yerel Yönetimler Arasında Bir Hiyerarşinin Mevcut Olmıyışı

Yerel yönetimler güçlendirildikçe kanun koyucu, 1982 düzenlemeleri ile Fransa'yı bir Bölgeler Devleti haline dönüştürmek ve komünler ve iller üzerindeki vesayet yetkisini bölgelere bırakmak gibi bir düşüncede olmamıştır. Hele hele, komünler üzerindeki vesayet yetkisini illere bırakmayı hiç düşünmemiştir. 7 Ocak 1983 tarihli Kanunun 2. maddesi şöyledir. "İşbu kanunla, komünler, iller ve bölgeler lehine öngörülen, yetki devirleri, hem yerel yönetimlerden birinin, diğerleri üzerinde hangi şekilde olursa olsun bir vesayet tesisine veya uygulamasına izin veremezler."

Bu formül, bölgeler içinde 2 Mart 1982 tarihli Kanunun 59. maddesi ile şöyle tanımlanmalıdır : "Bölge, bölgenin ekonomik, sosyal, sağlıksal, kültürel ve bilimsel gelişmesi ve arazilerinin iyileştirilmesi ve illerin ve komünlerin görevlerinin ve bağımsızlıklarının bütünlüğüne saygı içinde kimliğinin korunmasını sağlamak için yetkili kılınmıştır."

Hem tamamen üniter bir Devlet geleneğine sadakat ile, (Devlet, ülkenin bütünü üzerinde kamu otoritelerinin eylemlerinde bağlantıyı sağlamakla görevlidir), hem de prensip olarak ortadan kaldırılan vesayeti

devletin yerine ara yerel yönetimlerin kullanması korkusu ile bu hükümler sarahatle belirtilmiştir.

Bu ilke, zaten, kanun koyucu tarafından, daima harfi harfine izlenmelidir. Bununla beraber varlığı tartışılmaz.

Daha genel olarak, yetkilerin bölüştürülmesine ilişkin dört ilke, bizzat kanun koyucu tarafından, onu takiben de hükümetin düzenleme gücü ile biraz da esneklikle kullanılmaktadır.

II. Yetkilerin Yeni Bölüşümündeki Yöntemler

1982 den 1985 yılına kadar çıkarılan kanunların başlıca amacı yerel yönetimlerin müdahale alanını genişletmek, Devletinkini azaltmak olmuştur. Fakat, bazan da bu kanunlar, bölgeler, iller ve komünler arasında yetkilerin bölüşmesi veya yeniden bölüşmesi amacını gütmüşlerdir. Bu bakımdan yetkilerin Devletin Yetkilerine göre sınırlandırılmasını ve iller ve bölgeler arasında yetkilerin bölüşümünün sınırlandırılmasını ayrı ayrı incelemek yerinde olacaktır.

A. Devlet'e Nazaran Yetkilerin Sınırlandırılması

Daha önce gördüğümüz gibi, ilke, bölge veya ille verilen görevlerin sınırlı olarak sayılması ilkesi olmuştur. Yerel yasama yetkisi olmadan, hatta şimdye kadar olduğu gibi, gelişmiş yerel düzenleme yetkisi bulunmadan, yerel yönetimlerin ancak milli kanunları uyguladıktan haller ile, kendi kurallarını uyguladıkları halleri ayırt etmek pek mümkün değildir. Zaten her konuda, il ve bölge makamlarının Devletin değil, kendi idarelerinin hesabına hareket ettikleri kabul edilmektedir. (Buna karşılık, komünlerin yöneticileri bazan Devlet hesabına hareket ederler). Bildiğimiz kadarıyla, bu kuralın tek istisnası, istihdama ve bölge kalkınmasına yardımcı olan işletmelerin yatırımlarına Devletin ayırdığı mali yardımların Devlet hesabına bölgelerce yapılması görevidir. (5 Temmuz 1972 tarihli Kanunun değişik 4. maddesi)

Bununla beraber, yerel yönetimlerin faaliyeti ile Devletinki arasında az çok kuvvetli bir bütünleşmede bir ilerleme kaydedilmesi bir çeşit uygun görülmektedir.

Devlet faaliyeti ile bütünleşme özellikle yerel yönetimler, Devlet hizmetleri için gerekli ekipmanları sağlamakla yükümlü oldukları zaman söz konusudur. Bu bakımdan, en iyi örnek eğitime ait olanlardır :

Listesi bir kararname ile yapılan Devletin yükümlülüğündeki pedagojik harcamalar ile personel masrafları hariç olmak üzere, okulların

yapımı, yenilenmesi, genişletilmesi, büyük onaranlarından araçları ve çalışma düzenleri illerin ve bölgelerin yükümlülüğü altındadırlar.

— Devletin yaptığı bir düzenlemeyi uygulamak için yerel yönetimlerin biraz teşkilatlandırma özgürlüğünden istifade etmeleri halinde, Devlet faaliyetlerine iştirak daha az olmaktadır.

Bölge için bize en iyi örnek mesleksel formasyon konusu geliyor : 7 Ocak 1983 tarihli Kanunun 82. maddesine göre, Bölge, İş Kanunda yer alan kurallara uygun olarak, sürekli olarak meslek ve çıraklık eğitimi kursları düzenler. Aynı maddede Devletin sınırlı olarak müdahale edeceği haller belirtilmiştir.

İl için en iyi örnek ise bize göre, sağlık ve sosyal yardım hizmetleridir : 22 Temmuz 1983 tarihli Kanunun 32 nci maddesine göre, il 35 inci maddede sayılan yardımlar dışında (bunlar Devletin yükümlülüğü içindedir) sosyal yardımların tümünü üstlenmiştir.

Ekonomik politika alanında, yerel yönetimlerle Devlet arasındaki iştirak daha az olup, bu alanda öncelik Devlete aittir. 2 Mart 1982 tarihli Kanunun 48 ve 66. maddelerine göre "Devlet, ekonomik ve sosyal politika ile istihdam politikasından sorumludur." Bununla beraber, bu maddenin devamında, illerin ve bölgelerin ekonomik güçlük içindeki işletmelere yardım yapmalarına izin vermektedir. Aynı şekilde bölge ve iller kırsal alandaki nüfusun ihtiyaçları için gerekli hizmetlerin devamı için gerekli yardımlar yaparlar. Kuşku yok ki, yerel yönetimlerin bu sahada bazı işlemleri vardır ama, ekonomik politikanın araçlarının ekseriyeti, özellikle makroekonomik araçlar milli bir karakter arzettiğinden, illerin ve bölgelerin müdahaleleri bu konuda pek önemli değildir.

B. İl ve Bölge Arasında Yetkilerin Bölüşümü

İller ve bölgeler arasındaki ilişkilerde, yetkiler iki klasik tekniğe göre bölüşdürülebilir: özel yetkiler ve rekabet edici yetkiler.

Genel kural özel yetkilendir: Bölgeye ait olan ile, ile ait olan bölgeye bırakılmıştır. Bu açıdan en net örnek yollara ait olanıdır. Yollar illere ait görevlerdendir ve dolayısıyla onların yapım ve bakımı illere aittir. Bazan kanun koyucu özel yetkileri bir bütün olarak verir : Buna göre, sosyal yardımlar illere, personelin eğitimi bölgeye ait olur. Bazan da özel yetkiler net olarak ayrılmıştır. Örneğin iller kırsal alanda yol ve ulaşım işlerinden ve okullardan sorumlu iken, bölgeler büyük kanallardan ve nehirler üzerindeki köprülerden sorumludurlar. Bazan da görevler adeta paylaşılmıştır. Örneğin orta öğretimde liseler bölgelere, kolejler illere bırakılmıştır.

Rekabet edici yetki ise istisnaidir. Bununla beraber, bu illerin ve bölgelerin ekonomik müdahalesini ilgilendirdiği için önemlidir: 2 Mart 1982 tarihli konunun illerle ilgili olan 48. maddesi, komünlerle ilgili aynı kanunun 5. maddesinin bir kopyasıdır. Bu kanunun 66. maddesi de bölgelerle ilgili olup, o da bu 5. maddeye açıkça atıfta bulunmaktadır. Metinlerdeki paralellik gayet açıktır. Bununla beraber, bu ayrıntıları bir tarafa bırakarak iki alanda bu rekabet edici görevler tam olarak kendisini gösterilir: Halkın çıkarlarını korumak için ekonomik güçlük içinde bulunan yerel işletmelere yardım ve kırsal alandaki halkın ihtiyaçlarını tatmin için gerekli hizmetlerin sürdürülmesini sağlamak için yapılan müdahaleler bu durumlarda, kanun yerel yönetimleri birbirleriyle işbirliği yapmaya hatta sözleşmeler yapmaya davet etmektedir. Buna karşılık, müdahale, ekonomik kalkınmayı kolaylaştırma amacı güdüyorsa, bölgeler ve iller ancak planı onaylayan kanunla öngörülen şartlar içinde müdahalede bulunabilirler. Oysa, 7 Ocak 1982 tarihli ve 82-6 sayılı Kanunun sadece bölgelerce yapılan yardımları tamamlamak için illerin işletmelere yardım yapmasına izin vermektedir. Bu durumda, görüldüğü gibi rekabetten çok bir tamamlayıcılık söz konusudur: İnisiyatif sahibi sadece bölgedir. Keza, ekonomik planlama konusunda, aslında hukuken değilse de, bölge devletin ayrıcalıklı muhatabı olmakta ve il'in ekonomik müdahalelerinin bu bölge planı çerçevesinde oluşmasına gayret etmekte ve ili buna zorlamaktadır.

SONUÇ

Devletin, bölgelerin ve illerin yetkileri çok defa üst üste birbiri üzerine bindirilmişlerdir. Senatör Gerod'nun 6 Mayıs 1983 tarihli oturumda suyu ve köprüler konusunda işaret ettiği üzere, "kirli su bölgenin, kirli suyun üzerindeki köprüler il'in; tatlı su üzerindeki köprüler bölgenin, fakat sulu tarım ilin yetkisi içindedir. Ancak, tatlı su kirli suya karışsa, bu ilin görevi içinde kalır.

Bu karmaşıklık, hem üst yerel yönetimler, hem de Devlet yararına yeni biçimde vesayetın ortaya çıkması tehlikesini taşımaktadır. Diğer bir deyimle illerin üzerinde bölgenin, komünler üzerinde ilin vesayet yetkisi kendini gösterecektir. Bu risk ne kadar büyük olursa, iller ve bölgeler sınırlı yetkilere sahip ve mütevazı boyutlu yerel yönetim olarak kalırlar. Bu sebeple bunların yetkileri arasında koordinasyon kaçınılmaz bir zorunluluk halini almıştır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE DEVLET, BÖLGE, İL VE KOMÜNLER ARASINDA YETKİ PAYLAŞIMI

A. HÜKÜMET PROGRAMLARI

1. I. Celal Bayar Hükümeti (1.11.1937 - 11.11.1938)

Özel idarelere ve belediyelere kalkınma savaşında başarı hasılatını arttıracak ve özellikle hayat ucuzluğunu temin edecek görevler verileceğinden söz edilerek "belediyeler; mesken, bina, yiyecek ve içecek gibi hayat ucuzluğunda, ölçüler konusu tatbikatı gibi alış veriş doğruluğunda müessir vazifeler alacaklardır."

Belediyeler beş senelik mesai planı tanzimine sevkedilecek, harita, imar plânı, su, ışık, kanalizasyon, kültür ve spor işleri, çocuk bahçeleri ve kısaca şehirlerin sıhhat ve güzelliğini alakadar eden belli başlı işleri planlaştıracak ve bu planlar, şefin işaret buyurdıkları veçhile merkezde (belediyelerinizi sürekli bir surette aydınlatmak, kılavuzlamak) vazifesiyle teşkil edilecek olan tetkik büronun mukaddim tetkik ve kontrolüne tabi olacaktır.

Belediyelerin gelirlerini artırmak için tedbirler alınacak ve şehir dahilindeki kara ve deniz nakliyelerini ve diğer ticari mahiyette umumi hizmet işlerinin peyderpey belediyelere devri temin olunacaktır.

İstanbul'dan başlamak, coğrafi mevkii ve tabii güzelliği seyyah celbine müsait şehirlerimizin bir plan dahilinde ve bu maksatlarla imarına devlet bütçesinden yardım edilecektir.

2. Recep Peker Hükümeti (7.8.1946 -10.9.1947)

İllerin genel ve özel idare kuruluş ve işleyişlerini yeni kanunlarla tespit etmek ve bilhassa valilerin yetkilerini Anayasanın yetki genişliği ve görev ayrılığı ruhuna göre arttırmak işi önemle ele alınacaktır.

Belediyelerimizin gelişmesini sağlayacak usul ve gelir esasları üzerinde gereken kanun değişiklikleri teklif olunacaktır. Belediyeler ve özel idareler gelirlerini artırma konusunu müspet bir neticeye bağlamaya çalışacağız.

Kasaba ve şehirlerimizin plan, su ve kanalizasyon ihtiyaçlarını gidermek ve bu maksatla tiler Bankası ile hususi müteşebbisler arasında ortaklıklar kurmak tedbirleri üstünde çalışacağız.

Özel idarelerin muhasebe işlerinin mâliyece görülmesi esaslı bir tasarruf sağlaması bakımından faydalı görülmektedir.

3. II. Adnan Menderes Hükümeti (9.3.1951 -17.5.1954)

Mahalli idare teşkilâtının daha iyi işleyebilmesi için bir kanun lâıykasının hazırlanmış olduğu, bu meyanda; mahalli idarelerin gelir ve muhasebe teşkilâtının maliye teşkilâtına ithal edilmesinin, vilâyet bütçesinin merkeze ve diğer kuruluşlara vermekte oldukları hisselerin mahalli idareler lehine terkedilmesinin amaçlandığı belirtilmektedir.

4. II. Koalisyon (IX. İsmet İnönü) Hükümeti (26.6.1962-25.12.1963)

Mahalli idare gelirlerinin hizmetlerini karşılar hale getirilmesi, teşkilât, görev ve yetkilerinin yeniden düzenlenmesi ile ilgili mevzuatın en kısa zamanda TBMM'ne sunulacağı belirtilmiştir.

5. III. Koalisyon (X. İsmet İnönü) Hükümeti (25.12.1963-20.2.1965)

Mahalli idarelerin ödevlerini, kalkınma planları ile kendilerine yüklenen görevleri gerçekleştirebilecek ve aynı zamanda demokratik bağımsızlıklarını sağlayacak mali kaynaklara kavuşturmak amacı ile bu idarelere ait vergilerin de ıslah edileceği ve buna ilişkin tasarıların yakında TBMM'ne sunulacağı belirtilmiştir.

6. IV. Koalisyon (Suat Hayri Ürgüplü) Hükümeti (20.2.1965 - 27.10.1965)

Mahalli idareler hizmetlerinin tamamen muhtar mahalli idareler tarafından görülmesini temin ve merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki vazife ve hizmet çatışmalarını önleyecek tedbirler alınacak ve mahalli idarelerimizin, kifayetli gelir kaynaklarına kavuşturulmaları imkânını verecek kanunların süratle çıkarılmasına çalışılacaktır.

7. Nihat Erim Hükümeti (11.12.1971-22.5.1972)

İl idaresi ve Köy Kanunları ve idari taksimat konuları yeniden gözden geçirilerek gerekli yasama tedbirleri için teşebbüs yapılacaktır.

Mahalli idareler, özel idare ve belediyelerin kuruluş, fonksiyon ve kaynak konuları yeniden hizmet ve günün koşulları açısından değerlendirilecektir.

8. Sadi Irmak Hükümeti (17.11.1974 - 31.3.1975)

Kamu gelirleri kaynaklarının merkezi idare ile mahalli idareler arasında paylaşılmasını Anayasamızın bu konudaki anlayış ve ilkelerine uy-

gun bir biçimde yeniden düzenlemeyi amaç saymaktayız. Özellikle, belediyelerimizin çağın gereklerine göre gittikçe ağırlaşan finansman sorunlarının en kısa zamanda çözümlenebilmesi maksadıyla Belediye Gelirleri Kanunu tasarısını huzurlarınıza getirmek kararındayız.

9. IV. Süleyman Demirel Hükümeti (31.3.1975 - 21.6.1977)

Belediyelerimizin şehir ve kasabalarımızda yaşayan vatandaşlarımıza hizmet götürmede içinde bulundukları sıkıntıları giderici tedbirler alınacaktır.

10. II. Bülent Ecevit Hükümeti (21.6.1977 - 21.7.1977)

Belediyelerimizin yetkileri artırılırken yeni kentleşme alanlarında etkin bir kamu denetimi kurulacaktır. Kentlerimizin su, yol, kanalizasyon hizmetlerini yeterli düzeyde sağlamak için, Denetim belediyelere yardımcı olacaktır. Bu gibi hizmetlerden gecekondularda oturanların eksiksiz yararlanmaları sağlanacaktır.

Belediyelere, gelirlerini adaletli yollardan artırabilmeleri, hizmetlerini gereğince yapıp geliştirebilmeleri için yasalarla geniş ve esnek yetki tanınacaktır. Kamu gelirlerinden belediyelerin daha yeterli ve adaletli pay alabilmeleri sağlanacaktır.

Belediyelerin yetki ve görev alanları kentlerin beklenen veya istenen gelişme alanları yönünde geliştirilecektir, öylece kentlerde aşırı yığılma önenebileceği gibi, yeni yerleşme alanlarında düzenli ve sağlıklı kentleşme de güvence altına alınacaktır.

Aşırı fiyat oynamalarının ve pahalılığı önlemek üzere belediyeler düzenleme satışlarına özendirilecektir.

Çalışan halkın ulaşım sıkıntısını sona erdirmek üzere, kent içi toplu taşıma sistemlerine öncelik verilecektir.

Büyük kentlerde kitle ulaşımının hızla geliştirilmesi için belediyelere Devletçe yardım edilecektir.

11. V. Süleyman Demirel Hükümeti (21.7.1977-5.1.1978)

Mahalli idarelerin finansman ihtiyaçlarını daha adil ve sağlam kaynaklarla temin etmeleri için gerekli tedbirler alınacaktır.

12. III. Bülent Ecevit Hükümeti (5.1.1978-12.11.1979)

Yerel yönetimlerin yönetsel ve mali tıkanıklarını gidermek, böylece bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandırmak ve demokrasiye o yol-

dan da güç kazandırmak amacıyla Yerel Yönetimler Bakanlığı kurulduğu, planlamada ve uygulamada belediyelere gerekli destek sağlamak teknik ve parasal olanakların artırılacağı, İller Bankasının maddi olanakları ve teknik örgütünün geliştirilip güçlendirileceği belirtilen programlarda : Yerel yönetim yatırımlarıyla ilgili görev karışimleri giderilecektir ve İller Bankasının bu alandaki yetki ve sorumluluğu genişletilecektir.

Belediyelerin yetki ve gelirleri artırılabacaktır.

Personel yönünden bugün içinde bulundukları çıkmazdan hızla kurtarılması için yerel yönetimlerin Hâzineye olan borçlarının bağışlanması sağlanacaktır.

13. Bülent Ulusu Hükümeti (20.9.1980 - 13.12.1983)

Belediyeler ve diğer mahalli idarelerin mali ihtiyaçlarını halledecek ve yeni kaynaklar sağlayacak finansman konusu hazırlanacaktır.

Mahalli idareler, bu arada belediyeler yeterli gelir kaynaklarına kavuşturulacaktır.

14. Turgut Özal Hükümeti (13.12.1983-21.12.1987)

Altyapı, belediye, asayiş ve güvenlik hizmetleri ile birlikte sosyal hizmetler, şehirleşme hızına paralel olarak süratle büyüyen ve bu yüzden de süratle çözüm gerektiren hizmet alanlarıdır.

Belediyeler, şehirler ve hizmetlerinin ifasında ana kuruluşlardır. Belediyelerin müessir süratli ve verimli şekilde hizmet verebilmeleri için, mükellefiyetlerine uygun imkân ve kaynaklara kavuşturulmalarını ve bunları en iyi şekilde kullanmalarını sağlayacak tedbirleri alacağız.

15. II. Turgut Özal Hükümeti (21.12.1987-9.1.1989)

Mahalli idarelerin yetkilerinin artırıldığı, çeşitli mevzuat düzenlemeleri ile mahalli idarelere çalışma serbestisi sağlandığı bu idarelerin güçlenmesinin demokrasinin en küçük birimlere kadar uzanması ve bir hayat tarzı olarak yerleşmesinin sağlandığı belirtilen programda:

“İl Özel idaresi Kanunu ile idari sistemimizde gerçek bir reform yaptık. Hizmetlerin tespitini ve harcama yetkisini mahalli idareye vererek, idare sistemimiz aşırı merkeziyetçi yapısından kurtarılmıştır.

Çok sayıda yeni ilçeler kurularak hizmetlerin dağılımında kolaylık ve etkinlik sağlandı. Büyükşehir belediye idaresini kurduk ve büyük şe-

hirlerdeki problemlerin çözümlenmesine ayrı bir önem ve ağırlık verdik” görüşleri ifade edilmektedir.

Şehirleri modernleştirmek ve şehirde yaşayan vatandaşlara daha iyi hizmetler götürmek için belediyelere büyük maddi imkân aktarıldığı, 1983 yılında mahalli idare harcamalarının GSMH'ye oranı % 1,7 den 1987 yılında % 3,9 a çıktığı belirtilmektedir.

Yapılacak işler ise şöyle ifade edilmiştir : Ötümüzdeki dönemde mahalli idareler belirli esaslar dahilinde yetki ve kaynak yönünden daha fazla desteklenecek; kaynakların daha verimli kullanılması için gerekli tedbirler alınacaktır.

Belediye ve Köy Kanunları değiştirilecek mahalli idarelerin daha da güçlendirilmesi temin edilecektir.

16. Yıldırım Akbulut Hükümeti (9.1.1989-.....)

Şehirleri modernleştirmek ve şehirde yaşayanlara daha iyi hizmet götürmek için belediyelere büyük maddi imkânlar aktarıldığı ve yetki verildiği belirtilerek, "başta içme suyu ve kanalizasyon olmak üzere, yeşil sahalara ve parklar, yollar ve pek çok alt yapı hizmetleri yapılmaya başlanmıştır. 1983 yılında mahalli idare harcamalarının oranı % 1,7 den 1988 yılında % 3,2'ye çıkmıştır.” tespiti yapılmaktadır.

Ayrıca programda Belediye ve Köy Kanunlarının değiştirilerek mahalli idarelerin daha da güçlenmesinin temin edilmesi hedeflenmektedir, denilmektedir.

B. BEŞ YILLIK KALKINMA PROGRAMLARI

1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)

- Ağırlıklı köy kalkınmasına verilmiştir.
- Belediyelerin öz kaynaklarının geliştirilmesi öngörülmüştür.
- Toplum kalkınması yöntemi ve gönüllü katılma arzusunun geliştirilmesi benimsenmiştir.

2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)

- Şehirleşme desteklenecek ve şehirleşmeden ekonomiyi itici bir güç ve gelişme aracı olarak yararlanılacaktır.

— Devlet ve belediyeler arasındaki iş bölümü şehirlerin önem ve niteliklerine ve şehirleşme politikasına göre yeniden tespit edilecektir.

— Ekonomik ve sosyal kalkınma gayretlerine mahalli idarelerin katkılarını artırmak ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde mahalli ilgi ve sorumluluklarını geliştirmek yolunda mahalli idare birimleri günün ihtiyaçlarına uygun düşecek mali bünye ve teşkilat düzenine kavuşturulacaktır.

— Bu arada merkezi idare tarafından kısıtlayıcı ve mahalli teşebbüsleri önleyici bir idari vesayet yerine yol gösterici ve milli hedeflerle ahenkli bir idari vesayet temel anlayış olarak kabul edilecektir.

— Merkezi idare organları toplu hizmet götüren büyük projeleri uygulayacaklardır.

— Küçük toplum birimlerinde teşebbüs girişi geliştirilecektir.

3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973 -1977)

— Mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanmasında, öz kaynakların geliştirilmesi esas olacak; mahalli kaynakların ve zorunlu görüldüğünde merkezden transfer edilecek kaynakların kalkınma hedef ve ilkelerine uygun kullanımı sağlanacaktır.

— İl (mahalli idareler) planlarından bu planlara aracı olarak yararlanılacaktır.

— Kaynakların merkezi idarelerin kendi aralarında görevlerine uygun bölümünü sağlayacak bir mali denkleştirme sistemi kurularak bu sistem içinde, mahalli idarelerin öz kaynakları ile Devlet planının cins, oran ve dağıtım şekli belli esaslara bağlanacaktır.

— Hizmet karşılığı mahalli nitelikli gelirlerin tümü, mahalli idarelere bırakılacak, bu gelir kaynaklarının kullanılmasında azami ve asgari limitler tespit edilecek mahalli idarelere yetki tanınacaktır. Önceden gelir sağlanmadıkça mahalli idarelere ek hizmet ve külfet yüklenmeyecektir.

— Mahalli idarelerin hizmet standartları belirlenecek, bu konuda da etkili bir denetim biçimi geliştirilecektir.

— Mahalli idarelere çok çeşitli yasalarla ve sık sık yapılan yasa değişiklikleri ile görev ve sorumluluk verilmesi uygulamasına son verilecek; müşterek mahalli ihtiyaç ve milli ihtiyaçların kesim ayrımına göre, her mahalli idare biriminin görevleri ayrı ayrı saptanacaktır, tüm hizmetlerin her mahalli idare için tek bir temel kanunda yer alması gerçekleştirilecektir.

— Hizmetlerin paylaşmasında nüfus, gelişme seviyesi ve potansiyeli gibi ölçüler yanında, mahalli idareleri ve halkı işbirliğine teşvik edici,

halk katkısını artırıcı tedbirler alınacak, mahalli gönüllü katkıların üretken ekonomik alanlarda kullanılması sağlanacaktır.

— Köy ihtiyaçlarının en az maliyetle tüme yaygın biçimde karşılanması, kırsal nüfusun milli paya ve yaşantıyla bütünleşme sürecinin hızlandırılması ve yerleşme yapısının olumlu yönde etkilenmesinde başlıca araç olarak ortaya çıkan merkezi köylerin tespiti araştırmasına başlanmıştır.

— Köy mahalli idaresinin statik yapıya dayanan özelliğinden çıkarılarak merkez köyler ölçeğinde artan ihtiyaçlara cevap verebilecek bir biçimde yeniden düzenlenmesi önem kazanmaktadır.

4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979 -1983)

— Belediyelerin kendine yeterli, üretken, kaynak yaratıcı, kişilikçi, üreticiyi ve tüketiciyi koruyan, halk denetiminin etkinlik kazandığı bir yönetim biçimi ve birimi şeklinde geliştirilmesi için :

— İşlevleri yeniden ve geniş çerçevede tanımlanacaktır.

— Mevcut mali olanakları, özellikle öz kaynakları geliştirilecektir.

— Metropoliten planlama ve örgüt alanı içindeki alt yapı hizmetleri arasındaki eşgüdüm, kurulacak metropoliten yönetim örgütlerinin işlevleri arasında olacaktır.

— Merkezi yönetimin çeşitli düzeydeki birimleri ile teknik birimleri ve diğer belediyeler arasında etkili işbirliği yöntemleri geliştirilecektir.

Bilindiği gibi bu plan döneminde ülkemiz ağır siyasi bunalımlara sahne olmuş ve plan uygulaması çok yetersiz kalmıştır. 12 Eylül 1980 sonrası, yerel yönetimler açısından, önemli sayılabilecek çeşitli çalışmalar ve iyileştirmeler dönemi olmuş ise de arzu edilen hedefin çok gerisinde kalmıştır.

Bu meyanda,

— 1981 yılında, devlet vergi gelirlerinden bu idarelere pay verilmesi hakkında 2380 sayılı Kanun,

— 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu,

— 2560 sayılı İSKİ Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevlerine ilişkin Kanun,

— 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu, sayılabilir.

5. 1982 Anayasası Sonrası Yerel Yönetimler (Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: 1984-1989)

— Mahalli idarelerin kuruluş, görev, yetki ve sorumlulukları ve merkezi idare ile koordinasyonu Anayasanın 127. maddesinde yer alan çerçevede düzenlenecektir.

— Belediye ve il özel idaresinin görevleri günün şartlarına uygun hale getirilecektir.

— Belediye teşkilatı kurma alt sınır olan 2.000 nüfus ölçeği yükseltilecektir.

— Mahalli idarelerle ilgili kuruluşlar arasında etkili bir işbirliği ve koordinasyon sağlanacaktır.

— Belediyeler şehircilik hizmetleri ifasında ana kuruluşlar olarak kabul edilecektir. Devletin yürütmekte olduğu bazı belediye görevleri, belediyelere devredilecektir.

— Belediye işletmeleri kârlılık ve verimlilik esasına göre çalışacak şekilde düzenlenecektir.

— Belli sınırlar üzerindeki belediye harcamaları için proje şartı aranacak ve DPT'nin onayı ile harcama yapılacaktır.

— Belediyelerin tek başına başaramayacakları veya birlikte daha verimli ve ucuza mal edebilecekleri mahalli nitelikteki sorunları çözecek birlikler kurmaları teşvik edilecektir.

— Bu dönemde mevzuat yönünden gelişmeleri şöyle özetlemek mümkündür.

— Ocak 1984 de 2972 sayılı Kanunla mahalli idare organlarının seçimi yeni esaslara bağlanmıştır.

— 3030 sayılı yasa ile belediye gelirleri biraz daha iyileştirilmiştir, büyük şehir belediyelerinin kuruluş ve görevleri yasallaştırılmıştır.

— 3194 sayılı Yasa ile imar mevzuatındaki yetkiler belediyelere devredilmiştir.

— 1987 yılında, İl Özel İdare Kanununda değişiklik yapan 3360 sayılı yasa ile il özel idarelerinin görevlerinde bazı belirlemeler yapılmış ise de 78. maddeye eklenen 18,14, ve 15. bendlerdeki görevlerin uygulanması için Bakanlar Kuruluna verilen yetkilerin Anayasa Mahkemesince iptali sonucunda il özel idarelerine verilen görevler yine bir belirsizlik içinde kalmıştır. Bu nedenle 78. maddenin yeniden düzenlenmesi zorunlu hale gelmiştir.

6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990 -1994)

— Mahalli idarelerin gelirleri içinde, öz gelirlerin payı artırılacaktır.

— Hizmetlerin üzerindeki etkinliğin sağlanması ve rasyonel kaynak kullanımı amacıyla mahalli hizmetlerin yeniden hazırlanması esastır.

Yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının gelirleri ile orantılı olarak artırılmasına özen gösterilecektir.

— Mahalli idarelerin teşkilât yapısı yerinden yönetim anlayışına ağırlık verilerek yeniden düzenlenecek, merkezi ve mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin çerçeve yasa hazırlık çalışmaları tamamlanacaktır.

Merkezi idareler ile ilgili kararların alınması ve denetlenmesi süreçlerinde mahalli idare - belde halkı iletişimine esas olacak düzenlemeler yapılacaktır.

Kırsal alanda mahalli hizmetlerin verimliliğini artırmak için ilçe özel idarelerinin kurulması, küçük belediyeler ve köy idarelerinin güçlendirilmesi yönünde hazırlık çalışmaları sonuçlandırılacaktır.

— Birden çok mahalli idareyi ilgilendiren ve yerinde çözülmesi gereken hizmetler için, mahalli idare birliklerinin kurulması teşvik edilecektir. Bu birlikler, gerek seçimle gelen yöneticiler, gerek personelin eğitim ihtiyacını karşılamak üzere çalışmalar yapacaktır.

— Mahalli idarelerin görev ve fonksiyonları ile uyumlu olacak insan gücü planlaması çerçevesinde merkezi yönetimle birlikte belirleyecekleri personel kadrolarını serbestçe kullanabilmeleri ve profesyonel yöneticiler istihdam edebilmeleri için gerekli çalışmalar yapılacaktır.

Mahalli idarelerin bütçe ve muhasebe sistemlerinin geliştirilmesi için gerekli tedbirler alınacaktır.

Bu ilke cümlesinden olarak, "Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü" 1580 sayılı Belediye Kanununun 129. maddesine göre Bakanlar Kurulunca, 1.8.1990 tarihinde kararlaştırılmış ve 24.9.1990 gün ve 20645 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK BEYANNAMESİ

Dünya Yerel Yönetimler Birliğinin 23 - 26 Eylül 1985 tarihleri arasında Rio de Janeiro'da yapılan kongresi sonunda yayımlanan Yerel özerklik Evrensel Beyannamesinin giriş bölümünde şu görüşlere yer verilmiştir.

— Yerel Yönetimler yönetsel yapının ayrılmaz bir parçasıdır.

— Yerel Yönetimlerin en belirgin özelliği vatandaşa en yakın yönetsel kademeyi oluşturmalarıdır. Vatandaşlar, kendi hayat şartlarının iyileştirilmesi ve geliştirilmesi için gerekli kararların alınmasına iştirak ederler. Bu iyileştirme ve geliştirme çabalarında halkın bilgi ve yeteneklerine başvurulması en uygun çözüm yoludur.

— Esasen İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 21. maddesinde belirtildiği üzere, hükümetlerin otoritelerinin temeli halkın iradesidir.

— Kalkınmanın amacı halkı mutlu kılmaktır. Bu nedenle, sosyal ve ekonomik kalkınma plan ve programlarının hazırlanmasına ve uygulanmasına bir toplumun bütün unsurları etkili ve verimli bir biçimde katılmalıdır.

Ahenkli bir toplumun yaratılmasına elverişli şartlar ancak mahalli kademede oluşturulabilir. Vatandaşlar o topluluğa ait olduklarını düşünerek ona karşı daha duyarlı ve sorumluluk duygusu içinde olurlar.

— Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi daha etkili ve daha demokratik bir halk yönetimi sağlayarak, bütün ulusun güçlendirilmesi sonucunu doğurur.

— Kararların mahallinde alınması merkezin yükünü çok hafifletir. Bu suretle hükümetin genel idareye ilişkin faaliyetleri daha büyük bir sürat ve verimlilik için yürütülmüş olur.

— Kararların mahallinde alınması yeni kurumların oluşmasına, hizmetlerin daha verimli ve daha yaygın bir biçimde sürdürülmesine yol açar.

— Yerel yönetimler, bütün ulusun daha mükemmel ve daha çağdaş bir demokrasi arayışına ve refahın daha da artmasına yarayan en uygun bir model olarak görülmektedir.

Yukarıda sözü edilen beyannamede, bu temel görüşler doğrultusunda, bütün dünya devletlerinin yerel yönetim modellerini oluştururken buna ilişkin mevzuatı şu çerçeve içinde hazırlamaları arzu edilmektedir:

a. Yerel Özerkliğin Anayasal Dayanağı

Yerel özerklik, anayasalarda veya hükümet şeklini belirleyen temel metinlerde yerini almalıdır.

b. Yerel Özerklik Kavramı

Yerel özerklik kavramının içeriği şunlardır:

— Yerel yönetimler, kendi sorumlulukları altında, kendi halklarının çıkarları doğrultusunda, kamu hizmetlerini düzenleme, yönetme hak ve yükümlülüğü içinde olmalıdırlar.

— Bu hak, düzenli aralıklarla eşit ve genel oyla seçilen kişi veya organlar tarafından yerine getirilmeli ve bu yönetimlerde çalışan kamu görevlileri de seçilmiş organlarla işbirliği yapılarak atanmalıdırlar.

c. Yerel Özerkliğin Kapsamı

— Kamusal sorumluluk, tercihan vatandaşa en yakın yönetsel kademelere ait olmalıdır.

— Yerel yönetimler, açıkça bir başka otoriteye verilmeyen veya kesin olarak yetkileri dışında tutulmayan her konuda kendi girişimleri içinde hareket etmelerini sağlayan genel ve kalıcı yetkilerle donatılmalıdır.

— Yerel yönetimlerin temel sorumlulukları ve bunları değiştirme yöntemleri Anayasa veya kanunlarla düzenlenmelidir.

— Yerel yönetimlere verilen yetkiler tam ve eksiksiz olmalıdır. Bu idarelere verilen yetkilere merkez veya bölge idarelerinin müdahalesi söz konusu olduğu hallerde dahi yerel yönetimler kararlarında ve teşebbüslerinde özgürlüklerini muhafaza etmelidirler.

— Yerel yönetimlere, merkez veya bölge idarelerince yetki devri halinde yerel yönetimler yasalarının yerel koşullara göre uygulanmasında tam bir özgürlük içinde hareket etmelidirler.

— Yerel yönetimler, başka makam ve otoritelerce alınan yerel yönetimleri ilgilendiren kararların alınmasına ve oluşmasına iştirak etme hakkına sahip olmalıdırlar.

d. Mevcut Yerel Yönetimlerin Korunması

Şayet anayasa veya milli kanun yerel meclislerin dağıtılmasını veya faaliyetlerinin durdurulmasını ya da bu yönetimlerdeki memurların görevden alınmasını gerektiriyorsa, bunlar ancak kanuna uygun olarak yapılmalıdır. Bunların görevlerine en kısa süre içinde dönmeleri yine kanunla düzenlenmiştir.

— Bir yerel yönetime dahil arazilerde sınır değişikliği, mevzuatın öngördüğü yerlerde referandum yolu dahil, ilgili yerel yönetim veya yönetimlerin görüşleri alınarak ancak kanun ile gerçekleştirilmelidir.

e. Yerel Yönetimlerde Yönetmel Yapıda Uygunluk

— Yerel yönetimler etkili bir yönetimi gerçekleştirmek ve kendilerine özgü gereksinmelerini karşılamak üzere, kendi yönetmel bünyelerine uygun biçimde iç düzenlemelerini bizzat kendileri yapabilmelidirler.

—Yerel yönetimlerde çalışan personelin istihdam şartları ve formasyonlarının geliştirilmesi, mesleğin cazip hale getirilmesini sağlayacak biçimde olmalıdır. Merkezi idare çok ehliyetli ve liyakatli kişilerin yerel yönetimlerde görev almalarını teşvik edecek ve kolaylaştıracak önlemleri almalıdır.

f. Seçimle Gelen Yöneticilerin Çalışma Şartları

— Yerel yönetimlerde seçilen kişilerin yetkilerini özgürce kullanmalarını garanti eden bir statüye kavuşmaları sağlanmalıdır.

— Bu statü, özellikle makûl bir aylık geliri ve sosyal güvenliği öngörmelidir.

—Seçilen kişilerin yetkileri ile bağdaşmayan ancak kanunla düzenlenmelidir.

g. Yerel Yönetimlerin Faaliyetlerinin Denetimi

— Yerel yönetimlerin işlemlerini denetim usulleri anayasa veya kanunla düzenlenmelidir.

— Yerel yönetimlerin denetimleri sadece hukuka uygunluk amacına yönelik olmalıdır.

h. Yerel Yönetimlerin Gelirleri

— Yerel yönetimler, diğer yönetim kademelerinden ayrı olarak, yeterli ve tamamen kendilerine özgü gelir kaynaklarına sahip olmalı ve bu kaynakları kendi yetkileri çerçevesinde özgürce kullanmalıdırlar.

— Gelirlerin yerel yönetimlere tahsisi, bu idarelerin üstlendiği görevlerle orantılı olmalıdır.

— Yerel yönetimlere ayrılan gelirler sürekli ve mali planlamaya imkân verecek bir düzenlilik ve tekrarlanan nitelikte olmalıdır.

— Yerel yönetimlerin gelir kaynaklarından hiç değilse makûl bir bölümü bu idarelerin nispetini tespiti yetkili oldukları mahalli vergi, harç ve resimlerden kaynaklanmalıdır.

— Yerel Yönetimlerin tamamını veya bir kısmını tahsile yetkili olduğu gelirler, görevlerinin gelişmesini izlemeye imkân vermek üzere yeter derecede esnek, değişken ve bütünüleyici nitelikte olmalıdır.

— Mali bakımdan hayli zayıf olan yerel yönetimlerin özerkliği, mali kaynakların bölüştürülmesini zorunlu kılar.

— Yerel yönetimlerin, uygun görülen şekilde dağıtılan gelirlerin bölüştürülmesine ilişkin kuralların konulmasına iştirak etmeleri açıkça tanınmalıdır.

— Projelerin veya belirli hizmetlerin finansmanına yönelik olmayan, topluca devlet yardımları teşvik edilmelidir. Devlet sübvansiyonları, yerel yönetimlerce kendi hukuk sistemleri içinde sürdürdükleri politikalara hiç bir suretle bir müdahale hakkı doğurmamalıdır.

i. Yerel Yönetim Birlikleri

— Yerel yönetimler yetkilerini kullanırken müşterek menfaatlerini korumak ve geliştirmek ve ortaklaşa bazı hizmetleri götürmek üzere birlik kurma hakkına sahip olmalıdırlar.

— Diğer yönetim kademeleri, yerel yönetimler üzerinde etkisi olacak kanunların kabulünden önce, yerel yönetimlerin ulusal birliklerinin görüşünü almalıdırlar.

j. Uluslararası ilişkiler

— Yerel yönetimlerin birlik kurma hakkı yerel iktidarın, uluslararası bir birliğe katılma hakkını da içermelidir.

— Yerel yönetimler, yardımlaşma ve işbirliği için başka ülkelerin yerel yönetimleriyle ortaklık kurma hakkına sahip olmalıdırlar.

k. Yerel Yönetimlerin ve Özerkliklerinin Kanununca Himayesi

— Yerel yönetimler, özerkliklerini, güvence altına almak üzere menfaatlerini koruyan ve görevlerini belirleyen kanunlara saygı gösterilmesi için yargı yoluna başvurmak hakkına sahip olmalıdırlar.

BEŞİNCİ BÖLÜM

AVRUPA KONSEYİ VE YEREL YÖNETİMLER

Avrupa Konseyinin önem verdiği bir alan da yerel yönetimlerdir.

Konseye üye ülkelerin, mahalli idareleri ile ilgili dernek veya kuruluşları tarafından seçilecek delegelerden oluşacak bir "Avrupa Mahalli İdareler Konferansı" kurulması kabul edilmiştir.

Avrupa Konseyinin kabul ettiği en önemli sözleşmelerden biri de 15.10.1985 tarihinde üye ülkelerin imzasına açılan Avrupa Mahalli idareler Özerklik Şartıdır. Bu şart ülkemizde Bakanlar Kurulunca da incelenmiş ve 20.9.1988 gün ve 88/13296 sayılı kararla, Hükümetimiz adına imzalanması için Konseydeki Daimi Delegeimize yetki verilmiş ve bu yetki çerçevesinde sözleşme 21.11.1988 tarihinde imzalanmıştır.

Sözleşme metni şöyledir:

Avrupa Mahallî idarelerin Muhtariyeti Sözleşmesi Metni "Başlangıç".

Bu belgede imzası bulunan Avrupa Konseyine Üye Devletler;

Konsey'in amacının, üyeleri arasında, ortak mirasları olan düşünce ve ilkelerin korunması ve gerçekleştirilmesi amacına yönelik daha büyük bir birliğe erişmek olduğu;

Bu amaca erişme yollarından birinin, idari alanda yapılan anlaşmalardan geçtiği;

Mahalli idarelerin herhangi bir demokratik rejimin temel kuruluşlarından biri olduğu;

Yurttaşların kamusal işlere katılma hakkının Avrupa Konseyi'nin tüm üye devletlerince paylaşılan demokratik ilkelerden biri olduğu;

hususlarını gözönünde bulundurarak;

Bu hakkın, mahallî düzeyde en kestirme biçimde kullanılabileceğine ve;

Mahallî idarelerin gerçek sorumlulukları ile var olmalarının, hem etki ve hem de yurttaşlara yakın bir idare sağlayabileceğine kâni olarak;

Avrupanın farklı ülkelerinde muhtar mahallî idarenin korunması ve yeniden güçlendirilmesinin, demokrasi ve yetki ademi merkeziyetçiliği ilkeleri üstüne genellenen bir Avrupa'nın inşasına önemli bir katkı olduğunun bilinci içinde;

Demokratik olarak oluşturulmuş karar alma organlarını haiz sorumlulukları ile uyumlu geniş bir muhtariyet derecesine sahip mahallî idarelerin varlığını ve bu sorumluluklarını yerine getirebilme usul ve araçları ile bunun için gerekli kaynakların sağlanması gereğini teyid ederek aşağıdaki maddelerde anlaşmaya varmış bulunmaktadır:

Madde 1 — Taraflar, bu Sözleşmenin 12 nci maddesinde belirtilen kapsam ve anlamda kendilerini aşağıdaki maddelerle bağlı saymayı kabul ederler.

Madde 2 — Muhtar Mahallî İdarenin Yasal veya Anayasal Dayanağı.

Muhtar mahallî idare ilkesi ülke yasalarında ve mümkün olduğu hallerde Anayasalarda gözönünde bulundurulacaktır.

Madde 3 — Muhtar Mahallî İdare Kavramı:

1— Muhtar mahallî idare kavramı, yasalar çerçevesinde, mahallî otoritelerin kendi sorumlulukları altında bulunan ve mahallî halkın hizmetlerine yönelik kamusal etkinliklerin önemli bir kısmını düzenleme hak ve ehliyetini belirtir.

2— Bu hak, dolaysız, eşit, gizli ve genel oy ilkesine dayalı olarak serbestçe seçilen üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olan konseyler veya meclisler tarafından kullanılır.

Bu hüküm, yasaların izin verdiği hallerde, yurttaş meclislerine başvurmayı, referandum ya da herhangi bir başka doğrudan katılım biçimini hiçbir şekilde engellemez.

Madde 4 — Mahallî İdarenin Faaliyet Alanı:

1— Mahallî idarelerin esas yetki ve sorumlulukları Anayasa'da ya da yasalarda belirlenecektir. Şu kadar ki bu hüküm, mahallî otoritelere yasa ile uyumlu özel amaçlar için yetki ve sorumluluk verilmesine engel değildir.

2— Mahallî otoriteler (idareler), yasal sınırlar içinde, kendi yetkileri dışında olmayan ya da başka bir otoriteye (idareye) verilmemiş olan herhangi bir konuda girişimde bulunmaya tam yetkilidirler.

3— Kamu sorumluluğu, tercihen vatandaşlara en yakın idarelerce kullanılır; sorumluluğun bir başka otoriteye verilmesine görevin niteliği, verimlilik ve ekonominin gerekleri dikkate alınarak karar verilmelidir.

4— Mahallî idarelere verilen yetkiler, normal olarak, tam ve yalnız onlara aittir. Bu yetkiler, yasalarca belirlenen dışında, merkezi ya da bölgesel nitelikli başka bir otoriteye zayıflatılamaz ya da sınırlandırılmaz.

5— Merkezî ya da bölgesel bir otoritece kendilerine yetki devri yapıldığı zaman, mahallî idarelerin kendi uygulamalarını mahallî şartlara uyarlamalarında mümkün olduğunca takdir hakkı kullanmalarına izin verilir.

Madde 5 — Mahallî İdare Sınırlarının Korunması:

Mahallî idare birimlerinin sınırlarında, ilgili mahallî toplulukların usulünce - yasanın izin verdiği hallerde referandum yolu ile - görüşü alınmadan önce değişiklik yapılmaz.

Madde 6 — Mahallî İdare Görevlerine Uygun İdari Yapılar:

1— Yasal hükümlere hâlel getirmemek şartı ile, mahallî idareler mahallî ihtiyaçlara uyum sağlayabilmek ve etkin bir idare gerçekleştirebilmek için kendi iç yönetim yapılarını serbestçe belirleyebilirler.

2— Mahallî idare personelinin hizmet şartları, yeterlik ve ehliyet ülkeleri temelde üstün nitelikli eleman alımına imkân verecek durumda olmalıdır. Bu amaca erişmek için yeterli eğitim imkânları sağlanmalı, ücret ve kariyer beklentileri karşılanmalıdır.

Madde 7 — Mahallî Seviyede Sorumlulukların Yerine Getirilme Şartları:

1—Mahallî olarak seçilmiş temsilcilerin hizmet görme şartları, bunların görevlerini serbestçe yerine getirmelerini sağlayacak şekilde olmalıdır.

2— Söz konusu görevin yerine getirilmesinden kaynaklanacak harcamalar için yeterli mali kaynakların sağlanmasının yanısıra, gerektiği hallerde, yapılan görev nedeniyle ortaya çıkacak ücret ya da gelir kayıplarını karşılamaya yönelik bir tazminat verilmelidir.

3— Mahallî seçimle işbaşına gelen organların yapacağı işlerle çeliştiği varsayılan işlevler ve etkinlikler yasayla veya temel hukuksal ilkelerle belirlenmelidir.

Madde 8 — Mahallî Otoritelerin Faaliyetlerinin İdarî Denetimi:

1— Mahallî idarelere, herhangi bir biçimde İdarî denetim, ancak Anayasa ve yasalarda belirtilen durum ve usullerle uygulanabilir.

2— Mahallî idare etkinliklerinin herhangi bir İdarî denetimi yasalara ve Anayasa ilkelerine uygunluğun sağlanması amacını güder. Şu kadar ki, mahallî idarelere devredilen görevlerle ilgili olarak, üst düzeydeki otoritelerin sağladığı imkânlar konusunda idari denetim uygulanabilir.

3— Mahallî idarelerin idari denetimi, denetim organının müdahalesi korunması istenen yararların önemi ile orantılı kaldığı sürece, yerine getirilebilir.

Madde 9 — Mahallî İdarelerin Malî Kaynakları:

1— Mahallî idarelere, millî ekonomi siyasetine uygun olarak ve yetkileri çerçevesinde serbestçe harcayabilecekleri, yeterli öz malî kaynak kullanma yetkileri verilir.

2— Mahallî idarelerin malî kaynakları, Anayasa ve yasalarla kendilerine verilen sorumluluklarla orantılı olur.

3— Mahallî idarelerin malî kaynaklarının belirli bir kısmı, yasal sınırlar içinde oranını belirleme yetkisine sahip oldukları mahallî vergi ve harçlardan sağlanır.

4— Mahallî idarelere yeterli kaynak sağlayan malî sistemler, onların görevlerini gerçekleştirme maliyetlerinin gerçek artışına kolaylıkla uyum sağlayabilmelerine imkân verecek nitelikte farklılaştırılmış bir yapıda olur.

5— Malî bakımdan güçsüz durumdaki mahallî idarelerin korunması gereği, malî kaynak potansiyelinin dağıtımındaki eşitsizliğin ve malî yüküm etkisini gidermek için, malî denkleştirme usullerinin veya dengeleyici önlemlerin uygulanmasını ve bunların desteklenmesini zorunlu kılar. Bu gibi usuller veya önlemler, mahallî idarelerin kendi sorumlulukları içinde kullanacakları karar alma yetkilerini azaltmaz.

6— Yeniden dağıtımı yapılan kaynakların kendilerine tahsis edilmesi halinde, ilgili mahallî idarelerin de, uygun bir yolla, görüşleri alınır.

7— Mahallî idarelere yapılan destek yardımlar, mümkün olduğunca özel projelerin finansmanı için olmayıp genel nitelikte olur. Yardım sağlanması, mahallî idarelerin kendi yetki alanlarında uygun gördükleri siyaseti uygulama temel özgürlüğünü ortadan kaldırmaz.

8— Mahallî idareler, sermaye teşkili ve yatırım amacıyla, yasal sınırlar içinde millî sermaye piyasasından borç alma hakkına sahiptirler.

Madde 10 — Mahallî idarelerin Birlik Kurma Hakkı:

1— Mahallî idarelere, yetkilerini kullanırken ve ortak çıkarları ilgilendiren görevlerin yürütülmesinde, yasalar çerçevesinde, başka mahallî idarelerle işbirliği yapma ve birlikler kurma hakkı tanınır.

2— Mahallî idarelerin kendi ortak çıkarlarını koruyup geliştirmek için, üye ülkelerce aralarında birlikler kurma ve milletlerarası mahallî idareler kuruluş (veya kuruluşlarına) katılma hakkı tanınır.

3— Yasa ile belirtilen hallerde, mahallî idarelerin başka ülkelerdeki mahallî idarelerle işbirliğine gitme yetkileri vardır.

Madde 11 — Mahallî idarelerin Yargısal Korunması:

Mahallî idareler, Anayasa ile veya diğer yasalarla kendilerine tanınan hak ve yetkilerinin serbestçe uygulanmasını sağlayıcı önlemlerin alınması için yargı mercilerine başvurma hakkına sahiptirler.

Madde 12 — Yükümlülükler:

1— Tarafların herbiri, bu Sözleşmenin Birinci Bölümünden (1-11 inci maddelerinden) en az 20, aşağıda belirtilenler arasından seçilecek en az 10 fıkra ile kendilerini bağlı saymayı yükümlenir :

- Madde 2,
- Madde 3; 1 ve 2. fıkralar,
- Madde 4; 1, 2 ve 4. fıkralar,
- Madde 5,
- Madde 7; 1. fıkra,
- Madde 8; 2. fıkra,
- Madde 9; 1, 2 ve 3. fıkralar,
- Madde 10; 1. fıkra,
- Madde 11.

2— Her imzacı Devlet, bu maddenin birinci fıkrası hükümleri uyarınca seçilen fıkraların onay, kabul ya da muvafakat belgesi hakkında Konsey Genel Sekreterliğine bilgi verir.

3— Taraflardan herhangi biri, bu Sözleşmenin 12 nci maddesinin birinci fıkrasında belirtilen maddelerden başlangıçta kabul etmediği hüküm ya da hükümlerle kendini bağlı saydığını ileride herhangi bir zamanda Genel Sekretere bildirebilir. Sonradan bildirilen bu yükümlülükler, bildiren tarafın önceden onay, kabul ya da muvafakat verdiklerinin tamamlayıcı bir parçası sayılır ve Genel Sekreterce alındığının bildirimi tarihinden sonraki üç aylık süreyi izleyen ayın ilk gününden itibaren öncekilerle aynı yürürlük değerine sahip olur.

Madde 13 — Sözleşmenin Yollama Yaptığı Otoriteler:

Bu Sözleşmede yer alan mahallî idare ilkeleri taraflardan her birinin ülkesi topraklarında var olan, her düzeydeki mahallî kuruluşlara uygulanır. Bununla birlikte her taraf kendi onay, kabul ya da muvafakat belgesini verirken, bu Sözleşmenin kapsamı içine alacağı ya da dışında tutmayı istediği mahallî ya da bölgesel idare türlerini özel olarak belirtebilir. Keza sonradan eklenen mahallî ya da bölgesel kuruluş türleri de, Avrupa Konseyi Genel Sekreterliğine yapılacak bildirimle, Sözleşme kapsamına alınabilirler.

Madde 14 — Bilgilendirme:

Her imzacı taraf, Sözleşme ile ilgili yasal hükümlere ve bu Sözleşmenin maddelerine uyum sağlama amacıyla alınan önlemlere ilişkin tüm bilgileri ve gelişmeleri Konsey Genel Sekreterliğine gönderir.

Madde 15 — İmza, Onay ve Yürürlüğe Giriş:

1 — Bu Sözleşme Avrupa Konseyi üyesi devletlerin imzasına açılır. İmza, onay, kabul ya da muvafakat şeklinde olur. Onay, kabul ya da muvafakat belgeleri Konsey Genel Sekreterliğine verilir.

2 — Bu Sözleşme, Avrupa Konseyine üye dört devlet bu antlaşmaya, yukarıdaki hükümlere uygun olarak, bağlılık iradelerini ifade ettikleri tarihten sonraki üç aylık dönemi izliyen ayın ilk günü yürürlüğe girer.

3 — Bağlılık iradesini sonradan açıklayan üye devlet açısından bu Sözleşme onay, kabul ya da muvafakat belgesinin verildiği tarihten sonraki üç aylık dönemi izliyen ayın ilk günü yürürlüğe girer.

Madde 16 — Mekânsal Sınır:

1 — İmzacı Devlet imza zamanında ya da muvafakat belgesini verirken bu Sözleşmenin geçerli olacağı alan ya da alanları belirtebilir.

2 — İmzacı herhangi bir devlet, sonraki herhangi bir tarihte Konsey Genel Sekreterliğine göndereceği bir bildirim ile bu Sözleşmenin uygulama alanını, açıklamasında belirteceği, başka alanlara da yayabilir. Bu alanlar açısından Sözleşme, bildirimin Genel Sekreter tarafından alınması tarihinden sonraki üç aylık dönemi izliyen ayın ilk gününden itibaren yürürlüğe girer.

3 — Önceki iki fıkraya göre yapılan, alanla ilgili herhangi bir bildirim Genel Sekretere gönderilen bir duyuruyla geri çekilebilir. Geri alma, bu bildirimin Genel Sekreter tarafından alındığı tarihten sonraki altı aylık dönemi izleyen ayın ilk gününden itibaren geçerli olur.

Madde 17 — Fesih İhbarında Bulunma:

1 — Taraflardan herhangi biri, bu Sözleşmeyi yürürlüğe girişinden itibaren beş yıl sonra herhangi bir zamanda feshedebilir. Fesih uyarısı Konsey Genel Sekreterliğine verilir. Böyle fesihler, tarafların sayısı dörtten aza inmediği sürece, diğer taraflar açısından Sözleşmenin geçerliliğini etkilemez.

2 — Taraflardan herhangi biri, bir önceki fıkrada yeralan hükümlerle uyumlu olarak Sözleşmenin 12 nci maddesinin birinci fıkrasında

kabulü şart koşulan ve daha önce bağlı olduğunu belirttiği herhangi bir fıkra için fesih ihbarında bulunabilir. Birden çok fıkranın feshinin ihbarı durumunda, 12 nci maddenin birinci fıkrasının gereklerini bundan böyle karşılayamayacak duruma düşen taraflar bu Sözleşmenin tümünü fesih ihbarında bulunmuş sayılırlar.

Madde 18 — Bildirimler:

Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği;

- a. Herhangi bir imzalamayı,
 - b. Herhangi bir onay, kabul ya da muvafakat belgesinin teslimini,
 - c. Onbeşinci maddeye göre, bu Sözleşmenin herhangi bir yürürlüğe girişini,
 - d. Onikinci maddenin 2 ve 3 üncü fıkraları hükümlerinin uygulanmasında alınan herhangi bir bildirimi,
 - e. Onüçüncü madde hükümlerinin uygulanmasında alınan herhangi bir bildirimi,
 - f. Bu Sözleşmeye ilişkin herhangi başka bir fiil, bildirim veya işlemi,
- Konsey üyesi devletlere bildirecektir.

Bu Sözleşme, altında imzası bulunanların huzurunda ve usulüne uygun olarak, 15 Ekim 1985 tarihinde Strasbourg'ta aynı derecede geçerli İngilizce ve Fransızca metinler halinde düzenlenmiş ve imzalanmış olup birer nüshası Avrupa Konseyi arşivinde korunacak, birer onaylı kopyası tüm üye devletlere gönderilecektir.

ALTINCI BÖLÜM

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

A. Ülkemizdeki Durum

Bilindiği gibi üniter devletlerin çoğu, aslında, tarihi nedenlerle açıklanan kuvvetli bir merkezizetçi bünyeye sahiptirler.

Ancak, devletler, buna karşılık, her şeyin başşehirden, merkezdeki organlar eliyle yönetilmesinin ve kararlaştırılmasının hem mümkün olmadığını, hem de temenni edilecek bir şey olmadığını kabul etmek zorunda kaldılar.

Ülkemizde de dış dünyadaki gelişmeler doğrultusunda genel yönetime ait görev, yetki ve kaynakların zaman içinde yerel yönetimlere doğru kaydırılmak istendiği görülmektedir. Nitekim Hükümet programlarında ve kalkınma planlarında bu niyeti ve isteği dile getiren ifadelerle sık sık rastlanmıştır. Bu konuda, bazı gelişmeler de kaydedilmiştir. Ancak, bunun, çağdaş yönetim anlayışı açısından yeterliliği tartışılabilir. Bu hususta daha geniş bir tutum içinde olması gerekeceğini düşünmekteyiz.

Hükümet programlarında ve kalkınma planlarında yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerle daha çok şu hususlar vurgulanmaktadır.

—Yerel yönetimlere gerekli gelir kaynakları sağlama sorunu Cumhuriyetten bu yana gelip geçen bütün Hükümetlerin bir türlü üstesinden gelemedikleri temel sorundur.

—Yerel yönetimlerin görevlerini saptamada bir bilinçsizlik ve dağınıklık sürüp gitmiştir. Yerel yönetimlere bırakılacak görevlerin hudut, sınır ve kapsamı bir açıklığa kavuşturulamamıştır. Çok defa merkeze ait görevler ile yerel yönetimler birbirine karıştırılmıştır.

—Çok uzun süre yerel yönetime ait görevler merkezin taşrada tayinle görevli personeli tarafından yerine getirilmiştir. Halen de il özel idareleri ve köyler tam anlamı ile birer yerel yönetim niteliğine kavuşturulamamıştır. Sadece belediyeler bir ölçüde gerçek yerel yönetimlere özgü bir yapıya kavuşturulabilmişlerdir.

—Yerel yönetimlerin çağın gelişmelerine paralel olarak güçlendirilmesi gereği artık iyice anlaşılmış ve bütün hükümetler bu konuda görüş birliğine varmış durumdadırlar.

Ancak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi hangi gerekçelere dayanmaktadır. Bu gerekçeler bütün inceleme ve araştırmalarda ve konuya ilişkin metinlerde şöyle dile getirilmektedir :

Yerel Yönetimler :

1.Belde halkının yerel müşterek ihtiyaçlarını karşılayan mal ve hizmetlerini daha verimli ve etkin biçimde üretirler.

2.Halkın yönetime katılmasını sağlayarak, ülke yönetiminde ve demokrasinin işleminde yerel idarelerin okul görevi görmesini sağlarlar.

3.Halkta yurttaşlık bilincinin gelişmesini sağlarlar.

4.Mahalli ekonomik kaynakları harekete geçirerek, ülke kalkınmasına katkıda bulunurlar ve birçok alanda girişimde bulunarak halkı teşvik ederler.

5. Belde halkının sağlık ve huzurunu sağlayıcı düzenlemeler yaparak, genel sağlığını ve kamu düzeninin korunmasını önlerler.

6. Yerel yönetimler, halkın hak ve çıkarlarını savunmada ve gerçekleştirilmesinde en uygun bir ölçek kabul edilmektedir.

Bu gerekçelerle acaba yerel yönetimler nasıl güçlendirilecektir?

Bu konuda en yaygın model, genel idare ile yerel yönetimler arasında yerel yönetimlere ağırlık verecek biçimde görev, yetki ve kaynakların güvenceli ve açık olarak paylaşılmasıdır.

Bu konuda, uzun arayışlardan sonra, nihayet Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planının 1065 numaralı tedbirinde şöyle denilmektedir: “Mahalli İdarelerin teşkilât yapısı yerinden yönetim anlayışına ağırlık verilerek yeniden düzenlenecek; merkezi ve mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin çerçeve yasa hazırlık çalışmaları tamamlanacaktır.”

B. Fransa'daki Durum

Bütün iyi niyetlere rağmen, yukarıdaki görüş ve vaatlerin günümüze kadar tam anlamıyla somut sonuçlara ulaştırılmış oldukları halen tartışmalıdır. İşte bu olgu karşısında bu çalışmayı yapanlara ilham verir düşüncesiyle 1983 yılında bu konuda Fransa’da yapılan bir düzenlemeden kısaca bazı aktarmalar yapmak istiyoruz.

Söz konusu düzenleme; Devlet, bölge, il ve komünler arasında yetki devrine ilişkin 7 Ocak 1983 gün ve 83-8 sayılı çerçeve kanun ile yapılmıştır.

Aşağıda bu yasada yer alan ilkelerden bazılarına işaret edilmiştir;

1. Komünler, iller, bölgeler yetkilerine giren işleri kendi yetkili karar organlarında tartışır ve kararlaştırırlar.

Bu idareler; alan düzenlemesi (aménagement du territoire), ekonomik, sosyal, kültürel, sağlık ve bilimsel gelişmede; insan hayatının iyileştirilmesinde ve çevrenin korunmasında Devlet ile işbirliği yaparlar.

Komünler, iller ve bölgeler hemşehrilerinin yerel yaşama katılmaları için gerekli kuramsal kadroları oluştururlar ve değişik görüşlerin ifadesini güvence altına alırlar.

2. İşbu kanunla, komünler, iller ve bölgeler lehine öngörülen yetki devirleri, bu yerel yönetimlerden birine, hangi şekilde olursa olsun, bun-

lardan herhangi biri üzerinde bir "vesayet" tesisine veya kullanılmasına izin vermez.

3.Devlet ile yerel yönetimler arasında yetki bölüşümü, olabildiği kadar, Devletin yükümlülüğüne bırakılanlar ile, komünlerin, illerin ve bölgelerin görev alanına girenlerin birbirlerinden net olarak ayrılması ve ister devlete ve ister yerel yönetimlere, bu görevleri karşılamaya yetecek miktarda gelir kaynakları bir bütün olarak tahsis edilmelidir.

4.Bu kanun hükümlerine göre, devre konu olan yetkilerin herbirine ait ayrıntılı düzenlemeler en geç bir yıl içinde çıkarılacak bir kararname ile belirlenecektir.

5.Daha sonra çıkarılacak bir kanun ile, bu kanunda belirtilen ilkelere uygun olarak, sosyal, sağlık, köprüler, su yolları, eğitim, okul taşımacılığı, çevrenin korunması ve kültürel alandaki yetkiler saptanacaktır. Bu yetkilerin devrine ait işlemler en geç iki yıl içinde bitirilecektir.

6.Yerel yönetimlere devredilen yetkiler ve yerine getirilecek hizmetler için gerekli gelir kaynakları bir arada belirtilip devredilecektir.

Kanun değişikliği veya yeni düzenlemelerle bundan sonra yerel yönetimlere bırakılan hizmetlerin gerektirdiği gelir kaynakları da bu yetkilerle yine birlikte devredilecektir.

7.Bir hizmet yerel yönetimlere ait olupta bir başka kurum tarafından yerine getirilirse bunun gerektirdiği ödemeleri yerel yönetim organları belirleyecek ve ödeyeceklerdir.

8.Merkezi idareden, illere ve bölgelere devredilen yetkiler daha önce yerine getiren kuruluşlarda şartları belirtmek suretiyle yerel yönetimlere devredilecektir.

9.Komünlerin görevleri ile ilgili kuruluşların il ve bölgelere devrine izin verilmez.

10.Her il ve bölgede Devleti temsil eden vali ile o ilin genel meclisi başkanı veya o bölgedeki bölge meclisi başkanı ile o bölgenin valisi arasında yapılacak sözleşmede her bir hizmetin ayrı ayrı devrine ait şekil ve şartlar belirtilecektir.

Bu sözleşmeler en geç üç yıl içinde yapılmış olacaktır.

11.İl, bölge ve Devlet kuruluşlarının komünlere nasıl yardımcı olacakları, ilgili komünlerin belediye başkanları ile yardımcı kuruluş temsilcileri arasında sözleşmelerle belirtilecektir.

12.Yerel Yönetimlerce yapılan hizmetlere şahsen veya doğrudan katılan Devlet ajanları hiç bir suretle bu hizmetlerin yasal denetiminde görev alamazlar.

13.Bir yetkinin devri ile bu yetkinin kullanılmasına ilişkin taşınır ve taşınmaz mallar da, hukuken ve doğrudan doğruya ilgili yerel yönetime geçer.

Bu devir için yukarda sayılan yetkililer bir tutanak düzenleyerek, devredilen malların durumunu (sağlamlığı, hukuki durumu ve değerleri) belirtirler.

14.Yerel yönetimler, devir aldıkları malları ulusal savunma sistemi gereklerine aykırı olarak kullanamazlar.

15.Komünler, kendi alanında, kısa orta ve uzun vadeli gelişmeleri için ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınma programları ve sözleşmeleri yaparlar.

C.Mahalli İdarelerin Özerklik Şartı

Avrupa konseyi mahalli idareler özerklik şartı yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi için önemli ilkeler getirmiştir. Ülkemizin yönetim yapısı ve Anayasamızdaki ilkeler çerçevesinde yerel yönetimlere ilişkin mevzuatın yeniden düzenlenmesi yapılırken, görev, yetki ve kaynak bölüşümüne ilişkin ilkelerden de yararlanılmalıdır.

D.Ulusal Düzeydeki Hizmetler

Faydaları genellikle ülke şartının tümüne yayılan ve ulusal düzeyde bölünmez olan dış güvenlik, milli savunma, iç güvenlik, maliye ve adalet gibi hizmetlerin genel yönetim dışındaki hizmet birimlerince üretilmesi mümkün değildir.

Bu ekonomik faktörlerin yanı sıra gelenekler ve devletin egemenliğine ilişkin diğer yasal faktörler de bu hizmetlerin merkezi yönetimin dışında kalan birimlerce üretilmesine imkân vermez.

SONUÇ VE ÖNERİLER

a.DPT Önerileri

Görev, yetki ve kaynakların paylaşılmasına ait öneriler, DPT'nin Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı için hazırlattığı Özel İhtisas Komisyonu Raporunda (Mart / 1989) şöyle sıralanmıştır :

—Merkezi ve yerel yönetimler arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımı yeniden gözden geçirilecektir.

—Köy, belde ve il seviyesindeki, eğitim, sağlık, kültür, köy hizmetleri, spor, bayındırlık, turizm, yol, sulama, elektrik ve benzeri tüm yerel hizmetlerin görülmesi görev ve yetkisi yerel yönetimlere devredilmelidir.

—Bir hizmetin mahalline devredilmesi sırasında bu hizmet ile ilgili kaynak aktarımı da mutlaka göz önünde tutulmalıdır.

—Yerel yönetimlerin, toplumun beklentileri doğrultusunda etkin olarak işleyebilmesi için, merkezi yönetim, yerel yönetimlere, görev ve sorumluluklarına uygun mali kaynaklar sağlamalıdır.

—Kaynak ayrımında çağdaş yol ve yöntemler doğrultusunda, yerel yönetimlerin özel durumlarını da göz önünde tutan, sağlam, verimli, yerel toplulukların katkısını da içeren yeterli, dengeli ve görevleri ile orantılı kaynaklar sağlanması ilke olmalıdır.

—Yerel yönetim bütçelerinden başka kuruluşlara pay ayrılması uygulamalarının vazgeçilmelidir.

b.Kişisel Önerilerimiz

—Üniter bir Devlet olan Türkiye Cumhuriyeti, çağdaş ortak değerleri paylaşmakta ve insanların huzur, refah ve mutluluğunu demokratik parlamenter rejim modeli içinde aramaktadır.

İşte bu ideale ulaşmak için bazı hallerde egemenlik hakkına kısıtlamalar getiren ve insan haklarına, özgürlüklerine dayalı yönetim biçimleri oluşturan uluslararası sözleşmelere taraf olunmaktadır. Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartının hükümetimizce kabulü bu hale örnektir.

Demokrasinin yerleşip, kökleşmesine ve gelişmesine katkıda bulunan yerel yönetimlerin bu şart ilkeleri doğrultusunda yani yasal düzenlemelerle güçlendirilmesi ve yönetimin bütünlüğü ilkesi ile çelişmeyecek yönde görev, yetki ve kaynaklarla donatılması arayışları sürdürülmelidir.

—İdari vesayetın ana unsuru hukuka uygunluk denetimi olmalıdır. Yerindelik denetimi yöre halkına bırakılmalıdır.

—Devlet itibarlı bir varlıktır. Ona o itibarı fedakâr ve itibarlı evlâtları kazandırır. Yerel yönetimlerle ilgili Avrupadaki gelişmeler ve düzenlemelerden de yararlanarak, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yerel halkın daha etkili ve bilinçli biçimde yönetime katılması, katılımcı yerel yönetim modellerinin hızla geliştirilmesi, bu ülke insanların bu suretle daha dinamik, daha yapıcı ve yaratıcı bir güçle ülke sorunlarının içine çekilmesi çabalarına katkıda bulunulması sağlanmalıdır.

TÜKETİCİNİN KORUNMASINA İLİŞKİN GELİŞMELER

Fikri GÖKÇEER
Emekli Genel Müdür

GİRİŞ

Bu Derginin 360 ıncı sayısında “Tüketicinin korunması ile ilgili mevzuata ve Belediyelerin bu konudaki görev ve yetkileri”ne değinmiştım. Bu yazımda bu konulara girmeyecek, Türk Delegasyonunun da hazır bulunduğu Birleşmiş Milletler Genel Kurulunda 3 Nisan 1985 tarihinde oybirliğı ile kabul edilen “Tüketicinin Korunmasına İlişkin Temel Esaslarda yabancı ülkelerdeki uygulamalara bakarak ve genel kavramları açıklayarak, Tüketicinin Korunmasına ilişkin görüşlerimi açıklamaya çalışacağım.

Hukuk ve ekonomi diline 20 nci yüzyılda giren “Tüketicinin Korunması” sözcüğü, toplumu meydana getiren herkesin korunması anlamına gelmektedir. Çünkü, mesleğı ne olursa olsun her insan tüketicidir. Ancak korunması gereken tüketici parasal gelirleri, artan fiyatların gerisinde kalan sabit ve dar gelirliiler olmaktadır. Tüketicinin korunması hareketi toplumsal bir harekettir. Tüketicinin korunmasını amaçlayan yasal bir düzenlemenin yapılması çalışmaları yıllardır devam etmektedir. Yapılacak yasal düzenlemenin serbest piyasa ekonomisinin işleyişini olumsuz yönde etkilememesi, bugün üzerinde önemle durulan bir husus olduğu, yetkililerce açıklanmaktadır. Programlarında bugünkü ekonomik modeli kabul etmeyen Siyasal Partilerin iktidara geldiklerinde Devlet ve Belediyeleri daha etkin bir şekilde bu konuda devreye sokmalarını sağlayacak yasal düzenlemelere gitmelerini doğal karşılamak gerekir kanısındayım.

Tüketici kime karşı korunacaktır? Koruma hangi alanlarla sınırlı olacaktır? Korunmadan amaç ne olacaktır? Bu suallerin yanıtlarını sağlıklı bir şekilde bulabilmek için önce kısaca ülkemizdeki geçmiş uygulamalara daha sonra diğer ülkelerdeki uygulamalara bakmayı yararlı görüyorum.

ÜLKEMİZDE GEÇMİŞ UYGULAMALAR - TARİHÇE

Burada Osmanlı döneminde önemli bir yer tutan “NARH” uygulamalarından söz etmeyi yararlı görüyorum. “İdari Fiyatlar” sistemi de diyebileceğimiz narh sisteminin Osmanlı ekonomisinde çok önemli bir yeri vardı. Fiyatı siyasi otorite tarafından saptanmayan mal parmakla sayılacak kadar azdı. Siyasi otorite fiyatları narh yoluyla saptamakla kalmaz, hammadde piyasasına da doğrudan müdahale ederdi. Kanunnamelerde “narh işleri umuru külliyyedendir” diye yazılırdı. Devlet büyükleri, hatta sadrazamlar, divandan sonra, büyük bir kafiye ile birlikte çarşı ve pazarı birlikte kontrol ederlerdi. Narh sisteminin yanlış olduğu söylenmektedir. Ancak Osmanlılarda narh sistemini ekonomik çöküntünün tek sorumlusu olarak görmek hatalı bir yaklaşımdır.

16 ncı yüzyılın ikinci yarısından sonra Osmanlılar Enflasyonla karşı karşıya gelmişler, 17 ve 18 inci yüzyıllarda dönem dönem enflasyon yaşanmıştır. 18 inci yüzyıldan beri esnaf örgütleri, esnafları gerek mal sağlamada, gerek fiyat ve kalite ilişkisinde, çalışma yöntemleri konusunda belirli kurallara bağlayarak, üretilen malların tüketicileri aldatmayacak biçimde satılmasını sağlamaya yönelik önlemler almışlardır. Osmanlı döneminde “LONCA”ların yanı sıra, Devlet’in de esnaf ve zanaatkârın belirli çalışma ilkeleri çerçevesinde çalışmasını sağlamak üzere, tartı, ölçü ya da satışta hile yapılmasını önlemeye yönelik, az da olsa pazarı kontrol edici bir işlev yürüttüğü söylenebilir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında çıkarılan temel yasalarla tüketicinin korunması ele alınmıştır. “Hayat Pahalılığı ile Mücadele Teşkilatı” 1938 yılında kurulmuştur. Bu teşkilat önce batılı anlamda bir hazırlık yapmıştır. Bu dönemde Celal Bayar Başbakan, Şevket Kesebir ise Ticaret Bakanı idiler. İsviçreli Frederik Benham ve İngiliz Lawrens adlarında iki uzmana hazırlatılan raporlar doğrultusunda bürokrasiye boğulmadan, ticaret odalarını da harekete geçirerek yalnız basılı cetvelleri belirli sürelerde doldurup, merkeze göndermek şeklinde bir sistem oluşturuldu. Bu cetvellerde ayrı - ayrı maddelerin toptan - perakende fiyatları belirtiliyor, merkezde birleştiriliyordu. Bunların değerlendirilmesi sonucu, anormallikler görülüyor ve önlemler alınıyordu. Ne yazık ki bu çalışmalar sürdürülemedi.

Yakın döneme ilişkin faaliyetlerden söz etmeyeceğim. Diğer ülke ve uluslararası kuruluşların çalışmalarına burada değinmek istiyorum.

DİĞER ÜLKELERİN KONUYA YAKLAŞIMI

Dargelirli tüketicinin korunması sorunu, 21 inci yüzyıla girerken tüm ülkelerde büyük önem kazanmıştır.

Sanayi Devriminden sonra üreticilerin, uzaktaki tüketiciler için mal üretmeye başlamaları bir rekabet düzeni yaratmıştır. Bu düzen içinde görünmez bir elin arz ve talebi ayarlayacağı ve fiyatların tüketicilere en uygun biçimde oluşacağı görüşü hakimdi. Zaman süreci içinde hükümetler bu görünmez elin yerini almak üzere rekabet koşullarını yaratma çabasına girdiler.

Demokrasi ile yönetilen batı ülkelerine bakıldığında Devlet'in ekonomik faaliyetleri düzen altına almak ve tüketiciyi korumak amacıyla, bazan ekonominin en ayrıntılı dallarına kadar disiplini sağlamak ve korunmaya muhtaç olanları boşlukta bırakmamak için müdahalelerde bulunduğu görülmektedir.

Devlet, para politikası, maliye politikası ve dolaysız denetim yolları ile ekonomiye müdahale etmektedir. Bir ülkede iç fiyatların önemli ölçüde artması, devleti bu üç yolu dengeli olarak kullanmaya icbar etmektedir.

Tüketiciyi korumak, günümüzde ülkeler arası iş birliğini de zorunlu kılmaktadır. Bugün tüketicinin bir yol göstericiye ihtiyacı olduğu görüşü benimsenmiş, özellikle son 40 yıl batıdan "tüketicilik" ya da "tüketim yandaşlığı" olarak dilimize çevrilen "CONSUMERİZM" deyimini ortaya çıkarmıştır. Ünlü Amerikan iktisatçısı Galbraith "Çağdaş bir üretimden, ancak tüketici etkinliğinin var olduğu yapıda söz edilebileceğini" kaydetmiştir.

Serbest piyasa ekonomisinin egemen olduğu birçok ülkede, tüketici haklarının güvence altına alınabilmesi için yasal düzenlemelere gidilmektedir. Bu ülkelerde tüketicinin sağlık ve güvenliğinin, ekonomik çıkarlarının korunması konusunda önlemler alınmış, danışma ve yardım hizmetleri geliştirilmiş, tüketiciye bilgi verilmesi, tüketicinin eğitilmesi ön plana çıkmıştır.

Devlet girişimi ve düzenlemesi olmadan tüketicinin korunması ve sorunların çözümü düşünülemez diyenler, batı demokrasileri içinde çoğunluktadır. Adam Smith ve arkadaşları bile bir devlet düzenlemesini haklı görmektedirler. Batıda Devletten umudu kesenler, tüketicilerin çıkarlarını korumaya yönelmiş dernek ve örgütleri kurmakta ve bu kuruluşlar çığ gibi çoğalmaktadır.

Tüketiciler kendi aralarında örgütlendikçe, yayın organlarında güçlerini yansıttıkça, tüketime sürülen ürünler hakkında kararlarını ortaya koydukça, üreticinin yanında etkin rol alarak, onun adeta bir yardımcı durumuna girmiş ve üretim olayına daha yakından ilgi duymaya,

üreticiyi kendi Kesesine göz diken bir kişi olarak değil, toplumun kalkınmasında görevli ve yararlı bir unsur olarak görmeye başlamışlardır.

Liberal ekonominin uygulandığı ABD ve Batı Avrupa ülkelerinde devletin sağladığı araç, gereç ve laboratuvarlardan yararlanan güçlü tüketici örgütleri kurulmaktadır. Batılı ülkeler kalite kontrolünün temel sorunlarını çözümleyip, ayrıntılarla ilgilenmeye başlamışlardır. Bu sorun, doğu devletlerini de ilgilendirmektedir. Doğu ve batı blokları soruna geniş açıdan bakmakta, akademisyenler hemen aynı düzeyde yaklaşımlarda bulunmaktadır.

Batının kalite konusunda (IBM) çalışmaları bulunmaktadır. Kalite kontrol konusunu her kesimde ve her düzeyde ele almak serbest piyasa koşulları gereğidir. Pazar kendi kalitesini saptamakta, kontrol ve takibini yapmaktadır. Büyük mağazacılık sisteminin getirdiği paketleme, kalite kontrolü, kişilerin malları görerek, eliyle denetleyerek seçme hakkını vermesi bütün pazarı fiyat ve kontrol yönünden olumlu bir şekilde etkilemektedir.

BİRLEŞMİŞ MİLLETLER ÖRGÜTÜ

Burada yazının başında sözünü ettiğim Birleşmiş Milletler Genel Kurulunda kabul edilen "Tüketicinin Korunmasına İlişkin Temel Esaslar" hakkında özet bilgi vermek istiyorum.

Bu dokümana göre üye ülkeler tüketiciyi koruma politikalarını ve mevzuatlarını bu esaslar doğrultusunda detaylandıracaklar, bu alanda uluslararası iş birliği sağlanacaktır.

A. Hedefler

Bütün ülkelerdeki, özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki tüketicinin korunmasına ilişkin temel esaslar aşağıdaki hedefleri kapsar:

- a) Ülkelere, halklara tüketici olarak yeterli korumayı sağlamak ve sürdürmek yönünden yardımcı olmak;
- b) Tüketicilerin ihtiyaçlarına ve isteklerine cevap verecek üretim ve dağıtım şekillerini kolaylaştırmak;
- c) Üretim ve dağıtım ile iştigal edenler için yüksek ahlaki davranışı teşvik etmek;
- d) Tüketicuyu olumsuz yönde etkileyen tüm faaliyetlere mani olmak;
- e) Bağımsız tüketici gruplarının gelişmesini kolaylaştırmak;

f)Tüketicuyu koruma alanında işbirliğini ilerletmek;

g)Pazar şartlarının gelişmesini teşvik etmek.

GENEL İLKELER

1.Hükümetler güçlü bir tüketici koruma politikası geliştirip, kuvvetlendirmelidir. Halkın ihtiyaçları doğrultusunda ve alacakları önlemlerin bedelini ve yararını kavramış olarak kendi önceliklerini belirlemelidir.

2.Karşlanması istenilen yasal ihtiyaçlar şunlardır :

a)Tüketicilerin kendi sağlık ve güvenliklerine karşı tehlikelerden korunması,

b)Tüketicilerin ekonomik yararlarının geliştirilmesi ve korunması,

c)Tüketicilere, ihtiyaçlarına göre, bilinçli seçim olanağının sağlanması için yeterli bilgiler verilmesi,

d)Tüketici eğitimi,

e)Etkili bir hata giderilmesi merciinin tüketicilere sağlanması,

f)Tüketici örgütlerine kendilerini etkileyen karar verme işlemlerinde kendi görüşlerini ortaya koyma fırsatının verilmesi.

3.Hükümetler tüketicinin korunmasına ilişkin politikalarını geliştirmeli ve bu politikaları uygulamak üzere özel çaba harcamalıdır.

4.Bütün teşebbüsler iş yaptıkları ülkelerin mevzuatına uymalıdır.

5.Tüketicuyu koruma politikası geliştirilirken araştırma yapan üniversiteler ile özel ve kamu teşebbüslerinin olumlu rolünün potansiyeli gözönünde bulundurulmalıdır.

ESASLAR

1.Hükümetler, ürünlerin güvenli olmalarını sağlamak için uygun önlemleri benimsemeli ve benimsenmelerini teşvik etmelidir.

2.Önemli konularda tüketici uyarılmalı, güvenlik belgeleri mümkün olan her yerde tüketiciye uluslararası anlaşılabilen semboller vasıtasıyla aktarılmalıdır.

3.Ürünlerin pazara çıkarılmasından sonra, daha önce farkedilmeyen tehlikelerin ilgililere ve halka duyurulması politikalarla sağlanmalıdır.

4. Tehlikeli malların, geri alınmasını ve değiştirilmesini veya yerine başka bir ürün verilmesini, bunların makul bir zaman içinde yapılması olası değilse, tüketicinin zararını karşılayacak politikalar benimsenmelidir.

TÜKETİCİLERİN EKONOMİK YARARLARININ KORUNMASI

1. Hükümet politikaları, tüketicilerin kendi ekonomik kaynaklarından azami şekilde yarar sağlamalarına imkân vermeye yönelik olmalıdır.

2. Hükümetler, mal ve hizmetlerin yasalara ve zorunlu standartlara uymalarını sağlayacak gayretlerini artırmalıdır. Tüketici kuruluşlarının hileli tatbikatları izlemeleri teşvik edilmelidir.

3. Hükümetler, tüketiciye zararlı olabilecek faaliyetleri kontrol edici önlemleri geliştirmeli, güçlendirmeli ve korumalıdır.

4. Hükümetler, malların makul dayanıklılık, kullanışlılık ve güvenirliliğini gözetmeli ve bunu sağlayıcı politikalar geliştirmelidir.

5. Hükümetler rekabeti teşvik etmelidir.

6. Hükümetler satış sonrası hizmetlerin ve yedek parçaların yeterli bir şekilde sağlanmasını temin etmelidir.

7. Tüketiciler kredi şartları uygulamalarına karşı korunmalıdırlar.

8. Hükümetler, kendi milli bünyeleri içinde ve tüketici kuruluşları ile iş birliği yaparak pazarlama ve diğer iş faaliyetlerinde kuralların belirlenmesini teşvik etmelidir.

9. Hükümetler tüketici mallarının her yönü hakkında doğru bilgilerin serbest akışına tüm ilgililerin katılmalarını teşvik etmelidir.

10. Hükümetler düzenli olarak ölçüler ve ayarlar ile ilgili yasaları gözden geçirmelidirler.

STANDARTLAR

1. Ulusal standartlar, uluslararası standartlara uygunluk yönünden gözden geçirilmelidir.

2. Düşük standartların yükseltilmesine çalışılmalıdır.

3. Standartları sınayabilecek ve belgeleyecek tesisler kurulmalı ve bu tesisler teşvik edilmelidir.

DAĞITIM TESİSLERİ

Hükümetler uygun gördükleri takdirde dağıtımın kolayca yapılabilmesi için şu hususları gözönünde bulundurmalıdırlar :

a) Özellikle kırsal alanlarda, temel mal ve hizmetlerin dağıtımını sağlayacak politikalar belirlenmeli, yeterli depolama ve perakende satış tesislerinin kurulmasına yardım edilmeli ve kontrol önlemleri alınmalıdır.

b) Tüketim kooperatiflerinin kurulması ve bunlarla ilgili bilgilerin özellikle kırsal alana verilmesi teşvik edilmelidir.

TÜKETİCİ ZARARLARININ KARŞILANMASI

1. Hükümetler, tüketicilerin zararlarının karşılanması için hukuki ve idari önlemleri almalıdır. Bu önlemleri alırken özellikle sabit ve dar gelirli tüketiciler gözönüne alınmalıdır.

2. Hükümetler, tüketici uyuşmazlıklarını adil, süratli bir şekilde çözecek, gayri resmi girişimleri teşvik etmeli, tüketicilere danışmanlık yapan gönüllü mekanizmaların kurulmasına destek verilmelidir.

3. Yürürlükte olan tazmin şekilleri ve diğer uyuşmazlıkları çözme usullerine ilişkin bilgiler tüketiciye sunulmalıdır.

TÜKETİCİNİN EĞİTİMİ

1. Hükümetler, genel tüketici eğitim ve bilinçlendirme programlarının geliştirilmesini sağlamalıdır. Bu eğitimin amacı, tüketicinin kendi yararları açısından mal ve hizmetleri bilinçli olarak seçebilmesini sağlamak olmalıdır.

2. Tüketici eğitimi, öğrenim sisteminin bölünmez bir parçası haline getirilmelidir.

3. Eğitim programları aşağıdaki hususları kapsamalıdır.

- a) Gıdalara gereksiz katkı maddelerinin konmasının önlenmesi,
- b) Ürün tehlikeleri,
- c) Ürün etiketlenmesi,
- d) İlgili mevzuat ve tüketicinin örgütlenmesi,
- e) Ölçüler, ayarlar, fiyatlar, kalite kontrolü, kredi şartları ve temel ihtiyaçlar hakkında bilgiler,
- f) Kirlilik ve çevre,

4. Tüketici kuruluşları ve iletişim organları bu eğitim programına etkin bir şekilde katılmalıdırlar.

5. Özel sektör de bu eğitime katılmalıdır.

6. Okuma yazma bilmeyen tüketiciler için göze ve kulağa hitap eden bilgi programlarının geliştirilmesi sağlanmalıdır.

7. İletişim uzmanları ve tüketici danışmanları için ayrı programlar hazırlanmalıdır.

DiĞER ÖNLEMLER

1. Gıda, su ve ilaç başta olmak üzere tüketicinin sağlığı ile ilgili alanlarda tüketici yararlarına ağırlık verilmelidir. Ürün kalitesi kontrolü ile ilgili politikalar belirlenmelidir.

2. Gıda güvenliğini sağlarken uluslararası kuruluşlarla işbirliği yapılmalıdır.

Yukarıda belirtmeye çalıştığım Birleşmiş Milletlerin “Tüketicinin Korunmasına İlişkin Temel Esaslar” da yer alan hususlardan sonra Avrupa Konseyi ve Ortak Pazarın (AET) konuya yaklaşımlarını değerlendirmek istiyorum.

AVRUPA KONSEYİ VE ORTAK PAZAR (AET)

AET Parlamentosunun 20 Eylül 1972 tarihli oturumunda, tüketicinin korunmasında daha etkili ve uyumlu bir politikanın izlenmesi hususu kabul edilmiş ve tüketicinin aydınlatılması ve korunması için bir ön program hazırlanmıştır.

Bu ön programda:

- a) Tüketicinin sağlık ve güvenliğinin korunması,
- b) Hileli ve aldatıcı ticari faaliyete engel olunması,
- c) Tüketicinin aydınlatılması ve eğitilmesi,
- d) Tüketiciler emrine basit hukuki şikâyet mercileri verilmesi,
- e) Tüketicinin örgütlenmesi ve temsil edilmesi, hususları yer almaktadır.

AET ülkelerinde tüketici birlikleri çok önce oluşturulmuş ve günümüzde etkin bir baskı unsuru haline gelmiştir. AET ülkelerinde tüketim kooperatifliği hızla gelişmektedir. Tüketici örgütlerinin uluslararası-

sı kuruluşu 1968 yılından beri Hollanda'nın Lahey şehrinde faaliyette bulunmaktadır. AET'ye katılma konusunda kesin bir tavır koyan ülkemizin bu deneyimlerden ve yol gösterici programlardan yararlanması ve süratle bir uyum içinde girmesi zorunlu görülmektedir.

Avrupa Konseyinde de etkin faaliyetler görülmektedir. Konsey Danışma Meclisinin 17 Mayıs 1973 de onayladığı bir kararla, yanıltıcı reklamlar karşısında tüketicinin eğitimi, temsili, savunulması ve görüşünün alınması konularında, ortaklarını bağlayıcı birçok hükümler ortaya konulmuştur. Bu yasa niteliğindeki kararda yer alan 5 ana hususu buraya alıyorum. Bu hususlar incelendiğinde elde edilmek istenen amaçlar kendiliğinden ortaya çıkar görüşündeyim.

1.Tüketicinin Korunması: Bununla, yanıltıcı reklamlar karşısında tüketicinin zedelenen haklarının önlenmesi ve giderilmesi amaçlanmıştır. Tüketicinin isteği üzerine, reklamda ileri sürülen hususların doğruluğunun ispat külfeti, reklamı yaptıranı yüklenmiştir.

2. Tüketicinin Zararının Giderilmesi: Yanıltıcı reklamlar sonucu tüketicinin zararları, üreticilere ödettilmekte, üretimde görevli yöneticiler de çeşitli hapis cezalarına çarptırılmaktadır.

3.Tüketicie Ürün Hakkında Bilgi Verilmesi: Bununla bir ürünün özelliklerinin vurgulanması, rakip ürünlerle karşılaştırılmasının yapılması, fiyat etiketinin korunması, kullanma sürelerinin belirtilmesi zorunlu kılınmıştır.

4.Tüketicinin Eğitilmesi: Özellikle çocuklara yönelik reklamlarda, ürünün ne zaman, ne kadar yenildiği takdirde yararlı olacağı, sağlığa zarar derecesi gibi konularda bilgi verilmesi zorunluluğu getirilmiştir.

5.Tüketici'nin Örgütlenmesi: 21 inci yüzyıla yaklaşıırken, reklam dünyasının eriştiği en başarılı gelişim, reklamlarla tüketicinin örgütlenmesine katkıda bulunmasıdır.

Şimdi Avrupa ülkelerindeki duruma bir göz atalım.

İtalya: İtalya'da müşteri (tüketici) - satıcı ilişkilerini düzenleyen AİCQ (İtalyan Kalite Kontrol Cemiyeti) ve CUNA ile işbirliği sonucu sayısız standart ve doküman oluşturulmuştur.

Belçika: Bu ülkede 1923 yılında kurulan "LIGUE NATIONAL DES COODERATRICES" tüketici haklarının korunması ve tüketicilerin eğitimi alanındaki hareketlerin lokomotifi olmuştur. Bu hareketler 1960 yılından itibaren gittikçe yayılmıştır.

Danimarka: Danimarka'da mağazalar kadınların isteğine göre açılış ve kapanış saatlerini belirlemektedir. "Ev Ekonomisi Konseyi" dev-

letin ön ayak olduğu başarılı bir örnektir. Bu kuruluşun tüketicinin korunmasında önemli bir yeri bulunmaktadır.

İsveç: Bu ülkede tüketici şikâyetlerini izlemek, gerekirse ceza vermek üzere iktisatçı ve hukukçulardan oluşan bir örgüt bulunmaktadır. Bu ülkede tüketici, yanıltıcı reklamlara karşı korunmaktadır. Bir otokontrol sistemi vardır. Her reklam ajansı bünyesinde "RESPONSABLE EDITORS" denilen görevliler vasıtasıyla kontrol işlemini yürütmektedir.

Fransa: Fransa'da 1937 yılında "Reklamcılık Ahlak Yasası" yürürlüğe girmiştir. 1953 yılında "Reklamların Doğruluğunu Saptama Bürosu (EVB)" kurulmuş, ayrıca Ulusal Tüketim Enstitüsü (INC), Reklam Verenler Birliği (UDA) ile Reklam Ajansları Topluluğu (AACP) tarafından sürdürülen ortak çalışmalar sonucu, tüketiciyi yanıltıcı, haksız rekabete yol açıcı, sağlığa ve ahlaka aykırı reklamların hiç bir yayın organında yayınlanmaması hususunda önlemler getirilmiştir. Yine "ROYER YASASI" denilen 27 Aralık 1973 tarihli yasa ile yaptıkları reklamlarda, iyi niyetli olsalar bile, tüketicinin çıkarma zarar verecek bir ürünün üreticileri hakkında olduğu gibi, reklamcısının da, iştirakçi sıfatıyla hukuki ve cezai sorumluluğu kabul edilmiştir.

İngiltere: İngiltere'de 1844 yılında Roch Dale kasabasında 28 dokuma işçisinin kurmuş olduğu kooperatif denemesini, bu alanda en büyük başarı olarak gösterebiliriz. Bu deneme dar gelirli tüketicinin, en iyi biçimde kendisini, yine kendisinin koruyabileceğini göstermiştir.

İngiltere'de bugün 17 milyon kişi tüketim kooperatifleri üyesidir. Ve bu kooperatiflerin binlerce satış mağazası bulunmaktadır. "Vatandaş Danışma Büroları" ve "Tüketici Konseyleri" tüketici haklarını korumakta ve tüketiciye hizmet vermektedirler. Kamu yararına aykırı reklamların önlenmesi amacıyla 60 ın üstünde yasa çıkarılmıştır. Tüm İngiliz yayın organları reklam verenleri, reklam ajanslarını temsil eden "ADVERTISING PRATICE COMMITTEE" bir reklam kampanyası hakkında olumsuz karar vermişse, o reklamların hiç bir yayın organında yayınlanmasına olanak yoktur. Yine ayrıca "ADVERTISING STANDART AUTHORITY" adlı yarı kamu, yarı özel nitelikteki kuruluş, dilerse milyonlarca sterlin harcanarak bütün ülke çapında yapılmış olsa dahi, tüketiciyi koruma örgütlerinden haklı ve kanıtlanmış şikâyetler üzerine, bir reklam kampanyasını olduğu yerde durdurmak, yasaklamak yetkisine sahiptir.

Doğu Bloku ülkeleri ile ilgili bilgi ye dokümanlar, bu blokta 1990 yılında yaşanan önemli değışiklikler nedeni ile geçerliliğini yitirdiğinden buraya alınmamıştır.

Ancak ABD’de bu konuda ilginç ve önemli çalışmalar yapılmaktadır. Bu nedenle ABD’nin konuya yaklaşımını buraya almak istiyorum.

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ

Tüketicinin korunmasını amaçlayan girişimler Dr. Wiley’in önderliğinde ve kadın örgütlerinin desteğinde 1880 lerde başlamıştır. 1906 yılında ünlü romancı Upontn Sinclair’in "Jungle" adlı romanı ile kamuoyunda geniş yankılar uyandırmış ve Başkan Rooswelt’in çabası ile ilaç ve yiyecek maddelerinin denetlenmesini amaçlayan bir yasa çıkarılmıştır. 1914 lerde aldatıcı ve yanıltıcı reklamların önlenmesi için önce yerel ardından da ulusal bir örgütlenmeye gidilmiş ve görevi FEDERAL İRADE COMMISSION (FTC), FEDERAL COMMUNICATION COMMISSION (FCC), FOOD AND DRUG ADMINISTRATION (FDA) gibi kuruluşlar doğrudan doğruya üstlenmiştir. FTC'nin yetkilileri günden güne güçlenmiştir, Bir reklamda gerçek dışı iddiada bulunduğu takdirde bir komisyon kararıyla, üretici en azından reklam harcaması kadar düzeltme reklamı yayınlamaya zorunlu bulunmaktadır.

1930-1940 arası standartları belirleyen, fiyat ve kalite denetimleri yapan tüketici birlikleri kurulmuştur. ABD’de tüketici örgütleri bugün bültenler yayınlamakta, tüketici kursları düzenlemektedir. Bugün Ralph Nader adlı hukukçunun çabalarıyla, tüketicilerin korunması akımı daha radikal bir hız kazanmıştır. ABD deneyiminin ilginç yanı, bu akımın yönlendirilmesinde ABD Başkanlarının da oldukça etkin bir rolü olmuştur.

Başkan Kennedy 1962 yılında "Tüketici Hakları Kongresi’ne gönderdiği mesajı ile tüketici hakları kavramını getirmiştir.

Bu haklar :

a) Satın alınan malı insan sağlığı ve esenliğine zarar; vermemesini isteme hakkı,

b) Tüketicinin malı seçme hakkı,

c) Yakınmasının duyurulmasını isteme hakkıdır.

1969 yılında "Daha geniş haklar, daha iyi olanaklar" sloganıyla özetlenecek bir dizi tüketici istemi, başkan Nixon aracılığı ile Amerikan toplumuna iletilmiştir. FTC bu dönemde yeniden örgütlenmiştir, (1970), Amerikada tüketiciyi koruma kavramı günümüze kadar geçen süre içinde daha da gelişmiştir. Bugün "Tüketici Yazarlarını Koruma Komitesi" bu alanda çaba gösteren 50 kuruluşu bir araya getirmiştir.

ABD’de 180 büyük firmayı kapsayan bir anket, hemen hemen her firmada, tüketici işlerinin ya ayrı bir kadro tarafından yürütüldüğünü ya da üst kademe yöneticilerinden birisinin sürekli uğraşı haline geldiğini göstermektedir.

Şimdi tüketici hakları ve tüketicinin korunması ile ilgili bazı kavramları açmak istiyorum.

ÜRETİM VE ÜRETİCİ

Üreticilerin korunması, tüketicilerin korunması ile yakından ilgilidir. Ortada bir de devletin varlığını gözardı etmemek lazımdır.

Devlet alacağı önlemlerle üretici ve tüketicileri korurken, kendi varlığını da korumak mecburiyetinde olduğu gibi, siyasal iktidarlar da kendi ekonomik görüşlerine göre hareket edeceklerdir.

Üretimi artırmadan fiyatları belli ve makul bir düzeyde tutmak mümkün değildir. Tüketime karşılanması için üretim yapılması toplumsal bir zorunluluktur. Üretici bu toplumsal zorunluluğu yerine getirirken bireysel amaçlarını da gözetecektir. Bu bir çelişki gibi görülmekte ise de çağımızın temel sorunu olarak güncelliğini korumaktadır.

Üretici “NE ÜRETİRSEM SATARIM” anlayışını mutlaka terketmeli ve tüketici örgütleri, Devlet bunu sağlamalıdır. Üretici bir sorumluluk taşıdığı bilincine varır, yasalarla bu mekanizma sağlanırsa, fabrikasyon hataları, yapım bozuklukları, prospektüs eksiklikleri ve diğer sağlığa zararlı tehlikeler ortadan kalkar ve tüketici zor durumdan kurtulur.

TÜKETİCİ HAKLARI VE SORUNLARI

Önce tüketici kimdir, bir tanımlama yapalım. Tüketici: Bir mal veya hizmeti nihai olarak kullanan veya tüketen gerçek ve tüzel kişilerdir.

Tüketici sorunları dendiğinde aklımıza şunlar gelmektedir :

- Ürün türlerinin çokluğu, seçim güçlüğü,
- Alışveriş bilgisi kaynaklarının yetersizliği,
- Farklı fiyat uygulamaları,
- Kusurlu-hileli ve ayıplı mallar,
- Standart uygulamalarının yetersizliği,
- Değişik ambalaj uygulamalarının karşılaştırma olanağını kısıtlaması,

- Tüketici aleyhine kısaltılmış dayanıklılık süreleri,
- Garantili satışlarda garanti koşulları,
- Satış sonrası çıkan sorunlar,
- Hizmet pazarlamasında tüketiciye empoze edilen tek yanlı sözleşmeler,
- Taksitli, veresiye satış uygulamaları,
- Reklamlarda gözlemlenen aldatıcı, yanıltıcı nitelikteki reklam mesajları,
- Hediyeli, ikramiyeli satış kampanyaları,
- Şikâyetleri kısa sürede çözücü idari ve adli mekanizmaların yokluğu,
- Mevzuatın yetersiz kalması,
- Tüketiciyi korumakla görevli kuruluşlar arasında - yetki - sorumluluk tedahülleri ve koordinasyon eksiklikleri,
- Tamamlayıcı malların ayrı ayrı yerlerde satılması,
- Sağlığa aykırı ürünler,
- Kötü dağıtım ve teslim sistemleri,
- Müşteriler arasında ayırım yapılması, farklı servisler,
- Fatura ve satış fişi verilmemesi,
- Ürünler hakkında eksik, yanlış bilgi verilmesi,
- Gıda maddeleri üzerinde yapım ve son kullanma tarihinin bulunmaması,
- Kusurlu malların geri verilme güçlüğü,
- Sun'i mal kıtlığı yaratılması,
- Rekabet sürecinin istenilen biçimde olmaması,
- Bölgesel farklılıklar ve tüketicilerin yapısal davranışları,
- Gelir dağılımındaki bozukluklar,
- Enflasyonun getirdikleri,
- Hayat pahalılığı.

Bu sorunları sıraladıktan sonra Artan Fiyatlar, Enflasyon, Hayat Pahalılığı, Tüketicinin Örgütlenmesi, Kooperatiflerle ilgili önemli gördüğüm bazı hususlara da burada yer vermek istiyorum.

FİYAT ARTIŞLARI

Tüketici sorunları içinde birinci sırayı işgal eden fiyat artışlarının neden önüne geçilememekte, acaba fiyatlar neden hızla artmaktadır? Bu sorunun yanıtını vermeden önce fiyatın tanımını yapalım. Fiyat; para

olarak bir mal veya hizmete ödenen paradır. Her ekonomik düzeyde, fiyatlar başka biçimde oluşmaktadır.

Enflasyonun olduğu yerde fiyatlar yükselir. Fiyat yükselmelerinde enflasyon dışında etkenler de vardır. Üretim yetersizliği de etkenlerin başında yer alır. Arz, yeterli bir hızla talep artışını karşılamazsa, genel fiyat strüktürü her yıl biraz daha yükseğe çıkar. Arz ve talep dengesizliği dediğimiz bu durum fiyat istikrarsızlığının nedenidir.

Fiyat istikrarı, fiyatların tamamen değişmemesi değildir. İstikrardan kasıt, fiyatların yavaş bir tempo ile yükselmesidir. Bu yükselme ekonominin sağlıklı işlediğinin bir göstergesidir.

ENFLASYON

Enflasyon, tüketici açısından hayatın pahalılaşması, satın alma gücünün azalmasıdır. Aşırı fiyat artışları şeklinde ortaya çıkan enflasyon, ülkelerin bünyesine işleyen bir hastalık olarak da nitelendirilebilir.

Ülkemizde arz-talep dengesinin bozukluğu, daha doğrusu talebe göre arzın yetersizliği enflasyonun birinci nedenidir. Ancak para ve emisyon hacminin artışı, talep artışını, dolayısıyla fiyat artışlarını oluşturmaktadır. Ücret artışlarının enflasyonu körüklediği görüşü, günümüz ekonomistleri arasında kabul edilmektedir.

Enflasyonun hızını kesmek üzere devletin, öncelikle yarım kalmış yatırımları tamamlaması, kaynaklarını da üretime birinci derecede etkin olabilecek enerji, ulaşım gibi altyapı, demir-çelik gibi temel madde üretim alanlarına yaygınlaştırarak, özel teşebbüsün başarılı olduğu alanlara yatırım yapmaması gerekmektedir.

HAYAT PAHALILIĞI

Geniş tüketici kitlesinin satın alma gücü, artan fiyatlara yetişemiyorsa orada hayat pahalılığı vardır. Bu durumda tüketici kitlesi, ihtiyacı olan mal ve hizmetleri sağlamakta güçlük çeker. Pahalılık, tek başına anlamı olmayan göreceli (izafi) bir kavramdır. Pahalılığı belirleyen sadece fiyat değil, aynı zamanda gelirdir.

Pahalılıkla fiyat artışları aynı anlama gelmez. Sadece şunu söyleyebiliriz. Fiyat artışları sonucu pahalılık kendini gösterir. Eğer tüketici gelirleri, artan fiyatlarla orantılı olarak yükselirse hayat pahalılığından ve pahalılıktan söz edilemez. Uzun vadeli arz ve talep dengesizliği hayat pahalılığının temelinde yatan bir etkidir.

TÜKETİCİNİN ÖRGÜTLENMESİ

Ortak çıkarları olan toplumsal kesimler kolayca bir araya gelebilirler. Siyasi görüş farklılıkları bu birleşmeye engel değildir. Örgütlenme sonucu, geniş kitlenin istekleri ve sorunlarını dile getirerek, ilgili mercileri harekete geçirmek daha kolay olur. Bu tür örgütlenmeler demokrasinin yerleşmesi bakımından da büyük önem taşır. Tüketiciler örgütlendikçe ülkenin huzur ve mutluluğu için daha sağlam adımlar atılabilir. Devlet, bu örgütlerin güçlenmesi ile daha tutarlı ve ciddi kararlar almak zorunda kalır. Başarılı tüketici örgütleri aynı zamanda dürüst üreticinin, tüccarın haksız rekabetten korunmasına da yardım eder.

Çağdaş toplumlarda tüketiciler, yalnız yasalarla değil, kendi güçlü örgütleriyle korunmaktadırlar. Tüketicinin bilinçli olarak tabandan başlayarak, örgütlenmesi özlenen bir yoldur. Devlet bu örgütlenmeye öncülük etmelidir. Güçlü tüketici örgütleri Devletin de yararınadır. Bunun bilincinde olmak gerekir.

Tüketiciler :

- Haklarını elde etmek istiyorsa,
- Aldatılmak istemiyorsa,
- Sağlıklı, güvenilir, kaliteli ve ucuz mal ve hizmet tüketmek istiyorsa,
- Pahalılıktan kurtulmak istiyorsa,
- Seslerini duyurmak ve kendilerini ilgilendiren konularda temsil edilmek istiyorsa,
- Temel ihtiyaçlarını karşılamak istiyorsa,
- Onur kırıcı söz ve davranışlarla karşılaşmak istemiyorsa,
- Eğitilmeyi istiyorsa,
- Ekonomik çıkarlarını korumak ve zararlarının tazmin edilmesini istiyorsa,
- İsteddiği mal ve hizmeti daha ucuza almak istiyorsa ve nihayet,
- Yaşam düzeylerinin yükselmesini istiyorsa,

Mutlaka kendi örgütlerini kurmalı ve yoğun bir çaba içine girmelidirler.

KOOPERATİFLEŞME

Ülkemizde tüketim kooperatifçiliğinin istenilen düzeye ulaştığını söylemek mümkün değildir. Kooperatifçilikle ilgili bazı hususları ve görüşlerimi belirtmek istiyorum. Dar gelirli tüketicinin fiyat ve kalite yönünden korunmasında, tüketim kooperatifleri en önemli ve hatta sürekli bir araçtır. Tüketim kooperatiflerinin güçlenmesi için başta okullar olmak üzere, radyo, TV ve basın gibi iletişim araçlarından en geniş biçimde yararlanılmalıdır. Bu eğitimi ve bilinçlendirmeyi en sağlıklı Devlet yapabilir. Bu çabalar işçi sendikalarınca desteklenmelidir.

İncelememizin sonuna gelmiş bulunuyorum. Burada bazı önlemlere de yer vermek yararlı olacaktır.

NELER YAPILMALIDIR

1. Tüketicinin korunmasına ilişkin yasalar ayıklanarak, görev-yetki ve sorumluluklar tek yasada birleştirilmelidir.
2. Serbest rekabet oluşturulmalı ve haksız rekabet önlenmelidir.
3. Yargı çağdaş bir yapıya kavuşturulmalı ve tüketicinin şikâyetleri kolayca ve süratle çözülebilmelidir,
4. Maliyetler, üretim aşamasında düşürülmelidir.
5. İthal suretiyle iç piyasadaki sun'i fiyat artışları önlenmelidir.
6. Fiyat ve kalite kontrolü sistemli ve bilimsel olarak yapılmalıdır.
7. Kooperatifleşme teşvik edilmelidir.
8. Tüketici örgütlerine kamu desteği sağlanmalı ve bu örgütler her düzeyde temsil edilmelidir.
9. Tüketici eğitilmelidir.
10. Sorumlu üretime geçilmelidir.
11. Gıda maddelerinin etiketlenmesi ve etiketlere imal tarihi ve son kullanma tarihlerinin yazılması sağlanmalıdır.
12. İyi işleyen bir pazarlama ve dağıtım sistemi oluşturulmalıdır.

TÜKETİM MALLARINDA TÜKETİCİNİN KORUNMASI VE KADININ FONKSİYONU

Doç. Dr. Rezan TATLIDİL*

GİRİŞ

Günümüzde tüketicinin korunması hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde güncelliğini korumaktadır. Gelişmiş ülkelerde tüketici sorunları şiddetli rekabet nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde ise sınırlı ya da sınırlandırılmış rekabetten dolayı değişik niteliklerde görülmektedir. Türkiye'deki tüketici sorunları da bu grup içinde yer almaktadır.

Tüketicinin korunması tekeli rekabet ya da aksak rekabet koşullarında işletmeler arası rekabette çeşitli pazarlama bileşenlerinin ve yeni rekabet araçlarının kullanılmasıyla oluşan yeni ortamda, ortaya çıkmıştır. Bir başka deyimle pazar ekonomisinden pazarlama ekonomisine geçildikten sonra tüketicinin korunmasına yönelik ilk hareketler başlamıştır. Tüketiciler önce kooperatifleşme yoluyla kendilerini bir örgüt çerçevesinde koruyabilme yoluna gitmişlerse de sonuç yeterli olmamıştır. Giderek büyüyen, adeta devleşen sanayi kuruluşlarında teknolojik gelişmelerin ortaya çıkardığı çok çeşitli malların değişik özellikleri tüketicilerin doğru satın alma kararı vermelerini güçleştirmiştir. Mal türlerinin çokluğu, özelliklerinin değişikliği karşısında şaşkın bir halde bulunan tüketici bedensel ve ruh sağlığına zararlı olabilecek ve ekonomik çıkarlarını zedeleyebilecek çeşitli sorunlarla karşı karşıya kaldığından bu gelişmeler giderek tüketicinin korunması konusunda "örgütlenme" kavramının güçlenmesine neden olmuştur. Böylece örneklerine daha çok gelişmiş ülkelerde rastlanılan "tüketiciyi koruma örgütleri" kurulmaya başlanmıştır.

Benzer ülkeler arasında ilk örneği oluşturması bakımından 1960'lardan sonra ABD'de tüketiciyi koruma hareketi yoğunlaşmıştır. Bunun sonucu olarak çıkarılan yasalar ve yasa değişiklikleriyle tüketiciyi koruma örgütlerinin nicel ve nitel gelişimi ile işletmelerin tüketiciyi koru-

* Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü Öğretim Üyesi.

mayı amaçlayan pazarlama politika ve stratejileri bu konuda önemli gelişmeler olarak kabul edilmiştir. Ancak üretici-pazarlamacı-tüketici arasındaki çıkar çelişkisi diyebileceğimiz rekabet ikilemi ile rekabet-tüketici egemenliği çelişkisi tarih boyunca var olduğundan her ne kadar tüketicinin korunması hareketi ile en aza indirgenmeye çalışılıyor ise de tamamen ortadan kaldırılması mümkün değildir. Amaç, pazarlama sisteminin iyileştirilmesini sağlayabilmek, pazarlama ekonomilerinin özündeki aksaklıkları giderebilmek, dengesizliklerini azaltabilmek için çabalarda bulunmaktadır.

TÜKETİM MALLARINDA TÜKETİCİ HAKLARI VE TÜKETİCİNİN KORUNMASI

Tüketim malları denilince gıda, içki, tütün, dokuma ve hazır giyim mamulleri başta olmak üzere tüketicinin “tüketmek” amacıyla satın aldığı her türlü mamul akla gelmektedir. Tüketim malları, satın alınan bir malın kullanırının süresine göre dayanıklı tüketim malları ile dayanıksız tüketim malları olmak üzere iki grupta ele alınmaktadır. Satın alınmalarından itibaren 1 yıl içinde tamamen tüketilen mallar dayanıksız tüketim malları, 1 yıldan daha uzun bir süre kullanılan mallar ise dayanıklı tüketim mallarıdır. Örneğin gıda malları dayanıksız, beyaz eşya olarak adlandırılan buzdolabı, çamaşır makinası gibi mallar dayanıklı tüketim mallarıdır.

Tüketim mallarında tüketicinin korunmasına geçmeden önce tüketicinin ne gibi tüketicilik haklarına sahip olduğunun açıklanması gerekir. Tüketicinin korunması gereken hakları mamule güvenme hakkı, bilgilendirme hakkı, seçme hakkı, şikâyetlerin dinlenmesi hakkı ve temsil edilme hakkı olmak üzere beş grupta ele alınmaktadır.¹

a. Mamule Güvenme Hakkı

Tüketici, satın aldığı mamulün bozukluğunu kullanmadan önce farketseyse sadece maddi zarara uğraması söz konusu olabilir. Eğer kullandıktan sonra mamulün bozukluğu ortaya çıkarsa, bireyin sağlığı ya da bazı manevi değerleri riske düşebilir. Bir de tüketicinin farkedemediği mamul bozuklukları vardır. Örneğin bir televizyon alıcısının çalışırken etrafa normalin üzerinde radyasyon saçması gibi. Bu nedenle ma-

1 J.F. Engel, R.D. Kollat, D.T. Blackwell; Cosumer Behavior. Dryden Press, Illinois, 1973, s. 614 ve M. Oktay, R. Tatlıdil, M. Tanyeri; AT’da Tüketiciyi Koruma Politikaları ve Türkiye’nin Uyumu, TOBB Yayını No. 108, 1989, s. 34.

mullerin üretim aşamasında etkin kalite kontrolünden geçirilmesi gerekir.

b. Bilgilenme Hakkı

Tüketiciye mamulün kapsamı, kullanılma biçimi, bakımı konusunda bilgi verilmemesi, aldatıcı reklam, aldatıcı ambalajlama, uyulmayan garantiler bu grup içindedir. Tüketicinin bilgilenme hakkına firmaların göstereceği özen, tüketicinin korunmasında önemli bir aşamadır.

c. Seçme Hakkı

Tüketicilerin pazara sunulan mamullerden istediklerini seçebilmeleri ancak serbest rekabet ortamının oluşturulması ile mümkündür.

d. Şikâyetlerin Dinlenmesi Hakkı

Tüketicinin memnun olmadığı bir malı, üretici firmaya şikâyet ettiği zaman şikâyetinin dinlenmesi, dikkate alınması ile ilgilidir. Bunun için firma yöneticileri ya önceden alınacak önlemlerle şikâyetin vuku bulmasını engellemek, ya mamulün iadesi ya da tazmin edilmesi yoluna gitmektedirler.

e. Temsil Hakkı

Tüketicinin korunması amacıyla tüketicilerin örgütlenerek “Tüketiciyi Koruma Örgütlerini” kurabilmesidir. Bunun için gerekli yasal çerçevenin düzenlenmesi gerekir.

İşte bu haklardan dolayı tüketicinin korunması “tüketicilerin satıcılar ile olan ilişkilerinde haklarını ve güçlerini arttırmaya yönelik sosyal hareketler”² olarak tanımlanmaktadır. Tüketicinin korunması kavramı, firmaların tüketicileri aldatıcı yöndeki satışlarını engellemek ve doğru fiyattan satış yapmalarını sağlamak amacı ile kabul görmüştür.³

İster dayanıklı, isterse dayanıksız tüketim malı söz konusu olsun, genelde tüketicinin korunmasını gerektiren pazarlama davranışları aşağıdaki uygulamalardan kaynaklanmaktadır⁴:

-
- 2 R.H. Buskirk, J.T. Rothe; “Consumerism : An Interpretation”, Journal of Marketing, Vol. 34, Ekim 1970, s. 62.
 - 3 Rezan Tatlıdil; Tüketici Davranışları, Teksir D.E.U.İ.İ.B.F. Teksir Yayınları, No.22, İzmir, 1983, s. 82.
 - 4 Tanju Öztürk, Pazarlama Ekonomisi ve Tüketicinin Korunması, İ.Ü.İ.F. Pazarlama Ens. Yay. No. 17, İstanbul, 1981, s. 47-64.

a. Mamul İle İlgili Uygulamalardan Doğan Sorunlar

Mamulün kendisi, garantisi, ambalajı ve satış sonrası hizmetlerden doğan sorunları da kapsamakla birlikte, işletmelerin mamul ile ilgili uygulamalarının tüketici açısından yarattığı sorunlar daha çok mamul ve markaların nicelik ve nitelik olarak gelişmesinden kaynaklanmaktadır.

Mamul ve markaların niceliğinin yarattığı sorunlar, firmaların yoğun rekabet ortamı içinde "yenilik" ve bunun sonucu olarak "taklitçi yenilik" uygulamaları ile pazarda mamul ya da marka sayısının artmasından ortaya çıkmaktadır. Örneğin ABD'de yapılan bir araştırmada⁵ pazarda satışa sunulan 1.000 şeftali kompostosu, 1.000 balık konservesi, 2.500 parfüm, 1.200 cilt pudrası, 1.426 tuvalet kremi, 75 traş sabunu, 500 hardal ve 10.000 buğday unu markasının mevcut olduğu ortaya konulmuştur. Mamul veya markaların pazarda çok sayıda olması, tüketicinin rasyonel/akılcı satın alma kararını güçleştirmekte, eksik bilgi nedeniyle aldanma ya da yanıltma olasılığını arttırmaktadır.

Mamulün niteliğinin yarattığı sorunlar ise mamulün üretim teknolojisinin gelişmesinin bir sonucu olarak kullarının teknolojisinin karmaşıklaşması ile ilgilidir, örneğin elektrikli ev eşyalarında, tıbbi mamullerde, ilaç, gıda maddeleri, şampuan gibi mamullerde tüketicinin bu malları nasıl kullanacağı konusunda bilgi gereksinimi artmaktadır. Tüketicilerin bazı mamullerin kullanılması konusunda eksik bilgi sahibi olmaları bazen sağlık ve can güvenliği açısından tehlikeli boyutlara ulaşmaktadır.

Örneğin Türkiye'de haşere ilaçlarının bazı zehirlenme olaylarına yol açması ile küçük tüpgaz ocaklarının ya da lambalarının yanlış kullanımı ile patlayarak can güvenliğini tehlikeye atması yaşanan olaylar arasındadır.

b. Mamulün Garanti ve Satış Hizmetinden Doğan Sorunlar

Özellikle buzdolabı, çamaşır makinası, otomobil, elektrikli ev aletleri gibi dayanıklı tüketim mallarının satışında garanti ve satış sonrası hizmet (servis) söz konusudur. Ancak bazı firmaların garanti süresini gereğinden kısa tutması, garanti kapsamına az sayıda parçanın alınması, arızalı veya hatalı durumların tüketicilerin beklediği gibi tüm konuları kapsamaması, bazı tüketici şikâyetlerine neden olmaktadır. Garanti

5 R.S. Alexander, F.M. Surface, W. Alderson; Marketing, Ginn and Co. Boston, 1953, s. 704; Yıldırım Kılıç; Tüketicinin Korunması, Arpaz Matbaacılık, İstanbul 1977, içinde s. 31.

belgelerinde kullanılan dilin karmaşıklığı, anlam ve yorum farklılıklarına neden olabilecek ifadeler ile teknik terim ve ölçü birimlerinin kullanılması tüketicilerin bilgilendirme hakkını zedelemekte, hakkını arama olanaklarını sınırlandırmaktadır. Aynı zamanda kalite kontrolü yeterince yapılmamakta, servislerde uzman bakım-onarım personeli çalıştırılmamaktadır. Garanti ve servis fonksiyonu satın almada tüketici tarafından önemli bir unsur görülürken, firma bu uygulamadan bir tutundurma aracı olarak yararlanmayı düşünmekte, tüketiciye sağlayacağı yararları ikinci plana atmaktadır.

e. Ambalaj İle İlgili Sorunlar

Yeniliğe dayalı ya da malın farklılaştırılması sonucunda çok değişik şekil ve renklerin egemen olduğu ambalajlamada tüketici yönünden ortaya çıkan sorunlar iki noktada toplanabilir. Bunlar ambalaj üzerinde yer alan mamulün Özellikleri, kullarının şekli, firmaya ait bilgilere ilişkin açıklamaların yetersiz olması ya da ambalajın aldatıcı-yanıltıcı biçimde kullanılmasıdır. Ambalajın üzerindeki bilgi eksikliği, tüketicinin malı seçerken gerekli bilgiyi ambalaj üzerinden okuyamaması satın alma ya da yanılma durumlarını etkileyebilir. Örneğin ambalaj üzerinde imalat tarihinin yanı sıra son kullanma tarihinin belirtilmediği gıda maddelerinin bozuk çıkabileceği bir gerçektir. Ambalajın yanıltıcı ya da aldatıcı olması ise içeriği, niceliği veya bileşimi ile üretici firmaya ait bilgilerin gerçeği yansıtmayacak biçimde kullanılmasından kaynaklanmaktadır.

d. Fiyat İle İlgili Sorunlar

Genellikle fiyatların yüksek olması, giderek yükselme eğilimi göstermesi ya da aynı mamul için farklı fiyat uygulamaları şeklinde ortaya çıkmaktadır. Tüketiciler pazara sunulan mamullerde özellikle enflasyon oranının yükselme gösterdiği dönemlerde fiyatın tutarlı olmadığından şikâyet etmektedirler. Örneğin belirli bir firmanın hazır giyim mamulünün fiyatı, satıldığı mağazaya, mağazanın bulunduğu semte göre değişebilmektedir.

e. Dağıtım İle İlgili Sorunlar

Firmaların iyi bir dağıtım ağı kuramamaları ya da yalnızca seçilen bazı dağıtıcı firmalar ile çalışmaları bu arada da yoğun reklam politikası uygulamaları durumunda ortaya çıkmaktadır. Seçilen dağıtım kanalının faaliyet alanındaki tüketiciler mamulü kolayca bulabilirken, diğer bölgelerde mamulü satış noktalarında bulabilmek çok güçleşmektedir. Bu da tüketici haklarına ters düşmektedir. Dağıtımdan kaynakla-

nan bir başka sorun dağıtım kanalındaki üye sayısının gereğinden fazla olması ve böylece mamulün fiyatının yapay olarak yükseltilmesidir. Örneğin paravan dağıtım firmaları ile malın birkaç kez el değiştirme işleminden geçirilmesi, her el değiştirme işleminde uygulanan gider ve kâr marjları nedeniyle fiyat oldukça yükselebilmektedir.

f. Reklam İle İlgili Sorunlar, Aldatıcı ya da Yanıltıcı Reklamlar

Firmaların reklam uygulamasından doğan sorunları üç noktada toplamak mümkündür. Birincisi toplumsal, hukuki ya da ahlaki ölçütlere göre değerlendirildiğinde “doğru” olmasına karşılık, tüketicilerin algılama ve anlama düzeylerinin birbirinden farklı olmasından doğmaktadır. İkincisi reklam harcamalarının giderek artması ve böylece reklamın fiyata yansıyan payının yükselmesidir. Üçüncüsü ise reklam mesajının bilgilendirici yanının eksikliği ya da mesajın aldatıcı-yanıltıcı ifadeler taşıyabilmesinden kaynaklanmaktadır. Son yıllarda reklamdan doğan tüketici sorunları daha çok aldatıcı-yanıltıcı reklamlar üzerinde yoğunlaşmıştır.

Aldatıcı-yanıltıcı reklam, reklam yöneticisinin sosyal sorumluluğuna⁶ aykırı olarak gerçeğin tümünü söylemeyip mamulün, hizmetin, firmanın sadece iyi yanlarından söz etmektir. Aynı zamanda çift anlamlı sözcüklerle, mesajlarla tüketiciyle iletişim kurmak ve mamulün ya da firmanın niteliği hakkında aldatıcı beyanlarda bulunmak da aldatıcı-yanıltıcı reklam olarak kabul edilmektedir.⁷ Örneğin işletmenin niteliği ile ilgili olarak vakıf, kooperatif, holding gibi terimlerin kullanılması, firmanın pazardaki durumunu ve gücünü belirten bilgilerin yanlış olması, mamulün fiyatını belirtmeden yalnızca taksit miktarlarının vurgulanması, yabancı isimli markalar bahsedilmemesi aldatıcı-yanıltıcı reklam özelliğini ortaya koymaktadır, örneğin bir deterjanın bileşiminde renk attırıcı bir madde var ise bundan hiç bahsedilmeden yalnızca “temizleme, beyazlatma gücü” üzerinde duruluyor ise bu bir yanıltıcı-aldatıcı reklamdır,

Aldatıcı-yanıltıcı reklam uygulamalarından tüketicinin korunabilmesi için yasal düzenlemelere gerek vardır.⁸ Ancak bu uygulamaların yalnızca yasal yaptırımlara bağlanması etkili sonuca götürmeyebilmekte-

6 Kemal Kurtuluş; Reklam Harcamaları, İ.Ü.İ.F. Yayını No: 16, İstanbul, 1977, s. 46-47.

7 Pazarlama Dergisi; “Türkiye’de Reklamcılık ve Sorunları Paneli”, Yıl: 6, Sayı: 1, İstanbul, Mart 1981, s. 44.

8 Ticaret Bakanlığı, İç Ticaret Genel Md. İç piyasalar Şubesi, “Tüketici Sorunları Semineri”, Ankara, Mayıs 1970, s. 126-127.

dir. Bu nedenle gelişmiş ülkelerde yasal önlemlerin yanısıra firmaların oluşturduğu meslek kuruluşları düzeyinde gönüllü denetim birimleri kurulmuş ve etkin çalışabilmeleri sağlanmıştır.⁹ ABD'de yasal denetim Federal Ticaret Komisyonu tarafından yürütülmektedir. Federal Ticaret Komisyonu reklamları tüketicinin korunması yönünden özellikle aldatıcı-yanıltıcı reklamlar konusunda gerçekleştirilmesini sağlamaktadır. Örneğin yanıltıcı reklam yapmış olan bir firma ya reklam kampanyasını yeniden düzenleyerek ek finansman ile yarattığı yanlış imajı gidermeye yöneltilir ya da faaliyetleri sınırlandırılabilir. Özel mesleki kuruluşlar ise çok çeşitlidir. Aldatıcı reklam yapan firma, bağlı olduğu mesleki kuruluş (sanayi ve ticaret odası gibi) tarafından kısıtlayıcı önlemlere hedef olabilir. Bir başka şekilde ise yayınlanacak reklam metinlerini denetimden geçirerek aldatıcı-yanıltıcı/nitelikte görülen reklamları kabul etmemesi olarak görülmektedir. Mesleki kuruluşlar aynı zamanda bu tür reklamlardan nasıl kaçınılabileceği konusunda yol da göstermektedirler. Bu tür özel denetimlerin ancak yasal yaptırımlarla birlikte etkili olabildiğini burada belirtmek gerekmektedir.

Türkiye'de reklamın denetlenmesi konusunda herhangi bir yasal düzenlemeye gidilmemiştir. Ancak ticaret ve iş hukukunun bazı maddelerine dayanılarak reklam çalışmaları sürdürülmektedir. Ancak özellikle reklamların denetimi ve tüketicinin korunması konusundaki yasa taslağı halen gerçekleşmemiştir. Bu nedenle reklam denetimi basında Basın ve Ahlak Yasası, radyo ve televizyonda ise TRT Reklam Esaslarına İlişkin Yönetmelik gereğince bazı koşullar ve sınırlamalar çerçevesinde sürdürülmekle birlikte konunun tüketicinin korunmasıyla ilgili yönü çok gerilerde kalmaktadır.

Aldatıcı-yanıltıcı reklamlar konusunda alınacak yasal önlemler arasında tüketicinin korunabilmesi için en etkin önlem kuşkusuz "Tüketiciyi Koruma Yasası'nın çıkarılarak "Tüketiciyi Koruma Örgütleri'nin kurulmasına yönelmektir. Bu konuda destekleyici nitelikte "Pazarlama Uygulamaları Yasası", "Kısıtlayıcı ve Tekel Uygulamaları Yasası" da yararlı olabilecektir.¹⁰ Türkiye'de tüketiciyi koruma yasası 1970'lerden beri zaman zaman gündeme gelmekle birlikte henüz çıkarılmamıştır. Gelişmiş ülkelerde olduğu gibi tüketici örgütlerine "karşı reklam" yapma hakkı verilerek tüketicinin zarar gördüğü mal, kamuoyuna duyurulabilmelidir.

9 Geniş Bilgi için Bkz: Rezan Tatlıdil; Basın Radyo ve Televizyon Reklamcılığı, Teksir, D.E.U. İ.İ.B.F. Teksir Yay. No. 118, İzmir, 1984, s. 75-77.

10 Günel önce; "Tüketicisi Yasası İşlevini Yerine Getirmelidir", İzmir Ticaret Odası Dergisi, Yıl: 58, Sayı: 6, Haziran 1985, s. 20.

TÜKETİCİNİN KORUNMASI VE KADININ FONKSİYONU

Türkiye'de tüketiciyi koruma hareketi ile ilgili olarak yasal düzenlemeye henüz gidilememiş olduğundan tüketiciyi koruma niteliğinde örgütler kurulamamıştır. Tüketiciyi koruma hareketi ilk kez 1970 yılında Ticaret Bakanlığı İç Ticaret Genel Müdürlüğüne bağlı olarak “Tüketici Sorunları Şubesi”nin kurulmasıyla başlamıştır. Tüketicilerin aydınlatılması, eğitilmesi, çıkarlarının korunması ve örgütlenmelerini amaçlayan bu girişim süreklilik göstermemiş ve uzman personel bulunamaması gerekçesiyle 1974 yılında kapatılmıştır. Bugün ülke çapında faaliyette bulunan Tüketiciyi Koruma Derneği “Dernekler Kanunu” çerçevesinde faaliyetlerini sürdürmekte, fakat etkin olamamaktadır.

Hıfzıssıhha Enstitüleri ilaç ve gıda maddeleri konusunda kalite kontrolü yapmakla birlikte tüketici hak ve çıkarlarını doğrudan koruma amacıyla çalışmadığından tüketicinin korunmasına ancak dolaylı olarak hizmet edilebilmektedir.

Bir kamu kuruluşu niteliğinde olan Türk Standartları Enstitüsü de tüketiciyi dolaylı yoldan koruma görevini üstlenmiştir. Tüketim mallarının standarda bağlanması işlemleri yeni yeni tamamlanmaktadır. TSE markasının kullanılmasıyla ilgili talimatın 20. maddesinde¹¹ “tüketiciye karşı sorumluluk” şöylece belirtilmiştir: Enstitü mamullerin standarda göre üretilmesinden sorumlu değildir. Ancak tüketici şikâyetlerini dinler ve 18. madde uyarınca firmaya hatırlatma, uyarma ya da para cezası uygulamasına gidebilir. Bu cezalar günümüz koşullarına göre çok düşüktür. Para cezası firmanın yatırdığı teminata el konulması şeklinde olur ve firmanın TSE markasını kullanma hakkının bulunmadığı kamuoyuna ilan edilir. Yapılan incelemede eğer yalnızca bir ya da birkaç üniteye bozukluk olmuşsa, firma o üniteyi yenisiyle değiştirmeyi taahhüt eder, doğacak her türlü masrafı yüklenir. Ancak firmanın kullanma talimatına uygun olarak kullanılmayan mallardan doğan şikâyetler dinlenmez. Tüketiciye karşı sorumluluk TSE ile üretici firmalar arasında imzalanan sözleşmede de aynen kabul ve taahhüt edilir.

Tüketicinin dolaylı olarak korunmasına hizmet eden bir başka uygulama ticaret odaları ve sanayi odaları bünyelerinde geliştirilmiş olan tüketici şikâyetlerini dinleyen ve çözümlenmesinde yardımcı olan birimlerdir.

11 Türk Standartları Enstitüsü, TSE Markasının Kullanılması ile İlgili Talimat, madde: 20, sözleşme maddesi: 6.

Zaman zaman tüketim kooperatifleri de tüketicinin, özellikle malın fiyatı ve dağıtımından kaynaklanan sorunların çözmesi bakımından tüketiciyi koruma yönünde hareket edebilmektedir.

Bütün bu açıklamalar çerçevesinde, yapılan bir araştırmada¹² bir ailede yapılan alışverişin % 58'inin kadın, % 38'inin erkek ve % 4'ünün çocuk ya da diğer kişiler tarafından yapıldığı saptanmıştır. Buna göre kadının bizzat alışverişlerde satın alma kararı vermesi açısından önemi oldukça büyüktür. Alışverişi yapılan mallar arasında kadının en fazla gıda (yiyecek) maddeleri, giyim eşyaları gibi dayanıksız tüketim mallarını satın almada bağımsız karar verebildiği saptanmıştır. Dayanıklı tüketim malları satın alma kararı ise eşler ile ortaklaşa verilmektedir. Ailede satın alınan tüketim mallarını etkileyen bir başka faktör de çocuklar olmaktadır. Çocukların reklamlardan etkilene oranının çok yüksek olduğu ve özellikle reklamlarda gördükleri yiyecek ve içecekleri daha sık satın aldıkları ya da bu konuda aileye baskı yaptıkları saptanmıştır.¹³ Bu nedenle kadının, çocukların yetiştirilmesinde onları özellikle aldatıcı-yanıltıcı reklamların etkisinden koruyabilmek için eğitici rolü de gelecek nesil tüketicilerinin korunması yönünden önem kazanmaktadır.

Özellikle tüketim mallarında tüketicinin korunması yönünden kadının fonksiyonu bazı Avrupa ülkelerinde tipik olarak tüketiciyi koruma örgütlerinin oluşmasında ortaya çıkmaktadır. Örneğin Danimarka'da¹⁴ ev ihtiyaçları, gıda, sağlık, ekonomik ve teknik konularla ilgili olarak tüketiciyi koruma örgütü olan "Danimarka Ev Ekonomisi Konseyi" çoğunluğunu kadınların oluşturduğu 18 derneğin temsilcilerinden meydana gelmiştir. Bu derneklerden Danimarka Ev Ekonomisi Dernekleri Birliği, Danimarka Tüketici Ev Kadınları Konseyi, Danimarka Ev Kadınları Birliği, Danimarka Milli Kadınlar Konseyi, Ev Kadınları Kooperatif Birlikleri, Danimarka Kadınlar Cemiyeti, Ticaret Birliği Hareketi Kadınlar Sekreterliği kadın dernekleridir. Diğerlerini ise çeşitli bakanlık ve üniversite temsilcileri oluşturmaktadır. Bu tüketiciyi koruma örgütünün faaliyetleri araştırma ve bilgi vermektir. Böylece tüketici hem aldatıcı-yanıltıcı reklamları hem de zarara uğrayabileceği malları öğrendiğinden korunmuş olmaktadır.

12 Selime Sezgin; 1984 Kadın, Sosyal Alanda ve Tüketici Olarak Kadının İncelenmesi, Pars/McCan A.Ş., İstanbul, 1985, s. 26-28.

13 Selime Sezgin; Televizyon Reklamlarının Çocuklara Etkisi, Yayınlanmamış Araştırma, İ.T.Ü. İ.F., İstanbul, 1985, s. 19-20.

14 Yıldırım Kılış; Tüketicinin Korunması; Pazarlamacı Karşısında Tüketici, Arpaz Matbaacılık, İstanbul, 1977, s. 44-50.

SONUÇ

Tüketicinin korunması hareketi günümüz Türkiye'sinde henüz çözümlenememiş bir konudur. Özellikle tüketim mallarında aldatıcı-yanıltıcı reklamların çokluğu, yüksek fiyat ve fiyat tutarsızlıkları, farklılaştırılmış mamullerin çokluğu tüketiciyi olumsuz yönde etkileyen uygulamalar olmaktadır.

Tüketim mallarında satın alma kararını veren ve bizzat satın alma fonksiyonunu yerine getiren kadınların, tüketicinin korunması konusunda etkin bir potansiyel taşıdığı bir gerçektir. Uzun dönemde tüketicinin korunması yasasına bağlı olarak kurulabilecek tüketiciyi koruma örgütleri, bu sorunun gelişmiş ülkelerde büyük ölçüde çözümlenmesinde en etkin yol olmuştur. Kısa dönemde ise alınabilecek önlemler daha çok tüketicinin bilgilendirilmesi, eğitilmesi yönünde geliştirilmelidir. Bu konuda özellikle kadınların aydınlatılmaları açısından özellikle kadın derneklerine önemli görevler düşmektedir. Konu ile uğraşacak daha spesifik kadın derneklerinin kurulması, düzenlenecek toplantı, seminer ya da konferanslarla her düzeydeki tüketici gruplarına çeşitli mamuller ve bunların kullanılmasına ilişkin aydınlatıcı bilgilerin verilmesi, tüketicilerin şikâyetlerini nerelere yapabileceklerini, tüketicinin maddi ya da manevi yönden zarara uğraması durumunda konunun basın yoluyla kamuoyuna duyurulması gibi önlemlerle firmaların pazarlama faaliyetlerini "tüketicinin korunması" ögesini daha da ciddiye alacak biçimde sürdürmeleri konusunda yönlendirici olunabilmektedir. örneğin kurulacak "Ev Kadınları Birliği'nin dayanışmaya girmesi firmaları zorlayıcı etki yapabilecektir.

TÜRKİYE'DE BÖLGE VALİLİĞİ SİSTEMİNİN UYGULANABİLİRLİĞİ

Mustafa TAMER
Erzurum Vali Yardımcısı

GİRİŞ

Son yıllarda merkezi idarenin taşra teşkilatı karmaşık ve tekdüze olmayan bir yapıya bürünmüştür. Bir yanda il sistemine göre klasik görevlerin ağırlıkta olduğu örgütlenme varken, diğer yanda fonksiyonel sisteme göre örgütlenme yaygın bir hal almıştır. Merkezi idarenin taşra teşkilatının düzenlenmesinde il sistemi ile fonksiyonel sistemden hangisinin esas alınacağı temel tercih meselesi olarak devamlı surette gündemde bulunmaktadır. Günümüzde bölgesel örgütlenmenin esas alınmasını isteyenlerin varlığı yanında, il ve ilçe sayısının artırılmasını isteyenler de bulunmaktadır. İşte, bugünkü mülki idare sistemi istenilen seviyede bulunmamakta ve değişmeye ihtiyaç duyulmaktadır.

Bu dağınık yapı, hizmetin istenilen seviyede yürütülmesini engellemektedir. Mevcut sistem uzun bir tarihi oluşum sonunda meydana gelmiş bulunmaktadır. Zaman içerisinde çeşitli değişiklikler geçirmesine rağmen, merkezi idarenin taşra teşkilatı geçmişin izlerini büyük ölçüde hâlâ taşımaktadır. Sistemin çeşitli zamanlarda tam işlemediği öne sürülerek, değişik görüşler savunulmuştur. Bazı hallerde ise, yasal düzenlemeler yapılarak aksaklıklar giderilmek istenmiş ve yapı ıslah edilmeye çalışılmıştır. Bu doğrultuda günümüzde yapılacak yeni düzenlemelerde; konu etraflıca incelendikten ve bunların tam anlamıyla faydalı olduğuna inanıldıktan sonra gereğinin yapılması zorunludur. Bu alanda dış ülkelerin uyguladığı sistemleri aynen alarak uygulamak da fayda yerine zarar getirebilecektir. Yönetimin yeniden düzenlenmesinin gündemde olduğu ve yeni arayışlara girildiği günümüzde taşra teşkilatı düzenlenirken, eğer yeni bir yapı oluşturulacaksa, bu, ülkenin bünyesine uygun hale getirildikten sonra uygulamaya geçilmelidir. Burada temel tercih meselesi, hangi sistemin benimseneceği konusudur.

Bugün teknoloji, haberleşme ve ulaşımda meydana gelen gelişme ve değişimler zaman ve mekan kavramını küçültmüştür. Eskiden belli ihtiyaçların karşılanmasına yeten yönetim birimleri, şimdi bu ihtiyaçlara

cevap veremez olmuşlar ve küçülmüşlerdir. Yerleşim birimi olarak aynı statüde olmalarına rağmen, bazı yönetim birimleri diğerlerini çeşitli yönlerden etkisi altında bulundurmakta ve belli yerlerde çekim merkezleri oluşmaktadır. Büyük ölçüde kendiliğinden oluşan bu merkezlerin, yeni bir yapıya kavuşturulması gerektiğini savunanlar da bulunmaktadır.

Bütün bunlara rağmen, bu alanda yeni düzenlemelere girişecek olanların başvurabileceği kaynak sayısı fazla bulunmamaktadır. Bu nedenle de yeni fikirlerin ileri sürülebilmesi için özellikle araştırmacıların, merkezi yönetimin taşra teşkilatının düzenlenmesi konusunda daha fazla kafa yorması gerekecektir. Merkezi idarenin taşra teşkilatı ile ilgili en son bilimsel araştırmalar 20 - 25 yıl öncesine dayanmakta ve bu araştırmalar büyük ölçüde güncelliğini de yitirmiş bulunmaktadır.

Merkezi idarenin taşra yapısında yeni yapılanmalar göze çarpmaktadır. Bir yandan il sayısı artırılırken, diğer yandan çok sayıda ilçe kurulmaktadır. Bu değişiklikler nasıl bir yeni yapıyı öngörmektedir? Mülki yapı yeni bir BÖLGE uygulamasına mı yönelmiştir? Bu sorulara cevap aramak zorunlu olmaktadır.

Bu yazı kapsamında, günümüzde devamlı tartışma konusu yapılan Bölge Valiliği Sisteminin Türkiye'deki uygulanabilirliği inceleme konusu yapılmıştır. Bu yapılırken ise, mevcut bölge kuruluşlarının durumu, bölge valiliği sisteminin esasları, Türkiye'de bölge valiliği yönünde şimdiye kadar yapılan denemeler ve sistemin düzenlenmesinde çözüm önerileri ana başlıklar ile ele alınacaktır. İl, ilçe ve bucak uygulamalarına bu incelemenin boyutunu aştığından burada yer verilmemiştir.

A. MERKEZİ İDARENİN BÖLGE KURULUŞLARI

Her şeyden önce, merkezi idarenin taşra teşkilatının bir bütün olarak incelenmesi gerekir. Ancak, bunlardan mülki idare kademelerini oluşturan il, ilçe ve bucak kademelerinin incelenmesi böyle bir yazının boyutunu aştığından dolayı burada sadece bölge uygulaması irdelenecektir. Bölge uygulamasının irdelenmesinde il sistemi-fonksiyonel sistem ayırımından sonra bu kuruluşların ortaya çıkış nedenleri, işlevleri ve sorunları inceleme konusu yapılacaktır. Burada kastedilen bölge kavramı ise, bölge valiliği anlamında olmayıp, sadece fonksiyonel olarak örgütlenmenin gereği olan bölge anlayışıdır.

1. İl Sistemi-Fonksiyonel Sistem Ayırımı

Merkezi idarenin bütün kararları kendiliğinden alarak uygulama imkanı bulunmadığından, taşrada yetki genişliğine sahip örgütler kurula-

rak, bu idarenin kendiliğinden karar alabilmeleri ve uygulamaları sağlanmıştır. Yetki genişliğinin taşraya bu şekilde tanınmış olması, beraberinde sakıncalar getirmemektedir. Aksine, taşraya belli oranda esnek davranabilme imkanı tanıyarak, hizmetin istenilen seviyede etkili ve verimli görülmesine yardımcı olmaktadır.

Merkezi idare tarafından tespit edilen ve uygulamaya konulmak istenilen politikalar, taşradan ancak yetki genişliğine sahip örgütler sayesinde ki uygulanabilmektedir. Taşrada hizmetin gereklerinden doğan ihtiyaçlar ile bunlara uygulanacak olan çözümler, merkez tarafından kolayca bilinemez. Halbuki, merkez adına ve duruma göre hareket edebilen mahallindeki yöneticiler daha doğru ve akılcı kararlar alarak uygulayabileceklerdir. Bu, yetki genişliği uygulamasının sonucunda örgütler farklı farklı yapılaşabilmektedir.

Merkezi idarenin taşrada örgütlenmesi değişik şekillerde olmaktadır. Bu genellikle il sistemi ve fonksiyonel sistem olarak ikiye ayrılmaktadır. İl sistemi de kendi içerisinde ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan birincisi kapsayıcı valilik sistemi ve diğeri de sınırlı valilik sistemidir.¹

a. İl Sistemi

Kapsayıcı sistemde, merkezin taşra teşkilatı ve vali ile mahalli idareler ve vali arasındaki ikili ilişkiler yer almaktadır. Ülkede aynı alanı hem genel idare ve hem de mahalli idareler kullanmaktadır. Bu sistemde ilin başında, devleti ve hükümeti temsil eden bir genel yönetici bulunmaktadır. Bu yönetici, il'de bulunan bakanlıkların teşkilatının hepsinin amiri olmakta ve merkezle olan haberleşme ancak vali aracılığı ile yapılabilmektedir. Atama ile gelen yönetici için belli bir kariyerdan gelme zorunluluğu bulunmamaktadır. Aynı zamanda mahalli idare organının başı ve yürütme organı da bu genel yönetici olabilmektedir. Fransız sistemi, daha çok koyu bir merkeziyetçilik uygulamak isteyen ülkelerde uygulanmaktadır. Sistemin kurucusu olan Napolyon, kendisine tam itaat eden ve herşeyi kontrolü altında tutan valileri aracılığı ile merkezi otoritesini tam olarak sürdürüyordu. Her vali il'de birer küçük Napolyon idiler. Sistemin esası yetki merkeziyetçiliğine dayanmaktadır. Bu sistem, daha çok kıt'a Avrupa'sında, Ortadoğu ülkelerinde ve Güney Amerika'da uygulama alanı bulmuştur.²

1 Nazif Demiröz, "Merkezi İdarenin Taşra örgütlenme Biçimi", **Türk İdare Dergisi - Özel Sayı (Ekim 1973)** s. 9.

2 Nazif Demiröz, **a.g.e.**, s. 10.

Sınırlı valilik sistemi daha ziyade İtalyan sistemi olarak bilinmektedir. Bu sistemde merkezi kuruluşların taşra birimleri, belli bir coğrafi alanda faaliyet göstermekte ve merkezle doğrudan haberleşebilmektedir.

Sistemde vali zamanla yetkilerinin büyük bir kısmını yitirmiş ve İşleri Bakanlığının taşra temsilcileri durumuna düşmüştür. Valinin varlığı sadece sembolik olarak kalmakta ve büyük ölçüde yetkilerinden arındırılmış bulunmaktadır.

b. Fonksiyonel Sistem

Burada belli bir coğrafi alanda faaliyet göstermek söz konusu değildir. Kendi amaçlarına ve hizmetin gereklerine göre, serbestçe çalışma alanları tespit edilmektedir. Taşrada bulunan birimler tek bir hiyerarşiye tabi değildir. Burada doğrudan merkezle haberleşme vardır. Başlarında bir genel yönetici bulunmaktadır. Bu sistem, daha ziyade liberal eğilimlerin geliştiği ve bir yerel yönetim geleneğinin bulunduğu ülkelerde gelişmiştir.³

Ülkemizde uygulanan sistem diğerlerinin izlerini de taşımakla birlikte, genel olarak Fransız örneğinden alınmıştır. Fonksiyonel sistem, daha ziyade Amerika, İngiltere ve İngiliz etkisinde ve sömürgesinde kalmış ülkelerde uygulanmaktadır. Uygulamada ise, bütün bu sistemlerin birine saf olarak raslamak mümkün değildir. Genellikle birinin ağırlıkta olduğu karma yapılar söz konusudur. Saf olarak bu sistemlerin olmaması, değişik ülkelerdeki uygulamaların birbirinin etkisi altında kalmalarındandır. Bizde idare tarihimizde Fransız sistemi temel alınmakla birlikte, zamanla değişen ve gelişen ekonomik, sosyal ve siyasal şartlar neticesinde diğer sistemin de etkisi ağırlıklı olmuştur.

2. Bölge Kuruluşlarının Ortaya Çıkış Nedenleri

Yönetim alanları, hizmetin teknik gelişmesi ve haberleşme imkanlarına göre zaman içinde değişiklik gösterirler. Bugünkü ana sorun zaman içinde il'e sığmayan hizmetlerin örgütlenme biçimidir. Osmanlı'dan bugüne kadar yönetim bölümlerinde genel eğilim küçülme yönünde olmuştur. Halkın istek ve baskısı, tarihi gelişim, siyasi olaylar ve gelenekler yönetim birimlerinin oluşumunda etkili olmuştur. Halkımız buna alışmıştır. il'in küçüklüğü ilişkilerin daha rasyonel olmasına ve yöneten-yönetilen faaliyetlerinin iyi yürütülmesine yol açmıştır. Demiryolları ve endüstriyel gelişme il'in bütünlüğünü bozmuştur. İller yönetim mak-

3 Mustafa Tosun, Türkiye'de Valilik Sistemi, Ankara, TODAİE Yayını No: 118, 1970, s. 6.

sadı ile kurulmuşken, sonradan ekonomik sorunların çözümüne zorlanmıştır.

Bilindiği gibi; taşra örgütlenmesinde valilik ve fonksiyonel yaklaşım olarak iki temel ayrım bulunmakta idi. Zaman içinde ihtiyaçlar ve koşulların zorlaması ile normal yönetimin dışına taşan yeni örgütlenme biçimlerine yönelinilmiştir. Şöyle ki, yurdumuzda 1950 yılından sonra kurulan kuruluşların tamamı il sistemi dışına çıkarak, bölge düzeyinde örgütlenme yolunu tercih etmişlerdir. Merkezi idare, devlet faaliyetlerinin artması ve uzmanlaşma nedeniyle büyümüş ve taşrada da bunu sürdürmüştür, öyle ki, aynı bakanlık teşkilatı içinde birbirinden bağımsız kuruluşlar meydana getirilmiştir. Taşrada merkezi idare, bütünlüğünü de yitirmiştir. Bunun nedenleri, siyasi mülahazalardır. Politik başarı yönünden parlamentoya sorumlu olan bir bakan; taşrada kendi icraatını yürütecek kişiyle doğrudan doğruya ilişki kurmayı tercih etmiş ve çok kudretli, kendi programını yapabilen ve kısmen bağımsız yöneticileri devre dışında tutmak istemiştir.

Ayrıca, bazı hizmetler için il alanı küçük sayılarak daha geniş düzeyde örgütlenme tercih edilmiştir.

Valilerin bir genel yönetici olması, kamu düzenini korumakla görevli olması, kimi konuların derinliğine bilgiye ihtiyaç bulunması; kalkınma programlarının da bunu öngörmesi de ayrıca bir itici unsur olmuştur. Valilerin rutin ve icraya ait bazı işlerinin dışında büyük ve önemli kararlar verecek zamanları da bulunmaktadır, denilmektedir. Valiler politik yönleri de olan görevlilerdir. Halbuki işler tekniktir. Verimlilik ve etkinlik esas olmalıdır. Valinin zamanı çok dar olduğundan, buna fazla zaman ayıramayacağı düşünülmüştür.

Böylece taşra teşkilatı, pahalı, ekonomik olmayan ve yönetim sorunlarının çokluğu olan bir duruma gelmiştir. Bazı kuruluşlar ne il, ne de bölge düzeyinde örgütlenmeyi istememiştir. Teknik kuruluşlarda da bir başıbozukluk ve karmaşıklık alıp yürümüştür.

İl'in tanımlanması daha kolayken bölgeyi tanımlamak daha zordur. Bölge coğrafi bir alan olarak anlaşılmakta ve sınırları sürekli değişmektedir.

Taşra teşkilatı içerisindeki bir birimin il genel yönetimi içinde olup olmadığı herhangi bir formel ölçüye göre değil, bakanlıkların kendi arzularına göre tayin edilmektedir. Meydana gelen bir kısım bölge kuruluşlarının isimleri: "Bölge Müdürlüğü", "Başkanlığı", "Reisliği", "Mütehassıslığı", "Şefliği", "Başmüdürlüğü" veya "Mıntika Amirliği" gibi deği-

şik ve karmaşıktır.⁴ Bunların tekdüze olarak düzenlenebilmeleri için devletin temel fonksiyonlarına göre düzenlenmiş bir ayırımdan yararlanmak gerekmektedir.

Bölge Kuruluşlarının oluşmasında neden olarak gösterilen konuları değişik açılardan inceleyebiliriz. Bunları daha ziyade organik, fonksiyonel ve coğrafya cephelerine göre aşağıdaki gibi sıralayabiliriz.

a. Organik Bakımdan

Gerek mülki idare kademelerinde ve gerekse bölge kuruluşları üzerinde yapılacak ilk incelemede; bunların kuruluş sayısının fazlalığı, alanlarının farklılığı ve aşırı derecede uzmanlaşmaya kaçıldığı ilk etapta görülecektir. Aynı bakanlığın çeşitli birimleri dahi taşrada bakanlığa karşı bir yönetici ile değil, ayrı ayrı yönetici ile sorumlu durumdadırlar. Bölge düzeyinde olan dağınkılık ise il'den fazladır. Burada vurgulanması gereken bir bulgu da; bazı teknik hizmetler için il'in alanının dar gelmesi ve orada sadece geleneksel hizmetlerin yürütülebilmesidir. Bu yöndeki eğilim Kanunlarda da kendini belirginleştirmektedir. Eski tarihli kanunlarda teşkilatın il'e göre örgütlendirilmesi istenilirken, nisbeten yeni kanunlarda bölge düzeyinde örgütlendirme özendirilmektedir.

b. Coğrafya Bakımından

Bu ölçüye göre inceleme yapıldığında sayı, alan ve merkezler bakımından büyük farklılıklar göze çarpmaktadır. Aynı bakanlığa bağlı kuruluşlar dahi bir örnek olarak düzenlenememiştir. Sınırları aynı, merkezleri farklı veya merkezleri aynı, sınırları farklı olan bölgeler mevcuttur. Bazı il'ler çeşitli merkezlere bağlanmıştır. İl sınırına uymayan bölgesel kuruluşlar mevcuttur. Ayrıca kuruluşların kademeleri arasında da sayı yönünden birlik bulunmamakta ve merkezlerin seçiminde mahalli tazyiklerin büyük rolü bulunmaktadır. Böylece, taşra teşkilatında organik olarak bir başıbozukluk görülmekle birlikte, bazı kuruluşları da hizmetin bölünmezliğinden dolayı (Ör. DSİ. TCK) ile sığdırmaya imkan bulunmamaktadır. Mevcut araç gereç ile uzman personel sayısı da il seviyesine yetmeyecek ölçüde olabilmektedir.

c. Fonksiyonel Balomdan

Teknik nitelikte olan kuruluşlar, geniş bir yönetim mekanizmasını taşra düzeyinde kurmuşlar ve valilikte olan ilişkilerini çok seyrekleştir-

⁴ İçişleri Bakanlığı, İl Genel Yönetimi (Cilt: 2), Ankara, İçişleri Bakanlığı İç Düzen Yayınları, 1972, s. 129.

mişlerdir. Bu gelişmeler valinin durumunu değişik yönlerde etkileyecektir. Vali ya geleneksel alanlarda uzmanlaşacak veya sosyal statüsü haricinde diğer bakanlıkların temsilcileri ile eşit hale gelecektir. Diğer yandan, il'in kamu hizmetleri için ortak bir alan olma vasfını yitirmesi, valiyi başka kuruluşlarla paylaşılmayan bir alanın yöneticisi durumuna da getirebilecektir.⁵

Bu eğilime neden olarak ise, fonksiyonel sistemin il sistemine paralel olarak Anayasa'da yer alması gösterilmiştir. Bütün bu eğilimler devam ettiği sürece, il sistemini korumak mümkün olmayacaktır. Hizmet gerekleri de tek başına bölgesel örgütlenmeyi haklı kılacak neden sayılmaz. Burada önemli görünen nokta bu tür eğilimlerden korkmaktan ziyade, devletin genel müesseselerine taşra teşkilatının uydurulabilmesidir. Diğer bir deyimle, taşra teşkilatında bütünlüğü muhafaza etmek gerekmektedir. Etkili ve verimli bir yönetim anlayışı bunu gerektirmektedir. Görüldüğü gibi, bölgesel kuruluşların ortaya çıkış nedenleri bir olmayıp, birden çok sayıdadır. Bu kuruluşlar çeşitli nedenlerin sonucunda ortaya çıkınca, onların şekillenmesi de değişik olmaktadır.

3. Bölge Kuruluşlarının İşlevleri

1960'lı yıllardan sonra planlı kalkınma dönemine girilmesi ve hızlı kalkınma ihtiyacı yönetimde yeniden düzenlemeyi ve reformu gerekli kılmıştır. "Süratli kalkınma özleminin ortaya koyduğu yatırımlar, yeni hizmet alanlarının, ekonomik sebeplerle, daha çok belli merkezlerde açılması ve hızlı nüfus kaymaları; kamu düzeninin korunmasında karşılaşılan güçlükler, koordinasyon ihtiyacı ve bütün bu ihtiyaçları karşılayacak reform çalışmalarının yaşama - pek çok sebep yüzünden - aktarılmaması yeni ihtiyaçlardan kaynaklanan ve il ile merkezi bölgesel kuruluş ilişkilerini etkileyen sorunların ortaya çıkmasına yol açmıştır." denilerek yeni ihtiyaçtan kaynaklanan sorunlara değinilmiştir.⁶

Bazı sorunlar ise II nci Dünya savaşından sonra ortaya çıkmıştır. Bunlar; siyasal çekişmelerden doğan, siyasi iktidar - vali çekişmesi, yerel siyasi baskılardan etkilenebilme, valiye tanınan yetkilerden İçişleri Bakanlığı'nın etki alanının genişlediğini gören anlayış ile hizmetlerin, idari birimleri, yeni bakanlıklar şeklinde ortaya çıkması, hızlı ulaşım ve haberleşme karşısında valilik yoluyla ilişki kurmanın geciktirici olması kabul edilmiştir.

5 Mustafa Tosun, **a.g.e.**, s. 82.

6 Sait Güran, "Valilik Makamı ve İlin İlçelerle İlişkileri", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Yıl: 2, Sayı: 1 (Nisan 1981), İstanbul, s. 26-27.

Burada vali lehine yetki genişliği ile merkezi hizmet birimlerinin merkezle doğrudan ilişkileri arasında çelişmeler görülmektedir.

Valinin zayıf kalmasında "valilikten yetki devrinin alınması, merkezi hizmetlerle vali arasındaki bağlantının yetersiz olması; valilere merkezi hizmetler konusunda bilgi verilmemesi; bazı hizmetlerin bölgesel kuruluşlarca görülmesi, bakanın vali ile şube müdürleri arasındaki uyumsuzlukta hakemlikten kaçınması ve bazen de valinin, şube müdürünün yaptığı teklifleri onaylamak için belli bir süre ile dahi sınırlaması" etkili varsayılmıştır. Ayrıca, özerkliği bulunan hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının ortaya çıkması ve kamu personeli anlayışında meydana gelen anlayış değişikliği de il-bölge ilişkilerini etkilemiştir.

Merkezi idarenin bölge kuruluşları; değişik yönlerden farklılıklar göstermekte ve herhangi bir düzen içerisinde görülmeleri mümkün olmamaktadır. Merkezi idare mevzuatına göre kurulan bölgelerin meydana getirilmesinde, merkezi kuruluşlar ve hatta aynı bakanlık birimleri arasında danışma ve işbirliği yapılmamıştır. Bunlar tesadüfen ve birbirleriyle olan ilişkileri düşünülmeden kurulmuşlardır. Bu anlayış ise, ekonomik ve sosyal kalkınma amaçlarına ve planlama anlayışına son derece ters düşmektedir. Bunların bir örnek olarak düzenlenmesi her şeyden önce; taşra teşkilatındaki mevcut karmaşıklığın geniş ölçüde bir düzene ve sadeliğe kavuşmasını sağlayacaktır. Diğer yandan, koordinasyon, kontrol ve yetki dağılımını kolaylaştırarak yönetimin etkinlik ve verimliliğini artıracaktır. Planlamadan beklenen amaçlar da daha kolay gerçekleşecektir.⁷

Türkiye'de bölge olayına planlama bölgeleri açısından bakmakta da fayda vardır. Mevcut plan bölgeleri objektif olarak tespit edilmiş değildir. 1958 yılında yapılan çalışmalarda Marmara, Zonguldak, Antalya, Çukurova, Gaziantep, Diyarbakır, Van, Erzurum, Keban, Elazığ ve Ege bölgeleri, plan bölgeleri olarak belirlenmiş ve sonradan bunlara Ankara, Kayseri, Samsun, Trabzon ve Eskişehir de eklenmiştir.⁸ Hemen belirtmek gereklidir ki bu plan bölgeleri herhangi bir kesinlik ifade etmemektedir. Bölge merkez ve alanları tamamiyle tasarı niteliğindedir. Anayasa'mızda merkezi birimlerin birden fazla il'i kapsayan bölge kuruluşları meydana getirebileceklerine ilişkin hükmün yorumundan, bütün kamu hizmetlerinin bir örnek bölgeler şeklinde teşkilatlanması değil, ancak bir kısım kamu hizmetlerinin örgütlenmesi olarak anlamak gereklidir. Bölgelerin kurulmasıyla bölgecilik yaratma endişesi, kurula-

7 Arif Payaşoğlu, **Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme**, Ankara, TODAİE-DPT Ortak Yayını, 1966, s. 70.

8 Arif Payaşoğlu, a.g.e., s. 75.

cak bölgelerde yaşayan vatandaşlar arasında huzursuzluk ve anlaşmazlıklara yol açması endişesine dayanmaktadır. Aşırı hallerde ülkede siyasi ayrılıkların ortaya çıkmasına ve parçalanmasına da sebebiyet verebilir düşüncesi vardır. Bölgelerin kuruluş amacını böyle düşünmek yerine, çeşitli bölgeler arasındaki dengesizlikleri gidermek ve potansiyel imkanları harekete geçirerek milli kalkınmanın gerçekleşmesine imkan sağlamak olmalıdır.

Bölge teşkilatların plan bölgelerine ve bölgelerin ihtiyaçlarına uydurmak için herşeyden önce bölge planlaması ve plan bölgeleri ile meşgul olacak teşekküllerin ve bunların yetki ve sorumluluklarının iyi tespit edilmesi gerekmektedir. Bu konudaki sorumluluk ve görevi ise en iyi DPT gerçekleştirebilecektir.

4. Bölge Kuruluşlarının Sorunları

Devlet; ekonomik ve sosyal nitelikte görevleri yüklenmesi sonucunda, ülkenin kalkınma ve büyümesinden, gelişme ve büyümenin ülkenin bölgeleri arasında dengeli ve adaletli olarak dağıtılmasından ve ihtiyaçları mevcut kıt kaynaklarla en iyi şekilde karşılamayı amaçlayan bir örgüt durumuna gelmiştir. Örgütlenme biçimi de geleneksel bir yapıdan farklı bir yapıya bürünmüştür. Merkezi idarenin taşrada örgütlenmesinde temel ilke; hizmeti verimli, ekonomik, sade, emin ve süratli kılmaktır. Bu örgütlenmede bazen il yeterli olmadığından, il'i aşan örgütlenmeler sözkonusu olmaktadır. Bu doğrultuda bölgesel kuruluşların % 55.8'i kalkınma amaçlarına dönük teknik nitelikli, % 44,2'si ise il sistemi dışına çıkmayı haklı gösterecek nedeni bulunmayan yapıdadır.⁹

Örgütlenmede şu söylenebilecektir; eğer hizmetin il sistemi içinde yürütülmesi mümkün değilse, rasyonel olmuyor ve il'i aşıyorsa, o hizmet için "istisnai olarak" bölgesel kuruluş kurulabilir. Hizmetin teknik nitelikte ve kalkınma amacına dönük olması bölgesel örgütlenme için yeterli sayılmalıdır. Bu nitelikteki bir hizmetin il sistemi içinde görülmesi verimliliği, ekonomiyi, sadeliği, hızlılığı ve emniyeti sağlıyorsa bölge ölçüsünde örgütlenme Anayasa ilişkilerine ters düşmektedir. Mevcut bölgelerden bu amaca ters olarak, kurulanlar il sistemi içine alınmalıdır. Ayrıca, aynı veya yakın hizmetler gruplandırılarak gereksiz olanlar kaldırılmalı, geriye kalanlar ise birleştirme yoluna gidilmelidir. Uygulamada devamlılık gösteren bölgesel kuruluşlar yanında yüklendikleri görevlerin tamamlanması ile ortadan kalkan geçici kuruluşlar da bulunmaktadır. (Ör. DSİ, Baraj Bölge Müdürlükleri gibi).

⁹ İçişleri Bakanlığı, a.g.e., s. 431.

Zaman içinde mülki idare amirlerinin yetkilerinin zayıfladığı oranda, bölge idarelerinin lehine bir gelişme olmuştur. Yöneticiler arasında yapılan bir ankette % 74 oranındaki kesim bölge kuruluşlarının görevlerini kısmen veya çok az verimli yürüttüklerini belirtmişlerdir. Birçok bölge kuruluşu bütün bunlara rağmen belli konulardaki özerkliklerini tam bağımsızlığa götürmek eğilimindedir. "Bağımsız olan adliye ve askeriye başka kuruluşlar da katılma eğilimindedir. Kaymakamın savcıyla yaptığı işbirliğini bölge idareleriyle yapması mümkün olmamaktadır.", görüşleri hakim olmaya başlamıştır. Mülki idare amirlerinin % 74,3 u bölge kuruluşlarının amirleri ile ilişkilerini resmi ilişkiden ileriye götürememektedir. Böylece, mülki idare amirleriyle bölge idareleri arasında yeterli ahenk ve koordinasyon yoktur. Bölge idareleri ancak hizmetin götürülmesi sırasında vatandaşla bir sorun çıktığında mülki idare amirleri ile ilişki kurmak eğilimindedir.¹⁰

Diğer yandan, mülki idare teşkilatının baştan veya yeniden değiştirilmesi mümkün görülmemektedir. Bölge kuruluşları daha çok kamu hizmetlerinin gereklerine göre kurulmaktadır, idare sistemimiz baştan beri küçük idari bölümler esasına göre kurulmuştur. Türkiye ise bugün küçülmüştür. Geleneksel yönetim anlayışımızı aynen muhafazaya çalışmak ise, ihtiyaçlara tam cevap veremeyecektir. Bölgeye geçmek için ise, bölgenin çok faydalı olduğuna, halkın öncelikle inanması gereklidir. Bölge yönetiminin siyasi bütünlüğü bozacağı yönünden de eleştirildiği bir gerçektir. Bölgeye geçilecekse, önce belli yerlerde denenmesinde fayda bulunmaktadır. Çünkü yıkmak bazen yapmaktan daha zordur.

Ayrıca, bölge uygulaması günümüzde çok dağınık bir hal almıştır. Bu dağınıklık ile oranla daha fazladır. Aynı bakanlığın birçok sayıda bölge teşkilatı, bırakınız genel idareyi birbirinden de bağımsız ve ilgisiz bir yapı içinde bulunmaktadırlar. Örneğin Tarım, Orman ve Köy işleri Bakanlığının durumu böyledir.

Bugün bölgesel kuruluşların kendi aralarında ve il valileri ile olan işbirliği ve koordinasyon sağlanması konusu gündemde bulunan ana sorunlardan birisidir. Bilindiği gibi bazı teknik hizmetler için il sınırları dar gelmektedir. Bölgesel düzeyde örgütlenme daha önce denildiği gibi bir zorunluk olmaktadır. Ancak, bölge kuruluşlarının bazıları teknik zorunluluklar neticesinde kurulmuş iken (DSİ gibi), bazıları ise irrasyonel denilen sebeplerle vücut bulmuşlardır. Burada değinilen ikinci sebeple kurulanların da çokluğu sonucunda hizmet tekrarları ve çatışmaları ol-

10 Sacit Adalı, **Doğuda Hizmet Gören Mülki İdare Amirleri**, A.Ü. İşletme Fakültesi Yayını, Erzurum 1978, s. 120-129.

makta, daireler birbirlerinden bağımsız hareket etmekte ve kaynak savurganlığı olmaktadır. Bunların kalkınma amaçları yönünden gerekliliği zorunlu olunca, ana konu bunların sakıncalarının nasıl giderileceğidir.¹¹

Coğrafi olarak bölge uygulamasında bir standart bulunmaması, birbirine girmiş çok karmaşık, sayıları fazla ve ekonomik olmayan alanlar doğurmuştur. Hizmet gereklerine uygun olmayan bazen il düzeyinde örgütlenen kuruluşlar da bölge olarak örgütlenmişlerdir. "Bölge olmak" adeta "Moda" olmuştur.

Hiyerarşik olarak ta bu bütünlük yoktur. Bazıları sadece bölge, bazıları sadece il ve bazıları da ilçe düzeyinde bölge olmakta ve hiyerarşik bir yapı bulunmamaktadır. Bölge düzeyinde karar noktaları çoğalmıştır. Bazen il, bazen bölge ve bazen de merkez alınan kararlara müdahale etmekte ve karışmaktadır. Üzerlerinde etkinlik ve koordinasyonu sağlayan bir mekanizma da yoktur. Anayasalarımızda bölge düzenlenmesine müsaade edilmesi, bu uygulamayı meşrulaştırmış ve anayasal yapı olarak algılanılmasına sebep olmuştur. Bugün bölge konusunda yapılmış esaslı bir araştırma yoktur. 1971 yılında yapılan bir araştırma'da 36 adet bölge olduğu ve 70 adet bölge merkezi bulunduğu tespit edilmiştir.¹² Anayasamızda bu teşkilatın yetkileri kanunla düzenlenir denilmektedir. Böylece; eskiden olduğu gibi tüzük, yönetmelik, genelge veya idari bir onayla bu kuruluşlar kurulamayacaklardır.

Fonksiyonel ya da görevlere göre örgütlenme, görülen hizmetin niteliği ve kapsamı gözönüne alınarak, bölgelere göre örgütlenme olan il sistemi ise, tüm hizmetlerin ülke düzeyinde belirlenen taşra birimleri tarafından yürütülmesidir.

İl sisteminin kabul edildiği ülkemizde, 1924 Anayasa'sında öngörülmemiş olmasına karşın, Anayasa'nın idarenin kuruluşunu düzenleyen kuralına göre yürürlüğe konulan, kuruluş yasalarına dayanılarak çeşitli bölge kuruluşları oluşturulmuştur. Öte yandan 1961 Anayasa'sı ile anayasal nitelik kazanan bu kuruluşların kiminin yönetsel metinlere göre kurulduğu da bilinmektedir. Sayısı 1933 yılında 57'ye inen, 1939'da 63'e yükselen ve şu an 73 olan illerin oluşturulmasında esas alınacak kriterler belirlenmemiştir. Bu nokta, gerek Mehtap Raporu, gerekse İdari Re-

11 Tayfur Özşen, **Planlama Yönetimi**, Ankara, İçişleri Bakanlığı Yayınları No: 426, 1987, s. 49-52.

12 Fazlı Demirel, "Merkezi İdarenin Taşra Kuruluşu ve Yönetimi Üzerine Bir İnceleme ve Düşünceler", **Türk İdare Dergisi Sayı: 365 (Aralık 1984)**, Ankara, s. 8.

form Danışma Kurulu Raporunda dile getirilmiştir. Kalkınma planları ve yıllık programlarda, hedeflere il ve diğer taşra yönetim kademelerinin, içinde yer aldıkları bölge ile birlikte geliştirilmesine ilişkin ilkelere bakıldığında; böyle bir örgütlenmenin yakın bir gelecekte başka bir çözüm öngörülmedikçe zorunlu olacağı sonucu da çıkmaktadır.¹⁵

1982 yılında yürürlüğe konulan 2680 sayılı Yetki Kanunu çerçevesinde hazırlanan 4.10.1983 gün ve 71 sayılı Bölge Valiliği Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, taşra bölge örgütlenmesine temel oluşturmak amacıyla hazırlanmışsa da, Anayasa'nın 126 ncı maddesinin son fıkrası kuralı, maddenin diğer fıkralarıyla birlikte incelendiğinde, böyle bir örgütlenmeye imkan verip vermediği tartışılmaktadır. Tarım, turizm, ticaret ve diğer sanayi etkinlikleri açısından yapılacak bir değerlendirme; görevlere göre örgütlenmenin çerçevesinin ne olması gerektiği konusundaki kararı, bu çerçeve içinde nasıl bir yönetim ve eşgüdümün gerektiğinin belirlenmesini olduğu kadar, bölge - halk ilişkileri ve bölgenin alt yapısı gibi konuların da çözümü kolaylaştırılacaktır. Bu nedenle, anılan değerlendirmeden sonra; yönetim mekanizmasının amaca uygun olarak bölge valiliği şeklinde bir organizasyon mu? Yoksa il sisteminin güçlendirilmesini mi? gerektirdiği, kanımızca öncelikle karara bağlanması gereken en önemli noktadır.

B. BÖLGE VALİLİĞİ SİSTEMİNİN ESASLARI VE GEREKÇELERİ

Bölge kuruluşlarının yapısı ve işleyişini gördükten sonra, bölge valiliği konusunda bazı belirlemeler yapmak faydalı olacaktır. Bölge valiliği sisteminin esaslarını teşkil eden bölge düzeyinde yönetici mekanizma çeşitleri, planlama, bölge kalkınması ve koordinasyon gibi konuların vurgulanması bu kısımda yapılacaktır. Bu kısmın sonunda ise, Anayasaların hazırlanması sırasında taşraya verilmek istenilen şekil konusuna yer verilecektir. Çünkü, yönetim anlayışımızın ne yönde olduğu ve zaman içerisinde nasıl değiştiği en iyi bu tutanaklarda görülebilir.

1. Bölge Düzeyinde Yönetici Mekanizma

Fonksiyonel sisteme göre örgütlenmiş taşradaki merkezin birimleri arasında, bir genel yönetici olmadığından, koordinasyon zayıftır. Aralarında koordineyi gerçekleştirecek konuların ortaya çıkması durumunda, gayri resmi temaslara yürütmek sureti ile sorunlar çözülmeye çalışılmaktadır. Bu sahada meydana gelen boşluğun doldurulması için çeşitli

¹⁵ Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, No; 1974, 1987 Yılı Programı, DPT Yayını, No: 2065.

arayışlar bulunmakta ve bu konu çözülmesi gereken bir sorun olarak devamlı gündemde bulunmaktadır. Buna bulunacak çözüm, mülki kademelerin hangisinde karar kılınacağına bağlı bulunmaktadır. Eğer kademeli bir yapı varsa çözüm başka olacak; kademeler kaldırılacak tek bir kademeli (fonksiyonel) yapı oluşturulacaksa, yine çözüm daha değişik olacaktır.

Fransa ve İtalya'da kademeli mülki teşkilattan vazgeçildiği için böyle sorun kalmamıştır. İl sistemini kaldırmadan, fonksiyonel sistemle birlikte nasıl bağdaştırılacağı konusu önemlidir. Bunun için mevcut il sistemine dokunmadan, çeşitli kamu hizmetleri arasında koordinasyon değişik şekillerde olabilir. Mevcut il sistemine dokunmadan, bölge düzeyinde çeşitli kamu hizmetleri arasında koordinasyon sağlayacak çözüm yollarından birincisi, kurul tipi koordinasyon mekanizmaları, İkincisi ise koordinasyon görevinin bölge düzeyinde planlama sorumluluğunu da yüklenen bir örgüt ya da yöneticiye verilmesi seçenekleridir. Bunların ayrı ayrı incelenmesi yararlı olacaktır.

a. Kurul Tipi Örgütlenme Modeli

Bölge düzeyinde yönetici mekanizmalarının birincisi yukarıda değinildiği gibi, kurul halinde çalışmaktır. Kurul halinde yalın haliyle kullanılmayıp bu çeşitli şekillerde olabilmektedir. Bunları sırasıyla aşağıdaki gibi görmek mümkündür.

Kurul şeklinde koordinasyon'da çeşitli birimler vardır. Her ülkede bunların değişik şekilleri uygulanmaktadır. Bu Tür koordinasyon'da ilgililerin bir araya gelerek beraber çalışmaları söz konusudur.¹⁴

Kurul halinde çalışmanın birincisi olan ekip çalışmasında; taşrada en kıdemli bakanlık olan İçişleri Bakanlığı'nın temsilcisi bu ekibin lideri olur. Üyeler sürekli toplanarak kendi örgütlerinden aldıkları emirleri birbirlerinin bilgilerine sunarlar. Konular birlikte görüşülerek ortak çözüm yolları getirilmeye çalışılır.

İkinci biçimi resmi kurullarda; bütün kuruluşların temsilcileri alınarak bir kurul meydana getirilebilir. Buraya birimlerin hepsinin temsilcileri çağrılacağı gibi, ilgisine göre de çağırarak mümkündür. Bunlara genellikle koordinasyon kurulları denmektedir. (İl Koordinasyon Kurulları bir örnektir.)

Üçüncü biçimde valiler toplantısı; sınırlı üyelik esasım benimsemiştir. Burada bölgesel sorunların çözümü için valilerin toplanarak karar

14 Tayfur Özşen, **a.g.e.**, s. 53.

almaları amaçlanmıştır. İl'i ilgilendiren oranda her vali söz sahibi olacaktır. Bölgesel kuruluşlar merkez ile yaptıkları yazışmaların bir kopyasını ile göndereceklerdir. Valiler toplantılarının işlemesi konusunda objektif kriterler getirilememiştir. Merkezle olan yazışmaların birer kopyasını sunmak ise, bilgi aktarmaktan ileriye bir anlam ifade etmeyecektir. Valilerin doğrudan karar alarak icraat yapabilme imkanı kaldırılmıştır. Toplantıya başkanlık edecek kişi, toplantı yeri ve uyumsuzluk halinde kimin çözüm getireceği konuları da açıklığa kavuşturulmuş değildir.

Son örnek ise, belli bölgelerde yerel yönetimlerin birleşerek ortak bir birlik kurmaları şeklidir. Uygulamada bunlara fazla rastlanılmaz. Çünkü birliklerle belli konularda görüş birliği sağlamak ve karar almak çok zor olmaktadır. Konusu ile ilgisi olmayan çeşitli görüşmeler sık sık görülebilmektedir.

Genelde kurul çalışmalarının başarılı olması, çeşitli şartlara bağlıdır. Herşeyden önce, kurum çalışmasına alışık olunması, gizli husumetlerin bulunmaması, her üyeye yetki genişliğinin eşit tanınması ve bakanlıkların yetki devrinde kısıntılı davranmamaları gibi konuların gerçekleşmesi zorunludur. Bunlar ise uygulamada çok zor gerçekleşmektedir.

b. Örgüt veya Yönetici Modeli

Bu tür yönetici mekanizma türleri olarak bölge planlama örgütü ve Koordinatör valilik sayılabilir. Ayrıca, diğer iki seçenek ise büyük il sistemi ve bölge valiliğidir.¹⁵

Bunların birincisi olan bölge planlama örgütü, plan bölgelerinde oluşturulacak DPT'na bağlı ve planlama, koordinasyon ve izleme ile görevli birim olarak önerilmektedir. Ülkemizde bölgesel düzeyde planların uygulaması ve bunu uygulayacak bölgesel planlama teşkilatı kurulması konularında DPT tarafından fazla çalışma yapılmamıştır. Çeşitli yıllarda bölgesel düzeyde planlama yapılması konuları, hazırlanan yıllık planlarda dile getirilmemiştir. Bunlardan, Doğu Anadolu'ya ait olanı örnektir. Diğer yandan, planlama ve koordinasyon için bazı idari tedbirlerin alınacağına değinilmiş olmakla birlikte, daha ileriye giderek köklü bir tedbir önerisi getirilmemiştir. Ayrıca, bölgesel planlama örgütünün kurulması konusunda da bir çalışma yapılmamıştır.

Diğer yandan, koordinatör valilik ise; Fransa'da uygulanan bölge valiliğine uygun olarak; merkezi idarenin birden çok il'i içine alan, böl-

gedeki faaliyet ve kuruluşların bölgesel düzeyde örgütlendirilmesidir. Fransa'da önce koordinatör valilik uygulanmış ve yetkileri sınırlı tutulmuştur. Yetkileri; valiler toplantısının yönetimi, sekreteryâ, gündeminin belirlenmesi ile alınan kararların merkeze iletilmesinden ibarettir. Burada mevcut illeri kaydırmadan ve il - merkez arasında yeni bir mülki kademe oluşturmada, kalkınma planı açısından bölgesel kuruluşlar arasında ve bunlarla il yönetimleri arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlayan ve bölge merkezi sayılan il valisinin koordinatörlük yaptığı bir yönetim sözkonusudur. Bu sistemde standart bölgeler belirlendikten sonra koordinatör vali kuruluşlar arasında iş birliği ve koordinasyon sağlamakta, yatırımları gözetip denetlemektedir. Bölgeye dahil il valiliklerine danışmanlık yapacak bir kurul ve servis kurulmaktadır.

Ayrıca, bölge valiliği ise; tüzelkişiliği, mali kaynakları ve bağlı birimleri olan bir örgüt değil, sınırları iyice belirlenmiş yetkileri bulunan, il'in devam ettiği tereddüt halinde başvurulacak bir ara kademe şeklindedir. Bölge valisi, aynı zamanda bölge içindeki illerin birisinde validir. Görevi, bölgeyi ilgilendiren ekonomik programların yürütülmesidir. Bölge valisi ayrıca, askeri kuruluşlar dışındaki taşra birimlerinin faaliyetlerini kontrol ve koordine eder. Bölge valisi, kalkınma planları çerçevesinde bölgesini ilgilendiren konuların planlarının hazırlanması, yürürlüğe konulması, koordinasyonu ve il valileri arasında işbirliğinin sağlanmasını da gerçekleştirir.

Son seçenek olan büyük il sistemine göre il sayısının azaltılması ve bölgeyi kapsayacak şekilde iller kurulması sözkonusudur. Burada zaten zıt olan araç, gereç ve nitelikli personel gibi kaynakların çok sayıda merkeze dağılması gereksiz sayılmakta, büyük il kurulunca bu sakıncaların giderileceği düşünülmektedir.

2. Bölge Kalkınması ve Planlaması

Ülkesel plan için bir merkezi yönetim varken, bölge planlaması için bir yönetsel kademe yoktur. İl bölge planlaması için yeterli olmadığından; bölge planlaması yönetim kademesiz kalmakta ve merkezi planla birleşerek bağımsızlığını yitirmektedir. Bu durumda merkezi plan, bölge sorunları ile uğraşmakta ve bölge planlamasına yönetsel kademe arayışları bölge valiliği kurulmasına ait tartışmaları gerektirmektedir.

a. Mülki İdare Amirlerinin Planlı Kalkınmadaki İşlevleri

Bilindiği gibi, il'de Devletin ve Hükümetin ve de ayrı ayrı her bakanın temsilcisi ve bunların idari ve siyasi yürütme aracı durumundaki

vali ile hemen hemen ayrı konumlara sahip olan kaymakama, planlı döneme girdikten sonra değişik mevzuatlarda birçok görev, yetki ve sorumluluklar verilmiştir. Sonuçta ise; mülki idare amirlerinin görevleri geleneksel alandan; ekonomik, sosyal ve kültürel alanlara kayarak genişlemiş ve kalkınma sürecinde önemli yer elde etmelerine neden olmuştur. Mülki idare amirlerinin planlı kalkınma yönünden, il düzeyinde kamu yönetiminin ve geleneksel hizmetlerin etkinleştirilmesi, ekonomik ve sosyal kalkınmada önderlik ve kalkınma planları ve yıllık programlardan kaynaklanan planlama, koordinasyon ve izleme şeklinde üç çeşit işlevlerinin olduğu görülebilir.¹⁶

İlk başta 5442 sayılı Yasa'dan doğan görevler sözkonusudur. Mülki idare amirlerinin bu yönden doğan konuları onların değişik görevleri yükleneceğine temel olmaktadır. Diğer yandan Osmanlı Döneminden bugüne mülki idare amirleri ekonomik ve toplumsal kalkınmada önderliği kendilerine görev kabul etmişlerdir. Halkın beklentisi de daima bu yönde olmuştur. Uygulamada ise, bu yönde önemli ekonomik nitelikli girişimler gerçekleştirilmiştir. Bu yöndeki görev son yıllarda giderek ağırlık kazanmıştır. Son olarak, kalkınma planları ve ilgili mevzuat mülki amirlere bu yönde planlama, koordinasyon ve izleme görevi vermiştir. Bu işlevler birlikte değerlendirildiğinde kalkınma planlarının mihenk noktasının yine mülki idare amirleri olduğu görülebilmektedir.

Bugün gündemde bulunan bir konu, plan hedefleri ve yeni eğilimlere göre il ve ilçelerin elverişli birim olup, olmadıklarıdır. Vali ve kaymakamlarca devlete ait bütün görevlerin yürütülüp yürütülmeyeceği, yürütülecekse bunun için nasıl bir yeniden düzenlemenin gerekli olduğu yetki konusu bulunmaktadır. Mahalli idarelerin gelişmesi durumunda mülki amirlerin durumunun ne olacağı bir başka sorundur. Böylece, en elverişli yönetim biriminin bulunması, yetkilerin yeniden düzenlenmesi ve yerel yönetim-merkezi idare arasındaki ilişkilerin şeklinin nasıl olacağı merkezden yönetim-yerel yönetim eğilimleri arasındaki optimum noktanın bulunmasına bağlıdır.

Huzur ve asayişin sağlanması devletin başta gelen görevi olmakla birlikte, çağın devleti aynı zamanda sosyal bir devlettir. Ekonomik hayatta devlet her zaman vardır. Devletin bu görevine paralel olarak mülki idare amirleri de çeşitli sorumluluklar altına girmişlerdir. İllerde valiler il'in idari, mali, ekonomik, kültürel, sağlık ve sosyal durumu ve hükümetçe alınmış bulunan karar ve tedbirlerin sonuçları ve bunların halk üzerindeki etkileri hakkında yılsonunda veya lüzum gördükleri zaman-

16 Tayfur Özşen, a.g.e., s. 62.

larda ilgili bakanlıklara rapor verirler. Ekonomik ve sosyal çalışmaların yürütülmesi için il koordinasyon kurulları ve il planlama ve koordinasyon müdürlükleri teşekkül ettirilmiştir. Uygulamada ise, çeşitli yönlerden bu örgütler fonksiyonlarını gereği gibi icra edememişlerdir.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ve yıllık programlarda; vali ve il koordinasyon kurulları plan ve program uygulamasını etkin bir şekilde izleyecek ve değerlendirecekler ve kaynakların rasyonel kullanımını sağlayıcı tedbirleri alacaklar ayrıca; valiler yasal denetim ve gözetim görevlerini yerine getirirken plan ve program uygulamalarını izleyecek ve değerlendirecekler ve bu konuda il koordinasyon kurullarından yararlanacaklar denmiştir.

Benzeri ilkeler Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planımızda da yer almıştır.

Bu gibi görevlerin etkin olarak yapılabilmesi için koordinasyon kurulları yeniden düzenlenmeli, valilerin ekonomik ve sosyal kalkınmada çok etkin bir rol almalarını sağlayacak hükümler getirilmeli, il planlama müdürlüklerine yeni şekil verilmeli ve mülki idare amirleri, planlı kalkınma konusunda eğitilmelidir.

b. Bölge Planlaması ve Bölge Valiliği

Bölge kalkınması ve planlaması konusunda inceleme yapılırken bu düzeyde nasıl bir yönetici mekanizma oluşturulacağı konusunun birlikte irdelenmesi gerekmektedir. Burada ise mülki idare amirliğinin planlı kalkınmadaki işlevleri öncelikle incelenmelidir. Çünkü, Türkiye kalkınmasını plana bağlayan ve örgütlenmesini plan bazında yapan bir ülkedir. Diğer yandan, bölge valiliği tartışmalarında bu yönetim kademesinin oluşturulması aşamasında yapılan tartışmalarda bölge valiliğinin bölge planlaması bazında oturtulmasını ve birlikte ele alınmasını önerenler de çoğunluktadır. Aşağıda bu konular incelenecektir.

Önerilerin birisi, kalkınma planları doğrultusunda birleşmenin tercih edilmesidir. Taşra yönetiminde koordinasyonu uzmanlardan çok genel yönetici sağlayabilir. Yurttaşların görüşü ile uzman görüşünü ahenkleştirecek, bir genel yöneticiye ihtiyaç bulunmaktadır. Kalkınma planları ile devreye giren genel yönetici daha rahat hareket edecek ve otoritesini tesis edebilecektir. Valiler geleneksel görevlerinden sıyrılarak ekonomik ağırlıklı görevler yüklenmeye hazırdırlar. İl'in başında bulunan vali, il'in ekonomik, kültürel, sosyal ve siyasi bütün yönleri ile ilgili ve alakalıdır. Taşra yapısı bu şekilde planlanmış, merkezçilik ile yetki genişliği arasında bir otorite boşluğu doğmuştur. Daha önce değinildiği gibi teknik birimlerle genel idare arasında denge kurulamamıştır. Başlan-

gıçta valilerin yetkileri genel olarak belirlenmişken, sonradan tek tek sayılması uygulamada müesseriyeti azaltmıştır. Uygulamada hukuki olarak bütün yetkiler valiye verilmişken, teknik birimler fiili bir yetki genişliğinden faydalanmaktadır.

Ülkemizde ilk başlarda milli plan, bölge planı ve toplum kalkınması programları şeklinde üçlü bir planlama sistemi benimsenmişse de bu hiç bir zaman hayata geçirilememiştir. Böylece, plan daha çok merkezde hazırlanan, uygulanan ve izlenen bir görünüm arz etmekte; taşra örgütlenmesinin olmadığı ve taşranın proje düzeninde sınırlı ölçüde katkı yaptığı bir işleyiş düzenini oluşturmaktadır. Yani, plan merkezidir ve merkezi bir kuruluş tarafından, merkezdeki diğer kuruluşların önerileri de dikkate alınarak hazırlanmaktadır. Neticede bölge, il, ilçe ve mahalli idareler yönlerinden çeşitli denemelere karşın, üç kademeli planlama sistemi işletilememiş ve plan mekân boyutundan yoksun kalmıştır.

Bölge valiliğinin ülke düzeyinde gerçekleşmesi için “Bölge Planlaması” ölçeğinde konunun ele alındığında diğer kademeleri kapsayıcı yapı ortaya çıkacak ve plan hedeflerine de daha kolay ulaşılacaktır. Hal böyle olunca bölge planlamasının tanımlaması gerekmektedir. Bölge planlaması “sektörel planlama süreç ve tekniklerinin tamamlayıcı bir değişkeni olarak bölge planlaması iyi dengelenmiş bir bölge ve toplum yaratmayı ya da fiziksel, kavramsal, toplumsal ve ekonomik şekiller alabilen kavramının köktenci gelişimi ya da zaman içinde değişimi için toplumsal tercihlere göre akılcı bir kaynak dağılımı için gerekli düzeni yaratmayı amaçlayan, program planlaması ve politika planlaması tekniklerinin bütünüdür” diye geniş kapsamlı olarak tanımlanmıştır.¹⁷

Böylece bölge planlaması; sektörel planlamanın tamamlayıcı, iyi dengelenmiş bölgelerin yaratılması, bölgelerin sosyo-ekonomik yapılarının geliştirilmesi ve geri kalmış yörelerin belli düzeye ulaştırılması yönlerinden önem kazanmaktadır. Bu şekildeki bölge kalkınması ise her ülkede farklı şekilde anlaşılmaktadır. Bölge planlaması sayesinde genel plan bölgelere uyarlanmış olacak ve ülke düzeyinde bütünleşme sağlanacaktır. Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun diğer bölgeler seviyesine gelmesine ve diğer bölgelerde de kaynakların daha rasyonel kullanılmasına sebebiyet verecektir.

Fransa'da bölge valiliği bölge planlamasından hareketle ortaya çıkmıştır. Bu örgüt kamu hizmetlerini kendisi üretmekten çok, üretilen hizmetlerin ülke düzeyinde daha akılcı ve verimli şekilde koordine edil-

17 Firuz Demir Yaşamış, “Bölge Valiliği ve Bölge Planlaması Kavramının Tanıtılması Üzerine Bir Araştırma”, **Türk İdare Dergisi**, S. 360 (Şubat 1979), s. 7.

mesi için kurulmuştur. Bu sistemde il düzeyindeki valiler geleneksel olarak günlük işleri yaparken, bölge valileri "plancı vali" olarak işlevlerini sürdürmektedirler.

Türkiye’de bölgesel kuruluşlar Fransa’dakinin aksine gelişi güzel oluşturulmuştur. Türk Plancılığında yer ve bölge kavramları tam bir ihmal içinde bırakılmıştır. Kısacası, plan kendisini gerçekleştirecek yönetim düzeyini kuramamıştır. Ülkesel plan için bir merkezi yönetim varken, bölge planlaması için bir yönetsel kademe yoktur. Bu durumda merkezi plan, bölge sorunları ile uğraşmakta ve bölge planlamasına yönetsel kademe arayışları bölge valiliği kurulmasına ait tartışmalara gerekçe olmaktadır.

Eğer bölge valiliği bölge planlamasından hareketle kurulacak olan bir birim olacaksa bu, hizmet ve mahalli kalkınma alanlarına göre ayarlanmalıdır. Planlama kavramının dışında kurulacak bir bölge valiliği, yeni bir idari düzey yaratmaktan ileri gidemeyecektir. Böylece bu açıdan; bölge kuruluşlarının düzensizliğini ve plancılığımızın yer sorununu, kamu hizmetlerinin bütünlüğü ve akılcılığını, kalkınma planının bütünlüğünü ve projeler arasındaki uyumu bölge valiliği sağlayacaktır. Ayrıca, bölge planlaması da; ülkenin sorunlarının çözülmesi, bölge düzeyinde yeni planlama tekniklerinin geliştirilmesini, sektörel planlamanın tamamlanmasını ve bölge kuruluşlarının bölge valiliği bünyesinde bütünlüşmesini sağlayacaktır.¹⁸

3. Taşra Yönetiminin Koordinasyonu

Bilindiği gibi, yönetimin en önemli ve belli başlı fonksiyonlarından olan koordinasyon konusu, taşranın gündemde bulunan en önemli sorunları arasında yer almaktadır. Taşra yönetiminin gittikçe büyümesi ve karmaşık hale gelmesi neticesinde bu birimler arasında işbirliği ve koordinasyonun sağlanması önem kazanmaktadır. Bilinmelidir ki, yönetim birimleri arasında bu mekanizma iyi sağlanmazsa hizmetin istenilen düzeyde yürütülmesi mümkün görülmemektedir.

Taşra koordinasyon konusu bir kaç şekilde karşımıza çıkmaktadır. Bunlar; yönetim bölümünün kendi içinde, yönetim bölümünün kademeleri arasında, merkezle yönetim bölümleri arasında ve taşra teşkilatı ile yerel yönetimler arasında olabilmektedir. Merkezi kuruluşlar ile taşra teşkilatı arasında koordinasyon sağlayacak makam valiliktir. Bunun için merkezi kuruluşların kendi aralarındaki koordinasyonun gerçekleş-

18 Firuz Demir Yaşamış, **a.g.e.**, s. 13-14.

miş olması gereklidir. Valilerin koordinasyonu tam sağlayabilmeleri için kendine bağlı teşkilatların bulunması gereklidir. Yönetim bölümleri arasında koordinasyon da ise, il ve ilçe kademelerinde kaymakamların doğrudan valiye bağlı olmaları nedeni ile sorun teşkil etmemektedir. Burada asıl sorun il ve bölge kuruluşları arasındaki koordinasyonda ortaya çıkmaktadır.

Yönetim bölümleri içinde koordinasyonda; mülki amirlere doğrudan bağlı olan kuruluşlar arasında koordinasyonda bir sorun bulunmamaktadır. Bunu sağlama yollarından birisi yazışmaların bu kanaldan geçirilmesi, diğeri de komisyon çalışmalarıdır. Burada asıl sorun koordinasyon yönünden vali veya kaymakama doğrudan bağlı olmayan birimler yüzünden olmaktadır. Koordinasyon etkili olabilmeleri için bölgesel plan çerçevesinde bir çare olarak görülmektedir. Mülki amirlerin emrinde koordinasyon ve denetleme kurulları teşkil edilmesi de etkinliğini artıracaktır. Uygulamada il ve bölge kuruluşları arasında koordinasyon bütünlüğü sağlanmamıştır. “Bir işin olmamasını istiyorsan komisyona havale et” anlayışı burada da geçerlidir. Bugün, il koordinasyon kurulları yeterince çalışmamaktadır. Çünkü, bu komisyonun bağlayıcılığı azdır. İşler ancak beşeri münasebetler çerçevesinde yürütülebilmektedir. Uygulamada planlamada kararın merkezleştirilmesi, bölge düzeyinde ve il düzeyinde alınacak bir kararın merkezle ilişkilendirilmesi meseleyi askıda bırakmıştır. İl seviyesinde yatırım ve programları izlemek ve yine il düzeyinde bu problemlere çözüm bulabilmek amacı ile kurulan bu kurullar, gerçekte kaynak aktarması yapılmaması, bilgi toplanmaması ve teşkilatın olmaması nedeniyle valinin güçsüzleşmesine yol açmış ve vali yardımcısız kalmıştır. Bu yönden planlama, yönetim yapısı yeniden düzenleme yönünden bir imkân olarak ele alınabilir, öncelikle mahalli ihtiyaçlar geniş olarak ortaklaşa belli çevrede tespit edilmelidir. Tespit edilecek olan kamu hizmetlerinin etkinliğini artıracaktır. Taşrada koordinasyonu kurullar halinde sağlayabilecek kurullar çeşitli düzeylerde olabilmektedir. Türkiye’de çeşitli mevzuatta değinilen kurullardan ilçe, il ve bölge düzeyindeki koordinasyon kurullarına aşağıda değinilecektir.

a. İl ve İlçe Koordinasyon Kurulları

Yukarıda değinildiği gibi, il ve ilçe koordinasyon kurulları planlı kalkınma düzenine geçildikten sonra beş yıllık kalkınma planları ile yıllık programlarda öngörülen uygulamalardır.

Her şeyden önce, il’ler seviyesinde kurulan koordinasyon kurullarının amaçları; program’da yer alan yatırımların gerçekleşmesi, zorlukların giderilmesi, yatırımların izlenmesi, il seviyesinde sorunlara çözüm

bulunması, daireler arasında ahenk ve işbirliğinin tesisi, halk desteğinin sağlanması ve yatırımlarla ilgili gelişmelerin yakından görülmesinin teminidir.

İl'de yatırımı bulunan il, bölge ve merkezi kademe kuruluşlarının yetkili temsilcileri bu kurulların üyeleridir. Söz konusu kurulların amaçlarının gerçekleşmesi için sıkı bir işbirliği esas olmaktadır.¹⁹ Daireler, çağrıldıklarında toplantıya gelmeleri, istenildiğinde gerekli bilgileri vermeleri ve çalışma programlarını toplantıya göndermeleri şeklinde faaliyetlere katılmaktadırlar. Burada temel ilke; sorunların il seviyesinde çözülmesi, çözülmemeycek olan sorunların ise, merkezi kademe kuruluşlarına intikal ettirilmesidir. Uygulamada, il koordinasyon kurulları amaçlandığı şekilde çalışmamıştır.

Diğer yandan, il koordinasyon kurullarının başarıyla yaptığı tek görev, il seviyesinde yapılacak yatırımlarla ilgili bilgilerin yatırımcı kuruluşlardan ayrı ayrı alınması ve bütün yatırımcı kuruluşlara duyurulmasıdır. Başarılı olmamasının nedenleri olarak; yetki ve sorumluluğun tam belirlenmemesi, imkânlar verilmemesi, yatırımcı dairelerin toplantılara birinci derecedeki elemanlarının katılmaması sekretery görevini yapan personelin eğitimsizliği ve yatırım bulunmaması konulan gösterilmiştir.²⁰

Sonuç olarak; il koordinasyon kurullarının kurulması görevi yönünden uygundur. Bu kurulun görev ve yetkileri kanunla düzenlenmelidir. Başarılı olabilmesi için, il seviyesinde yatay ve dikey koordinasyona ve haberleşmeye önem verilmelidir. Devamlı bir personel kadrosuna kavuşturulması zorunludur. Valilere planlı kalkınma döneminde yeterli yetki verilmemiştir. Bu sağlanmalıdır. Toplantılara da doğrudan yatırımcı dairelerin birinci yetkili amirlerinin katılması sağlanmalıdır. En nihayet, il düzeyinde planlama hizmetlerini yürütecek teknik bir birimin oluşturulması ihtiyacı, vali ve il koordinasyon kurullarına verilen görevlerin giderek ağırlık kazanması ve bu konuda teknik eğitimden geçmemiş personelle bu görevlerin yürütülemeyeceğinin anlaşılması üzerine il planlama ve koordinasyon müdürlükleri kurulmuştur. Bugün bu kuruluş her il'de oluşmuştur. Bu sahada henüz etkin bir görevi yürüttüğü söylenemez. Daha çok ilgili dairelerle olan yazışmaların yürütülmesinde aracılık etmektedir.²¹

19 Avni Akyol, **İl Koordinasyon Kurullarının Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma**, Ankara, 1968, s. 20-25.

20 Ayni Akyol, **a.g.e.**, s. 35.

21 Tayfur Özşen, **a.g.e.**, s. 92-96.

Bütün bunlardan başka, planlı kalkınmada ilçenin önemi daha çok kırsal kalkınma yönünden önem taşımaktadır. Çünkü, ilçe sorunların çözümlendiği, hizmetlerin görüldüğü, resmi kuruluşların bulunduğu, gönüllü çalışmaların yapıldığı ve köye en yakın yönetim birimidir. Planlı kalkınma yönünden ilçe ile plan ilişkisinin kesin hatları ile çizilmemesi nedeniyle ilçenin bu yöndeki etkinliği daima zayıf kalmıştır. İlçeyi ilk planlama kademesi olarak seçmek ve burada yatırım ve hizmetlerin gerçekleşmesinde koordinasyon sağlayıcı mekanizmayı oluşturmak gereklidir. Bu mekanizmalar ilçe koordinasyon kurulları, il koordinasyon kurullarına benzer şekilde oluşturulmuştur. Yatırımcı kuruluş temsilcilerinden oluşan bu kurulun görevi il koordinasyon kuruluna bağlı olarak, ilçe dahilindeki yatırımların zamanında tamamlanmasını izler, koordinasyon ve işbirliği ile ilgili meseleleri çözmeye çalışır ve çözemediklerini il koordinasyon kuruluna iletir. Adıgeçen Yıl Programında değinilen bu kurullar öngörülen pilot bölgelerde gerçekleştirilememiş ve daha sonraki kalkınma planları ve yıllık programlarda da ilçe koordinasyon kurullarına değinilmemiştir.

Kaymakamların yıllık programlar ve kalkınma planları ile verilen görevleri yapabilmeleri için bunların emrine yeteri kadar büro personelinin verilmesinde kesin zorunluluk bulunmaktadır. Bahsi geçen bu personel ise, ilçe planlama uzmanlığıdır. İlgili yönetmelikte öngörülmesine rağmen, bugüne kadar ilçelerde bu uzmanlıkların ihdası mümkün olmamıştır.²²

b. Bölge Koordinasyon Kurulları

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında, Bölge Koordinasyon Kurulları öngörülmüştür. Teknik zorunluklar nedeniyle bölgesel düzeyde yürütülen hizmetlerin değerlendirilmesi ve uygulamada birliğin sağlanması nedenleriyle bu kurullar öngörülmüştür. Bu dönemde plan uygulamasının bölge ve il düzeyinde izlenmesine daha büyük ağırlık verilerek Bölge ve İl Koordinasyon Kurullarından yararlanılmak istenmiştir. Söz konusu plana göre, Bölge Koordinasyon Kurulları, Devlet Planlama Teşkilatı tarafından saptanacak bölgesel kuruluşların yoğunlaştığı il merkezlerinde, bölge içinde kalan illerin valileri, belediye üst yöneticileri ve bölgesel kuruluşların birinci derecedeki yetkililerinin katılmasıyla toplantının yapıldığı il'in valisinin başkanlığında en az üç ayda bir toplanacaktır. Devlet Planlama Teşkilatı bu çalışmalara etkin bir şekilde ma-

²² Tayfur Özşen, a.g.e., s. 92-96.

halinde katılacak ve gerekli koordinasyonun sağlanmasına yardımcı olacaktır.²³

Daha sonraki programlarda bu kurullara yer verilmiştir. Bütün bunlara rağmen, Bölgesel Koordinasyon Kurullarına işlerlik kazandırılmamış ve bugüne kadar toplanmaları sağlanamamıştır. Bunun temel nedeni ise, bölgesel kuruluşların ayrı alan ve merkezlerde örgütlenmesidir. Uygulamaya geçilmesine rağmen, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da bu kurullara yer verilmiş ve öngörülen amaçların gerçekleşmesi için bunlara işlerlik kazandırılarak hayata geçirilmesi gereğine değinilmiştir. Bu kurulların da il koordinasyon kurulları gibi sınırlı fayda sağlayabileceği de bir gerçektir.

4. Anayasaların Hazırlanması Sırasında Taşraya Verilmek İstenilen Şekil

Bilindiği gibi, devletin bütün yapısında olduğu gibi; taşraın yapısını asıl belirleyen çerçeveyi Anayasa çizmektedir. Sadece Anayasa'nın maddeleri ise, konuyu derinliğine gösterememektedir. Bunun için Meclis görüşmelerine bakmak gerekmektedir. Bu kısımda 1961 ve 1982 Anayasalarının hazırlanışı sırasındaki meclislerde yapılan görüşmeler incelenecektir.

Bilindiği gibi, her iki Anayasa da kurucu meclisler ile onların komisyonlarında hazırlanmış ve halkoylaması sonucu kabul edilmiştir. Bu Anayasaların hazırlanması sırasında yasa koyucunun amacının ne olduğu, daha önce işaret edildiği gibi, ancak bu konudaki görüşmelere bakılarak anlaşılacaktır. Bu nedenle, 1961 Anayasa'sı için Temsilciler Meclisi tutanakları, 1982 Anayasa'sı için ise, Danışma Meclisi ve Anayasa Komisyonu tutanakları incelenmiş ve görüşmelerden pasajlar aşağıya aynen alınmıştır. Konuşmaların açık olması nedeniyle tekrardan kurtulmak amacıyla ikinci defa yorumlanmaktan kaçınılmıştır.

a. Temsilciler Meclisine Göre

1961 Anayasa'sı sistemimize yeni bir yapı kazandırmak istemiştir. Bunun hazırlanması sırasında verilmek istenilen gerçek yapının ne olduğunun bilinmesi önem taşımaktadır. Söz konusu bu Anayasa ile taşra teşkilatında nasıl bir şekil amaçlandığını komisyon sözcüsünün konuşmasından çıkarmak mümkündür. Komisyon sözcüsü Turan Güneş taşra teşkilatı ile ilgili olarak yapılan eleştirilere, aşağıdaki şekilde cevap vermiştir.²⁴

23 Tayfur Özşen, a.g.e., s. 55-56.

24 **Temsilciler Meclisi Tutanak Defteri**, (cilt: 3), Ankara, 1961, s. 572-573.

"... Yeniden bazı kademeler ihdas edilmiş veya kaldırılmış buyurdular. Biz herhangi bir kademeyi kaldırmış değiliz. Esas itibariyle merkezi idari kademelerinin Anayasa ile dondurulması pek uygun görülmedi. Türkiye'nin tatbikatı bize hak verir gibidir. Eski Anayasamız vilayetleri kazalara, kazaları da nahiyelere bölmüştü. Fakat gerek uzman arkadaşlar, gerekse siyasetle uğraşan arkadaşlar gayet iyi bilirler ki, son zamanlarda nahiyelerin kaza yapılması, yapılmaması temayülü önüne geçilmez bir temayül haline gelmişti. Biz bu hususdaki kıtasın ölçüsünün bir izah tarzını bulamadık. Biz bu madde ile nahiyeleri ve kazaları il çerçevesi içine alarak merkezi idarede genişlik temin etmiş bulunuyoruz. Ayrıca, vilayetleri ile nahiyeler arasında başka bir kademe ihdas edilebileceği gibi nahiye ile kaza arasında başka bir kademeden bulunması hususunu da dondurmamak. Maddenin son fıkrası muayyer amme hizmetinin görülmesi bakımındandır. Yoksa bir umum müfettişlik gibi bir kaç ili içine alan birçok amme hizmetlerini o bölgede merkezileştirecek bir şekil değildir. Mesela, sağlık hususunda bir kaç vilayet bir merkezden idare edilsin diye düşünülmüştür..."

Görüldüğü gibi Anayasa ile "il" esas alınmakta sadece belli kamu hizmetleri için bölge uygulamasına cevaz verilmektedir. Diğer yandan, komisyon üyelerinden Fehmi Yavuz da yapılan eleştirileri cevaplandırırken; 1961 Anayasa sının taşra teşkilatına ilişkin vermek istediği yönü gayet güzel açıklamıştır. Bunu Ayrıca izah etmeden aynen almak yeterli olacaktır.²⁵

"... Bazı arkadaşlarımız bölgecilik kurulduğundan bahsettiler. Bundan endişeye mahal yoktur. Dünyanın her yerinde artık hizmetlerin şumülü, genişlemesi ve vilayetlerde çeşitli ünitelerin hudutları çok aşması ve durumun diğer vilayetlere sirayet etmesi karşısında hizmetleri birleştirmek suretiyle daha randımanlı ve koordineli bir çalışma yoluna gidilmiş bulunmaktadır. Eskiden müfettişi umumilikleri benden daha iyi bilen arkadaşlar içinde vardır. Müfettişi umumilikler tamamen vilayetlerin asayiş ve inzibahı ile alakalı vazife görürlerdi, şimdi benim anladığıma göre daha çok amme hizmetlerinin iyi bir şekilde görülmesi ve koordine edilmesinde mülki taksimat olarak bugün bu işi mahalli idareler yürütmektedir. Bugün artık amme vilayet ve belediye hudutlarını çok aşmaktadır. Tasavvur buyurun; bir su

işi; bir elektrik mevzuu bugün bir vilayet hudutunun çok dışında ve daha geniş sahalara dağılıyor. Keşke birçok vilayetlerin üstünde daha yüksek kademelerde üniteler kurmak mümkün olsa da teşkil etsek. Bunun bölge ile ilgisi yoktur...”

Görüldüğü gibi, 1961 Anayasa’sının hazırlanışı sırasında yönetim kademeleri için dondurulmaktan ziyade; gelişme ve değişmeye açık bir yapı öngörülme istenmiştir.

Gelişmenin olağan seyrine uyularak, yönetim kademelerinde değişiklik yapılması gerektiği takdirde buna Anayasa’dan bir engel doğmaması için esnek bir tavır takınılmıştır. Uygulamada ise, bölgesel bir yönetim birimi kurulması yoluna gidilmemiş, ancak hizmetler düzeyinde bu uygulanmıştır. Temel prensiplere uyulmadan oluşan bu sistem ise, karmaşık bir yapının doğmasına yol açmıştır.

b. Danışma Meclisi Anayasa Komisyonuna Göre Taşra Teşkilatı

1982 Anayasa’sına asıl şeklini veren bu komisyondur. Bu nedenle Anayasa’nın hazırlanması sırasında komisyonda yapılan görüşmelerin bilinmesi ayrı bir önem taşımaktadır. Bu görüşmelerin incelenmesi ile sadece 1982 Anayasa’sının öngörüldüğü sistem değil, aynı zamanda üyeler tarafından 1961 Anayasa’sına çeşitli atıflarda bulunulduğundan, 1961 Anayasa’sının sistemi de yeniden gözden geçirilmiş olacaktır. Yapılan konuşmalar gayet açık ve birbirini tamamlayıcı niteliktedir. Komisyonda görüşmeler şöyle seyir takip etmiştir. Bunlardan komisyon üyesi Turgut Tan’ın görüşleri şöyledir:

“... Bu nedenle, mesela Türkiye’de zaman zaman bölge valiliği veyahut ta koordinatör valilik sistemi getirilsin, yani bu illerin diyelim ki beş il bölge oluştursun, bu illerden bir tanesinin valisi aynı zamanda o bölge için koordinatör vali statüsünde bulunsun. Aynı zamanda oradaki il’in valisi; hem o il’in valisi, hem de o il’le beraber bir kaç il’i kapsayan bölgenin koordinatörü durumunda bulunsun şeklinde öneriler yapılmaktadır. Yani, valilerin en büyük şikâyetleri bu kuruluşlarla iş yapmaları tamamen o kuruluşların başındaki kişilerle kendi arasındaki kopukluk, yani resmi ilişki değil, gayriresmi ilişkinin iyiliğine veya kötülüğüne bağlı. Eğer gayriresmi ilişkileri, yani arkadaşlık ilişkileri iyi ise, iş yaptırıyorlar, işlerini yürütüyorlar. Yok eğer aralarında herhangi bir nedenden kaynaklanan bir tarihde bir sürtüşme olmuşsa, ondan sonra da işler pek iyi gitmiyor. Mesele, yani resmi ilişkinin ötesinde cereyan eden bir hale gelmiş. Böyle bir ge-

niş formül kullanırsam hem kamu hizmetlerinin aralarında bölge düzeyinde örgütlenmesi açısından bir uyum ve verim sağlamak mümkün olur, hem de belki illerin bir tanesinin valisinin bu işle görevlendirilmesi mümkün olur, uyum sağlamakla. Yani bir çeşit illerden o bölgeye dahil illerden birisinin valisinin diğerlerinden farklı olarak bir uyumla görevlendirmek. Tabi bu uyumla görevlendirilirken yetki genişliği ilkesine sahip olarak o karar ve söz sahibi durumuna getirilecek ister istemez. Bunlara böyle ayrı ayrı ayrıntılı bir şekilde belirtmekten kaçındım. Mümkün olduğu kadar bir esneklik bırakmak için.

Türkiye idari kuruluşu bakımından ve kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre birden çok il'i içine alan idari bölgelere, bölgeler illere ve illerde gerekli görülen kademeli bölümlere ayrılır. Bölge, idari bölgelerin ve illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Yani, idari bölge ihdas ettiğiniz zaman diyelim ki, Ankara, Konya ve yakın neresi varsa, Eskişehir bölgesidir, Ankara valisi bu bölgenin koordinatör valisidir, hem Ankara valisidir, hem bu bölgenin Ankara, Eskişehir, Konya illerini içeren bölgenin koordinatör valisidir. Binaenaleyh, bu bölgede yer alan diyelim ki, bakanlıkların bölge kuruluşlarının da koordinasyonunu bunlar arasında uyum sağlamak açısından hem bunlar arasında hem de bunlarla Eskişehir valisi, Konya valisi arasında uyum sağlamak amacıyla bu işi Ankara valisi yürütür. Ya bunu, bu kadar açık söylemek lazım veyahut ta ikinci alternatif böyle umumi bir formül koymak lazım..."

Yukarıda yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, bölge valiliği ve koordinatör valilik konularında tartışma Anayasa'nın yapımı sırasında sürüp gitmiştir. Bu tartışmaların neticesinde böyle bir sistemin getirilmesi benimsenmediğinden Anayasa'ya açık bir hüküm konmaktan kaçınılmıştır. Taşra teşkilatında sadece il kademesinin olabileceğini, belirtmişken; alt ve üstünde hangi kademelerin olacağını söylemekten kaçınılmıştır.

Komisyon sözcüsü Turgut Tan'ın yukarıda yapmış olduğu konuşmaya Kemal Dal karşı çıkarak, şöyle cevap vermiştir.

"... Türkiye'den geniş ölçüde bir tek tip hizmeti götüren kuruluşlar çoğaldıkça gayet tabi bu kuruluşların o çeşitli valiliklerdeki hizmetleri yerine getirmesi lazım, tek tip hizmettir. Bunlar yerine getirilmesi lazım ve valiliklerde istiyor ki bu hizmetler kendi bölgelerinde bu kuruluşlar tarafından yapıldığı takdir-

de yapılırken kendileri de yetkili olsun, bunlara emir ve kumanda edebilsinler. Ama, valilikler mahiyet itibarıyla bu tip hizmetleri düzenleyebilecek bir kuruluş değildir. Bunlar doğrudan doğruya bölge idare merkezi mahiyette düzenlenmiş bölge idaresidir. Ve merkezden emir ve kumanda alan, devletten emir alan devleti temsil eden kuruluştur. Bu bakımdan ben bu uyuşmazlığın kesin olarak çözümleneceği kanısında değilim. Tek çıkar yol; bu gibi hizmet esasına dayanan kuruluşların genel müdürleri valiler üstünde bir genel müdür olarak vilayetlere emir gönderir. ..”

Danışma meclisi üyesi Kemal Dal, yukarıdaki konuşmasından da anlaşılacağı üzere, valilere fazla yetki verilmemesi gerektiğini savunmuştur. Bölge uygulamasının vazgeçilmez olduğu ve il'den ayrı bir teşkilat düşünülerek bağımsız halde kurulması gerektiği görüşünü savunmuştur. Bu konuşmadan sonra Danışma Meclisi Anayasa Komisyonunda diğer üyeler de açıklamalarda, eleştirilerde bulunmuşlar ve bunun üzerine komisyon sözcüsü Turgut Tan aşağıda belirtilen konuşmasını yapmıştır. Bu konuşmada genel bir değerlendirme yapılarak hangisinin gerekli olduğu vurgulanmaya çalışılmıştır.²⁶

“... Türkiye merkezi idari kuruluşu bakımından coğrafya durumu sosyal ve ekonomik şartlar ve kamu hizmetleri gereklerine göre Kanun'la gösterilen kademeli bölümlere ayrılır. Bu bölümler yetki genişliği esasına göre yönetilir. Kanun küçük bölümleri bu esasın dışında tutabilir, yani yetki genişliği vermeyebilir. Yani, mümkün olduğu kadar ünitelere küçülüp, hizmetleri mahalli idarelere gördürmek yerine giderken, biz birden bire bölgeler ihdas etmenin de ileride, yani yaşadık bölücülük bakımından ne gibi tehlikeler açabileceğini de dikkatlerinize sunarım. Çünkü her halde, Güneydoğu'daki bir bölgeyi alıp, bölgenin bir kısmını alıp, İzmir il'ine bağlayacak değiliz. Yani olacak Güneydoğu kendi başına bir bölge teşkil edecek...”

26 Bölge uygulaması ile ilgili olarak, komisyon üyesi Fevzi Fevzioğlu da şunları söylemiştir: Karayollarının bir takım araçları var karayolları kendi fonksiyonu içinde o günlerde veyahut o aylarda orada her hangi bir şeyi yapıyor fakat araçlar orada boş duruyor. Öbür taraftan il'in bir yere veyahut açmak durumunda kaldığı bir yol var, yahut bir başka hizmeti var. Yani kamu hizmeti niteliğinde; vali müracaat ediyor. Yok efendim ben aracımı veremem diyor. Ben ancak kendi kuruluşumuzun içinde bunu kullanabilirim diyor. Bunu önleme amacı yöneliktir. Nihayet yardımcı olacağı işte bu kamu hizmetidir. Bu bakımdan yararlı olur kanısındayım....”

(Bkz: Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu Görüşme Tutanağı, **a.g.e.**, s. 524).

Bölge uygulaması konusunda ortaya atılan görüşler değişik nitelikte olmuştur. Bu değişik görüşlere rağmen, ortaya somut bir netice çıkmamış ve Anayasa'da bugünkü şekliyle yer alan madde oluşmuştur. Komisyonun hazırladığı tasarı Danışma Meclisi Genel Kurulu'nda ve Milli Güvenlik Konseyinde küçük değişiklikler gördükten sonra benimsenerek halk oylaması sonucunda kanunlaşmıştır. Danışma Meclisinde bu konuda yapılan görüşmelere aşağıda değinilecektir. Bunların hepsi birlikte değerlendirildiğinde mülki yapıda BÖLGE olayının tartışmaların temelini oluşturduğu ve kesin bir çözüm önerilmediği öngörülmektedir.

c. Danışma Meclisine Göre Taşra Teşkilatı

Bilindiği gibi, devletin esas teşkilatı Anayasa'larca belirlenmektedir. Anayasa ya rağmen bir teşkilatın yaşaması onun meşru olup olmadığını tartışılabilir hale getirecektir. İşte taşra teşkilatı da aynı durumdadır. Anayasamızda taşra teşkilatının nasıl bir yapıya kavuşturulması gerektiğinin incelenmesi ayrı bir önem taşımaktadır. Taşra teşkilatı Anayasa'da öngörülen şekle uyduğu oranda meşruluk kazanacak, ondan ayrıldığı oranda meşruluğu tartışılabilir hale gelecektir. Bu bir hukuk devleti olmanın sonucudur. Anayasanın kabulünden önce hazırlanış sırasında Danışma Meclisinde bu maddeler üzerinde yoğun tartışmalar olmuştur.²⁷ Bunları inceleyecek olursak; 154 üncü maddeye "ancak bu kuruluşlar üzerinde valilerin kendi illeri dahilindeki denetim ve gözetim yetkileri saklıdır" şeklinde bir fıkra eklenmesi ile ilgili önerge üzerine A. Asım İğneciler şunları söylemiştir:

"... Vali, ilde devletin ve hükümetin temsilcisi, il idaresinin başı ve merciidir. Aslında bu hüküm hemen, hemen tamamı İl İdaresi Kanununda mevcuttur : Ancak, kanunlar, valilere vermiş olduğu yetki ve sorumlulukları zaman zaman bir iki ay sonra başka bir hükümle değiştirmektedir. Yani merciiler aramaktadır, yeni merciiler tesbit etmektedir. İşte bunun önüne geçebilmek için Anayasa'nıza böyle bir fıkra eklenmekle, idare ne yapacağını ve ne yapmayacağını, yetki ve sorumluluk sınırlarını bilmiş olacaktır. Devletin ve hükümetin temsilcisi olan vali (zaten de öyledir, uygulama da böyledir) bir de ilin başı, sorumlusu ve de mercii olacaktır. Merciden kasıt, müracaat edilecek bir makamdır. Elbette ki, kendi teşkilatı bünyesinde bugün olduğu gibi bu müracaatları yerine getirecektir.

27 Danışma Meclisi Tutanak Defteri (cilt: 9), TBMM Basımevi, Ankara, 1982, s. 672-687.

Takdir edersiniz, il'lerin yetkilerinin genişletilmesini hepimiz arzu ediyoruz. Vatandaş Ankara'ya gelmesin, bulunduğu il'de işlerinin büyük bir kısmı görülsün istiyoruz. İşte bu fıkrayı Anayasa'ya almak suretiyle bunun büyük çapta karşılanacağını ümit ediyoruz..."

Diğer yandan Danışma Meclisi Üyesi Fahri Öztürk konuya değişik açıdan yaklaşmıştır:

"... İl'lerin idaresinin yetki genişliğine dayandığını öngören tasarı, bu yetkilerin valiler tarafından kullanılacağını ve valilerin il'de devletin hükümetin temsilcisi olduğunu vurgulamamıştır. Oysa, buna ihtiyaç vardır. Zira, mülki idare bölümlerinin amacı, merkezi idarenin taşra örgütlerinin ülke üzerinde belirli, dengeli ve kademeli biçimde bölümlere dağılımını; dolayısıyla hizmetlerin en iyi ve en verimli bir biçimde yürütülmesini sağlamaktır. Bu yürütümü en iyi sağlayacak makamın da valilik müessesesi olduğu kuşkusuzdur..."

Danışma Meclisi Üyesi Cahit Tutum getirilmek istenilen değişikliğe karşı çıkmıştır:

"... Anayasa aslında görevleri ve yetkileri belirliyor. Görevlileri değil. Eğer görevlileri de, böyle bürokratik kademedeki görevlileri de eğer vurgulamak gerekiyorsa tabii önergeye katılıyorum. Komisyonca böyle bir sistem benimseniyorsa ben de ona katılıyorum. Bu mantığa dayanarak diğer yerlerde de bazı görevlileri belirlemek zorunluğu hissedilir..."

Taşrada valilere verilecek rolle ilgili Anayasaya bir hüküm konmasına ilişkin öneri üzerine bu konu hakkında değişik görüşler ileri sürülmüştür. Bu önerge dikkate alındığı takdirde diğer görevlerle ilgili düzenlemelerin de buraya alınması gerekebileceği, oysa, Anayasanın asıl amacının bu olmadığı belirlenerek karşı çıkmıştır. Neticede ise, önerge dikkate alınmayarak reddedilmiştir.²⁸

28 Danışma Meclisi Üyesi Mehmet Aybar, bölge teşkilatı ile ilgili görüşlerini şöyle açıklamıştır:

".... Merkezi bir yönetim anlayışı 1924, 1961 Anayasalarından kaynaklanarak gelmiş ve 1982 Anayasa'sında da belli ölçüde yerini almıştır. Anayasa'daki ifadesinin dışında "Bölge kuruluşları" diye nitelendirdiğimiz merkezi idare yetkilerini, il idaresinin üzerinde değişik amaçla kullanan merkezi idare birimlerinin uzantısı bölge kuruluşlarına Taslamakta'yız ve idare, bölge kuruluşlarını tesis bakımından adeta zaman içerisinde içermiştir. Merkezi idarenin her birimi öylesine bir yarış içerisinde girmiştir ki, önce bir genel müdürlük kuralım ve arkasından Türkiye'de 10'dan aşı-

Görüşmelerin devamında çeşitli görüşler açıklanmaya devam edilmiştir. Bu görüşlerden birisi bölge teşkilatının sadece hizmet gereği olarak konduğunu, siyasi bir üst kuruluş yaratmanın amaç olmadığı şeklindedir. Aynı şekilde eklenen fıkra "belli" sözcüğünün konulması önemli olduğu ve eski Umumi Müfettişlerin yaşatılmasının ancak bu şekilde önleneceği ifade edilmiştir. Bir üyenin teknik nitelikli yetki genişliğine sahip kuruluşların bir koordinatör vali olup olmadığı şeklinde bir soruya ise komisyon sözcüsü sadece koordineyi sağlamak amacıyla böyle bir makamın olabileceği, ama, bugünkü anlamda veya siyasi anlamda bir valiliğin kesin olarak düşünülmediğini ifade etmiştir. Başka bir üyenin bu düzenlemenin uygulamada, valilikler üzerinde siyasi bir üst teşkilat kurulacağını belirtmesi üzerine komisyon sözcüsü tekrar söz alarak, amaçlanan teşkilatın böyle olmadığı, sadece hizmet gereği olarak bölünmesi mümkün olmayan, baraj ve yol gibi konularda bu düzenlemeye gidilebileceği şeklinde açıklamada bulunmuştur. Daha sonra valilerin görevleri, gözetim ve denetim yetkileri ile ilgili fıkra önerisi benimsenmemiş ve reddedilmiştir.

Diğer yandan, Danışma Meclisi Genel Kurulunda yapılan görüşmeler sırasında üyelere Aydın Tuğun belirttiği fikirler enteresandır. Tuğ, Türkiye için bir üst kademe teşkilatının kurulmasının şart olduğuna değindikten sonra "bölge valiliği" ve "koordinatör valilik" uygulamalarının Türkiye şartlarına göre değerlendirmesini yaparak aşağıdaki şekilde konuşmuştur.

"... Değerli arkadaşlarım; yönetimin en önemli işlevi ekonominin düzgün işleyişini ve gidişini sağlamaktır. Çağdaş yönetim artık budur. Bundan böyle de bu olacaktır. Kırımca bu bakım-

gı olmamak üzere bölge kuruluşları tesis edelim. Bu bölge kuruluşlarının; hizmetin verimliliği, ekonomik işlerliği ve o müessesenin o kamu kuruluşunun kendi işlevine uygun, vatandaşa hizmet verişinin ötesinde, devlete çok ağır mali külfetler yüklemektedir. Bölge kuruluşlarının teşkilatlanması sırasında, herşeyden önce o kuruluşların yerleşeceği binalar, o binaların içinin düzenlenmesi ve ayrıca da bölge seviyesinde il'lere taksim ettiği ödenekler, hizmetleri bölge seviyesini de aksatmıştır. Eğer o bölgenin bulunduğu vilayet valisi bölge müdürüyle yakından ilişki içerisinde ise, diğer illerin imkânları o il içerisinde taksim edilmiştir. Bu sosyal adalet ilkesine, eşitlik ilkesine aykırı ve memleketin kanayan bir yarası olarak yüreklerimizi ağlatmıştır...." (Bkz: Danışma Meclisi Tutanak Defteri, a.g.e., s. 673-680).

dan örneğin; bölgesel düzeyde örgütlenen çeşitli kuruluşları da mülki idare sisteminin denetimi altına alabilmek için idari bölgelerin oluşturularak tek düzenleşme gereklidir. Kanımca bu iş bugüne kadar maalesef yapılamamıştır. Bu amaçla iki temel model üzerinde akademik genişletilmiş il sistemidir. Bu model coğrafi yakınlık, ulaşım kolaylıkları türünden ortak özellikler taşıyan il'lerin "bölge" adı ile bir araya getirilmelerini, başına bir bölge valisinin atanmasını, bölgenin kapsadığı il'lerin de bugünkü ilçelere benzeyen bir statüye indirgenmelerini gerektirir. Buna Türkiye'nin ekonomik bakımdan maalesef hazır olmadığı açıktır. Ve bu bir gerçektir.

İkinci sistem ise, koordinatörlük görevi yapan veyahut ta "koordinatörlük valilik" dediğimiz müessesedir, sistemdir. Bu sistem Türkiye'nin koşullarında bir geçiş dönemi uygulaması olacağı için daha gerçekçidir. Daha anlamlıdır. Buna göre idari ve ekonomik kuruluşlar aynı ölçülere göre ve aynı kapsam içinde örgütlenmekte, bölge merkezi olarak seçilen en gelişkin olan il'in valisi bölge merkezi valisi olarak koordinatörlük görevini üstlenmektedir.

Türkiye'de 1956 yılından bu yana yapılan araştırmaların tümü ekonomik ve idari hayatın düzenli işleyişini sağlamak bakımından bölge idarelerinin kurulmasını gerekli görmüşlerdir. Ancak bunun gerçekleşmesi idari açıdan bugüne kadar sağlanamamıştır. Buna karşılık çeşitli kuruluşlar bölgesel örgütlenmeye yönelmişlerdir. Türkiye için kalkınmada önemli bir faktör olan ekonomik yapı ile yönetim yapısı arasındaki kopukluğun giderilmesidir..."

Danışma Meclisinde yapılan konuşmalardan üye Evliya Parlak ile üye Adil Onmuş'un görüşlerinin incelenmesi faydalı olacaktır. Bunlardan Evliya Parlak bölge örgütlerinin aleyhine görüş belirterek, bölge müdürlerinin valiye karşı olan kayıtsızlıklarından yakınmıştır. Adil Onmuş ise, aksi istikamette görüş açıklayarak, bölgelerin başarıları konusunda savunmalarda bulunmuştur. Bu iki konuşmalar birbirinin karşıtı ve aynı zamanda birbirine cevap niteliği taşıdığından, konumuz açısından burada incelemek faydalı olacaktır. Evliya Parlak'ın görüşü şu şekildedir:

"... Geçmişte bölge kuruluşları; bölge müdürleri olsun, illere dağılan 4 - 5 vilayet içerisindeki diğer şube şeflikleri veya başmühendislikleri olsun adeta kendilerini birer özerk kuruluş

direkt başkanlığa bağlı valilerin denetimi ve gözetimleri dışında kabul etmişlerdir. Hatta öyle bölge müdürleri görülmüştür ki, il'in valisi makam kapısını açınca karar masasından kıpırdama ihtiyacı hissetmemiştir. Buna benzer başmühendislikler ve şube şeflikleri de maalesef özellikle taşrada çalışan bir arkadaşımızın ve bunları görmüş olan bir kişi olarak burada ifade etmek istiyorum.

Kalkınma durumumuzu planlamaya bağladığımızdan bu yana hükümetin emridir. Devlet Planlama Teşkilatının kıstaslar dahilinde en az 4 ayda bir yani üç defa il'lerde yatırımlarla ilgili il koordinasyon kurulları toplanır. Bu koordinasyon kurullarına bizzat o bölgede o il'de hizmeti bulunan bölge kuruluşlarının en yetkili kişinin de katılması Başbakanlığın emri gereği olarak istenilmiş olmasına rağmen, altı sene içinde katıldığım birçok sayıda bu toplantıların büyük çoğunluğuna maalesef özellikle görev yaptığım il'de bağlı bulunan bölge müdürlerinin % 99'u katılma ihtiyacı hissetmemiştir. Valilerin ısrarına rağmen, yazılı davetlerine rağmen, yetkili değil 4'üncü, 5'inci derecede adeta bir memur göndermişlerdir. Bu tutum içerisinde kalkınmanın planlı, sağlıklı, koordineli yürütülmesi mümkün olamamıştır.

Bizim Anayasa'mızın temel felsefesi güçlü devleti oluşturmaktır. Devletin illerdeki yegane temsilcisi valilerdir. Her bakanlığın sorumlu ve yetkili temsilcisi valilerdir. O halde bölgesel kuruluşlar üzerindeki yetkisi de elbetteki diğer kuruluşlar gibi aynı düzeyde olmalıdır. Hiç bir zaman Sayın Tuzcu arkadaşımızın dediği gibi, eğer valilerin yetkisine bu kadar bu bölgelerin denetimi de verilirse hizmet aksamaz. Bilakis daha koordineli, daha sağlıklı denetim sağlanır. Çünkü bir bölge müdürü 5 vilayetin değişik il ve ilçe merkezlerinde bulunan ayrı ayrı ekipleri denetleyemez. Denetlemesi de mümkün değildir. Maddeten de mümkün değildir. Ama her vali kendi il'i dahilindeki bölgesel kuruluşların üzerinde yeterli bir denetim sağlayabilir..."

Aksi istikamette görüş belirten Adil Onmuş ise tezini şöyle savunmuştur :

"... İl'in mutlak hakimi olan valiye niçin bu şekilde davranılsın? Eğer bir toplantıya, üçüncü, beşinci sınıf bir eleman geliyorsa ve vali de onu huzuruna alıyorsa suç o validedir. O bölge müdürlüğünde değildir. Demek ki vali kendi görevini ve yetkisini bilmiyordur. Nasıl olur, bölge müdürünün gelmesi gereken bir toplantıya yedinci sınıf yetkisiz bir eleman gelir. Valibey de

onu huzuruna alır. Toplantıda dinler ve neticeye varır. Bu mümkün değildir. Mümkünse, olmuşsa o suçu bölge müdüründe aramamak gerekir. O suçu valide aramak gerekir. O halde sadece bölgelerde suç aramak doğru değil. Fakat sayın valilerimiz nedense eskiden beri bölgelerin aleyhlerinde olmuşlardır. "İl Kuruluşları şeklinde gelsin" demişlerdir. Doğrudur, Cumhuriyet'in ilk ilan edildiği zamanlar nihayet idareler teşkilatlar beşi, onu geçmiyordu. Nüfus idaresi, posta idaresi, nafia idaresi gibi bunlar da zaten bir il içerisinde hizmet görenlerdir. Valiler de herhalde on tane daireye hükmedecek yetenekli insanlardır; ama bilhassa 1950'den sonra hizmetler gelişti, büyüdü, bölgesel niteliği aldı, bir havza içerisinde hizmet gören bir teşkilatın hangi valiye/hitap edeceği belli değil.

Teknik bir konuda her valinin o derece yetkili olduğuna inanmak biraz zordur. Ve teknik bölgelerin (ki ben her idari bölge müdürlükleri düşünüyorum. Bu teknik hizmet gören dairelerin bölge müdürlerini düşünüyorum.) zamanla mesai ile de bir ilgileri yoktur. Saat 4'de hizmete giderler saat 12'de hizmetten dönerler. Hükümet binası daha açılmamışken onlar görevden dönüyorlardır. Çünkü görevleri icabı bunu yaparlar. Bir yerde makina arızalanmıştır. Gece haber gelir, atlar arabasına gider, o işi düzelttirir ve aksaklık varsa halleder. Düzenler ondan sonra o dairesine imza atmak için gelirken hükümet binaları yeni açılmaya başlamıştır..."

Görüldüğü gibi, il-bölge tartışması 1982 Anayasa'sının hazırlanması sırasında geniş olarak yapılmıştır. Neticede varılan sonuç bölge idarelerinin kaçınılmaz olduğu il'in vazgeçilmez bulunduğu ve bunların ilişkilerinin düzenlenmesi gerektiğidir. İl - bölge ilişkilerini ayarlarken Anayasa'da nihai bir heder belirlenmiş olmamaktadır. Bu konunun kanunla düzenlenmesi gerektiği açıklığa kavuşmuştur. Ancak, genel eğilim kaçınılmaz olan bölge idarelerinin üzerinde valilerin denetimlerinin artırılması gerektiği, il sisteminin mülki idarede esas alındığı ve yeni gelişmelere ayak uydurabilecek bir taşra teşkilatı öngörüldüğü bu konuşmalardan anlaşılmaktadır.

C. TÜRKİYE'DE BÖLGE VALİLİĞİ YÖNÜNDE DENEMELER

Günümüzde kamu hizmetlerinin nicelik ve nitelik yönünden gelişmesi, bir yandan devletin görevlerini artırırken, diğer yandan hizmetlerin götürüldüğü alanın sınırlarını genişletmiştir. Çağımızın teknolojik

gelişmeleri ve ulaşım kolaylıkları da insanların topluca yaşadığı yerleşme yerlerinin birbiriyle olan ilişkilerini arttırmıştır. Bu yüzden, hizmetlerin alan ve nüfus açısından küçük ölçekli yönetsel birimler yerine, onların da içinde yer aldığı birbiriyle ilişkili ve daha büyük ölçekli birimler içinde sunulması, etkinlik ve verimlilik açısından zorunlu görülmektedir. Türkiye gibi henüz ekonomik kalkınmasını tamamlayamamış ülkeler açısından, kaynak israfını önleyici özelliğinden dolayı, ekonomik kalkınma amacı yönetim mekanizmasından yararlanılarak gerçekleştirmede bölgesel örgütlenme, daha büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle ülkemizde, yönetim kuruluş ve işleyişinin gereksinimlere uygunluğu bakımından yeniden değerlendirilmesi, mevcut il sisteminin, Anayasa'da öngörülen ilkelere uyulmadan örgütlendiği neden gösterilerek, merkezi yönetimin ülke düzeyinde bölünmesinin yeni temellere oturtulması, sık sık gündeme gelmektedir.

Türkiye'de günümüze kadar değişik biçimlerde uygulamalar ve öneriler getirilmiştir. Bunlar sırasıyla Umumi Müfettişlikler, Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ve 71 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile getirilen Bölge Valiliği uygulamalarıdır. Ayrıca, koordinatör valilik konusu da devamlı gündemde bulunan ve işlenen bir yaklaşımdır. Bunların ayrı ayrı incelenmesi konunun daha iyi anlaşılması için faydalı olacaktır.

1. Genel Müfettişlikler

Türkiye'de ne zaman bölge valiliği gündeme gelse, genel müfettişliklerin olumsuz örnek olarak ortaya konduğu görülmüştür. Türkiye'de genel müfettişlikler ilk kez 1918 yılında çıkan bir Muvakkat Kanun ve 1921 Anayasa'sında yer almıştır. Bu müfettişlikler; il'ler arasındaki ilişkileri düzenlemek, genel olarak asayiş sağlamak ve devlet dairelerinin işleyişini denetlemek üzere kurulmuştur. Ancak, Kanun'da öngörülmesine rağmen bu dönemlerde kurulmamıştır. 1924 Anayasa'sına dayanarak 1927 yılında 1164 sayılı "Umumi Müfettişlikler Teşkiline Dair Kanun" çıkarılmıştır. Bu kanun genel müfettişliklerin kurulması ve kaldırılması konusunda hükümete yetki vermiştir. Bu yetki ile 1927-36 yılları arasında, Diyarbakır, Edirne, Erzurum, Elazığ illerinde 20 il'i kapsayan 4 genel müfettişlik kurulmuştur. 1945 yılında Adana'da kurulan ise 7-8 ay yaşayabilmiştir. Yönetmelikte düzenlenen genel müfettişliklerde Bakanlar Kurulu Kararı ile atanan bir genel müfettiş, bir başmüşavir, ilgili bakanlıklarca atanan uzman müşavirler ile yeterli kadar idare, büro ve hizmet personeli bulunmaktaydı.

Sözkonusu yönetimler; bölgelerinde hükümetin, bakanlıkların temsilcisi olarak geniş yetkilerle donatılmış, valilerden görüş alma, direktif

verme, sonuçları isteme ve valilerin bunları yapmakla görevli sayılmasına rağmen, Genel Müfettiş hiç bir zaman bir hiyerarşik üst olarak kabul edilmemiştir. Valiler kendi statülerini aynen korumuşlardır. Böylece genel müfettişliklerin olumsuz sonucu, iki başlı ve iki yönlü ilişkilerin sonucunda ortaya çıkmıştır.

Anılan Yasanın 3uncü maddesinde, umumi müfettişlerin, "... Dahiliye Vekaletine" bağlı "... mıntıkları dahilinde asayiş ve inzibatin sağlanmasına nezaret" ve yasaların uygulanmasını sürekli izleyerek denetlemeleri ve il'lerin yetkilerinden Bakanlar Kurulunca kendilerine devredilenleri kullanmaları öngörülmüştür.²⁹

Uygulamaya geçildikten sonra il'lerin tepkisiyle karşılaşılın bu örgütlenme başarılı olamamış ve 1949 yılında 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu yürürlüğe girince, Anayasa'nın (1924) 89 uncu maddesine aykırı olduğu görüşüyle 5990 sayılı Yasa ile yürürlüğe son verilmiştir.³⁰

Genel Müfettişliklerin uzun yıllar önce uygulanması ve ortadan kaldırılmasına rağmen, hala konuşuluyor olması, bu konunun sürekli olarak Türkiye'nin gündeminde bulunmasındandır. Aşağıda görüleceği gibi, Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ve 71 sayılı KHK buna örnek uygulamalardır.

2. Koordinatör Valilik

Bölge valiliği düşüncesi; uzun bir geçmişe sahip olan illerin kaldırılmasının çok zor olması nedeniyle, ile dokunmadan bölge örgütü ile yeni görevlerin yürütülmeye çalışılması fikrinden doğmuştur. Mevcut kademe, yerine uygulanacak cazip alternatifler bulunmadıkça muhafaza edilmelidir. İl değişmemiş ve üstünde bir kademe oluşturulmamıştır. Koordinatör vali; hiyerarşik bir üst değil, eşitler içinde birincidir. Yeni bir ara kademe oluşturulmamakta, sadece belli konularda yetkili olan bir düzenleme yapılmaktadır. İl'in üstünde yeni bir bölge oluşturulması çeşitli sorunlar doğurmaktadır.

1. Aynı kesitte il ve bölge valiliğinin birleşmesi sorunların birincisidir. Çeşitli yönlerden aksaklıklara neden olmaktadır.

2. Koordinatör valiliğin uygulanması, valilik sisteminde dengesizlikler yaratarak il valilerinin sosyal durumunu etkilemektedir.

29 Arif Payaslıoğlu, **a.g.e.**, s. 91.

30 Fehmi Yavuz - Ruşen Keleş - Cevat Geray, **Şehircilik, Sorunlar, Uygulama ve Politika**, AÜSBF Yayın, Ankara, 1975, s. 72-88.

3. Koordinatör vali, koordinasyon ve kontrol görevini, il valilerine göre daha zor gerçekleştirmektedir.

4. Koordinatör valilik il'in üzerinde, bir hiyerarşik kademe olduğunu gittikçe hissettirmeye başlayacaktır.

5. Merkezle ilgili doğrudan hiyerarşik dahil olmasa da, koordinatör valilik; sadece kısmi olarak sorunlara çözüm getirecek ve mahsurları nedeniyle uygulama imkanı bulunamayacaktır.

Yukarıda değinilen sakıncaların benzerleri İkinci İdareciler Kongresinde hazırlanan Kanun tasarısında da gösterilmiştir.³¹ Bu kongrede belirlenen görüşe göre mahiyeti itibariyle birbirine benzer coğrafi ve ekonomik şartları taşıyan iller bir araya getirilecek ve yeni bir kademe oluşturulacaktır. Bu uygulama sonucunda ise, yetki genişliği esasına göre kurulan bölge teşkilatları birer bölge idari şube başkanlıkları statüsüne dönüşecektir. Sonuçta da birtakım sakıncalar beraberinde gelecektir. Bilindiği gibi, koordinatör valiliği ilk uygulayan yer Fransa'dır. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra burada kurulan bu kurum ülke şartlarına uygun düşmüştür. Halbuki bizim il teşkilatımızın yapısı buradan çok farklıdır. Mevcut bölge kurumları da karmaşık bir yapıda örgütlenmiş olup, bu uygulamaya uygun değildirler. Diğer yandan koordinatör valilik kurumu, bu konuda yetmiş, plan ve kalkınma metodlarına vakıf olmuş elemanların varlığıyla başarıya ulaşabilmektedir. Halbuki, bugün için bu nitelikte yetmiş yönetici ve eleman bulmak mümkün değildir. Geçmişte uygulanan başarısız genel müfettişlikler tatbikatı da gözönündedir. Bütün bunlardan da anlaşılacağı gibi, yukarıda bahsi geçen kongrede koordinatör valilik uygulaması, çeşitli yönleriyle sakıncalı bulunarak Türkiye şartlarında uygulanamaz bulunmuştur.

Günümüzde de koordinatör valilik uygulaması çeşitli vesilelerle önerilmekle birlikte, yöneticilerin büyük çoğunluğu bu kurumun karşısında yer almaya devam etmektedir.

3. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği

Ülkemizde yeni bir uygulama olarak; 285 sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında Kanun Hükmünde Kararname 19.7.1987 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiş ve Olağanüstü Hal Bölge Valiliği'nin belli illerde uygulanması hüküm altına alınmıştır.

Adı geçen 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, Anayasa'nın 121 inci ve 2935 sayılı Kanun un 4 üncü maddesinin verdiği yetkilere daya-

31 **İkinci İdareciler Kongresi**, 1964, İçişleri Bakanlığı Yayınları Seri: 11, No: 16 (Teksir), Ankara, s. 148-149.

nılarak Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından kararlaştırılmıştır.

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

Ayrıca, Olağanüstü Hal Bölge Valiliği'nin yetki sahası yer yönünden de sınırlandırılmıştır. Bu yetki, bütün yurda şamil olmayıp, sadece Kararnamede adı geçen belli bir bölge ile sınırlandırılmıştır. Söz konusu bölge Güney Doğu İl'lerini kapsamaktadır. Kanun Hükmünde Kararnamede; Olağanüstü Hal Bölge Valisinin Bakanlar Kurulunca atanacağı, İçişleri Bakanı'na bağlı olarak görev yapacağı ve Olağanüstü Hal Bölge Valiliğinin Bakanlar Kurulu'na kaldırılabilceği veya sınırının değiştirilebileceğine değinilmiştir. Buna göre, diğer il valilerinin tabi olduğu statü burada da geçerlidir.

Bölge valiliği uygulaması sürekli değil, geçici bir tedbir olarak düşünülmüş olmaktadır. Zira, gerekli şartlar ortadan kalkınca Bakanlar Kurulu tarafından kaldırılabilir. Aksine, ihtiyaç hasıl olduğu takdirde sınırları da genişletilebilir. Böylece, Olağanüstü Hal Bölge Valiliği, yetki, yer ve ihtiyaç yönlerinden belli sınırlamalara tabi bulunmaktadır. Burada, sözü geçen yetki, valiye tanınan görev yönünden yetki olmayıp, Olağanüstü Hal'in uygulamasına neden teşkil eden konu yönündendir.

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

Olağanüstü Hal Bölge Valiliği, esas itibariyle güvenlik mülhazaları ile ihdas edilmiştir. Belli bir bölgede, bozulan emniyet ve asayişî yeniden tesis etmeye yöneliktir. Böyle olmakla birlikte; yörenin müstakbel gelişmesine ilişkin olarak gerekli olan ekonomi, sosyal ve kültürel konularda da görevli ve yetkili olduğu çeşitli defalarda ifade edilmiştir. Pek tabiidir ki, bunların birbirinden ayrı ayrı düşünülmesi mümkün değildir. Olağanüstü Hal Bölge Valisi, bölgede huzur ve güven ortamını sağlamakla görevli olduğuna göre, halin gerektirdiği emniyet ve asayişî yönelik tedbirlerin yanında, diğer alanlarda da her türlü görev ve yetkiye sahip olması gereklidir. 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin genel yorumundan da bu çıkmaktadır.

Bilindiği gibi, yurdun belli bir bölgesinde belli durumların önlenmesi amacıyla, yasadan doğan yetkiye dayanılarak, ihdas edilen bu müessese devamlı olmayıp, geçici bir düzenlemedir. Asıl amaç, normal sivil yönetime dönüşmeyi sağlamaktır. Bu amaca varmak için de, Bölge Valisi, bir sıkıyönetim komutanı kadar her türlü görev ve yetki ile donatılmış bulunmaktadır. Hizmetin gerektirdiği ve ihtiyaçtan doğan her türlü harcamayı (Bütçe imkanları dahilinde) sınırsız olarak yapabilecektir. Bu da gerekli ve zorunlu olan bir husustur. Yeni uygulamaya konulan Olağanüstü Hal Bölge Valiliği için bir takım genellemelere varmak için henüz vakit erkendir. Gerçek olan bu kurumun bir ihtiyaçtan doğduğu ve olağanüstü hal'in ilanını gerektiren durumun ortadan kalkması halinde, Valilik'in de görevinin son bulacağıdır.

4. 71 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname

Türkiye'de Bölge Valiliği hakkında düzenlemeye gelince; 17.6.1982 gün ve 2680 sayılı "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi'ne ilişkin Yetki Kanununun çerçevesinde hazırlanmış olan 71 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin genel gerekçesinde amaç, kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak için, birden çok il'i içine alacak olan merkezi idare teşkilatının kurulmasıyla ilgili esas ve usullerin belirlenmesi, bu teşkilatın il valileri, bölge kuruluşları, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile askeri kurum ve kuruluşlar arasındaki, görev, yetki ve sorumlulukların düzenlenmesi şeklinde belirlenmiştir. Yine gerekçede, Cumhuriyetimizin kuruluşundan bu yana merkezi idarenin yurt çapındaki hizmetlerinin teşkilatlandırılmasında ve yönetimin yetki genişliğine dayalı il ve valilik sisteminin esas alındığı açıklanmıştır.

Özellikle son 30 yıl içinde, il sistemi dışına çıkan önemli teşkilatlanmalar ve uygulamalar yapılarak, merkezi idareye bağlı birçok kuruluş

il dışına taşan ve birçok il'i kapsayan bölge kuruluşları haline getirilmişlerdir; merkezi ve sınırları çok defa birbirinden farklı örgütlenmelerle valilerin yönetimi ve denetimi dışında kalmışlardır. Bu husus MEHTAP raporunda da dile getirilerek, bu örgütlerin asgari müşterekle uzlaşacağı bir merkez veya birbirine yakın faaliyet alanı içinde hizmet görmeleri ve üretmeleri tavsiye olunmuştur. Bölge kuruluşları üzerindeki araştırmalar, bunların gördükleri hizmetlerin nitelik, özellik, teknik ve ekonomik ihtiyaç ile vilayet gözetiminden kaçmak eğiliminden doğduğunu göstermektedir.

Bölge örgütleri yaygınlaştıkça bu örgütleri koordine etmek, hizmetlerde verim ve uyum sağlamak amacıyla mülki idare bölümlerinde yeni bir düzenlemeye veya "koordinatör valilik", "bölge valiliği" gibi yeni kuruluşlara gidilmesi üzerinde durulmuştur. 12 Eylül yönetimi de bu görüşü benimsemiş ve bu yönde düzenleme yapmayı amaçlamıştır. Bu amaçla hükümet programında "kamu idaresindeki aşırı merkeziyetçilik yerine, mülki ve mahalli idarelerin yetkilerinin artırılması sağlanacaktır. Vatandaşın her işini Ankara'da halletme zorunluluğu kaldırılmaya çalışılacaktır. Bunu sağlamak üzere taşrada yeni bir teşkilatlanmaya gidilecek, kurulacak bölge idareleri özellikle mali, ekonomik ve teknik konulardan başlanarak devlet hizmetlerinin işleyişini kolaylaştırıcı yetkilerle teçhiz edilecektir" ilkesine yer verilerek bu doğrultuda 1983 yılında 71 sayılı KHK'de kamu hizmetlerinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok il'i içine alan bölge valilikleri kurulması kabul edilmiş ve ülke 8 bölgeye ayrılmıştır. Bu doğrultuda düzenlemelerin yapılması beklenirken 1983 yılında; yapılan seçimler sonucunda yeni TBMM oluşturulmuş ve iktidar el değiştirmiştir.

1982 yılına ait, yürürlükte olan Anayasa'mızın 126 ncı maddesinin son fıkrası hükmüne dayanılarak, merkezi idarenin birçok il'i içine alan alanlarda teşkilatlandırma ve yönetim imkanlarından yararlanarak ve bu maddeden hareketle yukarıda açıklanan düzenlemelerdeki aksaklık Kanun Hükmünde Kararname ile giderilmek istenmiştir. 71 sayılı olan bu Kanun Hükmünde Kararname TBMM İçişleri Komisyonunda incelenip görüşülmesi sırasında Bölge Valiliğinin il'ler üzerinde bir mülki kademe oluşturmasının Valiler üzerindeki hiyerarşisi ve otoritesinin yetki genişliği esasından hareketle Anayasa'nın 126 ncı maddesine uygunluğunda tereddüte düşülmüş ve Anayasa Komisyonunda rapor istenmiştir. Anayasa Komisyonu ise Anayasanın geçici 15 inci maddesinden hareketle, Milli Güvenlik ^Konseyinden çıkan Kanun Hükmünde Kararnamelerin Anayasa'ya aykırılığının ileri sürülmeyeceğini bildirmiştir.

Bunun üzerine İçişleri Komisyonu 6.6.1984 günlü raporunda;

—Anayasanın 126 ncı maddesinde, merkezi idare taşra teşkilatı belirlenirken, mülki idare üst kademesi olarak "il" kabul edilmiş olduğu ve bölgeye yer verilmediği,

—Yetki genişliğinin merkeze ait, teftiş, emir, direktif, sicil verme gibi yetkilerin taşrada, İl İdaresi Kanunu'nda tanımlanan valiye ait olduğu, bölge için yetki genişliğinden söz edilmediği,

—Anayasa'nın 126 ncı maddesi ile bölgesel kuruluşlara yasal dayanak getirilmeye çalışıldığı,

—Maddenin Danışma Meclisindeki müzakeresinde de bu düzenlemeyle il'in üzerinde bir idari kademenin amaçlanmadığını ifade edildiği,

—İl İdaresi Kanunu ile Vali, Kanun Hükmünde Kararname ile de Bölge Valisi, devletin ve hükümetin temsilcisi, bakanların mümessili, idari ve siyasi yürütme organı olarak belirlenmesi ve her ikisinin de İçişleri Bakanlığının inhası Bakanlar Kurulu kararıyla atanması nedeniyle hukuki statüsü aynı olan bu iki merciiden birinin diğerine emir, sicil, denetleme bakımlarından üst durumunda olması yetki ve otorite çatışmasına ve de hizmet aksamalarına, anlaşmazlıklara sebep olacağı,

—Bölge merkezi seçilen illerde yetki ve hizmet toplanmasının diğer illerin ihmeline sebep olabileceği,

—Bölge Valiliği teşkilatının devlete külfet olacağı, var olan valilik müessesesini giderek güçsüzleştireceği ve halkla ilişkisini keseceğinden bahisle bu düzenlemeyi olumlu bulmamıştır. Bütçe Komisyonunun görüşleri benimsenmiş ve 71 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülerek 11.7.1984 günü 3036 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece bölge valiliği uygulanma imkânı bulmadan yürürlükten kalkmıştır.

Bilindiği gibi bölge tanzimi bir teknik değil, politikadır. Gelişmemiş yöreleri kalkındırıcı intibak çalışması mahiyeti gösterir. Amaç bölgesel veya milli alanın en rasyonel tanzimidir. Bu kavramın içinde insanın coğrafi çerçevede en iyi taksimi de bulunmaktadır. Bölge tanzimi genellikle uygulamada iki kaynaktan oluşmaktadır. Bunlardan birincisi iktisadi planlama, diğeri ise, şehircilik planlamasıdır. Bölge tanzimi bir politikadır. Bir politika söz konusu olunca, pek tabiidir ki, bu politikanın bir takım prensipleri bulunması gerekecektir. Bunun bir sonucu bölge tanzimi politikasının da belirli bir takım prensipleri vardır. Bunlar; çıkar yolu gösteren bir politika olması, sadece devletin politikası olma-

yıp, halkın, mahalli idare ve kuruluşların da benimsediği bir politika olması, uygulanacağı tabii çerçevenin tespit edilebilir olması, uzun vadeli perspektife bağlı olması, ilgili halkın iştiraki ve inancı olması, gerçekleştirme vasıta ve metodlarının tayin edilmiş olması olarak zikredilebilir.

Adı geçen KHK ile ayrılan 8 bölge her yönden dengesizlikleri beraberinde getirmiştir. Örneğin Erzurum il'ine 14 il bağlanmış, geniş bir alana sirayet etmesi öngörülmüştür. Doğu Bölgesinde bugünkü şartlarda dahi hizmet istenilen seviyede değilken yeni durumda ne yapılacağını kestirmek çok güçtür. 600-700 km. mesafedeki yere etkin bir yönetim hizmeti götürmek ve ulaşmak çok zor olacaktır.

Bölge valiliği hakkında KHK'de kurulan bölgelerin sayısı çok az, alanları çok geniş tutulmuştur. Örneğin İstanbul il'inde 10 milyon nüfus ve 72,575 km² ile Türkiye'nin dörtte biri bağlanmışır. 400 - 500 km uzaklıktaki merkezlerin etkili ve verimli bir gözetim, denetim, koordinasyon ve işbirliği içinde bulunmaları çok zordur.³² Bölge kuruluşlarının sayısı da öngörülen bu sayıdan fazla olduğu için uyum ve intibak meselesi ortaya çıkacaktır. Bölge valisi il valileri gibi düşünülmüş, daha geniş yetkiler verilmiş, valilerin üzerinde bir hiyerarşik üst durumuna getirilmiştir. Bu da ister istemez mevcut yöneticilerin tepkisini almıştır. Daha çok güvenlik mülahazaları ve bunun yanında ekonomik amaçlarla da kurulması kararlaştırılan bölge valiliği uygulaması hayata geçirilmeden kaldırılmıştır. Şu kadarı bir gerçektir ki, bu alandaki boşluğun günümüzde de devam ettiği aşıkardır.

a. 71 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Getirdiği Düzenlemeler

Sözkonusu 71 sayılı Kanun Hükmünde Kararname 17.6.1982 tarih ve 2680 sayılı Kanun'un verdiği yetkiye dayanılarak 4.10.1983 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Amaç alt başlığını taşıyan 1 inci maddede aynen, "Bu Kanun Hükmünde Kararname'nin amacı, kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak için birden çok il'i içine alan merkezi idare teşkilatının kurulmasıyla ilgili esas ve usulleri, düzenlemektir." denilmektedir. Yine 2 nci maddenin (b) bendinde ise, merkezi idarenin taşra teşkilatı olarak bölge, il ve ilçe kademeleri ayrılmıştır. Bölge valiliğinin, kanunla kurulacağı, kaldırılacağı, görev alanlarının il sınırlarını bölemeyeceği ve görev yaptığı il'in ismi ile anılacağına da değinilmiştir. Bölge valisi taşrada, devletin, hükümetin ve ba-

kanların temsilcisi ve bunların idari ve siyasi yürütme organı kabul edilmiştir.

Merkezi idarenin taşra teşkilatının, bölge, il ve ilçe olarak ihtiyaçlara ve hizmetin gereklerine göre kanunla kurulabileceği, taşra teşkilatında il ve ilçe olarak düzenlemenin asıl olduğu, ancak illerde destek sağlanabilecek nitelikte olanların bölge şeklinde örgütlenebileceği ve merkezin bölge valiliği merkezinde olacağı açıklığa kavuşturulmuştur.

Kuruluşların taşra teşkilatları, ilgili kuruluşların önerisi, Devlet Planlama Teşkilatı'nın görüşü ve Bakanlar Kurulu'nun kararı ile kurulacaktır. Kalkınma plan ve programları çerçevesinde geçici nitelikte kurumlarının oluşturulabileceği de kabul edilmiştir. Bölge valisi, bölgede kamu hizmetlerinin verim ve uyum içinde yürütülmesine, güvenliğin, kamu düzeninin ve genel asayişin sağlanmasına, bölgenin kalkınma plan ve program hedef ve ilkeleri doğrultusunda ekonomik, sosyal ve kültürel yönlerden gelişmesine çalışmakla ve bölgede koordinasyon ve işbirliği ve koordinasyon müdürlüğü, iç güvenlik müdürlüğü, savunma müdürlüğü ve hukuk müşavirliği gibi birimler bölge teşkilatında görev alacaklardır. Bölge valisinin, diğer il valileri üzerinde emir ve talimat verme, denetleme, bilgi ve görüş isteme, haklarında yılsonunda değerlendirme raporu verme gibi yetkileri bulunmaktadır.

Kanun Hükmünde Kararnamenin maddelerinde, bölge valisinin Devlet temsilcisi olarak görevleri, hükümetin ve bakanlıkların temsilcisi olarak görev ve yetkileri, il valileri ile olan ilişkileri, diğer bölge kuruluşları üzerindeki yetkileri, diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkileri, yargı organları ve askeri kurum ve kuruluşlarıyla olan ilişkileri, kamu düzeninin korunmasında görev ve yetkileri, askeri birliklerden yardım isteme, kamu düzeninin korunmasında il valiliklerinden yardım isteme, ekonomik konulardaki görev ve yetkileri, diğer konulardaki görev ve yetkileri ile bölge düzeyinde halkla olan ilişkileri ayrı ayrı ve ayrıntılı olarak sayılmıştır. Ayrıca, diğer hükümetler de personel yazışma ve rapor verme gibi konularda çeşitli hükümlere 71 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede yer verilmiştir.

b. 71 Sayılı KHK'nin Yürürlükten Kaldırılması

Bu Kararname'nin TBMM'de görüşmeleri sırasında değişik görüşler ortaya çıkmış ve bu konuda nihai olarak söz sahibi bulunan organın görüşünün şekli önem kazanmıştır. Mevcut tartışmaların sonunda yasama organının meseleye bakış açısı Türkiye'de bu konunun yaşama geçirilebilme ölçüsünü tayin edebilecek niteliktedir. Bu nedenle, KHK'nin

genel kurulda görüşülmesi sırasında ileri sürülen görüşlerin geniş olarak incelenmesi faydalı olacaktır.³³

TBMM Üyelerinden İzmir Milletvekili Hüseyin Aydemir konuyu uzun uzun açıklamıştır:

"... Şimdi bu kuruluşlar, yatırımcı kuruluşlardır, Hükümetin ve Devletin en etkili ve güçlü araçları bu teşkilatların emrindedir. Bir Devlet Su İşleri Bölge Müdürlüğü, bir Karayolları Bölge Müdürlüğü, bir Orman Başmüdürlüğü, bir Yol Su Elektrik Bölge Müdürlüğü, bir Turizm Bölge Müdürlüğü gibi bunlara benzer diğer kuruluşlar valilikle bakanlık arasında sıkışmış ve çoğu yerde valinin kontrolünden çıkmış, il'lerde valinin emrinde olmayan, doğrudan doğruya bakanlığa bağlı olduğu için bakanlıkla sıkı bir irtibat kurmayarak, nevi şahsına münhasır müstakil dükalkıklar halinde kendi güçlerini verimsiz şekilde kanalize etmek durumundadırlar. Eğer bu büyük yatırımcı kuruluşlar koordineli bir şekilde bir makam tarafından edilip işbirliği sağlanmazsa, tabii beş yıllık kalkınma plan ve programlarının uygulanması da zedelenmekte, ama hizmetleri çok büyük boyutlarda tedirgin edilmektedir.

Esasında 5442 sayılı İl İdaresi Kanunumuz çıkarılınca, bütün bölge teşkilatları kendi il sınırı içindeki valilerin emrine verilmişti. Fakat sonradan her bakanlık kendi teşkilatına otonomi kazandırmak amacıyla bu teşkilatlarını valilik emrinden çıkardı ve müstakil kuruluşlar haline getirdi. İşte bu zorunluluk; yani teknolojik gelişmeler ekonomik şartlar güçlü bölge kuruluşları arasında karşılıklı yardımlaşmanın bir koordinatör makam tarafından yürütülmesi zorunluluğu ortaya çıktı; ama bu zorunluluk bölge valiliği değil, ilme, Anayasaya, idare huku-

33 İzmir Milletvekili Hüseyin Aydemir konuşmasının başında konuya şöyle giriş yapmıştır:

".... Bahis konusu Kanun Hükmünde Kararname ile 5 Ekim 1983 günlü il'ler üzerinde yeni bir mülki kademe ve valiler üzerinde yeni bir hiyerarşik otorite olarak bölge valiliği ihdas edilmiş bulunmaktadır. Aynı Kararnamenin bir maddesine göre de, bölge valiliği kuruluşları, Kararnamenin yayınlandığı tarihten itibaren 1 yıl süre içerisinde kurulacaktır. Bugün yüksek huzurunuzda takdim edilmiş bulunan Bölge Valiliği İhdası Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname, içişleri Komisyonu'nda oybirliği ile reddedilmiştir ve İçişleri Komisyonu'ndan sonra Plan ve Bütçe Komisyonu'nda da yine Bölge Valilikleri İhdası Hakkındaki Kanun Gücündeki Kararname Komisyonca oybirliği ile reddedilmiştir...."

(Bkz: TBMM Tutanak Dergisi (Cilt: 53), Ankara, 1984, s. 108-113).

kuna, aykırı olarak bölge valiliği değil, bir koordinasyon sağlamak konusu varsa, bunun imkanı vardır; ya mevcut valilerin emrine tamamen veririz bölgeleri ve valiler bölge müdürlerinin amiri olarak onlara direktif verir, emir verir onların güçlerini birleştirir ve olumlu, başarılı hizmetler verir veya bunu yeterli, görmüyorsak, mutlaka ikiden ziyade illeri kapsamına alan bölge kuruluşlarına bir koordinatör makam bulmamız gerekirse, birçok ülkelerde yapıldığı gibi bölge valiliği asla değil, fakat bu koordinatörlük görevini yerine getirecek bir makam, valiliği üzerinde ayrı bir kademe olmayan yine bölge içerisinde, bölge merkezi olarak kabul edilen il'in valisine, diğer valiler üzerinde emir ve talimat verme yetkisi olmaksızın; sadece bölge kuruluşlarının amiri, denetimcisi, talimatçısı olarak merkez kabul edilecek il merkezlerindeki valilere diğer bölgeye dahil il valileriyle işbirliği yaparak bölge kuruluşlarına istikamet verecek koordinasyon yetkisini tanımamız mümkündür. O zaman da, İçişleri Bakanlığının koordinatör valilik müessesesini getiren ayrı bir tasarıyla huzuruza gelmesi gerekmektedir.

Bu bölge kuruluşlarının mutlaka koordinasyonu sağlamak ve gerek valiler emrine veyahut ta bölge merkezindeki valinin emrine vermek bakımından zorunluluk müşahade edilmekle beraber, aynı zamanda yine bölge valiliklerine gitmeyi gerekli gören gerekçede son plan ve programların uygulanması, beş yıllık kalkınma plan ve programlarının bölge planlarının yapılması, bu planların uygulamaya konulması, araçların birleştirilerek güçbirliği yaratılması için bölgedeki valiler arasındaki koordinasyonu sağlamak zorunluluğundan da doğduğu ifade edilmektedir. Yine de bu lazimeyi, bu zorunluğu, bölge valiliği ihdas etmeden, valiler üzerinde ayrı bir hiyerarşik otorite yaratmadan yeni bölge idare kademesine lüzum kalmadan koordinatör valilik müessesesini ıslah etmek suretiyle yerine getirmek mümkündür.

Son olarak, bölge valiliğine böyle bir kararname ihdasıyla imkan vermeye zorunlu kılan bir gelişme de, 12 Eylül öncesinde suçların sayısındaki gelişme teknolojisinin artması, sadece il düzeyinde değil, bölge düzeyinde suçlularla mücadele etmenin zorunlu olması bölge düzeyindeki imkanları birleştirerek güvenlik bakımından müşterek bir planlama, müşterek bir istihbarat ve müşterek bir uygulama operasyonu yapılmak zorunluluğu bilhassa anarşik suçlar yönünden bölge valiliği ihdası düşünül-

müstür; ancak, böyle bir bölge valiliğine bu gerekçe ile de gitmek mümkün değildir ve esasen de lüzum yoktur. Yine kurulacak bir koordinatörlük makamı, bu zorunluluğu da, bu gerekçeyi de etkisiz kılabilir ve amme hizmetinde müesseriyet sağlayabilecek etkinliğe her zaman sahip olabilecektir.

Bu konuda sistemler var, zorunluluklar eğer il'ler arasında bir koordinatörlük makamını planlama, güvenlik, müşterek uygulama ve güçbirliği bakımından zorunlu kılıyorsa bölge valiliği değil, koordinatör valiliği ihdas ederek bu sorunu çözümleyebiliriz kanaatindeyiz...”

Yukarıdaki konuşmadan da anlaşılacağı üzere adı geçen üye, yeni bir yönetim kademesi niteliğindeki bölge valiliği uygulamasının ülke gerçeklerine ve Anayasaya uymayacağını, ancak, yeni bir yönetim kademesi yaratmadan sadece belli görevleri yerine getirecek bir koordinatör valilik uygulamasının daha gerçekçi olacağı görüşünü savunmuştur. Bu KHK'nin iptal edilmesinde içişleri Bakanlığı'nın ve dolayısıyla mülki idare amirlerinin çabalarının olduğu da gerçektir. KHK'nin görüşülmesi konusunda başka görüşmeler de mevcuttur. Bunlardan birisi Sivas Milletvekili Ahmet Soğancıoğlu'na aittir. Soğancıoğlu konuşmasını şöyle sürdürmüştür:

”... Anayasamızın 126 ncı maddesinde merkezi idare teşkilatında esas olarak il ve zirvede vali kabul edilmiştir. Valinin üzerinde herhangi bir makam, mevki ve kişi öngörülmemiştir.

Bölge valiliği teşkilatını tetkik ettiğiniz zaman, ki mutlak etmişsinizdir, göreceksiniz ki bölge valiliği teşkilatında valiler, kaymakam, kaymakamlar nahiye müdürü mertebesine indirilmiştir. Vali bir yere gideceği zaman bölge valisinden izin almak zorunda bırakılmıştır, hatta bölge valiliği Anayasa'mızın esas kabul ettiği üç kuvvetten yalnız yasama kuvvetini hariç tutmuş, hem icra ve hem de yargı kuvveti üzerinde denetleme ve onlara müdahale hakkı getirilmiştir ki, bu yönüyle de Anayasa'mıza aykırı bulunmaktadır.

Değerli arkadaşlarım, asırlardan beri Milletimizin benimsediği bir idare sistemi vardır. Mülki idare sisteminde vali ve validen sonra gelen kaymakam, nahiye müdürü, muhtarlık gibi teşkilatlan Milletimiz de benimsemiş ve şanlı tarihimizde çok meşhur valiler yetişmiştir. Eğer bölge valiliğinden amaç, kamu hizmetlerinin uyumlu ve verimli görülmesi ise, valilerimizi daha güçlü kılalım, onlara yetkiler verelim ve uyumu ve verimi bu yönüyle sağlayalım. Kaldı ki, bölge valilikleri bir takım kırtasiyecili-

ge, bürokrasiye - ki biz bu kanunla bunları kaldırdık - imkan veren bürokrasiyi daha çok artıran işlerin görülmez bir hale gelmesine sebebiyet veren bir kanun kuvvetinde kararnamedir. Bunun dışında ve bence en mahzurlu yönü de muhterem milletvekilleri bölgecililiği, bölücülüğü ileride yaratabilecek bir mahiyet taşımaktadır.

Biliyorsunuz memleketimizin hassas bölgeleri vardır. Bir zamanlar başkent diye ilan edilen il'lerimiz vardı. Bölge valiliği bir nevi federatif sisteme esas teşkil eden zemin teşkil eden bir yasadır. Bu yönüyle de tehlikeli görüyorum, bu benim şahsi görüşümdür. .." demiştir.

Sivas Milletvekili Ahmet Turan Soğancıoğlu bölge valiliğine karşı çıkan üyeler arasındadır. Ancak, onun karşı çıkış nedeni daha değişiktir. Konuya daha çok asayiş yönünden ve bölgecililiği körükleyeceği endişesinden yola çıkarak karşı çıkmıştır. KHK'nin aleyhinde görüş belirtenler olduğu gibi, lehinde görüş belirtenler de olmuştur. Bunlardan aynı zamanda Danışma Meclisinin üyesi olan TBMM üyelerinden Ankara Milletvekili Kamil T. Coşkunioğlu lehte görüş belirtenler arasındadır.

Ankara Milletvekili Kamil T. Coşkunioğlu görüşleri şu şekilde açıklamıştır :

"... Bu kanun tasarısı Danışma Meclisi zamanında kanun hükmünde Kararname olarak hazırlanmış, o zamanki hükümet tarafından Meclis'e şevke edilmiştir. Meclise sevk edildikten sonra yeni seçimler olmuş, bu kanun hükmündeki kararname komisyonlara mutad merasime uyularak havale edilmiştir. Bu kanun hükmündeki kararname bölge valiliğinin ihdası hakkındadır. İçişleri Komisyonu yaptığı inceleme sonunda, bölge valiliği ihdasının Anayasa'nın 126 ncı maddesinin son fıkrasına aykırı olup olmadığı, yani Anayasaya aykırı olup olmadığı hususunda tereddüte düşmüş ve komisyonumuzdan mütalaa istenmiştir.

Şimdi arkadaşlarımızın bir kısmı Anayasaya aykırılık iddiasında bulunuyor, bir kısmı da hissi şekilde bölge valiliği bölücülüğü ihdas eder, diyorlar. Bölücülüğü ihdas değil, bölücülüğü önlüyor. Tatbikatta bunun misallerini gördük. Bölge valiliği değil; ama umumi müfettişlik şeklinde gördük. Bölgecilik yapan Doğu İsyanı Umumi Müfettişlik Teşkilatınca sürdürülmüştür.

Şimdi Anayasaya aykırı mı, değil mi? Anayasa'ya aykırı değil, biz gerekçemizde gayet güzel açıkladık. Anayasaya niçin aykırı değil? Anayasanın 126 ncı maddesi il teşkilatını tarif edi-

yor. İl teşkilatını tarif ederken valileri esas almış, ikinci fıkrada da bir kaç il'i içine alan bir teşkilat kurulabileceğini söylüyor. Danışma Meclisi'nde bu meselenin görüşülmesinde bulunan arkadaşlarımız vardır. Bu mesele uzun boylu münakaşa edilmiş “ikinci fıkra valileri kapsamasın” diye önergeler verilmiştir; fakat bu önergeler nazari itibare alınmamış, yalnız bir tek önerge okuyacağım, gerekçemizde var, zapta geçilmesi için bu sözü almış bulunuyorum. Danışma Meclisinde “Bölge valilikleri teşkilatında valiliklerin yetkileri saklıdır.” şeklinde bir önerge nazari itibare alınmıştır.

Danışma Meclisinin bu kabulü, biliyorsunuz o zamanki usule göre, Milli Güvenlik Konseyine gidiyor. Milli Güvenlik Konseyi, valilerin bu teşkilata dahil olmaması yolundaki fikrayı çıkartıyor ve valilerin de dahil olabileceğini bu şekilde kabul ediyor.

O zamanki usule göre Milli Güvenlik Konseyi'nin kabul ettiği metin esas olduğuna göre, o metin valilerin de bu teşkilata, yani muhtelif il'leri içine alan teşkilata dahil olduğunu bu şekilde kabul ediyor. Bunun Anayasaya aykırı tarafı olmamakla beraber, bir de Anayasanın geçici 15. maddesi var. Ne diyor Anayasa'nın 15 maddesi?

“Milli Güvenlik Konseyinin kabul ettiği kanun ve kanun hükmündeki kararnamelerin Anayasaya aykırılığı iddia edilemez”, işte bu şekliyle bu bölge valiliğinin Anayasaya aykırılığı iddia edilemez; ama kanun değiştirilebilir. İçişleri Bakanlığı ve Plan ve Bütçe Komisyonu bunun lüzumuna kani olmamıştır. İl teşkilatı da, bölge valiliği teşkilatına bugün lüzum yoktur diyor; diyebilir, ama Anayasaya aykırıdır denirse buna imkan yoktur arkadaşlar...”

Bütün bu konuşmalardan anlaşılacağı gibi, bölge valiliği uygulamasına ilişkin KHK, TBMM'de gerekli desteği görmediğinden, kanunlaşma imkanı bulamadan yürürlükten kaldırılmıştır. Daha sonra bu konuda başka bir düzenleme yoluna gidilmemiştir ve bilindiği kadarıyla yeni bir çalışma da yoktur. Önceki kısımda değinilen Olağanüstü Hal Bölge Valiliği bunun bir istisnasıdır. Bu denemenin şimdilik başarılı olduğu görülmektedir. Belki de ileride kurulacak olan bölge düzeyindeki her hangi bir yönetici mekanizmanın bir deneyimi olmaktadır.

c. Bölge Valiliği İdari Sistemlerimizi Güçlendirebilir mi?

Geleneksel görevlerin yanında ekonomik ve sosyal görevleri de yüklenen günümüzdeki değişen devlet anlayışı sonucunda, planlı kalkınma

fikri doğmuş ve uygulanmıştır. Bu anlayışa paralel olarak İçişleri Bakanlığındaki gelişmeler için:

"İçişleri Bakanlığı teşkilatı, bugünün modern hizmet anlamı içinde idari ve sosyal ihtiyaçları karşılayamamaktadır. Değişen, gelişen ve artan hizmetleri; 36 yıl önce tespit edilen teşkilat ve kadrolarla idame imkanı kalmamıştır. Teşkilat amme idaresi alanında ve sosyal ortamda vukua gelmiş değişiklik ve ilerlemelere ayak uydurmamaktadır.

Bakanlığın bütünlüğü ve hizmet dağılışları arasındaki muazene hem içerisinden hem de dış kuruluşlar yönünden bozulmuştur. Kısaca; bugünkü idare teşkilatımız kalkınma planı yıllık programın icra planlarıyla verilen görevleri karşılamaya yeterli değildir." ³⁴ diye görüş belirtilmiştir.

Planlı düzene girilmesinden sonra, vali ve kaymakamların fonksiyonlarına yeniden bakmak zorunlu olmaktadır. Çünkü değişen ve gelişen şartlar karşısında İl İdaresi Kanunu yetersiz kalmıştır. Bölgesel kuruluşların ortaya çıkması da görev yönünden mülki idareyi etkilemiştir. İdare yeniden düzenlenirken hangi yöne ağırlık verilecektir. İdarenin bir bölgesel teşkilatlanmaya doğru kaymasını tek tercih olarak seçildiği takdirde Fransız modelinden faydalanmak gerekebilecektir. Bu günkü mülki idare yapısının değişen şartlara göre yeniden düzenlenmesi zorunlu olmaktadır. İl İdaresi Kanunu bu anlayışa göre yeniden ele alınmalıdır. Bölge valiliği bir tercih olarak seçilebilir. Bu sistemde bölge valiliği yeni bir kademe ihdası olmayıp, sadece teşkilatlanma şeklinde bir gelişme yenileşme sayılacaktır. Bu sayede ise, mevcut kuruluşlar üzerinde daha rasyonel bir koordinasyon ve kontrol imkanları doğacak ve idare sistemi yeni bir güç kazanacaktır.

D. ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Önceki kısımda sistemin sorunları değişik yönlerden ele alınmış idi. Bu kısımda ise, çeşitli çözüm önerileri ele alınacaktır. Bahsi geçen sorunların hepsine çözüm önermek mümkün olmamakla beraber, ilginç gelen bazı önerilerin dile getirilmesi faydalı olacaktır. Önerilerin esasını ise yapılaşmaya ilişkin olanları teşkil etmektedir. Bugünkü mevcut yapının değil, olması gerekenin gösterilmesi amaçlanmaktadır. Ayrıca, başka konular hakkında da öneriler getirilebilir. Burada birkaçı dile getirilecektir.

34 Zekeriya Çelikbilekli, "Bölge Valiliği İdari Sistemimizi Güçlendirici Bir Faktör Olabilir mi?", **Türk İdaresi Dergisi**, özel sayı (29 Ekim 1973), s. 2.

Yapılaşmaya ilişkin önerilerin sayılarını artırmak mümkündür. Burada dikkate değer olanları alınacaktır. Bunlar, değişik bir vali önerisi, mevcut il sisteminde il'in büyütülmesi, koordinatör valilik uygulaması ya da bölge valiliği uygulamasıdır. Bu sayılanlar değişik zamanlarda öneriler veya inceleme konusu yapılan çeşitlerdir. Bunların bir arada tahlili ise, sonuç bölümünde yapılacaktır.

1. Değişik Bir Vali Önerisi

İstanbul Üniversitesi İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü tarafından diğer kuruluşlarla da işbirliği yapılarak düzenlenen "İstanbul'un Mülki İdare Sorunları Seminer"inde ortaya atılan görüşler İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi'nin Nisan 1981 sayısında yayınlanmıştır. Bu toplantıya katılan konuşmacılardan İlhan Özay'ın "Yeni Vali" adlı bildirisi değişik bir özellik taşımaktadır.³⁵ Özay'a göre; "Valiler, İdare Hukukunun -yetki genişliği - ilkesi uyarınca da ülkemizin en geniş yetkilerle donatılmış kamu görevlileri durumundadır. Başkent'te Bakanlar Kurulu'nda varolabilen tüm yetkiler il'lerde valilerde toplanmış olduğu gibi, bir yandan idari vesayet, öte yandan genel kolluk yetkileri sayesinde, il adı verilen alanda, tüm kamusal ve özel, gerçek ve tüzelkişileri az ya da çok etkileyebilen kararlar alabilme ve uygulamalarda bulunabilme yeteneğine sahiptirler. İşte Hukuksal durumları böyle olmakla beraber, olguda valiler tüm bu yetkilerin pek azını kullanabilmekte, sözünü ettiğimiz o - yetki genişliği - çoğu kez uygulamada bir - yetki kısıtlaması - haline dönüşmektedir."

Burada sebep olarak merkezin yetkilerini başkalarına devirde kıskanç davrandığı belirtilmektedir. Özay devamla "Cumhuriyet valileri, iletişim araç ve yöntemlerinin, o zamanlara oranla çok gelişmiş olması nedeniyle, yetkilerini her kullanışta - merkezin - yeşil ışığını gözlemektedir. Hatta başkent'teki her görevli, dilediği anlarda illerdeki valilere emir ve direktif verebilmekte, eğer buna yetkisi yoksa bile, istediği hususu, merkezin ricası şeklinde iletebilmektedir. Bu ricalar karşısında da, hukuksal olarak yetkinin kimde ve nerede olduğu fazla önemli değildir." Bunların önlenmesi için değişik bir model ortaya konması gerektiği düşüncesinden hareketle İlhan Özay, aşağıda gösterilen modeli önermiştir. Bu sistemle; "Bazı ülke ve değişik düzenlerde olduğu gibi, valilerin seçimle işbaşına gelmeleri mümkün olmadığından il'lerde yetki genişliği uyarınca "hükümet edecek olan" valiyi gerçekten güçlü kılabilmek için

35 İlhan Özay, "Yeni Vali", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Sayı: 1, (Nisan 1981), İstanbul, s. 41-45.

bazı düzenleme ve yöntemlere gerek vardır. Kaldı ki valilerin seçimle işbaşına gelmeleri bir an için mümkün olsa bile bu onların etkinlikleri üzerinde olumsuz bir durum yaratabilir. Yerinden yönetim idarelerinin; kendi diğer organları veya merkez idaresi ile, ters düşen idarecileri, bunun örneğidir. Öte yandan, belediyeler konusunda bile, Özerk yönetim ve seçimle işbaşına gelme sisteminin ülkemizde yaratmış ve yaratmakta olduğu "allerji"yi de gözden ırak tutmamak gerekir." diyerek İtalyan örneği "Politik Vali" üzerinde durmaktadır. Burada "gerçi, "politik vali" sırtını hükümete dayamış olması nedeniyle daha büyük bir hareket özgürlüğü ve etkinliğine sahiptir. Ancak, tüm il'lerin valileri bu yolla göreve atanamayacaklarından, bir kısım valiler için başta ortaya atılan soruna yine kesin bir çözüm bulunmuş sayılmaz" demektedir.

Model önerisinde ise; "Bugün vali adını verdiğimiz görevli ve makamı "yeni" o yere atama aşamasından başlayan güçlü bir duruma kavuşturulmalıdır. Bu tür bir etkinlik belki de ancak politik yol ve destekle sağlanabilir. Hatta aynı şey müsteşarlar için de söylenmektedir." şeklinde görüşlerini belirtmektedir. Üstlenmiş olduğu kamu hizmetlerinin çokluğu ile il'deki tüm bakanlıkların temsilcisi durumundaki vali Türkiye'de en önemli görevli pozisyonunu öteden beri korumaktadır. Valilerin göreve getirilmelerinde "valilerin görevleri ile eşdeğer yetki" sahibi olabilmeleri ise, ancak her birinin tüm Bakanlar Kurulu ve özellikle Başbakanın doğrudan seçip atadığı kimseler olmaları, her hükümet değişikliğinde, eğer yeni Bakanlar Kurulu ve Başbakan devamlarını arzu etmiyorlarsa kendilerinden o yerden uzaklaşmalarının belli bir sisteme bağlanması ile olabilir sanırım" demektedir. Bu düzende, illerde teknik düzeyde, üst yöneticilerin bulunabileceğini, fakat teknik kamu hizmetleriyle, siyasal iktidarın genel politikalarının il'ler düzeyinde koordinasyonu için o siyasal iktidarın "yörelere uzanmış eli" olacak bir başka görevli yaratmak gerekli sayılmaktadır. Buna getirilebilecek eleştiri ise, teknik olması gereken idari yüksek bir memurluğun siyasallaştırılmasıdır. Ancak, zaman içinde görülmüştür ki "ne idare tam anlamıyla yansız ve teknik düzeyde kalabilmiş, ne de bu gibi yüksek görevliler kendilerini bu olumsuz etkileşmeden koruyabilmişlerdir..." Bu bakımdan "yeni valileri siyasallaştırmak, bu sistem içinde ehveni şer gibi gözükmektedir." demektedir, Özey.

Bu önerinin Türkiye gerçeğinde uygulanıp uygulanamayacağının ise iyi tahlil edilmesi gereklidir, önceki bölümlerde de değinildiği gibi, yabancı sistemleri alırken bunları ülke gerçekleri ile iyi karşılaştırmanın yapılması zorunludur.

2. Değişik Bir Koordinatör Valilik Önerisi

İl ve bölgesel kuruluşların birbirinden bağımsız, ancak aynı coğrafi alanda hizmet yürütmeleri belli sorunlar yaratmaktadır. Halbuki kamu yönetimi bir bütündür ve belli hedeflere ulaşmayı amaçlamaktadır. Bu hedeflere ulaşmak için kamu kuruluşlarının uyum içinde olması gereklidir. Burada koordinasyon yönetim birimlerinin belli bir amacı gerçekleştirmek için öteki kuruluşlar ve birimlerle işbirliği yapmaları demektir. Bölge valiliği ile ilgili TBMM'deki tartışmalar incelendiğinde bölge valiliği il'ler üzerinde yeni bir mülki kademe olarak ortaya çıkmakta ve yetki genişliğine de sahip bulunmaktadır. Bu da aynı statüde iki üst birim yaratmakta ve il valisi ile bölge valisi çatışmasına dek sorunu götürmektedir. Koordinasyonu sağlama endişesi yeni koordinasyon sorunlarını da beraberinde getirmektedir.

Bölge valiliği çözüm olmaktan çıkınca, ortaya koordinasyon konusu çıkmaktadır. Bölgeler üzerinde coğrafi alan nedeniyle tek valinin denetimi imkansızlaşmaktadır. Bölgelerin kaldırılarak il sınırlarında örgütlenmeleri de teknik zorunluklara ters düşmektedir. Sonuçta; yeni bir örgütlenme kaçınılmaz olmaktadır. Burada bir örnek bölgeler yaratarak kimsenin tepkisine yol açmayacak ve hizmetin hızlı götürülmesini engellemeyecek bir yönetim modeli bulunabilir mi? Homojen bölgeler yaratmak ilk önemli nokta olmaktadır. Yıllık programlar ve planlama ilkelerine uygun olarak il ve bölge kuruluşlarının işlemlerini sağlayacak bir bölge koordinatörü ve bölge koordinasyon birimi kurulmak gerekir. Başına deneyimli valilerin getirildiği bu birimde bölge koordinasyon kuruluna bakanlıkların ilgili birim yöneticileri üye olacak ve bölgeye ilişkin bütün ekonomik faaliyetler yürütülecektir. Bu kuruluşların merkez bünyesinde problemlerin çözümlenmesi için Başbakanlığa bağlı bir koordinasyon müsteşarlığı kurulacaktır. Bölge koordinasyon birimi ve kurulları doğrudan bu birime bağlı olacaktır. Merkez'deki il'lerde bu kurum aracılığı ile doğrudan çözülecektir.

Böylece sistemde il yönetiminde koordinasyon sorunlarını çözmek üzere önerilen model il'lerin birleştirilerek bir örnek bölge kurulmasını, merkezde Başbakanlığa bağlı bir koordinasyon müsteşarlığı oluşturulmasını, her türlü bölgeye bu müsteşarlığın doğrudan denetimi altında çalışacak bir bölge koordinatörü atanması ve bölgelerde bölge koordinasyon birimleri oluşturulmasını içermektedir.

Bunu bu şekilde önerme düşüncesi de şu fikirlerle dayanmaktadır. Birinci olarak daha önce değinildiği gibi merkezi yönetimin taşra örgütü il ve bölge olarak iki ayrı düzeyde oluşmuş ve çok işlevli bir yönetsel birim olan il'in başında vali yer almıştır. Diğer yünden, teknik zorunlu-

luklar ve valinin otoritesinden kaçma eğilimleri nedenleriyle kurulan bölge teşkilatları yalnızca kendi gereksinimlerini düşünerek alan, sınır ve merkez olarak ölçü belirlenmeden gelişigüzel tertip edilmiştir. İşlev, alan, sınır ve merkezleri yönlerinden ayrılıklar bulunan bu örgütler doğrudan merkezle ilişkili bulunmakta ve aralarında koordinasyon yapılamamaktadır. 1982 Anayasası bu örgütlere belli yeni ölçüler getirerek bunları bir temele oturtmaya çalışmıştır. Bölge ve il kuruluşlarının coğrafi alanlarının farklı olması nedeniyle ortak sorumlu olacakları mercide sorun çıkmakta ve aralarındaki koordinasyon konusuna çözüm bulunamamaktadır.³⁶ İl sınırındaki kuruluşları her yönden yönlendirebilen şimdiki valilik müessesesi bu yetkileri ile bölge örgütleri üzerinde koordinatör makam görevini yürütmeyecektir. İl koordinasyon kurulları da bunu yapamamıştır. Mevcut il sisteminin kamu hizmetleri için küçük oluşu nedeni ile planların bölge düzeyinde uygulanmasına imkan vermemektedir. Bölgenin tanımlanması da henüz yapılmamıştır. Bu hizmetleri yapabilecek çeşitli yönlerden ortak bölgeler oluşturulmalı ve tarif edilmelidir. Bu düzeyde yeni bir örgütlenme gereği açıktır. Bu ise koordinatör valilik veya bölge valiliği olacaktır. Bölge valiliği mevcut Anayasa'ya göre mümkün görülmemektedir. Çünkü Anayasa il esasını benimsemiş ve il'in üzerinde yeni bir yönetim biçimine cevaz vermemiştir. Bu nedenle bölge valiliği Türkiye şartlarında uygulanamaz ve uygulanamamıştır. Yukarıda değinildiği gibi, var olan il'leri kümelendirerek bir örnek bölgeler oluşturulmalı ve bir koordinatör vali ya da bölge koordinatörü atanmalıdır. Burada yapılacak ilk iş bir örnek bölgelerin oluşturulmasıdır. Burada yapıldıktan sonra mevcut bölge teşkilatları buna uyarlanmalıdır. Bu bölgelerin başına daha önce değinildiği gibi, bir koordinatör makam olan bölge koordinatörü atanacak ve emrinde bölge planlama ve koordinasyon birimi kurulacaktır. Burada yetkililerin katılacağı bir bölge planlama ve koordinasyon kurulunun kurulacağına daha önce değinilmiş idi. Bu kuruluşların merkezle olan ilişkilerini düzenlemek üzere de Başbakanlığa bağlı bir koordinasyon müsteşarlığı'nın kurulması da sağlanmalıdır.

Bütün bunlardan sonra önerilen bu model yeni bir hiyerarşik kademe oluşturmadığı gibi, var olan mülki idare sisteminde de bir değişikliği gerektirmemektedir. Bu modelde ana temel il ve bölge kuruluşlarının yıllık programları arasında uyum sağlamak olmaktadır. Modelin başarısı için bir yasa çıkarılması ve bu uygulama için bazı zorunlulukların getirilmesi şarttır.

36 Aykut Polatoğlu, "Bölge Valiliği Üzerine Düşünceler", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi** (Şubat 1983), s. 7-11.

3. Yönetim Kademelerinde Değişiklik Yapılması Önerisi *

Mülki idare bölümlerinde yeni bir düzenleme gerekirse şöyle bir düzenleme yapılabileceği belirtilmiştir.³⁷ Bu düzenlemede, ilçeler 5-10 ilçeden livaya benzer bir birim, üstünde de 5 - 10 livadan oluşan il oluşturulabilir. Bu sayede bölge örgütleri de bu bölümlerin içine alınmış olacaktır. Bugün il sayısı 73 yerine 15 - 20 olsaydı bölgelerin dağınıklığı olmamış olacaktı.

Planlama bakımından ilk kademe idari birim etüd, plan ve projelerin geliştirilmesine elverişli geniş alanlara, bunların altında plan, proje ve yatırımları uygulayıcı personel araç ve imkanlara sahip bulunabileceği bilinmektedir.

Böylece, etüd, proje, plan ve program hizmetleriyle görevli birimlerin il'lere, bunların uygulanması ve yürütülmesi ile ilgili görevli birimlerin livalara, asayiş, sağlık, tarım, nüfus gibi klasik hizmetler de ilçelere verilmelidir. Bunun sonucunda; ilçe merkezleri halkın ekonomik, kültürel ve sosyal ihtiyaçlarını karşılayacak bir birim iken livalar daha geniş ölçüdeki ihtiyaçlar ile idari işlerini karşılayacak il merkezleri ise halkın en geniş ihtiyaçlarını karşılayacak birer idari birim olacaklardır. Bunun sonucunda kamu kuruluşları ve hizmetleri ile birlikte idari birimlerin de ülkeye dengeli biçimde yayılması sağlanacaktır.

Önerilen kademelerden birincisinde belli tavan ve taban sınırlamaları konulabilir. Böylece yerleşim sayısı 700 civarında olacaktır. İkinci kademede bugünkü il'ler kalabilecektir. Yaklaşık 46 il bu ölçülere uymaktadır. 27 il ise üçüncü düzey il olmaktadır. Böylece neticede; 700 dolayında birinci kademe, 100 dolayında ikinci kademe ve 20 civarında üçüncü kademe yerleşim birimi oluşabilecektir. Bunlardan sonra, birinci kademede kaymakam, ikinci kademede vali ve üçüncü kademede genel vali yer alacaktır. Bu sayede kademelerde yer alan mülki amirler ve birim amirleri yeteneklerine göre basamak, basamak yükselcek ve daha iyi yetişmeleri ve değerlendirilmeleri sağlanmış olacaktır.

Bu sistemde mülki amirlerin merkezi idare teşkilatının ve hizmetlerinin tümünün yönetilmesi ve yürütülmesi ile görevli ve sorumlu tutulmaları usulü terkedilmelidir. Çünkü hizmetler çoğalmış, çeşitlenmiş ve teknikleşmiştir. Mülki amirler bütün bunları doğrudan yürütemez hale gelmişlerdir. Önemli olan bütün teşkilatın genel yöneticiye bağlı olması değil, bir genel yönetici tarafından bütünlük, etkinlik, koordinasyon ve işbirliği içinde işletilmesinin sağlanmasıdır. Merkezi idarenin taşra

* Dergimizin iç kapağında da belirtilmiş olduğu gibi, bu bölümdeki görüşler tamamıyla yazarına aittir.

37 Fazlı Demirel, a.g.e., s. 35.

hizmetlerinin yürütülmesi ile esas olarak, her idare bölümündeki hizmetle ilgili teşkilat birimlerinin yöneticileri görevli ve sorumlu tutulmalıdır. Burada mülki amirler her türlü hizmeti ve faaliyeti yürütmekten sorumlu ve görevli değil, genel durum ve gözetimi sağlamak, denetim, gözetim, koordinasyon kurullarına başkanlık etmek, kalkınma planlarının hedeflerine ulaşmasını sağlamak, idari bölüm ve birimleri denetlemek ve eksikliklerin giderilmesini sağlamak gibi genel ve büyük ölçekli işleri yürüteceklerdir.

4. Bölge Valiliğinin Uygulaması Önerisi *

İdari birimlerin kurumasında kullanılan ölçülerden, coğrafya durumu sabit, ekonomik koşullar ve kamu hizmetleri ise değişkendir. Her şeyden önce devlet anlayışındaki gelişme ve değişimler hizmet gereklerini etkilemektedir. Polis devleti anlayışı ile sosyal hukuk devleti anlayışı aynı değildir. Ulaşım, teknoloji, haberleşme ve yöntemlerdeki gelişmeler hizmet gereklerini değiştirmektedir. Bu hal, mülki teşkilatlanmayı da etkilemektedir. Bunun zamanında karşılanmayışı, yani birimlerin hizmet gerekleri ve ekonomik koşullara göre örgütlendirilmeyişi sun'i olarak bölgesel örgütlerin ortaya çıkmasına sebep teşkil etmiştir.

Bölgeye geçişi ancak il'e verilecek statüye göre belirlemek mümkün olacaktır. Bilindiği gibi il, hem bir genel idare birimi ve hem de bir mahalli idare birimidir. Eğer il özel idaresine ayrı bir kimlik kazandırılır ise, bu takdirde sorunlar daha kolay çözülecektir. İl'in sınırlarını genişletmek suretiyle kaymakamların doğrudan bölge valiliğine bağlı olacak şekilde bir düzenleme sorunu çözecektir. Burada bölge planlamasının bir fonksiyonu olduğundan yetkisi kuvvetlendirilmiş bir karar ve icra kademesi ortaya çıkmıştır. Plan bölgeleri birer mahalli idare bölümleri olmak için uygun görülmektedir. Plan bölgesinde tarihi gelişim, etkin yapı, töreler gibi sosyal bütünlük unsurları ihmal edilmiştir. Bölge örgütü çevresinde oluşan ihtiyaçlara cevap verebildiği ölçüde başarılı olabilecektir.

Bilindiği gibi ülkemizde tarımsal üretim küçük mülkiyete dayalı olarak gelişmiştir. Yönetim biçimi de mülkiyet yapısına göre şekillenmektedir. Fransa'da küçük mülkiyete dayalı sistemde merkeziyetçi yönetim şekli gelişerek Bonapartist devlet geleneği oluşmuştur. Daha önce değinildiği gibi, bizde de 1864 yılında benimsenen Vilayet Nizamnamesi ile Türkiye doğrudan Fransız il idaresi sistemini benimsemiştir. Bu sistem ise, küçük üretici temeline oturmuş bir yönetim biçimidir. Daha

* İÇ kapağımızda da belirtildiği gibi, bu bölümdeki ifadeler yazarın kişisel görüşlerini yansıtmaktadır.

sonraları Fransa'da üretim ölçeğinin büyümesi ve sanayinin gelişmesine paralel olarak sermaye birikimi oluşmuş ve pazar için üretim başlayınca sonuçta ulusal pazar etrafında örgütlenmeye gidilmesi kendiliğinden gelişmiştir. İdare birimler de bu yönde gelişerek büyümüştür.³⁸ Fransa'da iktisadi koordinasyonu sağlamak amacıyla bölge valiliği sistemine gidilmiştir. Türkiye'de ise, mevcut miras sistemi nedeniyle mülkiyet küçülmekte ve büyük ölçekli idari birim yönüne ters gelişme gözlenmektedir. Cumhuriyet'in ilk yıllarında Türkiye'deki yaygın işletme türü küçük işletmelerdi. Bu kendi kendine yeterliliği ve sınırlı örgüt varlığını gerekli kılıyordu. Mevcut mülki idare yapısı da sistemin ihtiyaçlarına cevap verebilmekteydi. Zaman içinde mülkiyet yapısında meydana gelen değişme ve büyümeye paralel olarak artık elbise vücuda dar gelmeye başlamıştır. 1930'lu yıllardan sonra devletin doğrudan iktisadi hayata girmesi sonucunda oluşan İktisadi Devlet Teşekküllerinin bir kaç il'de örgütlenmeleri neticesinde, dün sisteme uyan il artık iktisadi ihtiyaçlara cevap veremez olmuştu. Sonuçta ilk başlarda idari yapı mevcut iktisadi yapıya uyarken iktisaden büyüme, işletmelerin büyümesi, illerarası örgütlenmelerin oluşması ve dev projelerin uygulanması sonucunda il sistemi yetersiz kalmıştır. Bu büyümeye bağlı olarak idari birimlerin birleşerek daha büyük ölçekli birimler oluşturmaları gerekirken, Türkiye'de tam tersi bir gelişme olmaktadır. Asıl olması gereken ise, gelişmenin bölge valiliğinin kurulması yönünde olmasıdır. Yani iktisadi faaliyetlerin temel örgütlenme birimi genişledikçe mülki idare amirliği sisteminin de birkaç iktisadi faaliyeti veya sektörü kapsayacak şekilde genişlemesi gereklidir. Ancak olayın boyutları bir yönlü olmayıp, çok yönlü olduğundan bu gelişme oluşmaktadır. Bütün bunlara rağmen, iktisadi büyüme devam ettiği sürece iktisadi faaliyetin temel örgütlenme birimi genişlemeye devam ettiği müddetçe buna doğru orantılı olarak idari taksimat birimlerinin de genişlemeleri ve büyümeleri gereklidir. Çünkü, iktisadi büyüme; idarenin daha geniş, daha genel bir alanda örgütlenmesini gerektirir. Bugün mevcut küçük yönetim biçimlerinden oluşan sistem'de iktisadi faaliyet idari faaliyetin üzerinde bir örgütlenmeye sahip bulunmaktadır. Bu da mülki idare amirinin yetkilerinin gerilemesine neden olan temel unsur olmaktadır.

Konunun diğer bir yönü de demokratik gerekçelerle yöneticilerin atama yoluyla değil de, seçimle geldiği bir yapılanmaya gidilmesinin olabileceğidir. Bu olduğu takdirde, sistemin tamamen değişik yönden incelenmesi gerekmektedir. Ülke gerçeklerine uygunluğu ve bu yönde is-

38 Gencay Şayian, "Prof. Dr. Kurthan Fişekle Türkiye'nin İdari Yapısı Üzerine Bir Söyleşi", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi** (Şubat 1988), Ankara, s. 12-15.

tekli olunup olunmaması bunu belirleyecektir. Nihai tahlilde bu, politik kadroların bir tercih sorunu olarak belirmektedir.

Diğer yünden, bir örgütün yönetilebilmesi için onun kontrol edilebilir bir büyüklükte olması gerektiğinden, il ve ilçe sayısının artması, yani küçük birimlerin çoğalması bu alandaki kontrolü güçleştirebilecektir. Ülkenin kıt olan kaynaklarının daha küçük parçalara ayrılması maliyeti daha da artırırken, verimliliği ve rasyonel olmayı da olumsuz yönde etkileyebilecektir. Bütün bunlar olurken, küçülen birimlerin üst seviyede birleştirildiği bir bölge valiliğinin sonuçta gelip gelmeyeceği bugünden bilinmemektedir. Bunu gelecek daha iyi gösterecektir. Olması gereken ve bugün anlaşılan bazı işaretler de bu yönde gelişmenin olacağı yönündedir.

5. Eyalet Valiliği

Daha önce bahsedilen uygulamalardan başka bir diğer bölge düzeyinde yönetici mekanizma biçimi de "Eyalet Valiliği" dir. Bu diğerlerinden özü itibariyle çok farklıdır. Burada tamamen halk tarafından demokratik usullerle seçilmiş kuvvetli yöneticilerin başında bulunduğu yönetim kademesi sözkonusudur. Bu yönetici çok geniş takdir yetkisine sahip olabilmekte ve hükümet benzeri kararlar alabilmektedir. Eyalet uygulamasında yönetici seçimle iş başına gelebileceği gibi atamayla da gelebilir. Demokratik geleneklerin kökleştiği ve bünye itibariyle bu yönetim biçimine uygun olan ülkelerde Eyalet Valiliği söz konusu olabilmektedir. Atamayla gelen Eyalet'e örnek olarak Osmanlı İmparatorluğunun uygulamalarını gösterebiliriz. (Anadolu ve Rumeli Beylerbeyi) Seçimle gelen eyaletlerden ise ABD ve Almanya'da uygulananlar bu nevidendir. ABD de genel vali ve bağlı kurulları kendine özgü bir yönetim yapısını oluşturmaktadır. Almanya'da ise eyaletlerde hükümetler, Bakanlıklar ve Başbakan sözkonusudur.

Bahsedilen bu uygulamanın benzerinin Türkiye'de uygulanıp uygulanamayacağı ayrı bir inceleme konusudur. Burada şu söylenecektir ki Ülkemizin yapısı ve demokratik geleneklerimiz daha buna hazır olmadığımızı göstermektedir. Seçimle işbaşına gelen ve dış politika ve milli savunma gibi ulusal konular dışında her türlü alanda yetkili olan Eyalet Valiliği uygulamasına daha çok pazar ekonomisine dayanan ve liberal eğilimlerin kuvvet kazandığı ülkelerde rastlamak mümkündür. Türkiye bunun için henüz tam anlamıyla hazır değildir.

SONUÇ

Yukarıda yapılan değerlendirmelerden de anlaşılacağı üzere Türkiye'de uygulanabilecek bir Bölge Valiliği konusunda nihai sözü söylemek çok zor olmaktadır. Mülki İdare Teşkilatının tarihten gelen gelenekler ve uzun bir süreç sonucunda oluşması nedeniyle bu yapıyı aniden değiştirmek çok zordur. Buna halkın ve çeşitli baskı gruplarının büyük tepkisi olabilecektir. Ancak, son yıllarda görülen eğilim yerleşim yerlerinin sayısının artırılması yönündedir. İl ve ilçe sayısı belli bir zaman dilimi içerisinde artırılmış ve daha da arttırılacağı hükümet programlarında yer almıştır. Bu bir siyasal tercihtir. Diğer yandan, teknik zorunluluklar yönetim kademelerinin büyümesini gerekli kılmaktadır. Böylece bu iki yönlü gereklilik içinde Bölgeye dayanan yönetim şekli kendiliğinden gelecektir. Yani bir yandan il ve ilçe sayısının arttırılması yönündeki baskılar sonucunda yasama organınca gereken yapılacak, diğer yandan da teknik zorunluluklar sonucunda bölge uygulaması kendiliğinden gelecektir. Son söz olarak yönetim kademelerinin sayısında artış devam ettiği sürece üst düzeyde yeni bir yönetim kademesinin oluşturulması; yani Bölge uygulaması teknik ve yönetiminin gerekleri yönünden zorunlu olabileceği söylenebilecektir. İlin üzerinde oluşacak böyle bir kademenin nasıl biçimleneceği konusu ise tamamen yapılacak tercihle belli olacaktır. Politik valilik, yönetim kademelerinde değişiklik yapılması, koordinatör valilik, bölge valiliği ve eyalet valiliği uygulamalarından hangisinin benimseneceği ülke gerçekleri ve parlamentonun tercihiyle yakından ilgilidir.

KAYNAKÇA

1. Arif PAYASLIOĞLU, **Merkezi idarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme**, Ankara, TODAİE-DPT Ortak Yayını, 1966.
2. Avni AKYOL, **İl Koordinasyon Kurullarının Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma**, Ankara, 1968.
3. Aykut POLATOĞLU, “Bölge Valiliği Üzerine Düşünceler” **Mülkiyeliler Birliği Dergisi** (Şubat 1983).
4. **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT Yayını No: 1974, 1987 Yılı Programı, DPT Yayını No: 2065.
5. **Danışma Meclisi Tutanak Defteri** (cilt 9), TBMM Basımevi, Ankara, 1982.
6. Fazlı DEMİREL, “Merkezi İdarenin Taşra Kuruluşu ve Yönetimi Üzerine Bir İnceleme ve Düşünceler” **Türk idare Dergisi Sayı: 365 (Aralık 1984)**, Ankara,

7. Fehmi YAVUZ - Ruşen KELEŞ - Cevat GERAY, **Şehircilik Sorunları, Uygulama ve Politika**, AÜSBF Yayını, Ankara, 1975.
8. Firuz Demir YAŞAMIŞ, “Bölge Valiliği ve Bölge Planlaması Kavramının Tanıtılması Üzerine Bir Araştırma”, **Türk İdare Dergisi Sayı: 360 (Şubat 1979)**.
9. Gencay SAYLAN, “Prof. Dr. Kurthan FİŞEK’le Türkiye’nin İdari Yapısı Üzerine Bir Söyleşi”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi** (Şubat 1988), Ankara.
10. İçişleri Bakanlığı, **İl Genel Yönetimi**, (cilt: 2), Ankara İçişleri Bakanlığı İç Düzen Yayınları, 1972.
11. **İkinci İdareciler Kongresi, 1964**, İçişleri Bakanlığı Yayınları Seri: 11, No: 16, (Teksir) Ankara.
12. İlhan ÖZAY, “Yeni Vali” **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi Sayı 1**, (Nisan 1981), İstanbul.
13. Sait GÜRKAN, “Valilik Makamı ve İl’in İlçelerle İlişkileri”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi** Yıl: 2, Sayı 1, (Nisan 1981), İstanbul.
14. Mustafa TOSUN, **Türkiye’de Valilik Sistemi**, Ankara TODAİE Yayın No: 118, 1970.
15. Nafiz DEMİRÖZ, “Merkezi İdarenin Taşra örgütlenme Biçimi” **Türk İdare Dergisi Özel Sayı** (Ekim 1973).
16. Sacit ADALI, **Doğuda Hizmet Gören Mülki İdare Amirleri**, A.Ü. İşletme Yayın, Erzurum 1978.
17. Tayfur ÖZŞEN, **Planlama Yönetimi**, Ankara İçişleri Bakanlığı Yayınları No: 426, 1987.

TRAFİKTE POLİS - HALK İLİŞKİLERİ

Dr. Turan GENÇ

GİRİŞ

Halkla ilişkiler, bir örgütün ilişkide bulunduğu kişi ya da gruplarla içtenlikle, dürüst, tutarlı ve sağlam ilişkiler kurarak onların ilgisini, sevgisini, saygısını, güven ve desteğini kazanmak için girişilen iki yönlü bir etkileşim süreci olarak tanımlanabilir.

Günümüzde, özellikle demokratik yönetimlerde, halkın inanmadığı, desteklemediği işleri gerçekleştirmek çeşitli güçlülere yol açmaktadır. Bu nedenle, bir örgüt ya da personeli hakkındaki halkın görüş, düşünce, tutum ve inançlarındaki değişimler çok önemlidir.

Kitle iletişim araçlarıyla çevresinde olup bitenleri kolayca izleyebilen ve bunların etkisi altında kalabilen kişi, yeni değerler kazanarak daha iyi ve mutlu yaşanabilir bir çevre ilişkileri içerisinde kendini bulur.

Aynı çevrede kişilere hizmet sunan örgütler de çevresel istek ve baskılarla yaşamlarını sürdürme çabası içine girerler. Çevresinde olup bitenler hakkında bilgi sahibi olmak gereksinimi duyan kişiler gibi örgütler de kişiler hakkında bilgi edinmek zorunluluğunu duyarlar. Örgüt yöneticileri, çevrenin eleştiri ve baskılarına, toplumun denetimine dayanmak ve toplumsal sorumluluk taşımak zorundadır. Böylece bir örgüt ya da kişi, bulunduğu çevredeki kişi ve gruplarla iletişim ve etkileşime girerek eylem ve işlemlerini anlatmak ve onların güven ve desteğini sağlamak zorundadır.

Halkın yönetime güveni, yapılan işlerden bilgi sahibi olmasına ve bu işlerin kendisi ve toplum için yararına inanmasına bağlıdır. Yönetimin, kendisine bir şeyler verdiğini gören ya da bundan haberdar olan halk, kendisinden beklenen özveriye zorla değil, inanarak yerine getirir.

Bir örgüt, ister kamu, ister özel olsun, yaptığı çalışmaları halka tanıtmak ve halkın desteğini sağlamak zorundadır, örgütün üst kademelerinde bulunan yönetici, halkın ilgi, istek, öneri, sızlanma ve yakınmalarına, yönetilenlerden gelen tepkilere karşı açık bir tutum içinde bulunmalıdır. Alt kademelerde bulunanlar, hükmetme eğilimine karşı koya-

maçlıklarından, kendilerine halkın efendisi değil, hizmetkarı oldukları sık sık hatırlatılmalıdır.

Halkla yüz yüze gelen daha çok, alt kademe görevlileridir. Bu kademelerde bulunanların tutum ve davranışları, halkın gözünde devletin tutum ve davranışları olarak değerlendirilmekte, halkın yönetim karşısındaki duyguları da bu ilişkilerde biçimlenmektedir.

Halkla ilişkilerin en belirgin özelliği, iki yönlü yani karşılıklı bir iletişim sistemi olmasıdır. Bu sistemde bilgiler, yönetimden halka, halktan yönetime doğru akar. Halkla ilişkilerde, yönetimin hizmetlerine karşı, halkın beklentileri, istek, dilek, görüş ve yakınmalarının yönetime akması sonucu, yönetimde gereken değişimler gerçekleştirilmezse halkla ilişkilerden beklenen yarar sağlanamamış olur.

Bu genel açıklamadan sonra, konuyu özele yani trafikte polis - halk ilişkilerine indirirsek, polisin halkla ilişkileri şöyle özetlenebilir.

POLİS - HALK İLİŞKİLERİ

Bilindiği gibi polis, halkın dirlik, düzen ve güvenliğini sağlayan, can, mal ve namusunu koruyan ve suç işlendiğinde suçluları yakalayıp yargı organına teslim eden bir örgüttür. Bu derece önemli görevleri olan bir örgütün üyelerinin halk tarafından sevilmesi, sayılması, güvenilmesi ve desteklenmesi gerekir.

Polis-halk ilişkileri, güvenlik duygusu ile ilgilidir. Güvenlik gereksinimi temel gereksinimlerden biridir. Bu karşılanmadığı takdirde, insanlar huzursuz ve mutsuz olurlar. Ancak güvenlik duygusu, teneffüs edilen hava, içilen su ve sağlık gibi, varlığında önemi pek kavramlamayan, fakat yokluğunda acısı duyulan bir olgudur. Öyle ise, güvenlik duygusunun yokluğu durumunda olası olaylar ve olguların halka tanıtılması, halkın da polise güvenerek destek vermesinin yarar ve önemi ortaya konmalıdır.

Polis, görevi gereği, genellikle, yasal olmayan, kirli işlerle uğraşan kötü niyetli kişilerle temas halindedir. Bu durum polisin etrafım çeviren insanlar hakkında olumsuz tutumlar elde etmesine neden olur.

Halkın da, polise karşı tutumları vardır. Bu tutumlar karşısında halkın davranışları şu soruların cevapları şeklinde ortaya çıkabilir.

1. Halk, polisi seviyor ve sayıyor mu; yoksa aksine davranışlarda mı bulunuyor?

2. Halk, polise güveniyor mu, yoksa eylemlerine kuşku ve tereddütle mi bakıyor?

3. Halk, polisi destekliyor mu, yoksa polise karşı zıtlaşan tavırları mı var?

4. Halk, polise, tanık olduğu suçları haber veriyor mu?

5. Halk, polisi gereksiz şiddet uygulayan kaba bir kuvvet mi, yoksa sevecen ve yardımcı bir kuvvet olarak mı görüyor?

6. Halkta, polis imajı dürtüst müdür, yoksa çıkarıcı mıdır?

7. Halkın polise karşı tutumları olumlu mudur, değil midir?

Polis-halk ilişkilerinde bu karşılıklı tutumların etkisi büyüktür. Suçların önlenmesi ve suçluların yakalanması ancak halkın desteği ile mümkündür. Öyle ise, polis-halk ilişkilerini geliştirerek halkın desteğini sağlayacak halkla ilişkiler ünitelerine gereksinim vardır. Bu üniteler, polise karşı halkın imajını düzeltmek, halkın sevgi, saygı, güven ve desteğini kazanacak ilişkileri ve işbirliğini geliştirmek gibi görevleri üstlenebilir. Bu maksatla, basın ve diğer kitle iletişim araçları ve polis radyosundan yararlanarak polis birimlerinin halkın her türlü gereksinimi için başvurabilecekleri güvenlik yerleri olduğunu halka tanıtılabilirler. Aksi halde, ülkenin huzur ve güvenliğini sağlamak olanaksızlaşır. Bundan da herkes zarar görür.

TRAFİK POLİSİ VE HALKLA İLİŞKİLER

Trafiğin düzenlenmesi ve kontrolü ile görevli trafik polisinin, diğer polis kesimlerinden ayrılan bazı özellikleri vardır.

Trafik polisi, görevi gereği daima halkın içinde ve tüm toplum kesimleriyle ilişki halinde bulunmaktadır. Toplumun her kesiminden farklı kültür ve eğitim düzeylerinde insanlarla yüz yüze ilişkilerde bulunmak oldukça zor bir görevdir. Buna, görevin fiziksel koşulları, çalışma şartları, iklim ve hava koşulları, alınan maaş, halkın tutumu gibi durumlar da eklenince trafik polisinin davranışlarını etkileyen unsurlar kabaca anlaşılmış olur.

Devletin, silah kullanma gücüne sahip, gerektiğinde devlet adına cebir kullanma yetkisi bulunan polis güçlerinin aynı zamanda üniforması ile de hakettiği saygınlığı kazanacak bir görünüş, tutum ve davranış içerisinde bulunması gerekir. Temiz ve iyi giyilmiş bir üniforma ciddiyeti ilk temasta halkın saygısının başta gelen bir ögesidir.

Trafik polisinin, sadece trafiği kontrol ve trafik kazalarını çiğneyenleri cezalandırmak amacıyla kurulmuş bir örgüt olmadığı, aynı zamanda halka yardım eden, onu tehlikelerden koruyan, dikkatsiz ve önlemsizler tarafından zarar verilen hakların alınması için de çaba gösteren görevleri olduğu bilinmektedir.

Öyle ise, trafik polisi, halkla ilişkilerde, kuralların çiğnenmesi karşısında göz yummayan ve ödün vermeyen fakat son derece nazik ve saygılı olmak zorundadır. Selam vererek ve siz diye hitap ederek ceza kesmek ve yine selam vererek uğurlamak, taksi şoförü ile mercedes sahibi arasında hiçbir fark gözetmeden eşit davranmak trafik polisine çok şey kazandırır.

Görevde vurdumduymazlık, umursamazlık, trafik cereyan ederken, kenara çekilip sigara içmek, sohbet etmek, istenen polis tipini bozan davranışlardır.

Bunun yanında, bir kaldırımdan diğerine geçmek için çırpman yaşlı insanlara ve çocuklara yardımcı olan trafik polisinin bu davranışı, tüm insanların takdir, sevgi ve sempatisini kazanmasına yetecek bir davranıştır.

Trafik polisi tarafından, çıkar sağlandığı yolundaki yerli yersiz söylentilerin de kesinkes önlenmesini sağlayacak tedbirler alınmalı ve polisin saygınlığını zedeleyecek durumlara olanak verilmemelidir.

Hiçbir tartışmanın kazanılamayacağı gerçeğinden hareketle, trafik polisinin de sürücülerle gereksiz tartışmalara girişmemesi için gereken önlemler alınmalıdır.

İlişkilerin olumlu ve dengeli olabilmesi için polis - halk ilişkilerinin sürekli, sabırlı ve iki yönlü fikir ve görüş alış - verişine dayalı olması gerekir. Trafik görevlilerinin, etkili insan ilişkilerinde bulunabilmesi için, halk trafik kurallarından haberdar edilmeli, yapılan değişiklikler zamanında halka duyurulmalı, bunun için içtenlikle, dürüst, tutarlı ve sabırlı davranılmak, trafik polisi de görevli kişi olarak önce kendisi kuralları dikkatle izlemeli ve örnek davranışlar göstermelidir. Çünkü binlerce insanın trafik kurallarına uymasını doğal gören halkın, bu kuralın bir tek polis tarafından çiğnenmesi durumunda derhal tepki göstermesi sözkonusudur.

Halkla ilişkilerde, görevlilerin psikolojik özellikleri, kişilik yapısı, güdüleme ve moral durumları, bu ilişkileri önemli ölçüde etkiler.

Bunun yanında halkla ilişki içerisinde bulunan görevlilerin karşılaştıkları ve ilişki içerisinde bulundukları insanların kişilik yapıları da bu

ilişkileri önemli ölçüde etkiler. Burada trafik polisinin başarısı, bu denli değişik davranışlar sergileyen kimselerle dengeli ve başarılı ilişki kurabilmeleridir. Çünkü hergün, karşılaştıkları yorgun, uykusuz, zengin, fakir, eğitilmiş, eğitimsiz, alkolü, huzurlu, huzursuz yüzlerce kişi ile olumlu ilişkilerde bulunmak gerçekten zor bir görevdir. Ancak, zor olduğu ölçüde onurlu bir görev olduğunun bilincini taşıyan trafik polisi, duygusal değil, bilinçli davranabilen, mesleğinin sorumluluğunu taşıyabilen, kuralları herkesten önce kendi uygulayan, kararlarını kesin ama nazik bir dille ifade edebilen, meslek saygısını kişisel çıkarlarının üstünde görebilen, güvenle yaklaşılan kişiliği ile, halkın sevgi, saygı, güven ve takdirini kazanacaktır.

İnsanlar, kamu görevlilerinin ilgisizliği, sert tavrı, haksız ve subjektif kararları, kırıcı bir dil kullanmaları karşısında incinir, umutsuzluğa, gerilim ve bunalıma düşerler.

İşte bu durumlarda, halkın görevlilere karşı tepkilerinin olumsuz etkileri görülür.

Halkla ilişkilerin iki yönlü işlediği kuşkusuzdur. Trafik görevlileri de elbette halkın davranışlarından etkilenecek olumsuz davranışlara sürüklenmektedir.

Polis halkın güven ve desteğini kazanmak için çaba harcarken, halk da polisin kendisi için en güvenilir koruyucu olmasını ister. Polise başvurmakta kuşku duymayacak şekilde rahat ve güvenli olmak ister.

HALKLA İLİŞKİLERDE İLKELER

Halkla ilişkiler faaliyetinden beklenen sonuçların alınabilmesi için bu sürecin belirli ilkelere göre işlemesi gerekir. Bu ilkeler şöyle özetlenebilir.

1. Dürüstlük

Halkla ilişkiler süreci, gerçeğin dürüst ve açıkça anlatılmasını ilke edinmiştir. Halkla ilişkiler, onurlu, güvenilir ve doğru olmak zorundadır. Çalışmalarında yakışsız eylemlerden kaçınmak, gerçekleri saklamamak ve gerçeklerden ayrılmamak gerekir.

2. İnandırıcılık

Halkla ilişkilerde verilen mesajın inandırıcı olması gerekir.

3. Tutarlılık

Halkla ilişkilerde bulunan kişinin tutum ve davranışlarında tutarlı olması gerekir.

4. İçtenlik

Halkla ilişkilerde, yapmacık tutum ve davranışlardan kaçınmak gerekir.

HALKLA İLİŞKİLERDE YARARLANILACAK ARAÇLAR

Halkla ilişkilerde yüz yüze ilişkilerin önemi açık olmakla birlikte, bir örgütün yaptığı işlerin halka tanıtılması, halka bilgi verilmesini gerektirir.

Bunun için örgütler, olanakları ölçüsünde çeşitli kitle iletişim araçlarından yararlanabilirler. Bu araçların neler olduğu aşağıda özetlenmiştir.

1. Basılı Araçlar

Örgütler, yaptıkları işleri halka anlatmada, çeşitli basılı araçlardan yararlanabilirler. Gazete, dergi, broşür, el kitabı, bülten, yıllık, afiş, pankart, el ilanı gibi araçların çoğundan bu amaç için yararlanma olanağı bulunabilir.

2. Yayın Araçları

Bunlar, radyo, film, hoparlör gibi göze ve kulağa hitap eden araçlardır. Polis - halk ilişkilerinde polis radyosunun önemi açıktır. Ayrıca polis günlerinde ve trafik haftasında bu sayılan araçların çoğundan yararlanma olanağı vardır.

3. Sergiler

Sürekli ve geçici sergiler, panolar, özel pavyonlar gibi olanaklardan çeşitli şekillerde ve durumlarda yararlanılabilir.

4. Sosyal Olaylar

Festivaller, balolar, yemekler, çay toplantıları bu tür araçlardır.

5. Toplantılar

Seminerler, konferanslar, açık oturumlar, törenler halkla ilişkilerde yararlanılabilecek önemli araçlardır.

Ancak, bu tür halkla ilişkiler araçlarından yararlanabilmek için örgütte bir halkla ilişkiler birimi ya da uzmanın bulunması gerekir. Unutmamak gerekir ki halkla ilişkiler uzmanlık işidir.

6. Eğitim

Poliste eğitim okuldan çıktıktan sonra da kurs, konferans, seminer gibi çeşitli hizmetiçi eğitim olanaklarıyla sağlanmalı, halk eğitime de önem verilmelidir.

SONUÇ

Halkla ilişkiler çalışmaları, kişi, halk ve örgüt bakımından bazı yararlı sonuçlar sağlar.

Halkla ilişkiler sonucunda, örgüt personelinin örgüte bağlılık duygusu artar, morali yükselir, güven duygusu sağlanır.

Halkın, örgüte ve örgüt personeline karşı sevgi, saygı, güven ve desteği artar. Kendine, çevresine, devletine, toplumuna, yöneticilerine güven duyar. Örgüte güven, destek ve işbirliği artar. Hizmetlerde etkililik ve verimlilik yükselir.

Öyle ise, halkın dirlik, düzen ve güvenliğini sağlamakla görevli polis örgütünün hem kendi başarısı, hem halkın huzur, sükun ve güvenliği hem de üyelerinin mutluluğu için halkla ilişkilere gereken önemi vermesi kaçınılmazdır. Halkın desteğini kazanamayan hiç bir örgütün varlığını sürdürmesi düşünülemez.

Özgürlükçü demokratik toplumlarda halk verdiği vergilerin nereye harcadığını, seçtiği yöneticilerin halka ne gibi hizmetler sunduğunu bilmek ve öğrenmek istemektedir.

Halka doğru, dürüst, inanılır bilgiler vermek, halkın ilgi, tutum, istek, tepki ve yakınmalarını öğrenerek değerlendirip yeni düzenlemeler yapmak gerekir.

Örgüte ilişkin, iç ve dış eleştiriler değerlendirilip gerekli önlemler alınmalıdır.

Artık halkın kendi isteği ile yönetilen değil, yöneten; memurun da devlet görevlisi değil, halka hizmet sunan kişi olduğu gerçeği herkes tarafından kabul edilmek zorundadır. Ancak bu anlayışla halkın kendi kendini yönetmesi yani gerçek demokrasi sağlanmış olur.

ÖNERİLER

1. Polis-halk ilişkilerinde halkın, ilgi, sevgi, saygı, güven ve desteğinin kazanılması için, halka hizmet sunan ve halkla karşı karşıya gelen polis görevlilerinin, halkla ilişkiler konusunda çok iyi eğitilmesi gerekir.

Bir olumsuz davranışın tüm örgüte mal olduğu unutulmamalıdır.

2. Halkla ilişkileri düzenleyerek, eğitim programları ve faaliyetleri yerine getirilerek bir halkla ilişkiler birimi kurulmalıdır. Birim, batılı ülkelerdeki örneklerine uygun bir çalışma faaliyeti göstermelidir.

3. Polisin moralinin yüksek tutulması için yeterli maddi olanaklara ve çalışma koşullarına kavuşturulmasına çalışılmalıdır.

4. Halkla yüz yüze ilişkide bulunacaklar, kişilik testlerinden geçirilmeli, sinirli ve çabuk kızan görevliler bu tip hizmetlerde çalıştırılmamalıdır.

5. İyi eğitilmiş elemanlar seçilmeli, turistik yöreler için yabancı dil bilen elemanlar tercih edilmelidir.

KAYNAKLAR

Abadan, Nermin. **Modern Toplumlarda Halkla İlişkiler**. TODAİE yayını, Ankara, 1964.

Aşna Alaattin. **Halkla İlişkiler**. TODAİE yayını, Ankara, 1969.

Güveloğlu, Suna. **Haberleşme Konusunda Derlemeler**. Kardeş Matbaası, Ankara, 1969.

Heper, Metin. **Bürokratik Yönetim Geleneği**. ODTÜ yayını, Ankara 1977.

Kağıtçıbaşı, Çiğdem. **İnsan ve İnsanlar**. İstanbul, 1977.

Özgen, Mustafa. **Polis-Halk İlişkileri**. Ulucan Matbaası, Ankara, 1979.

Soysal, Mümtaz. **Halkın Yönetime Etkisi**. TODAİE yayını, Ankara, 1968.

SİVİL SAVUNMAYA İLİŞKİN YENİDEN DÜZENLEME ÇALIŞMALARI

Fazlı DEMİREL
Sivil Savunma Genel Müdürlüğü
Emekli Sivil Savunma Mütchassısı

Sivil Savunma (Eski deyimiyle Hava Taarruzlarına Karşı Pasif Korunma) konusundaki ilk kanun 1938 yılında çıkan 3502 sayılı "Hava Taarruzlarına Karşı Korunma Kanunu" dur. Üç sayfa ve 22 maddeden ibaret ve daha çok görev, sorumluluk ve ceza hükümlerini içeren bu kısa kanunun uygulanmasına ilişkin olarak da 1939 yılında beş tüzük ve Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilen iki yönetmelik yayınlanmıştı. Bu mevzuat yirmi yıl kadar uygulandıktan sonra 1959 yılında yürürlüğe giren 7126 sayılı Sivil Müdafaa Kanunu ile kaldırılmıştır.

7126 sayılı Sivil Müdafaa Kanunu, kaldırılan 3502 sayılı Hava Taarruzlarına Karşı Korunma Kanununa göre daha geniş ve 1960 yılında Milli Güvenlik Kurulu yönetiminde çıkan 85, 107 ve 139 sayılı kanunlarla da bazı ek ve değişiklikler yapılmış bulunmakla birlikte, bir süre sonra yeterli olmadığı, bazı aksaklıkları ve eksikleri bulunduğu ortaya çıkmıştır. Çünkü bu kanunda sivil savunmanın temel konularına birer veya ikişer madde halinde çok kısa olarak değinilmekle yetinilmiş, bazı konulara ise hiç değinilmemiştir. Bu kanunun uygulanmasına ilişkin olarak da altı tüzük çıkmıştır. Kanundaki yetersizliklerin ve boşlukların çıkarılan bu tüzüklerle doldurulmasına çalışılmışsa da, tüzüklerle yeni hükümler getirilemediği gibi getirilenlerin de kanun gücünde olamadıkları açıktır.

Bu nedenlerledir ki daha 1960'lı yıllardan itibaren Sivil Müdafaa Kanununda bazı ek ve değişiklikler yapılması için girişimler başlamış, 1970'li yıllarda ise oluşturulan kurullar tarafından (benim de katıldığım) yapılan çalışmalar sonucunda tümü ile yeniden bir "Sivil Savunma Kanunu Tasarısı" hazırlanmıştı. Bu tasarı, bakanlıkların görüşlerine sunularak çoğunun olumlu görüşleri de alınmıştı, ancak sonuçlandırılmamıştı. Bu konuda 1980'li yıllarda bir girişimde daha bulunularak yeniden bir Sivil Savunma Kanunu Tasarısı hazırlanmış ve işleme konulmuşsa da bundan da sonuç alınamamıştır.

Yürürlükteki Sivil Müdafaa Kanununda ne gibi yetersizlikler, aksaklıklar ve eksiklikler vardır ki, yeni kanun tasarıları hazırlanmıştır? Başka bir anlatımla yeni bir Sivil Savunma Kanunu çıkarılmasına neden gerek duyulmaktadır? Ne gibi yeni düzenlemeler getirilmek istenmektedir?

Bu soruların karşılıklarını, 1970’li yıllarda hazırlanan tasarı bakımından, bu yazıda kısaca açıklamaya çalışacağım.

Sivil Müdafaa’nın Tanımı ve Kapsamı

Yürürlükteki Sivil Müdafaa Kanununun 1. maddesinde sivil savunmanın tanımı ve kapsamı belirtilmektedir. Ancak bazı yardımcı ve yan etkenleri de esas fonksiyonu imiş gibi katılarak çok yanlı bir biçimde anlatılmaktadır. Şöyle ki, bu maddeye göre düşman saldırılarına karşı olduğu gibi afetlere karşı her türlü silahlı koruyucu ve kurtarıcı tedbir ve faaliyetler de sivil savunmanın tanımı ve kapsamı içine girmektedir. Oysa ki afetlerde alınacak her türlü koruyucu ve kurtarıcı tedbirlerle yapılacak yardımlar 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun ile ayrı bir konu olarak düzenlenmiş bulunmaktadır. Uygulamada da sivil savunma teşkilatının afetlerdeki rolü, 7126 sayılı Sivil Savunma Kanununun 6. ve 7269 sayılı Afetler Kanununun 1051 sayılı Kanunla değişik 4. maddesi gereğince, yapılan kurtarma ve yardım işlerine katılmaktan ibarettir. Gerçi afetlerdeki acil kurtarma ve yardım işlerinin tümü ile sivil savunma konusu ve kanunu içine alınması da öteden beri tartışılmakta olan bir husustur. Ancak şimdiye dek gerçekleşmemiştir. Gerçekleşse bile yine afetlerdeki hem koruyucu ve hem kurtarıcı tedbir ve faaliyetler değil, yalnız kurtarıcı tedbir ve faaliyetler sivil savunmanın kapsamı içine girmiş olur.

Yangınlara gelince; hava saldırılarının başlıca etkilerinden biri de yangınlar olduğuna ve küçük yangınlar da yayıldıkça büyük yangınlar meydana getirebileceğine göre, büyük küçük ayırımı yapılmadan yangından korunma konusu, zaten doğal olarak eskiden beri sivil savunma tedbir ve faaliyetleri içinde yer almaktadır.

Öte yandan yine kanunun birinci maddesinde sivil savunmanın tanımı ve kapsamı içinde “savunma gayretlerinin sivil halk tarafından azamî surette desteklenmesi” ve “cephre gerisi maneviyatının muhafazası” da yer almaktadır ki, sivil savunma tedbir ve faaliyetleri arasında doğrudan bu amaçlara yönelik bir tedbir ve faaliyet olduğu görülemez. Gerçi halkın can ve malının korunması, dolaylı olarak ve daha başka etmen-

ler yanında halkın savunma gayretlerinin ve moral gücünün artırılmasında da etkili olabilirse de, bu gibi yan etkiler tanım ve kapsama esas olamaz.

Hazırlanan Tasarı'da; sivil savunmanın tanımı ve kapsamı, yukarıda sözü edilen yan etmenlerden arındırılmış, esas fonksiyonuna göre katışıksız bir biçimde belirtilmişti.

Sivil Savunma Bakımından Yerleşim Birimlerinin Değerlendirilmesi

Yürürlükteki Sivil Müdafaa Kanununa göre önem ve özelliklerinden dolayı düşman saldırılarına öncelikle hedef olabilecek şehir, kasaba ve diğer mevkiiler "Hassas Bölge" olarak tespit edilmektedir. Hassas bölgelerde sivil savunma teşkilat ve tedbirlerinin tümünün, hassas bölgeler dışında kalan şehir ve kasabalarda ise kimilerinin uygulanması gerekmektedir (Mad. 2,3,9).

Sivil savunma bakımından önem ve özelliklerine göre kimi yerlerde kimi tedbirlere daha ağırlık verilmesi doğal olmakla birlikte, genel olarak şehir ve kasabaların hassas bölge olanlar ve olmayanlar, buralarda uygulanacak teşkilat ve tedbirlerin de hassas bölge olduklarına ve olmadıklarına göre belirlenmesi gibi kesin sınırlı ikili bir standarda gidilmesinin, sivil savunma hizmet ve tedbirlerinin bütünlüğü yönünden uygulamada bir uyumsuzluk nedeni olduğu anlaşılmaktadır.

Hassas bölgelerin tespiti de, Sivil Müdafaa Kanununun 85 sayılı Kanunla değişik 3. maddesiyle Milli Savunma Yüksek Kuruluna verilmektedir. Bu tespitin adı geçen kurula verilmesi kanımca gereksiz olduğu gibi, esasen bu kurul da 1961 Anayasasından sonra çıkan 129 sayılı Milli Güvenlik Kurulu Kanunu ile kaldırılmış bulunmaktadır. Ancak 129 sayılı Kanunda, yürürlükteki mevzuat ile Milli Savunma Yüksek Kuruluna verilmiş olan görevlerin Milli Güvenlik Kuruluna yürütüleceği hükmü de getirilmişti. Bu kanun da 1982 Anayasasından sonra çıkan 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve MGK Genel Sekreterliği Kanunu ile kaldırılmıştır. Ve bu (2945 sayılı) Kanunda ise, kaldırılan 129 sayılı Kanunda olduğu gibi, yürürlükteki mevzuatla Milli Savunma Yüksek Kuruluna verilmiş görevlerin Milli Güvenlik Kuruluna yürütüleceğine ilişkin bir hüküm de getirilmemiştir. Bu durumda hassas bölgelerin tespiti hususunda Milli Savunma Yüksek Kuruluna verilen görevin, kanımca işlerliği kalmamıştır.

Hazırlanan Tasarı'da; sivil savunma hizmet ve tedbirlerinin uygulanmasında; şehir, kasaba ve diğer mevkiilerin, hassas bölge olanlar ve olmayanlar gibi iki kategoriye ayrılması yerine, özellikle yatırım ve do-

natımlarda önem ve özelliklerine göre öncelik sırasına konulmaları şeklinde bir esas getirilmşti. Bu öncelik sırasının da, Genelkurmay Başkanlığı ve ilgili bakanlıkların görüşleri alınmak suretiyle İçişleri Bakanlığınca tespit edilmesi öngörölmüştü.

Sivil Savunma Görev, Yetki ve Sorumluluğı

Yürürlükteki Sivil Müdafaa Kanununda, hassas bölgelerde sivil savunmanın genel yönetim, eğitim, denetim ve koordinasyonunun sağlanmasından İçişleri Bakanlığının, il ve ilçelerde Vali ve Kaymakamların sorumlu oldukları belirtilmektedir (Mad. 3,5,21). Bu hükümler karşısında hassas olmıyan bölgelerdeki sivil savunma işlerinin yürütölmesinden İçişleri Bakanlığı ile Vali ve Kaymakamların sorumluluklarının bulunmadığı gibi bir anlam, veya buralardan hangi makamların sorumlu oldukları gibi bir soru çıkmaktadır. Bu belirsizlik, 1985 yılında çıkan 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun un İçişleri Bakanlığının görevlerini sıralıyan 2/h maddesindeki "Yurt sathında sivil savunma hizmetlerini yürötmek ve koordinasyonu sağlamak" hükmü ile yurt düzeyinde giderilmişse de il ve ilçeler yönünden yine sürmektedir.

Öte yandan Sivil Müdafaa Kanununda ilgili öteki bakanlık ve kuruluşlara ilişkin görev ve sorumluluklardan hiç söz edilmemiş olması da kanımca önemli bir eksikliktir. Gerçi kanunda, İçişleri Bakanlığında sivil savunma hizmet ve faaliyetlerinin yürütölmesi sırasında alınacak karar ve tedbirlerde diğeri bakanlıklarla işbirliği ve karşılıklı yardım hususlarının bir tüzükle tespitini öngören bir hüküm vardır (Mad. 4). Ve bu hüküm gereğince 1959 yılında "Sivil Müdafaa Vekâletler arası İşbirliği ve Karşılıklı Yardım Nizamnamesi" adı ile 4/11635 sayılı bir tüzük de çıkmıştır. Ancak kanundaki bu hüküm yeterli olmadığı gibi bu hükme dayanılarak çıkarılan tüzüğün de zaten zamanla çoğı hükümleri uygulanabilirliğini yitirmiştir.

Oysa yurt düzeyinde sivil savunmanın genel yönetim, denetim ve koordinasyonunun sağlanması İçişleri Bakanlığı üstünde olsa bile;

a — İmar planlarında ve yapılarda uygulanacak esaslar ve sığınaklar konusunda İmar İskân Bakanlığı ve yerel yönetimler,

b — Biyolojik, kimyasal ve nükleer savaş maddelerine karşı insan, hayvan ve bitkilerin, yiyecek ve içecek maddelerinin korunmalarında Sağlık, Tarım - Orman ve Köyışleri Bakanlıkları,

e — Sivil savunma eğitimleri bakımından M. Eğitim Bakanlığı,

d — Hava tehlikesi haberlerinin alınmasında ve yayılmasında PTT, TRT ve Meteoroloji Genel Müdürlüğü gibi..

çeşitli diğer bakanlık ve kuruluşların görev ve uzmanlık alanlarına giren hizmet ve tedbirler de vardır ki, sivil savunma bakımından bunların aksaksız yürütülmesi de çok önemlidir.

Hazırlanan Tasarı'da; İçişleri Bakanlığı ile birlikte ilgili öteki bakanlık ve kuruluşlara düşen görev ve sorumluluklar, vali ve kaymakamların görev, yetki ve sorumlulukları madde madde açıkça gösterilmiştir. Ayrıca ilgili bakanlıklar ve kuruluşlar, il ve ilçeler arası işbirliği ve yardımlaşma hususlarında da gereken hükümler getirilmiştir.

Sivil Savunma Bakımından İmar Planları ve Sığınaklar

Yürürlükteki Sivil Müdafaa Kanununda, sivil savunma bakımından şehir ve kasabaların imar planları ile önemli bina ve tesislerin yer ve şekillerinin seçilmesinde uygulanacak esasların ve her cins sığınak tipleri ve bunların nerelerde, ne suretle ve kimler tarafından yaptırılacağı gibi hususların bir tüzükle tespiti öngörülmekte, sığınak giderlerinin nasıl sağlanacağı hakkında da bazı hükümler bulunmaktadır (Mad. 15).

Bu madde gereğince 1959 yılında 4/11715 sayılı Kararname ile bir "Sivil Savunma Bakımından Şehir ve Kasaba Planları ile Mühim Bina ve Tesislerde Tatbik Olunacak Esaslar Hakkında Nizamname" çıkmıştır. Ancak bu tüzüğün ilk yıllardan sonra uygulanmakta olduğu söylenemez. Hatta bazı ilgililerce varlığının dahi bilinmediği söylenebilir.

Sığınaklara gelince; tüzüğün çıkarılmasından önce, kanun maddesindeki sığınakla ilgili hükümlerde bir değişiklik yapılması gerekli görülmüş, anımsadığıma göre 1960'lı yıllarda bu konuda bir değişiklik tasarısı da hazırlanarak Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmuştu. Ancak daha sonra tümü ile yeni bir Sivil Savunma Kanunu Tasarısı hazırlanmaya başlandığından ve sığınaklarla ilgili olarak getirilmesi düşünülen yeni hükümler de bu tasarıda yer alacağından değişiklik tasarısından vazgeçilmişti. Böylece şimdiye değin ne bu tasarılar ve ne de sığınak tüzüğü çıkabilmiş; ne de kanunun 15. maddesindeki "Belediyeler ve imar müdürlüklerince verilecek inşaat ruhsatlarında ve yapılacak inşaatlarda sözü geçen tüzük hükümlerinin uygulanması zorunludur." hükmü uygulanabilmiştir.

Hazırlanan Tasarı'da, bu boşluğun giderilmesi için, gerek imar planlarında uygulanacak esaslar ve gerek yapılması gereken sığınaklar hakkında daha açık ve uygulanabilir yeni hükümler getirilmiştir. (Aslında

bu hükümlerin yeri imar mevzuatı olmalıdır. Nitekim aşağıda da görüleceği gibi bu yöne gidilmeğe de başlanmıştır.

Sivil Savunma Kanunu Tasarısı bekleye dursun, sığınmak konusunda 1980’li yıllarda Sivil Savunma Kanunu dışında, yavaş da olsa şöyle bir gelişme başlamıştır:

1983 yılında çıkan Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki 180 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 1984 yılında çıkan 209 sayılı KHK ile eklenen Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğünün görevlerine ilişkin 12. maddesinde “Sivil savunma bakımından çeşitli harp silah ve vasıtalarının tesirlerine karşı hangi yer, tesis ve binalarda ne tip ve nitelikte sığınmak yapılacağına ilişkin esasları tespit etmek ve bu esasların belediye imar planlarına konulmasını sağlamak ve uygulamanın takibini yaptırmak” biçiminde bir fıkra da yer almıştır.

Öte yandan 1985 yılında çıkan 3194 sayılı İmar Kanununun 36. maddesinde de şöyle bir hüküm getirilmiştir : “Kapıcı dairesi ve sığınak ayrılması mecburiyeti olan binalarda bu dairelerin yönetmelikte belirtilen şart ve ölçüleri havi bulunmaları lazımdır. ... Nerelerde ve hangi binalarda kapıcı daireleri ve sığınak ayrılması gerektiği imar yönetmeliklerinde gösterilir.” Bu hükümde sözü edilen yönetmelik de kanunun yayımından üç yıl üç ay sonra 22.8.1988 günlü Resmi Gazetede yayınlanabilmiştir. Son kez 6.3.1991 günlü Resmi Gazetede de, bu yönetmeliğin bazı maddelerini değiştiren bir yönetmelik çıkmıştır. Bu yönetmelikle yapılan değişikliklerle binalarda sığınak yapma zorunluluğunun alt sınırı da, yönetmeliğin ilk şeklindeki 18 daireli konutlar yerine 8 daireli konutlardan, işyerlerinde veya hem konut ve hem işyeri olarak kullanılan yapılarda ise inşaat alanı 1500 m² yerine 800 m² olanlardan başlatılmaktadır.

Bu yönetmeliklerde sığınaklar konusunda mülki idare amirlerine de bazı görev ve yetkiler verilmektedir.

Sivil savunma bakımından, gerek imar planlarında uygulanacak esaslar ve gerek sığınaklar konusunda ihtiyaçlara ve gerçeklere en uygun ve uygulanabilir yasal düzenlemelerin getirilerek aksatılmadan yürütülmesinin önemi, sanıyorum körfez savaşı dolayısıyla bir kez daha anımsanmış oldu.

Sivil Savunma Kuvvetleri (Acil Kurtarma ve Yardım İşleri)

Sivil savunmanın en önemli hizmetlerinden biri olan, hava saldırılarına uğrayacak yerlerde yapılacak acil kurtarma ve yardım işlerinden

Sivil Müdafaa Kanununda hiç söz edilmez. Kanunda sadece bu işi yapacak olan teşkilatın adı "Sivil savunma mahalli kuvvetleri: a) Şehir ve kasaba sivil savunma teşkilleri, korunma kılavuzları, b) Resmi ve hususi müesseselerin sivil savunma teşkillерinden ibarettir." verilmekle yetinilmiştir. (85 sayılı Kanunla değişik Mad. 33)

Bu nedenle sivil savunma mahalli kuvvetlerinin kuruluş ve görevleri ile yani kurtarma ve yardım işleriyle ilgili hüküm ve esasların tümünün tüzükle düzenlenmesi yoluna gidilmiştir ki, kanunun yerini tutamadığı açıktır. Bilindiği gibi bu kuvvetler, tüzükle getirilen düzenlemelere göre genellikle askerlik çağı dışı vatandaşlardan seçilen yükümlülerle "Sivil savunma teşkilleri" olarak barışta kurulmakta, gerektiğinde göreve çağırılmak üzere eğitim ve donatımları yapılmaktadır.

Kanunun Teşkilat bölümünde merkez teşkilatı arasında, yine kuruluş ve görevlerine değinilmeksizin bir de "Seyyar Kollar" adı geçmektedir ki, şimdiye dek böyle bir kuruluş da olmamıştır. Ancak 1986 yılından bu yana, Silahlı Kuvvetler ihtiyacından fazla gelen askerlik yükümlülerinin çeşitli kamu kuruluşlarında çalıştırılmalarını öngören Askerlik Kanununun 3801 sayılı Kanunla değişik 10. maddesi gereğince sivil savunma hizmetlerinde çalıştırılmak üzere verilen askerlik yükümlülerinden merkezde ortalama 200 kişilik bir sivil savunma birliği kurulmuş bulunmaktadır.

Hazırlanan Tasarı'da; sivil savunmada önemli bir yeri ve görevi bulunan sivil savunma teşkillерinin daha dinamik ve güçlü bir düzeye getirilmesi, dolayısıyla gerek afetlerde ve gerek hava saldırıları sonrasında yapılacak acil kurtarma ve yardım işlerinin daha verimli ve başarılı bir biçimde yürütülebilmesi için, gerek vatandaşlardan, gerek askerlik ihtiyaç fazlası yükümlülerden ve gerek olanakları elverişli mevcut örgütlerden oluşturulmak üzere, kuruluş, görev, eğitim ve donatımları ile ilgili esaslar kanunla getirilmek istenmişti. Ayrıca belirli bölgesel merkezlerde, sağlanacak kadrolarla ve askerlik ihtiyaç fazlası yükümlülerden de yararlanılmak suretiyle, özel olarak eğitilmiş ve donatılmış Sivil Savunma Çekirdek Birlikleri kurulması öngörülmüştü.

Hazırlanan Tasarı, afetlerdeki acil kurtarma ve yardım işleri de tümü ile sivil savunma kanunu ve kapsamı içine alınacağına göre düzenlenmişti. Ancak bu konuda Bayındırlık Bakanlığı ile tam bir anlaşma sağlanamadığından, konunun Bakanlar Kurulunun görüşüne sunulması düşünülmüştü.

Eğitim ve Donatım

Eğitim: Yürürlükteki Sivil Müdafaa Kanununda özetle; İçişleri Bakanlığının sivil savunma eğitimleri için gereken kurum ve kursları aç-

mağa, gerekli görülen kamu personelini bu kurslara tabi tutmağa, denemeler, tatbikatlar ve yayınlar yapmaya, kurs ve staj için dış ülkelere personel göndermeğe, dışarıdan uzman getirtmeğe yetkili bulunduğu, sivil savunma teşkilleri yükümlülerden ve halkın çağırıldıkları eğitimlere katılmak zorunda oldukları gibi hükümler yer almaktadır (Mad. 23).

Hazırlanan Tasarıda; bu hükümler daha geliştirilmiş olmakla birlikte, ilk ve orta öğretim kurumlarında ve yüksek eğitim kurumlarındaki ilgili dallarda sivil savunma öğretiminin de yapılması, eğitimlere katılanların eğitim süresince ilgili kurum ve kuruluşlardaki özlük haklarının korunması, eğitimlerin gerektirdiği personel giderlerinin ne suretle sağlanacağı gibi hususlara da yer verilmişti.

Donatım: Yürürlükteki kanunda, sadece sivil savunma hizmet ve faaliyetleri için gerekli araç ve gereçlerin cins ve miktarları ile kullanma yerlerinin, tanınma işaret ve kıyafetlerinin tüzükle tespiti öngörülmekle yetinilmiştir. (Md. 30).

Hazırlanan Tasarıda; Sivil savunma hizmet ve faaliyetleri için gerekli araç, gereç işaret ve kıyafetleri sağlamakla, ilgili idare, işletme, kurum ve kuruluşların yükümlü oldukları da belirtilmiş, sivil savunma birliklerinde helikopter ve telsiz cihazlarının da bulundurulması öngörülmüştür.

Sivil Savunma Yükümlülükleri

Sivil Müdafaa Kanunu ile 16 - 65 yaşlarındaki bütün vatandaşlar sivil savunma teşkilatındaki verilecek görevleri yapmakla yükümlü tutulmuştur (Mad. 13). Bu yükümlülüğün usul ve esasları ise kanunda öngörüldüğü üzere tüzükle tespit edilmiştir. (6/3150 sayılı 1. Tüzük Mad. 2-24). Oysa ki Anayasa'nın 72. maddesi kapsamına giren bu yükümlülüğün ne suretle yerine getirileceğinin kanunla düzenlenmesi gerekmektedir.

Yine Sivil Müdafaa Kanunu ile Vali ve Kaymakamlara gereken durumlarda bedeli, ücreti veya kirası gibi karşılıkları sonradan da ödenmek üzere Sivil savunma hizmet ve faaliyetleri için gerekli görülecek her türlü araç, gereç, mal ve maddelere el koyma, acil satın almaları yapma ve yaptırma yetkisi verilmektedir ki, bu yetkide de bir yükümlülük uygulaması vardır (Mad. 41). Anayasanın 122. maddesinin sonndan bir önceki fıkrası gereğince bu yükümlülüğün de kanunla düzenlenmesi gerekir. Bu konuda 7126 sayılı Kanundaki hüküm ise sadece bir yetki hükmüdür. El koyma ve satın alma ile yani yükümlülüğün uygulanması ile ilgili usul ve esaslar tüzükle düzenlenmiş bulunmaktadır (6/3150 sayılı 2. Tüzük Mad. 105-110).

Kanunda çalışma ve para yükümlülüğüne ise hiç değinilmemiştir. Oysa ki bir savaş halinde Sivil savunma hizmetleri için bu yükümlülüklerin de uygulanması gerekebilir.

Hazırlanan Tasarı'da; sivil savunma hizmet ve faaliyetleri için gerek kişisel yükümlülüğün ve gerek çalışma, mal ve para yükümlülüklerinin uygulanmaları hususlarında gereken düzenlemeler getirilmiştir.

Yağından Korunma Teşkilat ve Tedbirleri Ve Koruyucu

Diğer Tedbirler

Yağından Korunma: Sivil Müdafaa Kanununda; sivil savunma teşkilat ve tedbirleri arasında önemli görevi ve yeri bulunan şehir, kasaba ve kurum itfaiye örgütlerinin kuruluşları, eğitim ve donatımları ve buralarda gerek yangınlara ve gerek hava saldırılarının diğer etkilerine karşı gereken korunma tedbirlerinin alınmaları hususunda her hangi bir hüküm getirilmemiştir. 1985 yılında çıkan 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanunun 12/h maddesinde Sivil Savunma Genel Müdürlüğüne "Yangınlardan korunma ve önleme tedbirlerini, itfaiye teşkillerinin standartlarını tespit etmek, personeli eğitmek, teşkilleri denetlemek ve koordinasyonu sağlamak" görevi verilmekte ise de, belediyelerin ve ilgili kurum ve kuruluşların bu teşkilat ve tedbirleri ve ne ölçüde gerçekleştirmekle görevli ve sorumlu olduklarını öngören yeterli bir kanun hükmü bulunmamaktadır.

1930 tarihli Belediye Kanununun 15. maddesinin 22. fıkrasındaki bilinen hüküm, günümüz koşulları ve gelişmeleri karşısında çok ilkel kalmıştır.

Hazırlanan Tasarı'da; şehir ve kasabalarda ve gereken kurum ve kuruluşlarda itfaiye örgütlerinin kuruluşu, eğitim ve donatımları ve yangınlara karşı gerekli tedbirlerin alınması zorunluluğunu öngören hükümler de konulmuştur.

Koruyucu Diğer Tedbirler: Yine hazırlanan Tasarı'da; gerektiğinde ışıkların söndürülmesi ve karartılması, önemli üretim, iletişim, ulaştırma, enerji gibi önemli tesislerin, mal ve maddelerin ve binaların yangınlarla birlikte hava saldırılarının her türlü etkilerine karşı korunmaları, gerekenlerin yedeklenmeleri için tedbirler alınması, açılış izinleri verilmesi gereken yerlere verilecek izinlerde ve yapılacak denetimlerde bu tedbirlerin de aranması belirtilmiş; ve bu tedbirleri uygulamakla görevli ve sorumlular da gösterilmiştir.

Yukarıda değinilen tedbirlerden kimileri tüzüklerde yer almakta ise de, esas hükümler kanunla getirildikten sonra tüzük veya yönetmeliklerde ayrıntıları gösterilmelidir.

Malî Hükümler

Yürürlükteki Sivil Müdafaa Kanunu ile “Memlekete şamil sivil savunma hizmetlerinin tedviri ve eğitim, tesis, vasıta, ilaç, malzeme ve teçhizat ve sair ihtiyaç maddeleri karşılığı olmak üzere” bir (Sivil Savunma Fonu) kurulmuş bulunmaktadır. Bu fona bazı kaynaklar yanında Devlet bütçesinden de adi gelirlerinin binde biri oranında bir para ödenmesi gerekmektedir (Mad. 36,37). Uygulamada ise, bu hüküm her yıl Bütçe Kanunları ile ertelenerek, vergi gelirlerinin yüzbinlerde birinden daha az ödenek konulmaktadır.

Hazırlanan Tasarı'da; Devletin millî güvenlikle ilgili temel hizmetlerinden biri olan yurda şamil sivil savunma hizmet ve faaliyetlerinin gerektirdiği temel giderlerin de ilke olarak genel bütçe içinde yer almasının daha uygun olacağı, dolayısıyla sivil savunma bütçesinin de Türkiye Büyük Millet Meclisinde görülmesi ve tartışılması suretiyle sivil savunma konusunun yasama ve yürütme organlarında, hatta kamuoyunda daha iyi değerlendirilmesi ve tanınması bakımından da yararlı olabileceği düşünülmüştü.

Bu düşünceden gidilerek hazırlanan Tasarı'da; bu kanun gereğince genel, katma ve özel bütçeli idarelerle diğer kamu kuruluşlarınca yapılacak sivil savunma hizmet ve faaliyetlerinin gerektirdiği giderler için her yıl bütçelerine yeteri kadar ödenek konulmasını, özel kurum ve kuruluşların giderlerinin de her yıl kendi ayıracakları paralarla karşılanmasını, Sivil Savunma İdaresi bütçesine konulacak ödeneklerden mahalli idarelere ait itfaiye örgütlerinin donatımlarına da yardım yapılmasını öngören hükümler getirilmiştir.

Ayrıca gerek afetlerde ve gerek hava saldırıları sonralarında yapılacak acil kurtarma ve yardım işlerinde kullanılmak üzere de bir (Acil Kurtarma ve Yardım Fonu) kurulması öngörülmüş, bu fonun kaynakları, toplama ve harcama usulleri de gösterilmiştir.

Kanundaki Bazı Tutarsızlıklar ve Boşluklar

Sivil Müdafaa Kanununun 13,14,49 ve 51. gibi bazı maddelerinde aynı amaçla “Sivil savunma hizmet teşkilatı”, “Sivil savunma hizmet kolları”, “Sivil müdafaa mahalli hizmetleri”, “Sivil müdafaa yardımcı hizmet teşkilatı” gibi değişik deyimler kullanılmaktadır.

Yine Kanunun 5. maddesinde "Mülki idare amirleri... kendi mülki hudutları içindeki hassas bölgelerde, 21. maddesinde ise "Hassas bölgeler içinde bulunan il ve ilçelerin vali ve kaymakamları" denilmekte, yani bir maddede hassas bölgelerin il ve ilçeler içinde, öteki maddede ise il ve ilçelerin hassas bölgeler içinde bulundukları gibi biri birleriyle çelişen ibareler kullanılmaktadır.

1965 yılında çıkan 655 sayılı Kanunla Sivil Müdafaa Kanununun değişik 33. maddesinin (ç) fıkrasındaki ilgili kuruluşlarca sivil savunma fonu için ayrılacak ödeneklerin ödeme zamanlarını ve (ç) fıkrasındaki kuruluşlarca ayrılması gereken ödeneklerin ayrılmaması halinde yetkili makamlar tarafından doğrudan konulmaları hakkındaki hükmü içeren bendin de kaldırılması nedeniyle meydana gelen boşluk da şimdiye dek doldurulmamıştır. Dolayısıyla Kanunun 46. maddesindeki gecikme cezası hükmünün de dayanağı kalmamış olmaktadır.

Öte yandan kanunda fon paralarının ve bu paralarla alınan malların Devlet malı gibi sayılacağına ilişkin bir hükmün bulunmaması da bir eksiklik oluşturmaktadır.

Hazırlanan Tasarı ile Sivil Müdafaa Kanunu yenileneceğine göre yukarıdaki aksaklıklar ve boşluklar da kalmamış olacaktı.

SONUÇ

Yukarıdaki açıklamalardan, yürürlükteki Sivil Müdafaa Kanununun çok yetersiz olduğu, yeterli hale getirilmesi için sivil savunmanın tanımından başlanarak birçok yenilikler, değişiklikler ve ekler yapılması gerektiği, sanıyorum anlaşılmış olacaktır.

Zaten 60 maddelik bu kanunun; yürürlüğe girdikten bir yıl sonra çıkan 85, 107, 139 ve 219 sayılı Kanunlarla (bazıları ikinci kez olmak üzere) 40 maddesi değişmiş, yeni bazı maddeler eklenmiş, eklenen maddelerin kimileri sonradan kaldırılmış, Teşkilat bölümündeki 34. ve 35. maddelerle 107 sayılı Kanunla değişen 85 sayılı Kanunun ek 2. maddesinin (b) ve (c) fıkraları kısmen veya tamamen uygulanabilirliğini yitirmiştir. Esasen teşkilat ve personel konuları, ilgili teşkilat kanunları ile ayrıca düzenlenmekte olduğundan bu kanunda yeri de kalmamıştır.

Bu bakımlardan Sivil Savunma Kanununun yeterli hale getirilmesi için yeni baştan düzenlenmesine gerek duyulduğu içindir ki, bu yazıda sözü edilen ve başlıca esasları anlatılan Tasarı hazırlanmıştı. Bu Tasarı'dan sonra da yıllar geçtiğine göre bu süre içindeki deneyimlerin de

değerlendirilmesi suretiyle daha iyi bir Tasarı hazırlanabilir. Bu arada afetlerdeki acil kurtarma ve yardım işleri ve malî hükümlerle ilgili olarak söz konusu Tasandaki yukarıda belirtilen düzenlemelerin de yeniden gözden geçirilmesi ve değerlendirilmesi gerekebilir. Doğaldır ki hazırlanacak tasarıda, bu yazıda belirtilen hususlar dışında gerekli görülen başka hususlarla ilgili düzenlemeler de yer alacaktır.

Şu bir gerçektir ki, normal zamanlarda, güncel olmıyan sivil savunma işleri güncel işler yanında geri planda kalmaktadır. Sivil Savunma'nın güncelliği ise ancak savaş tehlikesinin belirmesi ile başlar ki, o zaman da bazı önemli tedbirlerde çok geç kalınmış, vakit geçirilmiş olur. Örneğin sirenler, sığınaklar, gereken araç ve gereçlerin sağlanması gibi bazı işler ancak uzun barış yılları boyunca dikkate alınmakla gerçekleştirilebilir.

Bu düşüncelerdir ki, elli yıllık sivil savunmacı olarak, sivil savunma işlerinin, yurt savunmasındaki yeri ve önemi ile orantılı bir şekilde yeni bir kanunla derli toplu, yeterli ve etkili bir biçimde düzenlenmesine çok ihtiyaç bulunduğu, böyle bir kanunun uygulayıcılara da güç kazandıracığı kanısı taşımaktayım.

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE İNSANGÜCÜ PLANLAMASI UYGULAMALARI

M. Kemal ÖKTEM
TODAİE Asistanı

BÖLÜM I.

GİRİŞ

Türk Kamu yönetiminde en önemli ve değerli unsurların başında gelen insangücü kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanımının sağlanmasıyla, hem kamu yönetimimizin hedeflerine varması kolaylaşacak, hem de kamu personelinin moral ve motivasyonu artacaktır. Böylesi kazançların elde edilmesine insangücü planlamasının katkısını vurgulamayı ve kamu kesiminde insangücü planlamasının bir kesitini vermeyi amaçlayan bu çalışmada mirengi noktası bu yaklaşım olmuştur.

A. ÇALIŞMANIN KONUSU VE KAPSAMI

Anayasamız; ekonomik, toplumsal ve kültürel kalkınmayı, dengeli ve uyumlu gelişmeyi, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirmesini yaparak verimli biçimde kullanılmasını planlamayı ve gerekli örgütü kurmayı Devletin bir görevi saymış, kaynakların verimli kullanılmasının hedef alınmasını öngörmüştür (md. 166). Ulusun ve ülkenin gereksinimlerine uygun nitelikli insangücü yetiştirmek görevi üniversitelere verilmiştir (md. 130). Ayrıca öğretim elemanlarının yetiştirilmesi için planlama yapmak Yükseköğretim Kurulunun görevleri arasında sayılmıştır (md. 131). Ancak, bu genel çerçeve içerisinde, kamu kesiminde insangücü planlamasına özel olarak değinilmemiş, kamu hizmeti görevlilerine ilişkin hükümde, Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asıl ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği, bunlara ilişkin konuların yasayla düzenleneceği belirtilmiştir (md. 128).

İlgili yasal düzenlemelerde, insangücü planlaması konusu yeniden Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki 3046 sayılı Yasay-

la¹ gündeme gelmiş ve bu görev Personel Birimlerine verilmiş (md. 30); aynı yıl içerisinde çıkarılan 243 sayılı yasa gücünde kararname² ile memurların atanmalarına ilişkin bir yönetmeliğin Devlet Personel Başkanlığı (DPB) tarafından hazırlanması öngörülmüştür (md. 13). Kamu kurumlarının atama yapacakları personeli için bu yönetmelik doğrultusunda DPB'nın görüşünü alarak bir personel ve atama planı (insangücü planı ve kariyer planlaması anlatılmak istenmektedir) hazırlayacakları hükme bağlanmıştır. Ancak söz konusu yönetmelik henüz hazırlanmadığından, kuramların personel ve atama planı yapmaları hükmü uygulamaya geçememiştir. Buna karşın, insangücü planlamasını personel birimlerinin görevleri arasında sayan yasa hükmünün bağlayıcılığı tamdır.

Yasaya göre, insangücü planlaması ve personel politikasıyla ilgili çalışma yapmak, personel sisteminin geliştirilmesiyle ilgili önerilerde bulunmak, personelin atama, özlük, emeklilik ve benzeri işlemlerini yürütmek, eğitim dairesi olmaması durumunda eğitim planı hazırlamak, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim planlarını düzenlemek ve uygulamak olarak görevleri belirtilen personel birimleri, günlük işlemlere ağırlık vermesi ve yoğunlukla personelin özlük işleriyle meşgul olmasından dolayı planlama çalışmalarına gereğince eğilemediği için bu görevleri yerine getirememektedir.

1964 yılından bu yana, kamu kuruluşlarında görev niteliklerinin ve personel gereksiniminin yeniden saptanması, kuramların insangücü planlaması yapmalarının sağlanması sorumluluğu DPB'na verilmiştir.³ Kamu kesiminde insangücü gereksiniminin tespiti ise Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) yetkisine bırakılmıştır.⁴ Oysa, konuyu kendisi ile ilişkili görmeyen DPB'nın⁵ günümüzde insangücü planlamasına ilişkin görevi yasal açıdan yürürlüktedir.⁶ Öte yandan uygulamada Maliye ve Güm

1 Kanun No. 3046, Kabul Tarihi: 27.9.1984, R.G.: 9.10.1984/ 18540.

2 Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK. Karar Sayısı: 243, R.G.: 12.12.1984 / 18603.

3 DPT, 1964 Yılı İcra Planı, No. 574; 1970 Yılı İcra Planı, No. 402.

4 Nabi Dinçer - Turan Ersoy, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Tavsiyelerinin Uygulama Durumunu Değerlendirme Araştırması, Ankara: TODAİE, 1974, s. 6.

5 Birgül Güler. "Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme II", Amme İdaresi Dergisi, C.21, S. 2, Haziran 1988, s. 64.

6 Bkz. DPB'nin ana hizmet birimlerinin başında, insangücü planlamasını yapmakla görevli "Kadro ve Kamu Görevlileri Dairesi Başkanlığı"nın gösteren 8.6.1984 gün, 217-sayılı KHK, R.G.: 18.8.1984 / 18435 - EK.

rük Bakanlığı fiilen bu konuda söz sahibi ve yetkili durumdadır.⁷ Bu görev ikilemesi görev boşluğuna yol açmakta, personel planlamasının merkezi boyutu tam anlamıyla gerçekleşmemektedir. Şüphesiz, Türk kamu kesiminde genelde karşılaşılan sorunlar, aksaklıklar ve eksikliklerin de bunda payı bulunmaktadır.

1. İnsangücü Planlamasının Önemi

Toplum düzeninin sürdürülmesi, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi, ülkenin toplumsal ve ekonomik gelişmesinin sağlanması görevlerini üstlenen Devletin artan görevlerine paralel olarak istihdam ettiği personelinin sayısı artmakta ve niteliği değişmektedir.⁸ Sürekli çeşitlenen ve giderek karmaşıklaşan devlet görevlerinin gereği gibi yerine getirilmesi, devlet kadrolarını dolduran personelin niteliğine bağlıdır. Bir bakıma kamu personelinin nitelik ve niceliği bir ülkenin kamu yönetiminin düzeyini belirlemektedir.⁹ Bu nedenle, kamu yönetimini geliştirme ve iyileştirme çabalarının odağını kamu görevlileri oluşturmaktadır.¹⁰

İçinde bulunduğumuz ekonomik ortamda, ulusal kaynakların önemli miktarı kamu kesiminde alınan kararlara göre kullanılmaktadır. Sınırlı ulusal kaynaklar, artan ihtiyaç ve talepleri karşılayamadığından, kamu harcamalarının ve kamu hizmetinin hacmi ile maliyetinin azaltılması yönünde istemler gündeme gelmekte; Hükümetler kamu yönetiminin iyileştirilmesine ve kamu kesiminin yeniden düzenlenmesine ilişkin faaliyetleri başlatmaktadır.¹¹ İnsangücünün rasyonel kullanımı da bu aşamada önem kazanmaktadır. Çünkü teknolojiyle birlikte verimi belirleyen insangücü, toplumsal ve ekonomik kalkınmanın başlıca unsurlarından biridir. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde hem yetişmiş insangücü, hem de insangücünü yetiştirme kaynaklarının sınırlı oluşu, bunların en iyi biçimde kullanımını gerektirmektedir.¹²

7 DPB'nin işlevini yitirmiş olduğunu, Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın personel sorunlarına müdahale ederek, bir merkezi personel organı durumuna geldiğini bildiren rapor için bkz. Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Komisyonu, Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1982, s. 34.

8 Nuri Tortop, Kamu Personel Yönetimi, Bilim Kitap, Ankara, s. 17.

9 T. Ergün - A. Polatoğlu, Kamu Yönetimine Giriş, (3. B.) TODAİE, Ankara, 1983, s. 287.

10 Oya Çitçi, "Türkiye'de Kamu Görevlilerinin Sayısal Görünümü", Amme İdaresi Dergisi, C.21, S. 3, Eylül 1988, s. 39.

11 Colm O'Nuallain, "Yöneticilerin Üst Düzey Görevlere Hazırlanması", Amire idaresi Dergisi, (Çev. K. Öktem), C.21, S.3, Eylül 1988, s.24.

12 Enver Ergun, "İnsangücü Planlaması", Eğitim Yöneticileri Semineri, DPD, Ankara, 1967, s. 54-55.

2. İnsangücü Planlamasının Tanımı

Planlama bir temel yönetim faaliyetidir. Amaç-araç ve sonuç arasındaki ilişkiyi görmeye yardımcı olur. Bu açıdan işgücü kaynaklarının verimli kullanılması ve potansiyel ihtiyacın karşılanması için bir plan gerekir. İnsangücü planlaması, kamu kurum ve kuruluşlarının amaçları doğrultusunda insangücünden en etkin ve verimli biçimde yararlanmak için gerekli insangücü politikalarını formüle etmek şeklinde tanımlanabilir.¹³ İnsan kaynaklarının verimli kullanımı için geliştirilmesi amaçlandığından ¹⁴ insangücünün verimliliğine ve kuruluşun performansına katkısı vurgulanmaktadır, insangücü planlaması ile, insangücü kaynaklarının en iyi biçimde kullanımını sağlamak üzere, günlük önlemleri aşan, uzun dönemde yeterli sayı ve nitelikte personelin gereken zamanda (uygun yer, zaman ve yetenekte işgücü) bulundurulması mümkün olabilir.¹⁵ Kamu kesiminde insangücü planlaması, işlevsel bir personel yönetimi sistemi kurulmasında temel bir adımdır, işe alma, yükseltme, hizmetiçi eğitim gibi personel konularının sağlıklı yürütülmesi, sistemli insangücü planlamasının yapılmasına bağlıdır. Zira ekonomik ve sosyal kalkınmanın sağlanmasında temel araç, kamu hizmetlerinin uygun maliyetle yerine getirilmesini gerçekleştirebilecek yetişmiş personeli istihdam ve muhafaza eden bir personel sistemidir.

Personelin maliyeti ve ihtiyacın tahmini uzun dönemli planları hem etkileyip hem de onlardan etkilendiğinden, insangücü planlaması, kuruluşun planlama ve bütçeleme faaliyetinin tamamlayıcı bir bölümüdür, insangücü planlaması üç temel aşamayı içerir:¹⁶ insangücü talebinin tahmini, insangücü arzının tahmini ve insangücü politikalarının formüle edilmesi.

İnsangücü talebinin tahmini, kuruluşun amaçlarına dayandırılmaktadır (örneğin, hizmet verilecek kesim, hizmetin etkinlik düzeyi, çıktı miktarı, planlanan diğer hizmetler v.b.). İş ölçümü, bütçeleme, istatistiksel analizler gibi teknikler kullanılır, insangücü kullanımının kalıplan da bu aşamada incelenebilir.

13 Ömer Saatçioğlu, "İnsangücü Planlaması ve Verimliliğe Etkisi", ORHİM, Verimliliği Artırmada İnsangücü Planlaması ve Bilgisayar Kullanımı, (Seminer 16-19 Mayıs 1986), İstanbul, 1987, s. 35.

14 L. Richter, "Manpower Planning in Developing Countries : Changing Approaches and Emphases", International Labour Review, C. 122, Nov. - Dec. 1984, s. 6.

15 Cahit Tutum, Personel Yönetimi, TODAİE, Ankara, 1979, s. 97.

16 M. K. Kanijo, "Sectoral Manpower Planning", Manpower Research Material, New Delhi: Institute of Applied Manpower Research, 1986.

İnsangücü arzının tahmininde önemli bir çalışma, mevcut personel stoğundan karşılanacak işgücü arzının tahmini olmaktadır. Bu "içeriden arzın planlanması" farklı birimlerde istihdam edilen personelin sayısını belirleyen değişkenleri içeren bir işgücü modeli oluşturmayı gerektirmektedir. Bu değişkenler, mevcut personel sayısı, yeni işe alımların hangi düzeylerde yapılacağı, personelin % kaçının terfi edeceğine dair oranlar, nakiller vb. farklı türde personel kayıplarıdır. İçerden arzın planlanması, şimdiki gelişmeler ve politikaların mevcut personel sayısı üzerinde zamanla yapacağı etkileri tahmin etmeye yöneliktir.

İnsangücü politikalarının formüle edilmesi, öngörülen arz ve talep arasındaki açığı kapatmayı amaçlamaktadır. Bunlar, işe alma, işten çıkarma, yeni işler için eğitime, başka birimlerde görevlendirme, erken emeklilik gibi tahmin edilen insangücü ihtiyaçlarını karşılamayı hedefleyen politikalar¹⁷.

Kısaca belirtmek gerekirse, insangücü ihtiyaçlarının tahmini gelecekteki arz ve talebin tahminine ilişkindir. insangücü politikaları ise insangücünün geliştirilmesi ve kullanımıyla ilgilidir. insangücünün geliştirilmesi bilgi ve beceri kazandırılması konusunu ele alır. Bu aşamada eğitim önemli rol oynar. insangücünün kullanımı da yerinde istihdamı, personelin niteliklerine uygun işlerde görevlendirilmesini içermektedir. Böylelikle insangücü kaynaklarının verimli kullanımı mümkün olabilir.

3. Araştırmanın Konusu

Türk Kamu yönetiminde, 1984 tarih ve 3046 sayılı Kanunun açık hükmü, Bakanlıklar ve bağlı kuruluşların personel birimlerini (Genel Müdürlük veya Daire Başkanlıklarını) insangücü planlaması yapmakla görevlendirmiştir. Ancak, bu konudaki çalışmaların hangi aşamada olduğuna dair kapsamlı incelemeler bulunmamaktadır.

Bu araştırmanın konusu Türk kamu kesiminde insangücü planlaması ile ilgili bir değerlendirme vermektir. Böylece bu alanda az da olsa bir katkıda bulunulması amaçlanmıştır. Kamu kesiminde insangücü planlamasının önemi ve gereğini dikkate alarak, konu üzerindeki çalışmaların Bakanlıklar ve bağlı kuruluşlardaki genel görünümünün ortaya konması, kamu yönetiminde insangücü planlaması yapılması ve gerçekleştirilmesine ilişkin uygulamanın belirtilmesi, kamu personel yönetimi ile ilgili veriler sağlayacaktır.

17 H. Mallock, "Evaluating Strategies on a Cost-Based Manpower Planning Model", Personnel Review, C.17, S. 3, 1988, s. 22-28.

B. ÇALIŞMANIN AMAÇLARI

Çalışmada ulaşılmak istenen amaçlar şunlardır:

- 1) Personel yöneticilerinin uygulamada benimsedikleri insangücü planlaması çalışmalarını kuramsal çözümlemeler açısından değerlendirmek;
- 2) Personel yöneticilerinin insangücü planlamasına yaklaşımlarında belirli bir bütünlük ve iç tutarlılığın olup olmadığını saptamak; ve
- 3) Kamu kesiminde insangücü planlaması çalışmalarının genel nitelikli sorunlarını ortaya koyarak muhtemel çözüm yolları önermektir.

C. ÇALIŞMANIN YÖNTEMİ

Çalışmada uygulanan temel yöntem ampirik alan araştırmasıdır. Burada, tam sayım yöntemiyle belirlenen 14 Bakanlık ve 34 bağlı kuruluş (toplam 48 Kamu Kuruluşu)'da soru kağıdı uygulamasıyla elde edilen bulgular çözümlenmekte ve değerlendirilmektedir.

D. ÇALIŞMANIN PLANI

Çalışma Giriş Bölümü; Araştırma; Sonuç ve öneriler olmak üzere üç bölümden oluşmaktadır.

Bölüm II ampirik (görgül) alan araştırmasına ayrılmıştır. Yanıt alınan 35 kamu kuruluşunda insangücü planlaması çalışmalarının durumunu ortaya koyabilmek açısından personelin verimli istihdamı, personel yöneticilerinin konuya duyarlılığı, bu görevi yerine getirecek kadro, insangücü planlamasına temel oluşturacak çalışmalar, personelin temini, eğitimi, işten ayrılması sorunları araştırılmaktadır.

Çalışma inceleme sonuçlarından elde edilen bulguların çözümlendiği ve bazı önerilerin geliştirildiği Bölüm III ile sona ermektedir.

BÖLÜM II.

ARAŞTIRMA

GİRİŞ

Bu bölümde, Bakanlık ve Bağlı Kuruluşların personel birimleri yöneticileri üzerinde gerçekleştirdiğimiz araştırmamızın konusu, sorulan, yöntemi, varsayımları, evreni, veri toplama yolları, bulguları, bulguların değerlendirilmesi ve yorumlanması yer alacaktır.

A. ARAŞTIRMANIN KONUSU

Araştırmamızın konusu, Türk kamu kesiminde insangücü planlaması ile ilgili bir değerlendirme vermektir. Bakanlıklar ve bağlı kuruluşların personel birimleri (Genel Müdürlük veya Daire Başkanlıkları) yasa hükmüyle (Bakanlıkların kuruluş usul ve esaslarını düzenleyen 1984 tarih ve 3046 sayılı Yasa) insangücü planlaması yapmakla görevlendirilmiştir.

Bu konudaki çalışmaların Bakanlıklar ve bağlı kuruluşlardaki genel görünümünü ortaya koymak, sorunları saptamak, elde edilecek bulgulara dayanarak, kamu yönetiminde insangücü planlaması yapılması ve gerçekleştirilmesine yönelik kimi önerilerde bulunmak, çalışmamızın kapsamı içerisinde burada sayılabilir. Bu amaçla (14) Bakanlık ve (34) bağlı kuruluş personel birimi yöneticisine soru kağıdı gönderilmiştir. Yanıt alma oram yaklaşık % 73 olmuştur (35 kuruluş).

1. Araştırmının Soruları

Araştırmının temel sorusu, Türk kamu yönetiminde insangücü planlaması çalışmalarına neden gereği gibi ağırlık verilmediği hususudur. Bu temel soruyu cevaplamak için bilgi toplama ihtiyacını duyduk. Personelin en verimli biçimde istihdam edilip edilmediğini, personel birimi yöneticilerinin konuya duyarlılığını, personel birimlerinde bu görevi yerine getirebilecek uzman kadronun bulunup bulunmadığını, iş ve personel analizleri yapılarak insangücü planlamasına temel oluşturulup oluşturulmadığını saptamak gerekmektedir. Böylelikle, personel yönetimi sisteminin geliştirilmesi ve insan kaynaklarının verimli kullanımının sağlanması için yapılması gereken insangücü planlamasının ne ölçüde başarıyla yerine getirildiğini teşhis etmek mümkün olacaktır.

Ulaşabildiğimiz kaynakların değerlendirmesinden çıkardığımız sonuçlara göre Türk kamu kesiminin tümünü kapsayacak şekilde konuyla ilgili bir araştırma yapılmamıştır. Bu durum, insangücü planlaması çalışmaları, bunun verimliliğe olan etkisi ve hizmet kesimindeki personelin verimliliğini ölçmede kullanılabilecek standartların tesbitinde çeşitli güçlükler çıkarmıştır. Dolayısıyla çalışmamızda bu sınırlılıkları gözönüne alarak, araştırma yöntemini buna göre belirledik ve soru kağıdının hazırlanması ve sonuçların analizini bu çerçevede gerçekleştirdik,

2. Araştırmının Yöntemi

Çalışmamızda ikili bir yöntem ele alınmıştır:

1) Kamu kesiminde insangücü planlaması üzerine yazılan literatür taranmış ve kütüphane araştırması yapılmıştır.

2) Edinilen ipuçları ve buna dayanarak hazırlanan soru kağıdıyla yapılan alan araştırması, yöntem olarak benimsenmiştir.

Alan araştırmasıyla elde edilen bulgular araştırmanın verilerini sağlamıştır. Alan araştırması, durumu tespit etmek ve yapılması muhtemel çalışmalar üzerine görüş elde etmek için (48) kamu kuruluşunda gerçekleştirilmiştir. Soru kağıdı postalanmış ve doldurulmuş soru kağıtlarının posta ile geri yollanması istenmiştir.

Soru kağıdıyla toplanan bilgilerin, basit yüzde hesaplarına dayalı betimleyici (descriptive) bir yöntemle analizi yapılmıştır.

Araştırmada kullanılan soru kağıdı, (20) sorudan oluşmaktadır. İlk (7) soru kişisel bilgileri içermektedir. Görev unvanı, kamu-özel kesimde hizmet yılı, personel birimi yöneticisi olarak kuruluşunda/başka kuruluşlarda çalışma süresi, eğitim durumu, personel planlaması kavramından ne anlaşıldığı, yurtiçinde/yurtdışında ilgili eğitim görme durumu, bu konudaki çalışmalara katılma düzeyi sorulmaktadır.

İnsangücü planlamasında uzman personelin durumu; personel kayıtlarının tutulması; çalışma başarısını etkileyen faktörler; iş analizi, reorganizasyon, iş ölçümü, görev tanımı, iş dağıtımı, kadro sayısına ilişkin çalışmaların yapılması; maliyet-fayda (cost-benefit) analizi; personel işlemlerinde gözetilen hususlar; bulunmasında güçlük çekilen personel, personel yığılması; hizmetiçi eğitim; personelin ayrılma nedenleri, gelecekteki sayının tesbiti, nitelikli personel bulunamayışının nedenleri konularını içeren (12) soru bulunmaktadır.

3. Araştırmanın Varsayımları

Çağımızın kamu ve özel sektör örgütlerinde işgücünün kullarının stratejileri personelin teşviki ve verimliliğinin artırılması açısından önem kazanmıştır, insan kaynaklarının verimli kullanılması ve potansiyel ihtiyacın karşılanması bir plan dahilinde mümkün olabilir. Örgütsel amaçlar doğrultusunda insan gücünden en etkin ve verimli bir biçimde yararlanmak, personel yönetimindeki gelişme ve değişikliklere göre planlı ve programlı şekilde ele alınarak yürütülmesi için geliştirilmesi, insangücü planlamasının yapılmasını, insangücünün planlanmasını zorunluluk haline getirmiştir. Bu düşünce ile araştırmamızın dayandığı bazı varsayımları şu şekilde sıralayabiliriz:

Araştırmanın temel varsayımı, Türk kamu kesiminde insangücü planlamasının yeterince gerçekleştirilememesinin, personelin teşvik edil-

mesi ve çalışma verimliliğinin artırılmasını engellediği şeklindedir. Buna bağlı olarak tamamlayıcı varsayımlar ise şunlardır.

1. Personel birimi yöneticileri, insangücü planlaması konusunda yeterli bilgi ve tecrübeye sahip olmadıklarından, konuya yeterli ilgi ve desteği gösterememekte, bu da konunun benimsenip uygulamaya geçmesini önleyici rol oynamaktadır.

2. Personel birimlerinde personel planlaması faaliyetleriyle görevli personel; sayı, uzmanlık, öğrenim durumu itibarıyla yeterli olmadığından, bu faaliyet aksamaktadır.

3. Personel kayıtlarına dayanılarak istatistikler düzenlenmediğinden planlama için gerekli veriler bulunmamakta, bilgisayardan da yeterince yararlanılmadığından bilgi akışı hızlı olamamaktadır. Bu da insangücü planlaması yapılmasını güçleştirmektedir.

4. Personelin çalışma başarısını etkileyen faktörlerden kaynaklanan sorunlar giderilemediğinden performans ve verimlilik olumsuz etkilenmektedir.

5. Birimlerde iş analizleri, yönetimi geliştirmek üzere yeniden düzenleme çalışmaları, iş yükünü ortaya koymak için iş ölçümleri, hangi işleri kimin yapacağını gösteren görev tanımları, görev-yetki-sorumluluk dağılımını gösteren iş dağıtım çizelgesi ile en uygun çalışma düzeni kurulması, iş yüküyle uyumlu personel sayısı belirlenmesi konusunda yapılan çalışmalar yetersizdir. Bu çalışmalar yenilenip güncelleştirilmemektedir. Dolayısıyla insangücü planlaması yapılması için uygun altyapı bulunmamaktadır.

6. Yıllık faaliyet programları maliyet - fayda analizine göre yapılmamaktadır. Yapılacak işler rasyonel temele oturtulmadığından gerek duyulan personel sayısı gerçekçi olarak saptanamamakta, personelin maliyetine ilişkin veri sağlanamamakta, kaynakların verimli kullanılması güçleşmektedir.

7. Personel alımı ve ilgili birimlerde görevlendirilmesinde yeterlik ilkesinden çok, rasyonel olmayan ölçütler önem kazanmaktadır. Bu da personel konusunda planlamayı ve uygulamasını zorlaştıran, irrasyonel uygulamaları yoğunlaştıran etki yapmaktadır. Objektif ilkeler gözetilmediğinden insangücü planlaması girişimleri başarısız olmaktadır.

8. Bulunmasında veya elde tutulmasında güçlük çekilen personelin belirlenmesi için sistemli çalışmalar yapılmamakta, sorun alanları gerçekçi biçimde saptanamamakta, bu durum gerekli önlemin alınmak üzere plana dahil edilmesini engellemektedir.

9. Bazı birimlerde personel yığılması, bazılarında ise eksiklik duyulmakta, bu hem planlama yapılmadığını göstermekte, hem de kaynakların verimli kullanılmadığını ifade etmektedir.

10. Hizmetiçi eğitim plan ve programları yeterli etkinlikte gerçekleştirilemediğinden personelden yüksek verim alınamamaktadır.

11. Personelin işten ayrılma nedenleri gerçekçi olarak belirlenip izlenmediğinden potansiyel sorun alanları ortaya konamamaktadır. Gelecekte işten ayrılması muhtemel personel sayısının tahmini de yapılmamakta, buna bağlı olarak da, planlamanın gerekleri yerine getirilmemektedir.

12. Nitelikli personel bulunmasında karşılaşılan sorunların ağırlık derecesine göre çözümü güçleşmektedir.

4. Araştırma Evreni

Araştırma evrenini Türk kamu kesiminin genel idare merkez teşkilatı oluşturmaktadır. Araştırma evreninin tümünü araştırma kapsamına almak söz konusu değildir. Rasyonel ve uygun olan seçenek, temsil niteliği taşıyan bir örneklem büyüklüğünde (sample size) karar kılıp, sınırlı bir alanda araştırma yapmaktır*

Fakat tüm ülke düzeyine yayılmış olan Devlet teşkilatında ** kamu yönetimini en uygun biçimde temsil yeteneğine sahip bir örneklem belirlenmesindeki zaman, uzmanlık bilgisi, mali kaynaklar ve proje çalışmasının boyutlarından kaynaklanan sınırlamalar ve güçlükler, tüm kamu yönetimini içeren örneklem yerine bir çerçeve saptayıp tam sayıma gidilmesini gerektirmiştir. Bu çalışmada çerçeve, genel yönetimin merkezi örgüt yapısında yer alan bakanlıklar ve bağlı kuruluşlardır.

Kuruluşlara, som kağıdının personel birimi yöneticisi tarafından doldurulmasının sağlanması gerektiği bildirilmiş, böylelikle personel politikaları ve sorunları konusunda üst düzey yetkililerin görüşleri alınmak istenmiştir.

* Bu konuda bkz. A. Edwards, Statistical Analysis, 2. B. New York: Holt, Rinehart, Winston Inc., 1958; W.E. Deming, Sampling Techniques, New York: John Wiley - Sons Inc., 1960; S. Diamond, Information and Error, New York: Basic Books, 1959; F.N. Kerlinger, Foundations of Behavioral Research: Education and Psychological Inquiry, New York Univ., 1964; M. K. Yoğurtçugil, Örneklem: Yöntemler ve Uygulama, İstanbul Univ., 1976.

** Bkz. TODAİE, T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi 1988, 1. Kitap; T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi 1988: Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Fonlar, 2. Kitap, Ankara.

5. Veri Toplama Yolları

Kurumsal çerçeve, kütüphane araştırmasına dayalı olmuştur. Konuyla ilgili yazılı kaynaklar, yayınlar (kitap, makale vb.), belgeler; kurumsal çalışmalar, yasal düzenlemeler taranmıştır. Elde edilen veriler işlenip geliştirilerek değerlendirilmede kullanılmıştır. Alan araştırmasında veri kaynağımız, kamu kuruluşlarında uygulanan soru kağıdı olmuştur.

(35) kamu kuruluşundan elde edilen veriler, merkezi yönetimin örgütlenme yapısındaki Bakanlıklar ve bağlı kuruluşlardan gelmesi nedeniyle, genel idari yapıyı temsil yeteneği kabul edilebilir niteliktedir. Cevap alma oranına bağlı olarak (% 73), genel eğilimi yansıtmaya olasıdır da bulunmaktadır. Dolayısıyla kamu yönetiminde insangücü planlaması konusunda uygulamadaki duruma ilişkin bir yargıya varma olanağı bulunabilecektir.

Veri toplama sürecinde, bazı güçlüklerle karşılaşmıştır. İlk olarak, Türk kamu yönetimi yapısının dışı kapalılığı sayılabilir. Kamu görevlilerinin yasal, siyasal vb. nedenlerle bilgi vermekten kaçınması, gizliliğin ihlal edileceği endişesi, eleştiri getirebileceği sanısıyla araştırmalara ve araştırmacılara karşı işbirliğini zedeleyici tutumu, karşılıklı güvenin eksikliği, günlük bürokratik işlemlerin çokluğu ve yoğunluğu nedeniyle araştırma ve araştırmacıya yeterli zaman ayrılmasının sorun olması diğer güçlüklerdendir. Diğer bir sorun ise TODAİE'nin DPT'nin verdiği araştırma görevi nedeniyle Kamu Yönetimi Araştırma Projesini yürütürken uyguladığı soru kağıtlarının yine aynı dönemde (1989 yılının ilk yarısında yoğun olmak üzere), bu araştırma kapsamındaki kuruluşları da içeren biçimde kamu kesimine gönderilmiş olmasıdır. Yukarıda anılan sorunlara, üst üste gelen soru kağıdı uygulaması da eklenince, yanıt alma oranının düşük olması beklenebilirdi. Bu kaygılar gözetilerek, soru kağıdının adı bürokratik terimlere yakın hale getirilmek istenmiş ve "Kamu Personel Planlaması Bilgi Formu" denilmiştir. Soru kağıdının içeriği de kolaylıkla - çoğunlukla ilgili yerlerin işaretlenmesiyle ve gerekiyorsa görüşlerin belirtilmesi yoluyla - cevaplandırılacak biçimde tasarlanmıştır.

B. BULGULAR

SORU KAĞIDINI DOLDURANLARA İLİŞKİN BİLGİLERİN

BETİMLEYİCİ ÇÖZÜMLEMESİ

Soru kağıdının ilk bölümünde görev unvanı, hizmet süresi, personel birimi yöneticisi olarak çalışma süresi, eğitim durumu, personel

planlaması kavramından ne anlaşıldığı, bu konuda bir eğitim programı görülüp görülmediği ve personel planlaması çalışmalarında görev alınıp alınmadığı konusundaki sorular bulunmaktadır. Bu sorularla, soru kağıdını dolduranların, konumuz açısından durumu belirlenmeye çalışılmış, kuruluşlarının insangücü planlaması çalışmalarını tasvir etmedeki konumları, konuya vakıf olma düzeyleri saptanmak istenmiştir. Söz konusu sorulara verilen cevaplar ve betimleyici analizleri alt başlıklarla aşağıda verilmiştir.

1. Görev Unvanı

"Görev Unvanınız" bölümünde tam yanıt alınmıştır. Verilen yanıtların % 38,24'ü "Personel Dairesi Başkanı", % 38,24 u de "Personel ve Eğitim Dairesi Başkanı", % 11,76'sı "Personel Şubesi Müdürü", % 5,88'i "Personel Genel Müdürü", % 2,94'ü ise "Personel Atama, Terfi ve Disiplin Şubesi Müdürü., ve aynı oranda "Planlama, Yönetim ve Eğitim Şubesinde görevli" biçiminde olmuştur.

Görüldüğü gibi, "Personel ve Eğitim" ile "Personel Dairesi"nin % 38,24'lük oranları toplandığında, yanıtlayanların % 76,48'i "Daire Başkanı"dır. Bunları daha az oranlarla "Personel Şubesi Müdürü" ve "Personel Genel Müdürü" unvanları izlemektedir. İstisnai olarak da "Personel Atama, Terfi ve Disiplin" ile "Planlama, Yönetim ve Eğitim" Şube Müdürleri gelmektedir.

Soru kağıdının ön yazısında, gönderilen kuruluşun yöneticisine hitaben, formun, personel birimi üst yöneticisi tarafından doldurulmasının sağlanması gereği vurgulanmıştır. Kamu yönetiminde üst yöneticiler arasında sayılan unvanlardan olan "Daire Başkanı" ve "Genel Müdür" düzeyi gözönüne alındığında, bu iki grupta yanıt verenler toplamı % 82,36'ya ulaşmaktadır. Böylelikle, soru kağıdının personel birimi üst yöneticisi tarafından doldurulmasının büyük ölçüde sağlandığı görülmektedir.

% 82,36'lık bir oranla, soru kağıdının personel birimi üst yöneticileri tarafından doldurulmuş olması, insangücü planlaması ve personel politikaları konularında Türk kamu yönetimi açısından, Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlar çerçevesinde, yönetimin yaklaşımının belirlenmesine imkan vermektedir.

2. Kamu ve Özel Sektörde Geçen Hizmet Süresi

Soru kağıdında, yanıtlayanın hizmet süresini kamu ve özel sektör ayrımına göre yıl olarak belirtmesi istenmiş, bu soruya tam yanıt alınmıştır. Geçmiş hizmeti tamamen kamu kesiminde olanlar % 85,30 oran-

la ağırlıktadır, özel kesimde bulunup da kamu kesiminde görev alanlar, yalnızca % 14,70 oranındadır. Cevaplarda belirtilen kamu kesiminde geçen hizmet süresi ortalaması yaklaşık 21 yıldır. Özel kesimde geçen hizmet süresi ortalaması ise 1,7 yıl gibi kısa bir süredir. Bu sayısal değerler, soru kağıdını yanıtlayanların kamu kesimine ait tecrübelerinin çok daha fazla olduğunu göstermektedir. Bu sonuç da, kamu kesimini kapsayan araştırmamızın amacına uygun düşmektedir.

3. Personel Birimi Yöneticisi Olarak Çalışma Süresi

Personel politikalarının formüle edilmesini de içeren insangücü planlamasının durumu, hem araştırmanın niteliği açısından, hem de mevzuatın öngördüğü biçimiyle, personel birimlerinin görevleri arasındadır. Bu nedenle, personel birimleri konuyu gerçekçi olarak ortaya koyabilir. Bu birimlerin yönetiminde bulunma süresi, görülen eğitim ve yapılan çalışmalarla birlikte, konuya vakıf olma durumunu etkileyecektir. Bu soru da, "kuruluşunuzda" ve "başka kuruluşlarda" olarak iki ab gruba ayrılmış, süre bakımından ise, 1 yıldan az, 1 yıldan 5 yıla kadar, 5 yıldan 10 yıla kadar, 10 yıl ve daha fazla şeklinde 4 şıkta toplanmıştır. Bu sorular tümüyle yanıtlanmıştır.

Alman yanıtlarda, personel birimi yöneticilerinin % 70,59'unun kendi kuruluşunda, % 29,41'inin ise hem kendi kuruluşunda hem de başka kuruluşlarda bu görev alanında tecrübesi olduğu anlaşılmaktadır. Kuruluşunda, personel birimi yöneticiliği yapanların % 64,70'i 1 - 5 yıl, % 20,59'u 5 -10 yıl, % 14,71'i 10 yıl ve daha fazla bir süredir bu görevi yürütmektedir. "1 yıldan az" seçeneğine yanıt veren olmamıştır.

Başka kuruluşlarda da bu görevi yürütenlerin % 70'i 10 yıl ve daha fazla, % 20'si 5 -10 yıl, % 10'u 1 yıldan az hizmet süresi vardır. Bu grupta 1 - 5 yıl seçeneği hiç işaretlenmemiştir.

Ancak, hemen belirtilmelidir ki, 1 yıldan 5 yıla kadar hizmet süresi olan % 64,70 oranıyla en yüksek grubu oluşturan yöneticilerin % 36'sının başka kuruluşlarda hizmeti bulunmaktadır. Bu % 36'lık grubun % 75'i başka kuruluşlarda 10 yıl ve daha fazla bir süre bu görevi yürütmüştür. % 12,5 oranında ise 5 yıldan 10 yıla kadar olanlar, yine aynı oranda da 1 yıldan az hizmeti olanlar grubu gelmektedir. Şimdiki ve başka kuruluşlardaki hizmet süreleri birlikte düşünüldüğünde, personel birimi yöneticiliği yapanların %44,11'i 1-5 yıl, % 14,71'i 5-10 yıl ve % 41,18'i 10 yıl ve daha fazla grubunda yer almakta, genelde hizmet süresi yönünden tecrübeli sayılabilecek bir düzey sergilenmektedir.

Bu yanıtlar birarada şu çizimde gösterilebilir.

ÇİZİM 1. Personel Birimi Yöneticilerinin Çalışma Süresi

Süre	Şimdiki Görevinde (Oran %)	Başka Kuruluşlarda (Oran %)	Toplam (Oran %)
1 yıldan az	—	10.0	—
1 yıldan 5 yıla kadar	64.70	—	44.11
5 yıldan 10 yıla kadar	20.59	20.0	14.71
10 yıl ve daha fazla	14.71	70.0	41.18
Toplam	100.00	100.0	100.00

4. Eğitim Durumu

Personel birimi yöneticileri, eğitim durumuna ilişkin soruya; %73,53 oranında; iktisat başta olmak üzere, hukuk, yönetim vb. alanlarda lisans, % 17.65 oranında önlisans veya yüksek okul, % 5.88 oranında orta öğrenim, % 2.94 ile de yüksek lisans (master) düzeyinde eğitim gördükleri şeklinde yanıt vermişlerdir. Doktora düzeyi eğitim gören bulunmamaktadır. Doğrudan insan kaynaklarının yönetimiyle ilgili olmasa da eğitim durumunun lisans ve yüksek lisans ile birlikte % 76.47 oranında yüksek düzeyde olduğu söylenebilir. Eğitim durumunu çizim 2'de de görmek mümkündür.

ÇİZİM 2. Personel Birimi Yöneticilerinin Eğitim Durumu

Eğitim Düzeyi	Eğitim Görenlerin Oranı(%)
Doktora	—
Yüksek Lisans (master)	2.94
Lisans	73.53
Ön Lisans veya Yüksek Okul	17.65
Orta öğrenim	5.58
Toplam	100.0

5. Personel Planlaması Kavramı

Personel birimi yöneticilerine yöneltilen bir diğer soru, görev aldıkları kuruluştaki personel planlamasının nasıl düşünüldüğü yolundadır. Hem seçenekler sıralanıp hem de diğer görüşler istenmiş, geniş bir çerçevede ifade imkanı hazırlanmıştır.

Bu soru % 2.94 oranında boş bırakılmış, büyük çoğunlukla yanıtlanmıştır. Yanıtlayanların % 9,06'sı (1) mevcut personel potansiyelini değerlendirmek; yine aynı oranda, (2) kısa ve uzun dönemde ihtiyaç duyulan personel miktarını ve niteliklerini belirtmek; % 18'i (3) gelecekteki he-

deflere göre tüm personelin yetiştirilmesi için eğitim programları düzenlemek; % 70'i ise tüm bu sayılan üç seçeneği içeren bir faaliyet olarak görüş bildirmişlerdir.

İlk üç seçeneğin her birini tek başına ele aldığımızda, personel planlaması kavramının birer alt işlevi olmakta, dolayısıyla kavramın tümünü içermemektedir. Tek bir seçeneği belirtenlerin toplam oranı % 30'u bulmakta, bu durum, kuruluşlarda konuya yaklaşımın bu oranda eksikliğini gündeme getirmektedir. Öte yandan % 70 oranında yanıtların kapsamlı yaklaşımlar yönünde olması olumludur. Ancak, sonraki alt bölümlerde görüleceği gibi, bu yaklaşımların uygulamaya yansıtılmasında da sorunlar vardır.

6. Personel Planlaması ile İlgili Eğitim Durumu

Tamamıyla yanıt alınan bu soruda, personel birimi yöneticilerinin, yurt içinde veya yurt dışında personel planlaması ile ilgili bir kurs ya da seminere katılıp katılmadıkları sorulmuştur.

Yurt içinde bu tür bir eğitim görenlerin oranı % 41.17'dir. Eğitim süresini (2 ile 120 gün arasında) belirterek yanıtlayan % 85.71'lik kesimin gördüğü eğitim süresi ortalaması 29 gündür. Bu konuda yurt içinde eğitim görmediğini bildirenler % 58.83 oranındadır.

Yurt dışında böyle bir eğitim görenler, % 8.82 gibi düşük bir orandadır. Bu grubun ortalama eğitim süresi 27 gündür. Yurt dışında eğitim görmediğini bildirenlerin oranı ise % 91.18'dir. Dikkati çeken bir nokta ise, yurt dışında eğitim görenlerin tümünün yurt içinde de eğitim almış olmasıdır. Uzmanlaşma açısından bunun gerekliliği savunulabilirse de, bu konuda eğitim görmemiş kesime imkan yaratmak bakımından aksaklıkların olduğu görülmektedir. 4. sorudaki "genel eğitim durumu" ile birlikte düşünüldüğünde, konuyla doğrudan ilgili eğitim görme durumu bakımından, personel birimi yöneticilerinin yaklaşık yarısından fazlasının yetersizlikleri olduğu söylenebilir.

7. Personel Planlaması Çalışmalarında Görev Alınması

Personel birimi yöneticileri, kuruluşlarında personel planlaması çalışmaları yapıldıysa/yapılmaktaysa, bu konuda görev alıp almadıkları sorusunda % 97.06 oranında yanıt vermişlerdir. Yanıtlar şu üç seçenekten biri şeklindedir: (1) hiç görev almadım; % 27.29 oranında, (2) Ara sıra görev aldım; % 33.32 oranında, (3) sık sık görev aldım; % 36.45 oranında olmuştur.

2. ve 3. seçenekleri yanıtlayanların oranı birleştirildiğinde % 69,77'ye ulaşılmaktadır ki, az yada çok bu alanda görev alanların çoğunlukta da görünse, düşük bir oranda olduğu anlaşılmaktadır. Personel Planlaması faaliyetinin tüm personel birimlerinin ve yöneticilerinin görevi olması, bu oranın % 100'e yakın olmasını gerektirmektedir.

KURULUŞLARDA PERSONEL PLANLAMASININ DURUMU

İlk 7 sorudan sonra, 8-20. sorular, kuruluşa ilişkin olarak personel planlaması konusuna yönelik sorulardır. Bunlar da aşağıda yer almaktadır.

8. Personel Planlaması Konusundaki Görevliler

Kuruluşlardaki personel birimlerinde, yalnızca personel planlaması işleviyle görevli, bu alanda uzmanlaşmış personel bulunup bulunmadığı, varsa unvan, öğrenim durumu ve sayısı sorulmuştur.

Bu soruya % 32.35 oranında olumlu yanıt alınmıştır. % 67.65 oranında ise olumsuz yanıt verilmiştir.

Olumlu yanıtlayanlar, şef düzeyinden Bakanlık müşaviri düzeyine çeşitli unvanlarda görevlilerin olduğunu belirtmişlerdir. Şube müdürleri % 82 oranıyla bu konuda görev alanların başında gelmektedir. Genel Müdür Yardımcısı, Daire Başkanı, Personel ve Eğitim Uzmanı gibi unvanlar da sayılmıştır.

Kamu kuruluşları Personel birimlerinde, insangücü planlamasıyla ilgili görev alanların sayısı 1 - 6 arasında değişmekte olup, ortalama 3 kişidir. Hemen hepsi yüksek öğrenimlidir.

Personel planlamasıyla ilgili görev alanların, kuruluşların % 32.35'inde bulunduğu, ortalama görevli sayısının 3 olduğu düşünüldüğünde, bu konuda uzmanlaşma ve örgütlenme düzeyinin yaygın olmadığı, ihtiyaca cevap vermekten uzak kaldığı yargısına varılmaktadır.

9. Personel İstatistikleri ve Bilgisayardan Yararlanma Durumu

Kuruluşlarda, personel kayıtlarına dayanılarak istatistikler düzenlenip düzenlenmediği sorusuna % 85.29 oranında "Evet", % 14.71 oranında "Hayır" yanıtı alınmıştır.

İstatistiklerin düzenlenmesinde bilgisayardan yararlanma durumu sorulduğunda ise, % 55.88 oranında olumlu, % 44.12 oranında olumsuz cevap alınmıştır.

% 85.29 oranında personel istatistikleri düzenlenmesi başarılı bir gelişme düzeyi olarak değerlendirilebilir. Ancak, bilgisayardan yararlanma düzeyinin, kaldı ki en verimli ve uygun kullarının durumu bilinmemektedir, % 55.88 ile daha az bir oranda olması, istatistiklerin ne denli düzenli, eksiksiz ve zamanında tutulduğu hususunda tereddütler doğurmaktadır.

10. Personelin Çalışma Başarısını Etkileyen Unsurlar

Personel birimi yöneticilerinden, personelin çalışma başarısını etkileyen faktörleri önem derecesine göre sıralamaları istenmiştir.

Birinci derecede önemli faktör olarak "personelin eğitim durumu ve tecrübesi" ne yer verilmiştir. "Faaliyetlerin planlanması ve koordinasyonu" da önemli faktörlerdendir. "Personelin gayreti" ve "çalışma koşulları", ikinci derecede ağırlıklı olarak puanlandırılmıştır. Bunu "yöneticilerin tutumu" izlemekte, "ödüllendirme", "moral", "mesleğin özelliği" ve "hizmetin güçlüğüne göre ücretlendirme" de bu grupta sayılmaktadır. Sonra, "personelin yeniliğe açık olması" ile "beşeri münasebetler", "toplumsal ve fiziksel çevre" gelmekte, toplam 12 faktör sıralanmaktadır.

Birinci derecede önemli faktörlere baktığımızda, yeterlik (liyakat) ilkesiyle bağdaşır bir şekilde, personelin eğitim durumu ve tecrübesinin gözönüne alındığı görülmektedir. Buna paralel olarak, faaliyetlerin planlanması ve koordinasyonunun önemi vurgulanmaktadır. Personelin başarı boyutunda bu iki faktör birbirini tamamlayıcı olarak değerlendirilmektedir.

İkinci grupta, personelin gayreti ve çalışma koşulları yer almaktadır. Demek ki, eğitim durumu ve tecrübesi yeterli olan personel, iyi planlanmış ve koordine edilmiş faaliyetleri, gayret göstererek ve uygun çalışma koşulları içerisinde başarıyla yerine getirebilir.

Üçüncü gruptaki faktörlerden, yöneticilerin olumlu tutumu, ödüllendirme, moral (gönül gücü) ve mesleğin özelliği de başarıyı etkilemektedir.

Dördüncü grupta ise, personelin yeniliğe açık olması, iyi beşeri münasebetler, toplumsal ve fiziksel çevrenin durumu dördüncü derecede etkili faktörler arasında gösterilmiştir.

Diğer sorular ve bu sorulardaki unsurlarla bağlantılandırıldığında, kamu yönetimimiz açısından söz konusu faktörlerin dikkate alınma ve başarıyı olumlu etkileme çabası daha net şekilde saptanabilecektir.

11. Verimliliği Artırmaya Yönelik Çalışmaların Durumu Personel Planlamasına Zemin Hazırlanıyor mu?

Kuruluşlarda, hem verimliliği artırmaya hem de personel planlamasına zemin hazırlanmasına yönelik olarak; iş analizi, yeniden düzenleme, iş ölçümü, görev tanımları hazırlanması, iş dağıtımı, uygun kadro sayısı belirlenmesi çalışmaları yapılıp yapılmadığı sorulmuştur. Bu sorulara ilişkin yanıtlar aşağıdaki gibidir.

Birimlerde iş analizleri yapılması konusundaki soruya, % 55.88 oranında olumlu, % 44.12 oranında olumsuz yanıt alınmıştır. İş analizi yapılması, insangücü planlaması yapılmasında temel bir adım olarak kabul edilmektedir. Bu noktada, personel planlamasına temel oluşturulmasında, kamu kuruluşlarında önemli bir sorunun varlığı ortaya çıkmaktadır. Yanıtların yaklaşık yansının iş analizleri yapılmadığı biçiminde olması, personel planlamasında önemli, sistematik ve objektif bir temelden yoksun kalındığını ifade etmektedir. Ayrıca, yanıtların yaklaşık olarak diğer yansının olumlu olmasına rağmen, yapılan iş analizlerinin ne denli gerçekçi olduğu ve ne oranda uygulamaya yansıtılarak, personel planlamasına katkıda bulunduğu saptanamamaktadır.

İkinci alt soruda, yönetimi geliştirmek üzere yeniden düzenleme çalışmalarının yapılma durumu sorulmuştur. Olumlu yanıt verenlerin oranı % 70.58, olumsuz yanıt verenlerin oranı ise % 29.42'dir. Böylece, yönetimin geliştirilmesi için yeniden düzenleme çalışmalarının yapıldığına dair yüksek oranda olumlu yanıt alınmıştır. Bu şekilde, daha etkin bir yönetsel işleyiş sağlanması ile personel yönetimine ilişkin sorunların çözümüne çaba harcandığı gözlemlenmektedir. Gelişen ve değişen koşulların yönetimde yeniden düzenlemeyi gerektirdiği kabul edilen bir gerçektir. Yeniden düzenleme çalışmaları yapıldığı şeklindeki yüksek oranda yanıt, bir başka açıdan, yönetsel sistemde sorunların olduğunu ve işleyişteki sıkıntıların giderilmesine duyulan ihtiyacı da göstermektedir. % 29.42 oranında ise olumsuz yanıt alınmış, bu durum, bazı kuruluşların ya yeniden düzenlemeye gerek duymayacak kadar etkin bir yönetsel yapıya sahip oldukları - ki bu önce de belirtildiği gibi koşullar değiştiğinden güçtür - ya da bu konuda bir sorun olduğunu teşhis edemedikleri yargısına neden olmaktadır.

İş yükünü ortaya koymak amacıyla iş ölçümleri yapılması konusundaki soruya ise, % 20.58 oranında olumlu, % 79.42 oranında olumsuz yanıt alınmıştır. Bu durum, insangücü planlaması açısından objektif bir veri kaynağı olan iş ölçümünün, büyük oranda ihmal edildiğini göstermektedir. İş ölçümü yapılmaksızın, iş yükünün gerçekçi biçimde ortaya konması, gerekli personel sayısının saptanması çok güçtür.

Personelin hangi işleri yapacağını gösteren görev tanımlarının hazırlanmasına ilişkin soru, % 70.58 olumlu, % 29.42 oranında olumsuz olarak yanıtlanmıştır. İş analizlerinin yapıldığı yolundaki % 55.88 ile daha düşük orana karşın, görev tanımlarının hazırlandığının % 70.58 ile yüksek oranda bildirilmesi bir tür tutarsızlık sergilemektedir. Çünkü, görev tanımlarının hazırlanması, iş analizlerinin yapılmasına, işin unsurlarının ve personelin gerekli niteliklerinin saptanmasına bağlıdır. Bu bakımdan, iş analizlerine dayalı olmayan görev tanımlarının da hazırlandığını gösteren cevaplar alınmıştır. Bu nedenle, olumlu yanıt oranının yüksek görünmesine rağmen, gerçekte daha az olduğu varsayılabilir. Tutarlı biçimde hazırlanan görev tanımlarının yetersizliği ise, personel yönetimi ve planlaması süreçlerinde, işe alma'dan görevlendirme ye birçok sorunla karşılaşılmasına neden olabilir.

Bir diğer alt-soru, personel arasında görev-yetki ve sorumlulukların dağılımını gösteren "iş dağıtım çizelgesi" yapılıp, en uygun çalışma düzeninin kurulmasına ilişkin olarak sorulmuştur. % 73.52 oranında olumlu, % 26.48 oranında olumsuz yanıt alınmıştır, iş analizi ve iş ölçümüne ilişkin daha düşük olumlu oranlara karşılık, görev-yetki ve sorumlulukların dağılımı ve en uygun çalışma düzeni kurulmasının gerçekleştirildiğinin yüksek oranda belirtilmesi, objektif temellerden yoksun olduğunu düşündürmektedir.

Bundan sonra, iş yükünün gerektirdiği personel için kadro sayısının belirlenmiş olup olmadığı sorulmuştur. % 91.17 oranında olumlu, % 8.83 oranında ise olumsuz yanıt alınmıştır. Yine, daha önce işaret edilen noktalara benzer şekilde çelişkili bir durum sergilenmiştir. Soru yanlış anlaşılmış da olabilir. Çünkü, iş analizleri ve iş ölçümleri çalışmalarının yetersiz olması nedeniyle, iş yükünün gerektirdiği kadro sayısının gerçekçi olarak belirlenmiş olması olasılığı azdır.

11.soru çerçevesinde, kuruluşlarda personele ilişkin planlama faaliyetlerinin belirtilmesi de istenmiştir. Ancak, bu soruya yalnızca % 5.71 oranında yanıt alınmıştır. Değinen bu noktalar, "personel sayısının yetersiz olduğu ve bunun giderilmesi çabası" ile "işgücü açığı ve fazlalığının birimler arasında personel kaydırmasıyla sağlandığı, yeterli olmazsa sınavla yeni personel alındığı" şeklindedir. Dolayısıyla, kamu kuruluşlarının çoğunda, 11. soruda yer alan konular dışında, personel planlamasına temel oluşturacak çalışmaların sınırlı olduğu belirlenmiştir.

Tüm bu çalışmaların yapıldığı şeklinde yanıt verildiği durumlarda, söz konusu çalışmalar belirli zaman aralıklarıyla gözden geçirilip yenileniyor mu? sorusuna ise, % 76.47 oranında olumlu, % 17.65 oranında olumsuz yanıt alınmıştır. % 5.88 oranında yanıt alınamamıştır. insan-

gücü planlamasının sürekli olması gerektiği gözönüne alındığında, bu sürece katkıda bulunacak çalışmaların da sıklıkla yenilenmesi önem kazanmaktadır. Eksikliklerine rağmen, bu çalışmaların yenilenmekte olduğu yönünde yanıtların yüksek oranda olumluluğu, kuruluşlarda, konunun gündemde tutulduğunu ifade etmektedir.

12. Maliyet - Fayda Analizinin Yapılma Durumu

Kuruluşlarda, yıllık faaliyet programlarının hazırlanmasında maliyet-fayda analizlerinin yapılmasına ilişkin soruya % 31.42 oranında olumlu, % 68.58 oranında olumsuz yanıt alınmıştır. Çoğunlukla, maliyet-fayda analizlerinin yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Kamu yönetiminin, kamu hizmetlerini yerine getirirken, faaliyetler için yapılacak harcama (personel giderleri dahil) ile sağlanacak kazancın çeşitli tekniklerle hesaplanması, daha ekonomik ve verimli bir idare için gerekli koşullardan sayılmaktadır. Böylece, kamu yönetiminde israfın, özellikle personel kaynakları açısından büyük ölçüde önlenmesi mümkün olabilir. Kamu kuruluşlarımızda, bu durumun pek gerçekleşmediği saptanmıştır.

Maliyet-fayda analizinin yapılamama nedenleri sorulduğunda ise, % 62.82 oranında yanıt alınmış, % 37.18 oranında yanıt alınamamıştır. Alınan yanıtlarda, “hizmetlerin rakamlara dökülememesi” önem sırasına göre ilk neden olarak gösterilmiştir. “Faydanın tam olarak ölçülememesi” ise ikinci önemli neden durumundadır. Üçüncü neden olarak, “gereğinden fazla mali harcama yapılması” gelmektedir. Bir kuruluş da, görev ve sorumlulukların fazla, personel sayısının yetersiz olması biçiminde görüş bildirmiştir.

13. Personel Alımı ve İlgili Birimlerde Görevlendirilmesinde Gözetilen Hususlar

Kuruluşların, personel alımı ve ilgili birimlerde görevlendirilmesinde gözetilen kriterleri önem sırasına göre belirtmeleri istendiğinde alınan sonuçlar şöyle olmuştur;

Birinci derecede önemli kriterler, “eğitim düzeyi” ve “görevin gerektirdiği nitelikler” olarak gösterilmiştir.

İkinci derecede gözetilen nokta, “iş tecrübesi”dir. Sonra, “katıldığı özel kurslar” seçeneği gelmekte, bir alanda özel eğitim görülmesine önem verildiği anlaşılmaktadır.

“Fiziksel özellik” ve “referansların iyi olması” üçüncü derecede gözetilen hususlardan sayılmıştır.

"Siyasal etki" ile "akrabalık-dostluk etkisi" ise personel alımı ve görevlendirilmesi kararlarını dördüncü derecede etkileyen unsurlar arasında belirtilmiştir.

Bir kuruluş, seçeneklerde belirtilen kriterlere (ölçütlere) ek olarak, "başvuranın yaşı - maddi durumu ve işe olan ihtiyacı"nın da gözetildiğini ifade etmiştir. Bir diğer kuruluş ise, yapılan bu objektif sıralamanın ideal olanı yansıttığını, gerçekte birinci derecede akraba - dostluk, ikinci derecede siyasal etkinin rol oynadığını belirtmiştir.

Personelin işe alınmasında ve ilgili birimlerde görevlendirilmesinde gözetilen hususlar, alınan yanıtlara göre objektif bir görünüm sergilemekte, personel mevzuatına da uygun olarak, eğitim düzeyi ve görevin gerektirdiği nitelikler gibi faktörlere birinci derecede önem verildiği ifade edilmektedir. Ancak, bu noktada, en az iki sorun ortaya çıkmaktadır, ilki, personel mevzuatındaki tercihlerin tartışılır nitelikte olmasıdır. Üstelik, görevin gerektirdiği nitelikler vb. unsurları tutarlı biçimde saptayacak, iş analizi gibi çalışmaların yetersizliğine de, daha önceki yanıtlarda değinilmiştir. İkinci olarak, kuruluşların ideal olanı, uygulanmaktaymış gibi gösterme eğilimine girmiş olabileceği konusu, yalnızca bir kuruluşun da belirttiği üzere, yanıtlarda sergilenen objektif durumun yeterince ve gereğince uygulamaya geçememesi sonucunu getirebilir. Bu olasılık ihmal edilmemeli ve daha ayrıntılı araştırmalara konu edilmelidir.

14. Temininde veya Göreve Alındıktan Sonra Elde Tutulmasında Güçlük Çekilen Personel

Bu soruda, temininde veya göreve alındıktan sonra elde tutulmasında güçlük çekilen personelin önem sırasına göre üç grupta, unvanlar itibarıyla belirtilmesi istenmiştir.

İlk grupta, öncelikle bilgi işlem personeli (bilgisayar mühendisi, programcı, sistem analisti, operatör, veri hazırlama ve kontrol işletmeni) belirtilmiş, yabancı dil bilen bilgisayar elemanı eksikliği de vurgulanmıştır. Sağlık personeli (doktor, eczacı, hemşire) de bu grupta sayılmıştır. Araştırma, planlama, koordinasyon (APK) uzman yardımcıları; mühendisler (inşaat, elektrik, elektronik, harita, haberleşme dallarında) ve mimarlar; uzman teknik personel, teknisyen ve teknikerler (kimyager, elektronikçi, mikrobiyolog, bakteriolog, kadastro fen memuru vb., yabancı dil bilen); kaptan; pilot da ilk grupta sayılmıştır.

İkinci grupta, teftiş hizmetleri personeli; hukuk müşaviri, avukat (taşrada görevlendirilecek); mütercim; Genel İdare Hizmetleri sınıfında,

iyi yetişmiş, konusunda yetenekli, nitelikli personel, idari memur, meslek memuru, daktilograf; hesap uzmanı; istatistikçi; öğretmen sayılmıştır.

Üçüncü grupta, Sosyal Bilimlerde yüksek öğrenim görenler; kütüphaneci; Yardımcı Hizmetler Sınıfından bekçi, kaloriferci, sürücü, hizmetli personele yer verilmiştir.

Kuruluşlarda, özellikle teknik personel sıkıntısı çekildiği, nitelikli personel yetersizliği - kamu yönetimimizin daha önceki dönemlerde de karşılaştığı sorunlar - ifade edilmiştir.

15. Kamu Personelini Yeniden Eğiterek Başka Birimlerde İstihdam Etme İmkânı

Kuruluşlardaki mevcut personeli, yeniden eğiterek başka birimlerde istihdam etme imkânı sorularak, birimlerdeki yığılma belirlenmeye çalışılmıştır.

Bu soruya verilen yanıtların % 51.44 u olumlu, % 42.85'i olumsuzdur, % 5.71 oranında ise yanıt alınamamıştır. Dolayısıyla, kuruluşların yandan çoğunda, mevcut personelin yeniden eğitilerek, ihtiyaç duyulan başka birimlerde görevlendirilme imkânı vardır. Bu aynı zamanda, kuruluşlarda yüksek oranda personelin atıl kapasite olarak kaldığını, yeniden eğitimin, öncelikle bu tür personel üzerinde yoğunlaşması gerektiğini göstermektedir.

Personeli yeniden eğiterek başka birimlerdeki görevlerde istihdam etme imkânı olduğu durumlarda, bu gibi personelin belirtilmesi istenmiştir. Bu bölüm soru kağıdını dolduranlarca, % 60 yanıtsız bırakılmış, ancak % 40 cevap alınmıştır. Yanıtların bazılarının, personelin derece indirimine yönelik olması dikkati çekmektedir.

Sıkıntısı çekilen alanlarda, bilgisayar elemanları, teknik personel vb. olduğu gibi, hemen her alanda, kuruluşların çeşitli birimlerinde personel fazlası olduğu, yeniden eğitim sayesinde bu gibi personelin diğer birimlerde, farklı unvanlarla görevlendirilebileceği anlaşılmaktadır. İnsangücü planlamasında vurgulanan önemli bir nokta olarak, eldeki insan kaynaklarının en iyi biçimde kullanılmasının tam anlamıyla gerçekleştirilemediği ortaya çıkmaktadır.

16. Hizmetiçi Eğitim Plan ve Programları Yapılması

Kuruluşlar, yıllık hizmetiçi eğitim plan ve programları yapılmakta mıdır? sorusuna % 85.71 oranında "Evet", % 11.43 oranında "Hayır" ya-

nıtını vermişlerdir. % 2,86 oranında yanıt alınamamıştır. Yanıtlarda, eğitime yüksek oranda ihtiyaç duyulduğu ve çaba gösterildiği ortaya çıkmaktadır. Ancak, bunda 1983 tarihli, hizmetiçi eğitimi zorunlu kılan yönetmelik ile Devlet Memurları Eğitimi Genel Planının da etkisi olabilir.

Sorunun ikinci bölümünde, hizmetiçi eğitim yapılan durumlarda, eğitimin konular itibarıyla ve önem derecesine göre belirtilmesi istenmiştir. “Mesleki bilgi tazeleme eğitimi” ile “Mesleki bilgileri artırma eğitimi” birinci derecede önemle düzenlenen programlar arasında gösterilmiştir. “Yöneticilik eğitimi” ve “teknik gelişmelerin aktarılması eğitimi” ise ikinci derecede önemli olmaktadır. Ayrıca, yabancı dil, bilgisayar, muhasebe, sekreterlik eğitimi ile aday memurların temel, hazırlayıcı ve staj eğitimleri de üçüncü derecede önemli sayılmıştır.

Kuruluşlarda hizmetiçi eğitimin durumu, nitelikli personel açığını kapatacak alanlarda olmadığı gibi, yığılma görülen birimlerdeki personelin yeniden eğitimi ve gerek duyulan birimlere kaydırılmasını sağlayacak düzeyde de görülmemektedir. Bu faktörün iş doyumunu engellediği, yükselme imkanlarını sınırlandırdığı ve personeli işten ayrılmaya sevk edebileceği beklenebilir. Personelin yerinde kullanımı da gerçekleşmemektedir.

17. Personelin İşten Ayrılma Nedenleri

Kuruluşlardan, bir önceki yıl işten ayrılan personelin ayrılma nedenlerini, önem sırasına göre belirtmeleri istenmiş, personel kayıtlarındaki sayılara uygunluğu sağlanarak, yanıt verenlerin kişisel kamlarının etkisi giderilmiştir. Bu soruya, % 97.14 oranında yanıt alınmış, % 2.86 oranında yanıt alınamamıştır.

Birinci derecede, neden olarak “başka kuruma nakil” seçeneği üzerinde yoğunlaşmıştır. İkinci derecede “emeklilik” gelmektedir. “İstifa” üçüncü derecede bir neden olarak gösterilmiştir. Dördüncü önemli ayrılma nedeni “silah altına alınma”dır. Beşinci neden, “ölüm”dür. “Görevi terk etme, çekilmiş sayılma, göreve başlamama, başka görev alma, malûliyet” altıncı sırada gelirken; “işten çıkarma” son sırada yer almaktadır.

Kamu kuruluşları arasında, farklı ücret rejimi uygulaması ve sosyal haklar sağlanması, personeli başka kuruma geçmeyi teşvik eden bir faktör olabilir. Personeli işyerinde hoşnutsuz kılan; yığılmalar, atıl kalma, eğitim, terfi vb. konulardaki sorunlara daha önce değinilmişti. Bu sorunların insangücü planlamasıyla ele alınması, diğer kurumlara personel akışı nedeniyle oluşan kayıpları önleyebilir. Emeklilik ise, önlene-

mez ve beklenen bir personel kaybı türüdür. Boşalacak kadrolar önceden saptanarak, açıklar kapatılabilir. İstifanın başlıca nedenlerinden biri kamu kesiminden özel sektöre geçiş olabilir. Böylesi durumlarda da; iş doyumu, moral, motivasyon ve çalışma verimliliğini artırıcı önlemlere, insangücü planlaması çerçevesinde yer vermek, bu tür kayıpları azaltabilir. Silah altına alınma, yasal zorunluluk nedeniyle ve geçici olarak ortaya çıkan bir durumdur. Kuruluşlarda, görece az önemli bir kayıp nedeni durumundadır. Ölüm, maluliyet, görevi terk gibi nedenler de daha az sayıda gerçekleşmektedir. Ancak, iş kazası sonucu olan ölüm ve malûliyetin önlenmesi için çaba gösterilmesi, nedenleri ve sayısının izlenerek, insangücü planlaması dahilinde önlemler alınması gereklidir. En az önemli kayıp nedeni olarak ise “işten çıkarılma” gösterilmiştir. Bunu, kamu personel mevzuatının getirdiği iş güvencesine bağlamak mümkündür. Ancak, personel fazlası olan kuruluşlarda ve birimlerde, yerinde ve uygun kullarının imkanı bulunmayan personelin, insangücü planlaması doğrultusunda, işten çıkarılması seçeneği son bir çare olarak düşünülebilir.

Sorunun ikinci bölümünde, insangücü planlamasının temel verilerini sağlamak üzere, “çeşitli nedenlerle işten ayrılması muhtemel personel sayısının tespiti yönünde bir çalışma yapılıyor mu?” şeklinde bir soru yer almıştır. Olumlu yanıt oranı % 20, olumsuz yanıt oranı ise % 77.14 olmuş, % 2.86 oranında yanıt alınmamıştır. Dolayısıyla insangücü planlaması sürecinin tahmin aşamasında yer alan, personel kayıplarının tahmini konusunda çalışmalarda bulunan kuruluşların oranı oldukça düşük düzeydedir. Bu da insangücü planlaması açısından önemli bir eksiklikler.

18. Nitelikli Personel Temininde Karşılaşılan Sorunların Nedenleri

Kamu kuruluşları açısından nitelikli personel temininde karşılaşılan sorunların, önem sırasına göre nedenleri sorulmuştur.

Bu sorunlara yol açan nedenlerin ilkinin, “kuruluşun ücret politikası” olduğu üzerine görüş birliği vardır. Bunu, büyük ölçüde, enflasyona paralel bir ücret artışının sağlanamamasına bağlamak mümkündür. İkinci neden de, birinci nedenle bağlantılı olarak, “sağlanan sosyal imkanlar” şeklinde ifade edilmiştir. Yine, refah düzeyine katkıda bulunacak konut tahsisi, sosyal tesisler vb. imkanların, kamu görevlilerinin aylık gelir düzeyini ve yaşam koşullarını geliştirmenin önemi vurgulanmaktadır.

Üçüncü olarak, “Fiziksel çalışma koşulları” ve “kuruluşun örgüt yapısının büyük ya da küçük oluşu”nun, nitelikli personel bulunmasın-

da sorunlara neden olabileceği belirtilmiştir. Uygun çalışma koşulları ve geniş bir örgütlenme düzeyine sahip kuruluşların, personelin çalışma başarısını ve işe olan bağlılığını olumlu etkileyeceği, bu tür bir işyerinde çalışmayı cazip kılacağı anlaşılmaktadır.

Dördüncü neden olarak, "yönetim - personel ilişkileri" gösterilmiştir. Personelin ihtiyaçlarının, kuruluşun ihtiyaçlarıyla uyum içinde karşılanması; içten, açık, özendirici bir çalışma ortamı ve örgüt iklimi sağlanması; personelin iş doyumu, başarısı ve yaratıcılığının artırılması gereği ortaya çıkmaktadır. Personelin çalıştığı kuruluşu benimsemesi, işyerine bağlılığı böylece sağlanabileceğinden, yönetim - personel ilişkileri, personelin temini ve elde tutulmasında etkili bir faktördür.

"İşten ayrılma oranları" görece az önemli bir faktör olarak sıralanmıştır. Yine de, personelin işten ayrılma oranının yüksekliği, diğer personelin işten ayrılma kararını etkileyen bir unsurdur.

19.Personelin Bulunmasındaki Güçlüklerin İşgücü Piyasası Bakımından Nedenleri

İstihdamına gerek duyulan personelin bulunmasında güçlük çekilmesinin, işgücü piyasası açısından nedenlerinin önem sırasına göre belirtilmesi istenmiştir. % 97.14 oranında yanıt alınan, % 2.86 oranında yanıtı bırakılan bu soruda, birinci derecede önemli neden olarak "özel sektörde çalışmanın daha cazip bulunması" gösterilmektedir. "Eğitim kurumlarından mezun olanların sayı ve nitelik bakımından görevlerin gerektirdiği düzeyde olmaması" ikinci önemli neden şeklinde sıralanmıştır. "Siyasal etki" ise üçüncü sırada gelmektedir.

Ayrıca, kuruluşlar arası farklı ücret politikası izlenmesi, büyük şehirlerde yaşamın zorlukları, ücretin yetersizliği, çalışma koşulları ile ücret arasında dengesizlik; mevzuatın belirlediği ücretin esnek olmayışı; mesleğin güçlük ve tehlikesinin ücrete yansımaması gibi nedenler de sayılmıştır, özünde ücret yetersizliğini vurgulayan bu nedenler, "özel sektörde çalışmanın daha cazip oluşu" nedeniyle paralellik göstermektedir.

Eğitim kurumlarından mezun olanların sayı ve nitelik bakımından görevlerin gerektirdiği düzeyde olmaması, eğitim sisteminde sorunların varlığını ve kamu personel sistemi arasında yeterli iletişimin sağlanmadığını düşündürmektedir. Ancak, bilgisayar elemanı gibi personelin, tüm dünyadakine paralel olarak Türkiye'de de temininin güç olduğu belirtilmekte, insangücü planının denetimi dışında bazı faktörlerin olabileceği hatırlatılmaktadır.

"Siyasal etki" de, gerekli personeli bulmada karşılaşılan sorunların nedenleri arasında yer almaktadır. Bu hem siyasi organın aldığı kararların işgücü piyasasını etkilemesi, hem de kadroların politize olması yönünde kuruluşlara baskı yapılması şeklinde yorumlanabilir. Böylece, insangücü planlarının uygulanması güçleşebilmektedir.

20. Personel Planlamasına İlişkin Diğer Görüşler

Soru kağıdının son sorusu, kuruluşların buraya dek belirttiklerine ek olarak, açık uçlu bir biçimde diğer görüş ve önerilerini ifade etmelerine ayrılmıştır. Bu bölümde, yalnızca % 14.28 oranında yanıt alınmıştır.

Yanıtlar, kamu personel uygulamalarında, merkezi sınav sisteminin gerekli olduğu, adaleli ücret ve sosyal imkanlar sağlanmasının gerektiği, kamu kesimindeki ücret yetersizliğinden ötürü özel sektöre geçiş bulunduğu (özellikle teknik elemanlar), kadroların tam kullanılmadığı, gerçekçi bir personel politikasının gerektiği şeklindedir.

C. HİPOTEZLER, BULGULAR VE SONUÇLAR

Araştırmamızın temel amaçlarına uygun olarak geliştirdiğimiz temel varsayım ve buna bağlı (12) tamamlayıcı varsayımın sınanması ve sonuçlarının değerlendirilmesi bu başlık altında verilecektir.

Araştırma bulguları, Türk kamu kesiminde insangücü planlaması konusundaki bazı eksiklikler ve sorunların varlığını gösteren sonuçlara götürebilecek nitelikte görünmektedir.

Bu yargıdan hareket ederek sonuçlar değerlendirildiğinde şu açıklamalar yapılabilir :

1) Personel birimi yöneticileri; yöneticilik düzeyi, hizmet süresi, personel yöneticiliği yapma süresi, eğitim durumu, personel planlamasının algılanışı bakımından ortalamanın üzerinde bir düzey sergilemektedirler. Personel planlaması eğitimi ile personel planlamasında görev alma yönünden ise nispeten düşük düzeyde bulunmaktadırlar. Bu durumda, personel birimi yöneticilerinin, insangücü planlaması konusunda yeterli bilgi ve tecrübeye sahip olmadıklarından, konuya yeterli ilgi ve desteği gösteremedikleri, bunun da konunun benimsenip uygulamaya geçmesini önleyici rol oynadığı biçimindeki varsayımımız tamamen kabul edilebilir nitelikte değildir. Çünkü, yeterli bilgi, tecrübe, ilgi ve destek bulunduğu durumlarda da uygulamada yine sorunlarla karşılaşılabilir.

2)Bulgular, ikinci alt varsayımımızı doğrular niteliktedir. Personel birimlerinde personel planlaması faaliyetleriyle görevli personel; sayı, uzmanlık, öğrenim durumu itibariyle yeterli olmadığından, bu faaliyet aksamaktadır.

3)Personel kayıtlarına dayanılarak istatistikler düzenlenmediğinden planlama için gerekli verilerin bulunmadığı, bilgisayardan yeterince yararlanılmadığından bilgi akışının hızlı olmadığı, böylece insangücü planlaması yapılmasının güçleştiği şeklindeki varsayımımız da, tümüyle kabul edilmeyerek kısmen geçersiz olmuştur. Personel istatistiklerinin yaygın olarak düzenlendiği saptanmıştır. Ancak, bilgisayardan yararlanma düzeyi daha düşüktür. Bu durumda bilgi işlemenin geleneksel yöntemlerle yapıldığı ve yavaş gerçekleştiği ileri sürülebilir. İnsangücü planlamasına ilişkin elde verilerin bulunduğunu, fakat veri toplama ve değerlendirme aşamasının yeterli hızda gerçekleştirilemediğinden, insangücü planlamasının güçleştiğini ifade edebiliriz.

4) Personelin çalışma başarısını etkileyen faktörlerden kaynaklanan sorunlar giderilemediğinden performans ve verimliliğin olumsuz etkilendiği yolundaki varsayımımızın uygunluğu belirtilmiştir, öncelikle çalışma başarısını etkileyen unsurlar saptanmış, bunlara ilişkin olarak (10, 11, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20) no.lu soruların yanıtlarıyla paralellik kurularak, bir değerlendirme yapılmıştır. Bu bağlamda, personelin çalışma başarısını etkileyen sorunların giderilemediği ortaya çıkmıştır. Bu sorunların personelin performans ve verimliliğini olumsuz etkilediği açıktır.

5) Personel planlamasına temel oluşturmak üzere, birimlerde iş analizleri, yönetimi geliştirmek için yeniden düzenleme çalışmaları, iş yükünü ortaya koymak için iş ölçümleri, hangi işleri kimin yapacağını gösteren iş dağıtım çizelgesi ile en uygun çalışma düzeni kurulması, iş yüküyle uyumlu personel sayısı belirlenmesi konusunda yapılan çalışmalar yetersizdir. Bu durumda, insangücü planlaması yapılması için uygun altyapı bulunmadığı düşünülebilir.

6) Yıllık faaliyet programlarının maliyet - fayda analizine göre yapılmasına ağırlık verilmemektedir. Çalışma programına alınan işler rasyonel temele oturtulmadığından, gerek duyulan personel sayısı gerçekçi olarak saptanamamakta, personelin maliyetine ilişkin veri sağlanamamakta, kaynakların verimli kullanılması güçleşmektedir.

7) Personel alımı ve ilgili birimlerde görevlendirilmesinde yeterlik ilkesi dışında, rasyonel olmayan ölçütlere önem verildiği görülmektedir. Bu eğilimin, personel planlaması yapılması ve uygulamasını zorlaştırır-

dığı, irrasyonel uygulamaları yoğunlaştırdığı söylenebilir. Objektif ilkeler gözötilmediğinden insangücü planlaması girişimlerinin başarısız olduğı hipotezi kabul edilebilir görünmektedir.

8) Bulunmasında veya elde tutulmasında güçlük çekilen personelin belirlenmesi için sistemli çalışmalar yapılmadığı, sorun alanlarının gerçekçi bir şekilde saptanmadığı, sonuçların değerdendirilmesinde ortaya çıkmaktadır. Sorunların sezgiyle teşhis edilmesi, günlük ve geçici önlemler alınması eğilimi görölmektedir.

9) Ortalamanın üzerinde bir oranda, kuruluşların bazı birimlerinde personel fazlası, bazılarında ise personel açığı bulunduğı, bu durumun hemen tüm mesleklerde ve görev alanlarında olabileceğı anlaşılmaktadır. Bunun, planlama yapılmadığının, ayrıca kaynakların verimli kullanılmadığının bir göstergesi olduğı düşünölebilir.

10) Saptandığı kadarıyla, hizmetiçi eğitim plan ve programları büyük ölçüde yapılmaktadır. Ancak, doğrudan ihtiyaç ve eksiklik duyulan nitelikli personel açığını telafi etmede yeterli olamayacak alanlara ağırlık verilmektedir. Dolayısıyla, hizmetiçi eğitim faaliyetleri yeterli etkinlikte gerçekleştirilememektedir. Bu sorunlar da personelden yüksek verim alınamaması nedenleri arasındadır.

11) Personelin işten ayrılma nedenleri gerçekçi olarak belirlenip izlenmemektedir. Potansiyel sorun alanlarına önem verilmediğı ve kritik noktaların ortaya konulmadığı görölmektedir. Gelecekte işten ayrılması muhtemel personel sayısının tahmininin büyük ölçüde yapılmadığı ortaya çıkmaktadır. Personel planlamasının gereklerinin yerine getirilmediğı varsayımı doğrudanmaktadır.

12) Nitelikli personel bulunmasında karşılaşılan sorunların nedenleri çeşitlidir ve değışik düzeylerde dir. Mikro düzeyde, kuruluşun personel politikaları ve çalışma koşulları görece daha az güç sorunlardandır. Fakat, makro ölçekli, genel nitelikli, sistematik sorunların bulunduğı da gözlemlenmiştir. Kamu kesiminin ücret politikası, personel temininde özel sektörle rekabet, ülkenin eğitim sistemi, siyasal yapısı vb. sorunların çözümünün daha güç olduğı düşünölebilir.

BÖLÜM III.

GENEL DEĞERLENDİRME, SONUÇ VE ÖNERİLER

A. GENEL DEĞERLENDİRME

Bulgular başlığı altında (35) kamu kuruluşunun personel birimleri üst düzey yöneticilerinin insangücü planlamasına ilişkin görüşlerini yan-

sıtan veriler basit yüzde hesabı yöntemiyle değerlendirilerek, önce deneklerin çeşitli niteliklerine göre bir çözümlemesi yapılmış, başat nitelik gösteren özellikleri sergilenmiş ve her çözümlemenin sonunda bir değerlendirme verilmiştir. Ardından, yaptığımız değerlendirmelerden yararlanarak, kamu kesiminde insangücü planlamasının genel görünümü ve bu konudaki genel eğilimler ortaya konmuştur.

İnsangücü planlaması bir yönetim aracıdır. Kamu personel yönetiminin hedeflediği birçok faaliyeti içermektedir; görevlerin etkin biçimde düzenlenmesi, personelin sınıflandırılması, personelin seçimi - performans ve potansiyelin değerlendirilmesi kriterlerinin geliştirilmesi, iş doyumu, görevlendirme, kariyer geliştirme, ödüllendirme sistemlerinin planlanması, personel alımı, kayıpların tahmini, ücretlendirme yöntemlerinin oluşturulması, kuruluşun içinde bulunduğu çevre ile insangücü sisteminin dengelenmesi vb. çeşitli personel yönetimi işlevleri yer alır.

Ayrıca, insangücü planlamasının yöntemleri, insangücü planlamasında bulunması gereken genel özellikler-esneklik, sistem yaklaşımı, insangücü politikalarının etkisi, merkeziyetçilik düzeyi, süreklilik ve bunların önemi vurgulanmaktadır. İnsangücü planlaması sürecinin personel birimlerinin görevlerinde ve fonksiyonlarında genişlemeye neden olacağı, öncelikle yöneticilerin sorumluluğunda bir faaliyet olduğunun kabul edilmesi gereği ifade edilmektedir. Bu sürecin, sorunun teşhisiyle başlayacağı açıktır. Sonra tahmin, planlama, uygulama, izleme ve değerlendirme aşamaları gerçekleşebilir. Ancak, inceleme aşamasında, insan gücü envanteri çıkarılması, insangücü piyasasının değerlendirilip işgücü arzının tahmininde sorunlar varsa, bunun insangücü planlamasının gerçekleştirilmesine ve verimlilik artışı sağlanmasına olumsuz etkide bulunacağı gösterilmektedir.

Kamu kuruluşlarının personel politikalarıyla ilişkili olarak insan gücü planlarının unsurları; verimlilik, insangücü akışı, eğitim ve geliştirme, çevresel faktörler, örgüt geliştirme, yerleşim ve donanım şeklinde gruplandırılmaktadır. Bu unsurların karşılıklı etkileşim içinde olduğu belirtilmektedir. Bütçe programlarıyla eşgüdümün önemine değinilmekte, insangücü planlamasının gerçekleştirilebilmesinde, yeterli verilerin elde bulunmasının önemi vurgulanmaktadır.

İnsangücü planlamasının karmaşıklığı ve çok sayıda unsuru içermesi gözönüne alınarak, ülke genelinde ve kamu yönetimi düzeyinde bir bütünlüğü sağlayacak etkin bir örgütlenme için yeniden düzenlemeye gidilmesi gereği üzerinde durulmaktadır.

İnsangücü planlamasının verimlilikle bağlantısına da değinilmekte, kuruluşun koşullara uyulanabilme yeteneği, insan faktörüne ilişkin ön-

çeliklerin belirlenmesi, kuruluşun sorunlarının çözümüne insangücünün katkısının geliştirilmesinin yönetime sağlanan avantajlardan olduğu ortaya konulmaktadır.

Bu çalışmada, Türk kamu kesiminde insangücü planlaması faaliyetlerinin genel görünümü çıkarılmaya çalışılmıştır. Verilerin çözümlenmesiyle yapılan değerlendirmelerle, şu sonuçlara ulaşılmıştır :

B. SONUÇ VE ÖNERİLER

Ülkemizin ekonomik ve sosyal kalkınma amaçlarına ulaşmada, kamu yönetimine önemli görevler düşmektedir. Kamu yönetiminin üstlendiği görevleri başarıyla yerine getirebilmesi birçok koşula bağlıdır. Bunlar arasında yeterli nitelik ve sayıda personelle donatılmış bulunması öncelik göstermektedir. Maddi, mali, fiziksel, araç-gereç vb. diğer imkanlar da çok önemli olmakla birlikte, kamu hizmetlerinin başarılı şekilde sağlanmasında insan unsuru ön plandadır. Nitekim, kamu personel mevzuatında daha önce de belirtilen 243 sayılı KHK gibi yasal düzenlemelerde personel planlaması yapılması hükme bağlanarak, insan kaynaklarının verimli ve yerinde kullanımı öngörülmüştür.

Kamu personel politikalarının odak noktasını oluşturan unsurlar, gerekli personelin bulunması, elde tutulması, moral ve performansının yüksek tutulması, personelin verimli biçimde kullanılması ve personelden yüksek verim alınması gibi konulardır. Bu amaçların gerçekleştirilmesi için personel sisteminin yeniden düzenlenmesine gerek duyulduğu kabul edilmektedir. Ancak, personel reformu konusunun gündemde olmasına karşın, personel sorunlarının tüm boyutlarıyla ayrıntılı olarak bir bütünlük içerisinde ele alındığını belirtmek güçtür. İnsangücü (personel) planlaması konusu bu noktada, en başta üzerinde durulması gereken bir konudur. Bu açıdan araştırmamız, kamu kesiminde insangücü planlamasının salt genel görünümünü incelemesi nedeniyle, kapsamlı insangücü planlaması araştırmalarına ve olası çözümlemelere ancak bir başlangıç niteliğindedir. Nitekim, kamu yönetimimizin Personel Birimlerinin, personel planlaması çalışmalarına ışık tutacak verilerin elde edilmesi yolunda, yapılacak diğer tamamlayıcı araştırma ve incelemelerle bir mesafe alınabilmektedir.

Bu çalışmamızda, Türk kamu yönetiminde personel birimi yöneticilerinin görüşlerini ele alarak bir durum değerlendirmesi yaptık. Buna göre şu sonuçlara ulaştık:

1. Personel birimi yöneticileri, personel planlaması eğitimi ile personel planlaması çalışmalarında görev alma bakımından yetersiz bir düzey sergilemektedirler.

2. Ancak, uygulamadaki bu duruma rağmen, personel planlaması kavramının kapsamlı biçimde gerçekleştirilmesi isteği yaygındır.

3. İnsangücü planlaması yaklaşımları ve uygulamaları arasında belirli bir bütünlük ve iç tutarlılık olduğunu söylemek güçtür.

4. Personel birimlerinde de, personel planlaması faaliyetiyle görevli uzman yetersizliği görülmektedir.

5. Personel istatistiklerinin düzenlenmesi, planlamaya temel oluşturacak verilerin toplanması ve değerlendirilmesinde modern ve ileri teknolojiden yararlanma düzeyi düşüktür.

6. Personelin çalışma başarısını etkileyen sorunların varlığı, performans ve verimliliği olumsuz etkilemektedir.

7. Personel planlaması çalışmalarına temel oluşturacak uygun altyapı eksikliği, çalışmaların başarısını engelleyecek özelliğindedir.

8. Nitekim, yıllık faaliyet programlarında maliyet-fayda analizi bazı istisnalar dışında yapılmamaktadır.

9. Personel alımı ve ilgili birimlerde görevlendirilmesinde gözetilen kriterler yeterlik ilkesi dışında, rasyonel olmayan özellikler de yansıtmaktadır.

10. Gerek duyulan personelin bulunması ve elde tutulmasında güçlük çekilme nedenleri sistemli biçimde saptanamamaktadır.

11. Kamu kuruluşlarında süregelen bir sorun olarak, bazı birimlerde yığılma, bazılarında ise eksiklik bulunmaktadır.

12. Hizmetiçi eğitim, nitelikli personel açığını giderecek etkinlikte gerçekleştirilememektedir.

13. Personelin işten ayrılma nedenleri, tahmin sürecine veri sağlayacak şekilde dikkate alınamamakta, işten ayrılması olası personel sayısının tahminine ağırlık verilmemektedir.

14. Nitelikli personel bulunmasında birçok sorunlarla karşılaşmakta, kuruluş içi ve dışı faktörler etkili olmaktadır.

Gerek kuramsal, gerekse ampirik çözümlemelerimizin ışığı altında, Türk kamu personel yönetiminde yapılacak yeniden düzenleme çalışma-

larında, insangücü planlaması açısından gözönünde tutulması gereken birkaç öneri ile çalışmamız sona ermektedir. Bu önerileri aşağıdaki gibi gruplandırmak mümkündür.

I. İnsangücü Planlaması İle İlgili Genel Tedbirler

1) Devlet Personel Başkanlığı (DPB), Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE), Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), Maliye ve Gümrük Bakanlığı gibi konuyla ilgili merkezi kuruluşlara görevler düşmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği ve eşgüdüm içerisinde, insangücü planlamasına ilişkin faaliyetlerin yerine getirilmesi gerekmektedir.

2) DPB, insangücü planlamasının uygulamada geniş kapsamlı biçimde ele alınması, bütünlük ve tutarlılığın sağlanması konusunda merkezi yetkili organ konumundadır. Personele ilişkin veri toplama, değerlendirme, istatistik bilgilerin hazırlanması konusunda halihazırda yapılan çalışmalar hızlandırılmalı ve geliştirilmelidir. Bulunmasında güçlük çekilen personelin belirlenmesi ve Milli Eğitim Bakanlığı ile etkin iletişim kurularak uzun dönemli personel ihtiyaçlarının karşılanması konusunda da ÖPB ye görev düşmektedir. Kamu personel yönetiminde merkezi sınav sisteminin düzenlenmesi de DPB'nin görev alanı içerisinde. Gerçekçi personel politikaları geliştirilmesi ise DPB'nin asıl fonksiyonlarından. Dolayısıyla, DPB'nin kamu personel sistemi üzerinde etkinlik kazanması gerekmektedir.

3) DPT, Kalkınma Plan ve Programlarında konuya daha yeterli eğilerek merkezi birimler arasında gereken koordinasyonu sağlayabilir.

4) DİE, veri işleme aşamasında uzmanlık bilgi ve yeteneğiyle DPB' na destek sağlayabilir.

5)İdareyi Geliştirme Başkanlığı, verimliliği artırmada ve personel planlamasına zemin hazırlamada gerekli olan çalışma, inceleme ve araştırmaların yapılması için kuruluşlara destek verip yardımcı olabilir.

6) TODAİE, personel yöneticilerinin eğitimi, personel planlamasında uzman görevlilerin yetiştirilmesi, araştırma ve incelemelerde kuruluşların gerek duyduğu yardımın sağlanması, hizmetiçi eğitim verilmesi ve eğitim, araştırma, yayın konularında merkezi organlar ile diğer kamu kuruluşlarının gerek duyacağı yardım ve desteğin sağlanması görevlerini yerine getirmelidir.

7) Maliye ve Gümrük Bakanlığı; personel kayıtlarının tutulması, personel kadro sayılarının denetimi, personel sayısı ve maliyeti araştır-

malari, kamu yönetiminde çalışma plan ve programlarında maliyet - fayda analizi yapılması ve personel sayısının bu objektif temele dayandırılması, kamu personeli ücret politikası vb. konularda çalışmalarıyla, insangücü planlaması sürecine ciddi katkılar sağlayacak konumdadır. Ancak, görev ikilemesi, görev boşluğu, kurumlar arası yetki çatışması, dolayısıyla da kamu kaynaklarının israfı gibi olumsuz durumlara yol açmamak için, diğer ilgili kuruluşlarla etkin bir işbirliğine gidilmesi gerekmektedir. Örneğin, personel kayıtlarının tutulmasında DPB ile işbirliği yapılması, aynı görevi yerine getiren bilgisayar sistemlerinde tasarruf sağlayabilir.

II. Kurumlar Ne Yapmalı

1. Personel birimi yöneticilerinin, personel planlaması alanındaki eğitim eksikliklerini giderecek önlemler alınmalıdır. Personel planlaması çalışmalarını yürütecek düzeye gelmelerini sağlayacak ortam hazırlanmalıdır.

Personel birimlerinde, personel planlaması faaliyetini gerçekleştirebilecek yeterli sayı ve nitelikte uzman istihdam edilmesi yararlı olacaktır.

2. İnsangücü planlamasının uygulamada da geniş kapsamlı biçimde ele alınması, bütünlük ve tutarlılığın sağlanması gerekmektedir.

Personele ilişkin verilerin toplanması, değerlendirilmesi, istatistiklerin hazırlanmasında elektronik bilgi işlem sistemlerinden yararlanılmasını daha üst düzeye çıkarmaya yönelik düzenlemeler düşünülmelidir.

3. Personelin eğitim durumu ve tecrübe yönünden yeterli düzeye getirilmesi, faaliyetlerin iyi planlanması ve koordine edilmesi, personeli özendirici ve gayret göstermeye sevk edici önlemlerin alınması, uygun çalışma koşulları hazırlanması, yöneticilerin olumlu tutum içinde olmaları, iyi insan ilişkileri geliştirilmesiyle, çalışma başarısı artırılabilir. Performans ve verimliliğin artırılması için bu konular ihmal edilmemelidir.

4. Hem verimliliği artırmak, hem de personel planlamasına temel oluşturmak üzere; iş analizi, yönetsel yeniden düzenleme, iş ölçümü, görev tanımları hazırlanması, iş dağıtım yapılması, uygun kadro sayısının belirlenmesi ve bu çalışmaların sürekli güncelleştirilmesi gerekmektedir.

5. Yıllık faaliyet programlarının hazırlanmasında maliyet - fayda analizi yapılması, ekonomik ve verimli yönetimin gerçekleştirilmesi ve özellikle personel kaynaklarının israfından kaçınılması bakımından yararlı olacaktır.

6. Personel alımı ve ilgili birimlerde görevlendirilmesinde, eğitim düzeyi, görevin gerektirdiği nitelikler, iş tecrübesi ve bunun gibi geliştirilecek rasyonel ölçütlerle ağırlık verilmesi; siyasal etki, akrabalık - dostluk etkisi vb. rasyonel olmayan ölçütlerden arındırılmış bir değerlendirme yapılması düşünülmelidir.

Temininde veya elde tutulmasında güçlük çekilen personelin belirlenmesi, kamu kuruluşlarının ilerde karşılaşılabilecekleri personel eksikliği konusunda önceden önlem almalarını sağlayacaktır.

7. Kamu kuruluşlarında birimler arası personel dengesinin sağlanması, yığılma veya eksikliklerin giderilmesi, yeni işe alma ya da işten çıkarma yoluna gitmeye gerek kalmadan, personelin verimli kullanımı ve kaynakların israfını önleyecek bir uygulama olmaktadır. Bu nedenle, kuruluş içi ve gerekirse kuruluşlar arası personel hareketliliğini, örgüt psikolojisi sorunlarına yol açmadan düzenleyecek bir sistemin oluşturulması önemli katkılar sağlayacaktır.

8. Kamu kesiminde hizmetiçi eğitim plan ve programları, nitelikli personel açığını kapatacak alanlarda yoğunlaşmalı, yığılma görülen birimlerdeki personelin yeniden eğitimini ve gerek duyulan birimlere kaydırılmasını sağlayacak düzeye getirilmelidir. Yükselme imkanlarının hazırlanarak, iş doyumunun artırılması, işten ayrılmaların en aza indirilmesi ve personelin yerinde kullanımı gerçekleştirilmelidir.

9. Personelin işten ayrılma nedenlerine önem verilmeli, iş doyum, moral, motivasyon vb. nedenlerden kaynaklanan, olumlu müdahalelerle önlenebilecek personel kayıplarının giderilmesine çalışılmalıdır. Çeşitli nedenlerle işten ayrılması muhtemel personel sayısının tahmin edilmesine, bu süreçte kullanılacak verilerin toplanmasına yönelik çalışmalara yer verilmelidir. Potansiyel sorun alanlarının saptanması ve çözümler bulunması böylelikle kolaylaşacaktır.

10. Nitelikli personel bulunmasında karşılaşılan sorunların ortaya konması ve çözüm yollarının araştırılması şarttır. Kuruluşun ücret politikası, sağlanan sosyal imkanlar, fiziksel çalışma koşulları ve yönetim - personel ilişkilerinin geliştirilerek, işten ayrılma oranlarının düşürülerek, personelin ihtiyaçlarının kuruluşun ihtiyaçlarıyla uyum içinde karşılanması sağlanmalıdır. İçten, açık, özendirici bir çalışma ortamı oluşturulması, personelin çalışma başırası ve yaratıcılığının artırılması, personele çalıştığı kuruluşu benimsetecektir.

III. Sorunlara Bulunan Çözümlerin Uygulanabilirlik Şartları

1. İnsangücü planlamasının başarıyla gerçekleştirilebilmesi için kuruluş dışı faktörler de dikkate alınmalıdır. Özel sektörle makul ölçüde rekabet edilmesi, eğitim sistemiyle işbirliğine gidilmesi, siyasal etkinin azaltılması gibi önlemler düşünülmelidir.

2. Kamu personel yönetiminde merkezi sınav sistemi uygulanması olanakları incelenmeli, adil ve esnek ücret modeli geliştirilmeli, personel politikaları gerçekçi bir niteliğe kavuşturulmalıdır.

Kamu kesiminde insangücü planlamasının belirtilen noktaları içererek yeterli düzeyde yapılması durumunda, kamu personelinin teşvik edilmesi ve personel yönetiminde, dolayısıyla kamu yönetiminde verimlilik ile ilgili sorunların çözümünde önemli gelişmeler gerçekleştirilebilir.

BİR MAHALLİ İDARE BİRİMİ OLARAK “FEDERAL ALMANYA’DA İLÇE YÖNETİMİ”

Enis YETER
İçişleri Bakanlığı
Daire Başkanı

GİRİŞ

Bilindiği üzere Almanya federal bir idari yapıya sahip olup Doğu Almanya'da yeni kurulan 5 eyalet ile birlikte toplam 16 eyaletten müteşekkildir. Batıda yer alan 11 eyalet (bunlardan üçü - Berlin, Hamburg, Bremen- şehir devleti statüsünde olup ilçeye sahip bulunmamaktadır) deki idari yapı farklı olup II nci Dünya Savaşı sonrasındaki işgale göre şekillenmiştir. Şöyle ki örneğin Fransızlar kendi işgalleri altındaki bölgede merkeziyetçi yönü ağır basan yapıyı uygulamaya sokarken, Amerikan ve İngilizler işgal bölgelerindeki yönetsel yapıyı kendi idari yapılarının benzer özellikleri ile şekillendirdiler. Ancak temelde, Almanya'nın geleneksel Federal devlet yapısına ve Freiherr - Vom - Stein'den beri hakim olan Mahalli İdarelerin etkinliği prensibine sadık kaimdi. Tabii ki bu farklı uygulamalar, eyaletlerdeki ilçe yapısının da farklı olması sonucunu doğurdu. Bu farklılıkların nerelerde olduğu yazıda yeri geldiğinde eyalet ismi belirtilerek açıklanmaya çalışılacaktır.

Federal Almanya'da ilçeler, bir mahalli idare birimi olarak ilçe halkının yönetime katılmasını sağlarken aynı zamanda sosyal hukuk devletin demokratik prensiplerine de haizdir. İlçe Yönetimi bir yandan Federal ve eyalet kanunlarını uygularken, diğer yandan mahalli nitelikteki ihtiyaçları karşılamak üzere gerekli hizmetleri yerine getirir ve ilçe bazında sosyal, ekonomik ve kültürel gelişmeyi planlar.

1965-1977 yılları arasında gerçekleştirilen “Alan düzenlemesi, Gebiets-reform” ile sayılan daha önce 425 olan ilçe sayısı 237'ye indirilmiştir. (Aynı reformla sayıları 24.371 olan belediyeler 8.514, 141 olan ilçeye bağlı olmayan belediye (Şehir) sayısı ise 88'e düşürülmüştür.) Bu reformdan amaç ilçeleri daha büyük ve daha güçlü bir hizmet birimi haline getirmek; dolayısıyla hizmetleri yerine getirmede karşılaştıkları güçlükleri aşmaktır. Tabii ki bu reform sonucunda mahalli idare birimleri

(alanın ve nüfusun büyümesi nedeniyle) vatandaşın biraz uzaklaşmışlardır. Ancak geçen süre göstermiştir ki birimin optimal ekonomik büyüklükte olması hizmette verimliliği ve etkinliği artırmaktadır. Düzenlemeden önce ilçelerin ortalama alanları 600 km², ortalama nüfusları 80.000 dolaylarındaydı. Düzenleme ile ortalama alan 1.000 km²'ye, ortalama nüfus ise 170.000 dolaylarına ulaştı. 237 ilçenin alanı tüm F. Almanya topraklarının % 96'sını kapsamakta, bu alanda ise ülke nüfusunun % 66'sı yaşamaktadır.

I. İlçe Organları

İlçe organları şunlardır: 1. İlçe Meclisi, 2. İlçe Encümeni, 3. Kaymakam, 4. İlçe Üst Yöneticisi (Bazı eyaletlerde).

1. İlçe Meclisi

İlçe meclisi ilçe halkının politik temsil organıdır. Genel olarak bütün eyaletlerde 5 yıllık süre için seçilir. Meclis kanun yapma anlamında bir parlamento niteliğine sahip olmayıp yasama görevi anlamında sadece bir kısım yönergeler çıkarmaktadır. Meclis üyeleri tıpkı eyalet milletvekilleri gibi bağımsız ve hiçbir talimata tabi değildir. Ancak dokunulmazlık hakları yoktur. İlçe meclisi üye sayısı ilçenin büyüklüğüne göre 40- 120 arasında değişir. Bazı eyaletlerde ilçenin çeşitli bölümlerinin ilçe meclisinde ne kadar üye ile temsil edileceği önceden belirlenmiş olup böylece bir yerleşim biriminin ilçe yönetiminde daha etkin olmasının önüne geçilmiştir. Ayrıca bazı eyaletlerde belirli memurların ilçe meclisi seçimlerinde aday olmaları yasaklanmıştır. (Inkompatibilität).

İlçe meclisinin önemli görevleri arasında, ilçe bütçesinin kabulü, yönetici düzeyindeki memurların ataması ve yönergelerin çıkarılması belirtilebilir. Meclis kendi çalışma yükünü hafifletmek için komisyonlar oluşturabilir. Nordrhein - Westphalen ve Nieder Sachsen gibi eyaletlerde bu komisyonlar sadece ön danışmanlık hizmeti görürler. Baden Württemberg eyaletinde görülen komisyonlar karar hakkına sahiplerse de her zaman bu kararlar üzerinde ilçe meclisinin vesayet yetkisi vardır.

Bir kısım eyaletlerde İlçe meclisi kendi üyeleri arasından meclis başkanını seçer. Nordrhein - Westfalen ve Niedersachsen eyaletlerinde bu kişi "Landrat" (Kaymakam), Schleswig Holstein eyaletinde "Kreispräsident" (İlçe Başkanı), Hessen eyaletinde ise "Kreistagsvorsitzender" (İlçe Meclisi Başkanı) olarak adlandırılır. Diğer eyaletlerde ise doğrudan Kaymakam aynı zamanda ilçe meclisi başkanıdır. İlçeyi meclis başkanı temsil eder.

İlçe meclisinin toplantı usulüne ilişkin hükümler, meclis tarafından çıkarılan yönerge ile belirlenir. Meclis aldığı kararların yerine getirilmesini her zaman kontrol eder. Ayrıca ilçenin genel yönetimi üzerinde ilçe meclisi gözetim hakkına sahiptir. Kaymakam veya ilçe üst yöneticisi ilçeyi ilgilendiren tüm önemli meselelerden ilçe meclisini haberdar etmek zorundadır. Meclisin hukuka aykırı kararlarına karşı meclis başkanı itiraz hakkına sahiptir. İtiraz durumunda kararın icrası kendiliğinden durur. Meclis itiraz üzerine konuyu yeniden görüşür. Eğer ilk kararında ısrar ederse vesayet makamının vereceği hükümle sonuca gidilir.

2. İlçe Encümeni

Baden - Württemberg dışındaki tüm eyaletlerde ilçe encümeni mevcut olmakla birlikte fonksiyonları farklılıklar göstermektedir.

Nordrhein - Westfalen, Niedersachsen ve Saarland eyaletlerinde ilçe encümeni bizatihi ilçe meclisinin yetkisine giren konular ile kaymakam ve ilçe üst yöneticisi tarafından yerine getirilecek hususlar dışında geniş bir karar alma yetkisine sahiptir.

Bayern ve Rheinland - Pfalz eyaletlerinde ise ilçe encümeni, ana encümen olarak meclisin kendisine açık olarak verdiği görevleri yerine getirir. (özellikle bütçe ve personel ile ilgili konular). Ayrıca diğer encümenler arasındaki koordinasyonu da sağlar.

Hessen ve Schleswig - Holstein eyaletlerinde ise ilçe encümeni kanuni görevleri dışında meclis kararlarının yerine getirilmesi yetkisine sahip icra organıdır.

Tüm eyaletlerde ilçe encümeni ilçe meclisinde görüşülecek konuları hazırlar. İlçe encümeninin kanuni üyeleri dışındaki diğer üyeleri meclis tarafından kendi üyeleri arasından seçilir. (Hessen eyaleti dışında) Nordrhein - Westfalen eyaletinde ilçe encümeni 9 -17 arası sayıda üyeden oluşur. Kaymakam encümenin başkanıdır. Saarland eyaletinde 9 -15 arası sayıda üyeden oluşan ilçe encümenine oy hakkı olmayan kaymakam başkanlık eder. Niedersachsen eyaletinde ise ilçe encümeni kaymakam başkanlığında altı üye ile oy hakkı olmayan ilçe üst yöneticisinden (Oberkreisdirektor) oluşur.

3. Kaymakam

Berlin, Hamburg ve Bremen dışındaki diğer eyaletlerde kaymakam bir ilçe yöneticisi olarak mevcuttur. (Üç şehir eyaletinde yazının başında da belirtildiği üzere esasen ilçe idaresi bulunmamaktadır) Fonksiyonu ve pozisyonu açısından kaymakamları iki ana gruba ayırabiliriz :

a. İlçe üst yöneticisi olarak doğrudan ilçeyi yönetme durumunda olan kaymakam aynı zamanda ilçe meclisi ve encümenin başkanıdır.

b. İlçe meclisinin başkanı olmakla birlikte sadece ilçeyi dışarıya karşı temsil hakkına sahiptir. Yönetime doğrudan müdahalesi söz konusu değildir. (Niedersachsen ve Nordrhein - Westfalen eyaletlerinde) Bayern, Saarland ve Rheinland - Pfalz eyaletleri dışında kaymakam ilçe meclisi tarafından seçilir. Bayern'de doğrudan halk tarafından iki turlu seçimde (ilk turda % 50 oy alamayan adaylardan en fazla oy alan ikisi yeni bir tura girerler. Bu turda fazla oy alan aday kaymakam seçilmiş olur.) göreve gelen kaymakam diğer eyaletlerdeki göre daha güçlüdür. Saarland ve Rheinland - Pfalz eyaletinde ise kaymakam eyalet başkanı tarafından atanır. Atama ilçe meclisi tarafından onanır.

Üst yönetici olarak icra görevi yaptığı eyaletlerde kaymakam federal ve eyalet hükümetleri tarafından verilen merkezi görevleri de yerine getirir. Kaymakam ilçe düzeyinde birçok kamu kuruluşunun (kızılhaç, ilçe bankası, planlama birliği ile diğer ulaşım, enerji, eğitim ve iktisadi teşekküller) yönetim kurulu başkanı veya yönetim kurulu üyesidir. Devlet ile mahalli idareler arasında aynı zamanda bir köprü fonksiyonu gören kaymakam belediyeler üzerinde idari denetim hakkına sahiptir.

4. İlçe Üst Yöneticisi (Oberkreisdirektor)

İlçe üst yöneticisi Nordrhein - Westfalen ve Niedersachsen eyaletlerinde görülmektedir. Bu ise, yukarda da izah edildiği üzere 1945 yılından sonra bu bölgelerin İngiliz kuvvetlerince işgal edilmeleri sonucunda İngiltere'de olduğu gibi yönetim ve politik üst organlarının ayrılması ile ortaya çıkmıştır.

İlçe üst yöneticisi ilçe yönetiminin başı olarak ilçeyi yönetirken, kaymakam ise devlet memuru niteliğinden arındırılmış bir halde ilçe meclisinin ve ilçe encümeninin başı olup temsili nitelikteki görevleri yerine getirir. Niedersachsen eyaletinde oniki, Nordrhein - Westfalen eyaletinde ise sekiz yıl için ilçe meclisi tarafından seçilen oberkreisdirektor'un üst yöneticilik veya hakimlik görevinde bulunmuş bir kişi olması gerekir. İlçe meclisi görev süresinin bitiminden önce ilçe üst yöneticisini görevden alabilir.

İlçe üst yöneticisi ilçe meclisi ve encümenin kararlarını uygular, ilçeyi adil ve idari makamlar nezdinde hukuken temsil eder, Federal ve eyalet hükümetlerinin talimatlarını yerine getirir, ilçe yönetiminde hangi birimin hangi işi yapacağını belirler. Ayrıca oy hakkı olmaksızın ilçe meclisi toplantılarına katılır ve gündem maddeleri üzerindeki fikrini açıklar.

İlçe üst yöneticisi ilçeye bağlı belediyeler üzerinde denetim yetkisini kullanır. Bu yönüyle eyalet hükümeti tarafından tabir caizse ilçeden (Bir mahalli idare birimi olarak) ödünç alınmakta ve devlet görevleri için kullanılmaktadır. Nordrhein - Westfalen eyaletinde ödünç organ olayı ayrıca polis idaresi ve okulların denetiminde de sözkonusudur. Yani ilçe üst yöneticisi, ilçe polis teşkilatının amiridir ve eyalet hükümeti tarafından atanan ilçe eğitim kuruluna başkanlık eder. Aslında mahalli bir görevli olan ilçe üst yöneticisinin eyalet hükümetine ilişkin görevlerde yetkili kılınması yönetim masraflarının artmamasında ve ilçe yönetimiyle koordinasyonun daha kolay sağlanmasında faydalı olmaktadır.

II. İlçe Memurları

Federal Anayasanın 28 inci maddesinin 2 nci fıkrasına göre ilçeler görevlerini kendi memurları ile görmek yetkisine sahiptirler. Ancak ilçe idaresi hizmet ilişkilerini düzenlemede tamamen serbest değildir. Devlet Memurları Kanunu ve toplu iş sözleşmeleri belli görevler için aranacak şartları, memur, müstahdem ve işçilere ödenecek aylık ve ücretleri genel hükümler halinde tespit etmektedir.

Çalışacak kişilerin adedini ve kadro unvanlarını gösteren yıllık kadro planları ilçe meclisi tarafından yürürlüğe konulur. İstihdam edileceklerin tesbiti, ataması ve işten çıkarılması hususlarında İlçe Yönetim Yönergesinde belirtilen organ yetkilidir. Personele ilişkin çeşitli kararlarda İlçe Personel Kurulunun görüşü alınır. Teşkilat şemasında Kaymakamdan sonra gelen Daire Başkanları veya bazı eyaletlerde mevcut olan daire başkanlıkları üzerinde yer alan bölüm amirlerinin (Dezernate) atamalarını ilçe meclisince onaylar.

İlçe memurları kendi dallarında gerek göreve atanmadan önce gerekse hizmet içinde meslek eğitiminden geçirilirler. Almanya'da meslek eğitiminden geçmemiş hemen hemen hiçbir kamu görevlisi yoktur. Son yıllarda sosyal ve teknik konularda meslek mensuplarına olan ihtiyaç artmıştır. Örneğin çevre ve doğa korumasına ilişkin görevlerin önem kazanması doğa bilimi eğitimi almış kişilere olan gereksinmeyi daha arttırmış ve dolayısıyla bu husustaki meslek eğitimine daha fazla yatırım yapılmıştır.

Memurların siyasi partilere üye olmalarına ise engel bir hüküm yoktur.

III. İlçenin Görevleri

İlçenin görevlerini üç ana grupta toplamak mümkündür.

1. Yerine getirilmesi kanunla istenilen mahalli nitelikteki mecburi görevler.
2. Yerine getirilmesi ilçe meclisi kararıyla kabul edilen mahalli nitelikteki ihtiyari görevler.

3. Eyalet hükûmetine ait olup ilçe tarafından yerine getirilen devlet görevleri. (Polis teşkilatına ilişkin görevler, sivil savunma hizmetleri, yabancılara ilişkin hizmetler, belediyeler üzerindeki vesayet denetimi gibi).

İlçenin görevlerinin önemli bir bölümü kanunla verilenlerdir. Bunlara örnek olarak şunlar gösterilebilir:

Meslek okullarının yapılması ve idamesi, motorlu taşıtlar için ruhsat verilmesi, yerel sosyal ve gençlik yardımları, itfaiye ve cankurtaran hizmetleri, hastane hizmetleri, çevre koruması ile ilgili görevler, İlçe tarafından yerine getirilmesine karar verilen diğer hizmetler ise şunlardır:

İlçe yollarının yapımı ve bakımı, toplu taşıma hizmetleri, doğal parkların yapılması ve korunması, açık ve kapalı yüzme havuzları, yaşlılar evi, zihni ve bedeni engelliler için eğitim kurumları, müze, tiyatro, müzik okullarının yapılması ve idamesi, hava kirliliğinin önlenmesi ile ilgili tedbirlerin alınması, bölge turizminin teşvik edilmesi, sabit ve geçici kütüphane hizmetleri, çöp depolama veya imha ile pis su arıtma tesislerinin kurulması. Bunlardan özellikle son yıllarda çevre koruması nedeniyle hayli önem kazanan hizmet çöplerin toplanması ve imhasıdır. Çöplerin yakılması cihetine hava kirliliğine yol açtığı nedeniyle gidilmemekte daha çok depolama yöntemi uygulanmaktadır. Örneğin geniş bir arazi bu amaçla kanunlaştırılmakta, ilçe ve çevre yerleşim birimlerinden toplanan çöpler burada toplanmakta ve daha sonra iş makinalarıyla sıkıştırılmaktadır. Bilahare bunun üzerine toprak taşınmakta ve ağaçlandırılmaktadır. Ayrıca çöp sorununu azaltıcı tedbirlere başvurulmaktadır. Meselâ doğada kolay kolay yok olmayan naylon tüketiminin en aza indirilmesi için çeşitli önlemler alınmaktadır. (Plastik şişeyle satılan su ve diğer meşrubatlara depozito getirilmesi gibi).

İlçe Ayrıca, ilçe dahilindeki belediyelere mali yardım yapmaktadır.

Bu yardımlar örneğin okul, ana sınıfı ve kreş, spor tesisleri ve belediye yollarının yapımı için verilmektedir.

Federal Almanya'da ilçelerin mahalli hizmetlerdeki rolü gittikçe artmaktadır. İlçeler tarafından yerine getirilen mahalli nitelikteki hizmetlerin oranı daha önceleri % 20 dolaylarında iken bugün % 30'a yaklaşmıştır.

IV. İlçenin Gelirleri

İlçe, kaynağım doğrudan anayasadan alan herhangi bir vergi gelirine sahip değildir. Eyalet kanunlarına göre bir kısım emlak alım vergisi ile av vergisi ilçeye aittir.

Bunun dışında ücret ve harcamalara katılma payı ilçe gelirleri arasındadır. Ücret konusunda ilginç olan husus, yurttaştan alınan miktarın hizmetin türüne göre yapılan masrafı karşılaması oranı farklılığıdır. Örneğin kanalizasyon hizmetlerinden alınan ücret masrafların % 85'ini karşılarken bu oran, çöp toplama ve imhada % 91,4, yaşlılar evinde % 75,6, müzik okullarında % 27, yüzme havuzlarında ise % 20 olmaktadır. Vergi, ücret ve harcamalara katılma payı dışında Federal veya eyalet devleti tarafından yapılan genel veya proje karşılığı yardımlar da mühim bir oran teşkil eder.

Mahalli idare politikası ve mali açıdan önemli olan bir diğer gelir kaynağı da belediyelerden alınan İlçe Payıdır (Kreisumlage). Son on yıl içinde en önemli gelir kaynağı haline gelen İlçe Payı bazı eyaletlerde kanun ile bazı eyaletlerde ise ilçe meclisi tarafından tespit edilecek oranda, ilçeye bağlı belediyelerin vergi gelirleri ile devlet genel yardımları toplamından alınacak hissedir. İlçe payı idari vesayet yetkisini kullanan merciin onayı ile alınır (Kaymakam veya ilçe üst yöneticisi).

İlçenin gelir kaynaklarını yaklaşık olarak şu şekilde oranlamak mümkündür: Vergi gelirleri % 1, ücret, harç ve harcamalara katılım payı % 23, federal veya eyalet devleti tarafından yapılan yardımlar % 25, (Genel nitelikteki yardımlar % 53,5, proje karşılığı yapılan yardımlar % 46,5), ilçe payı % 29, kredi veya borçlanmalar % 8, işletme gelirleri % 2,5, diğer gelirler ise % 11,5 tur.

(İlçelerin 1986 - 1991 yılları itibariyle toplam bütçe rakamları Ek: 1 de sunulmuştur.)

V. İlçenin Giderleri

Yukarıda da belirtildiği üzere eyaletten eyalete ilçelerin görevleri değişmekte, dolayısıyla buna bağlı olarak harcama kalemlerindeki oranda farklılıklar görülmektedir.

İlçenin ana harcama kalemleri şöyle sıralanabilir:

- İlçeye ait kamu tesislerinin yapımı ve işletimi (Okullar, ilçe yolları, ilçe hastaneleri, spor tesisleri, yüzme havuzları v.s.)
- Sosyal harcamalar (Sosyal içerikli yardımlar, gençlik yardımları, yaşlılık yardımları v.s.)
- İlçe alam içinde ekonomik gelişmeyi ve kültürü teşvik.
- Hizmet gücü zayıf belediyelere ve mahalli idare birliklerine yardım.
- Maaş ve ücretler dahil yönetim giderleri.

Hemen belirtmek gerekir ki, yönetim mercileri çoğunlukla bir hizmet işletmesi durumunda olup, "ücret - yoğun" kuruluşlardır.

İlçenin harcamalarını ana hatlarıyla şu şekilde oranlamak mümkündür :

Personel giderleri % 25,5, işletme, hizmet ve yönetim giderleri % 16, yatırım giderleri % 9, sosyal harcamalar % 17,5, Belediyelere ve birliklere yardım ile iştirak ödentileri % 21,5, diğer giderler % 10,5 tur.

Görüldüğü üzere ilçeler sosyal hizmet alanlarında fazla harcama yapmakta buna mukabil altyapı ve diğer yatırım harcamaları ilçeye bağlı olmayan şehir ve belediyelere kıyasla daha azdır. Yine de özellikle son yıllarda ilçeler çöp imha ve arıtma gibi hizmetler için bütçelerinde daha fazla para ayırmak durumunda kalmışlardır. Sosyal hizmet alanlarındaki yatırım harcamaları ise özellikle meslek okulları ile hastaneler kurma ve işletmede kendisini göstermektedir. Örneğin mahallinde bizzat inceleme yapılan Aschaffenburg ilçesinde 274 milyon mark harcama ile 676 yataklı hastane inşa edilmiş ve 1989 yılında hizmete açmıştır. Son derece modern cihazlarla donatılan bu hastanede 1.200 personel görev yapmaktadır.

Tüm bu harcama kalemleri içinde personel giderlerinin oranı % 25,5 dolaylarındadır. İlçelerde personele ödenen tutar belediyelere nispeten biraz daha fazladır. Bunun nedeni ise ilçelerde hastaneler veteriner, yapı denetimi, kadastro gibi hizmet alanlarında üstün nitelikli teknik personele görev verilmesidir.

VI. İlçenin Denkleştirici Görevi

Bilindiği üzere Federal Almanya'da ilçeye bağlı olmayan 88 adet şehir, 237 adet ilçe ve 8514 adet belediye bulunmaktadır. İlçeye bağlı ol-

mayan şehir adından da anlaşılacağı üzere ilçe yönetimi ile bir bağı olmayıp doğrudan valiliğin (Regierungsprasidium veya Regierungsbezirk) idari denetimi altındadır. İlçe alanında ise kaymakamlık ve belediyeler yerel görevleri paylaşmaktadırlar ki bunların tümü ilçeye bağlı olmayan şehirde şehir yönetimi tarafından yerine getirilir. İlçe alanında hizmetlerin iki ayrı düzeyde (ilçe ve belediyeler) yerine getirilmesinin nedeni herhalde üçe alanının büyük ve yerleşim yoğunluğunun seyrek olmasıdır. İlçe dahilindeki belediyeler farklı edim gücüne farklı finans kaynağına sahiplerdir. Mali yönden zayıf belediyeler doğal olarak görevlerini yerine getirmede güçlük çekmektedirler. İşte burada ilçenin denkleştirici fonksiyonu gündeme gelmektedir. Bu fonksiyon bir belediyenin gerek ilçe içindeki diğer belediyeler (Innere Ausgleichsfunktion) gerekse ülkenin diğer bölgelerindeki belediyeler (Aussere Ausgleichsfunktion) ile arasındaki akçalı güç ve dolayısıyla hizmet farklılığını ortadan kaldırmak amacını gütmektedir. İlçe sözkonusu belediyeye ya akçalı yardım yapmakta ya da belediyenin yetişemediği hizmeti bizzat kendisi yüklenmektedir. Eğer akçalı yardım sözkonusu ise, ilçe akçalı gücü çok olan belediyelerden daha fazla "İlçe Payı - Kreisumlage" almakta ve zayıf belediyelere bunu aktarmaktadır. Ayrıca küçük belediyelere teknik eleman yardımı yapılması ve kimi hizmetler için ilçeden personel takviyesi yoluna gidilmesi de yine bu denkleştirici fonksiyonun bir sonucudur.

VII. İlçenin Planlamada Yeri

Federal Almanya'da planlama işlevi son derece önemli bir yer tutmaktadır. Arazi planlaması genel olarak dört ayrı düzeyde gerçekleştirilmektedir.

1. Federal düzeyde "Federal Arazi Düzeni" (Bundesraumordnung) arazi kullanımına ve planlamasına ilişkin genel ilkeleri koymaktadır.

2. Eyalet düzeyinde gerçekleştirilen "Eyalet Planları".

3. Yine eyalet düzeyinde yapılan (Niedersachsen eyaleti hariç) "Bölgesel Planlar".

Bu planlar;

a. Schleswig - Holstein eyaletinde eyalet İçişleri Bakanlığı tarafından yapılmaktadır.

b. Baden Württemberg eyaletinde ise yerel yönetim birlikleri tarafından müştereken yapılmakta dolayısıyla ilçenin katılımı söz konusu olmaktadır.

c. Bayern, Hessen, Nordrhein - Westfalen ve Rheinland - Pfalz eyaletlerinde valilik eşgüdümünde yerel yönetim birimleri (ilçeler dahil) temsilcilerinden oluşan komisyon tarafından yapılmaktadır.

d. Niedersachsen eyaletinde ise doğrudan ilçeler tarafından hazırlanmaktadır.

Her hâlükârda hazırlanan bu bölgesel planlar eyalet hükümetleri tarafından yürürlüğe konulur.

4. “Arazi kullarının ve imar planları” belediyeler tarafından hazırlanır ve vesayet merciiin onayı ile yürürlüğe girer. İlçe dahilindeki belediyeler için bu vesayet mercii kaymakam veya ilçe üst yöneticisidir. Arazi kullarının planı Federal arazi düzeni ile eyalet ve Bölgesel Planlara aykırı olmamak üzere tüm beldeyi kapsayan alanın kullarının şeklini, buna müsteniden düzenlenen imar planı ise yapılanma hüküm ve şartlarını ihtiva eder ve ortalama 4 ha alanı kapsar. İlçeler ayrıca ilçe gelişme planları ve ilçe yatırım programlarını yapmakta yetkilidirler. İlçe yatırım programları dört yılda bir yapılır ve görev alanına giren konularda yapılacak yatırımları kapsar.

Tüm planlama olayına ilişkin olarak belirtmeden geçmemek gerekir ki, halk plan ve programın faydasına içten inanmakta ve yürürlüğe girdikten sonra onun değişmez olduğunu kabullenmektedir. Bu inanç planlamadan beklenen yararı optimal hale getirmektedir.

VIII. İlçenin Merkezi İdareyle İlişkisi

Almanya'da merkezi idare birimleri genel olarak Federal Hükümet, Eyalet Hükümeti ve Valilikler (eyaletlerdeki ismine göre, Regierungsbezirk, Regierungsprasidium veya Bezirksregierung) şeklinde belirlenebilir. Üç şehir devleti ile Saarland ve Schleswig - Holstein eyaletleri hariç diğer altı eyalette toplam 26 adet Valilik bulunmaktadır.

İlçenin merkezi idareyle ilişkisi Valilik kanalıyla olur.

Valiler (Regierungspräsident) eyalet hükümeti tarafından atanır. İlçeler ve ilçeye bağlı olmayan şehirler üzerinde idari vesayet yetkisini kullanırlar.

Ayrıca bu iki birimin yerine getirdikleri devlet görevleri açısından üst idari mercii niteliğinde görev icra ederler. Başka bir ifadeyle Valiler, ilçenin yerine getirdiği yerel hizmetlerde vesayet organı, devlet hizmetlerinde ise üst merci fonksiyonunu haizdirler. Yine Valiler ilçeye yapılacak devlet yardımları ile ilçede yapılacak devlet yatırımları için söz sahibidirler.

IX. İlçe Tasarruf Sandıkları (İlçe Yerel Bankaları - Sparkassen)

Federal Almanya'da mevcut 578 yerel banka toplam 17.000 in üzerinde şubeleriyle en büyük Alman banka grubunu oluşturmaktadır. Bunlardan 179 adedi şehir bankaları, 150 adedi ilçe yerel bankaları, 234 adedi ilçeler ile şehirlerin ortaklaşa oluşturdukları yerel bankaları (Zweekverbandssparkassen-Bezirksparkassen) 15 adedi ise belediye bankalarıdır. Bu tasarruf sandıklarının eyalet kanunlarıyla kendilerine verilen ana görev tasarrufu teşvik ve sermaye birikimi ile yerel halkın kredi ihtiyacını karşılama ve ekonomik yönden zayıf bölgelerin gelişmelerine mali destek sağlamaktır. Söz konusu tasarruf sandıkları bölge prensibi esasına göre sadece kurulu bulundukları ilçe sınırlarında faaliyet gösterirler. Banka en az iki üyeli Müdürler Kurulu tarafından yönetilir ve dışarıya karşı temsil edilir. Ayrıca banka yönetim kurulu ve kredi encümeni mevcuttur. Banka yönetim kurulu ilçe meclisi tarafından seçilen üyeler ile banka çalışanları temsilcilerinden oluşur. Banka yönetim kurulu başkanı genellikle kaymakamdır. Kredi encümeni ise yönetim kurulu ile müdürler kurulunun kendi arasından seçecekleri kişilerden oluşur ve kredi verme şartlarını belirler.

Finans gücü hakkında bilgi vermek amacıyla 67 şubesi ve 600 çalışanı bulunan Aschaffenburg ilçesi yerel bankasına ilişkin şu rakamlara göz atmak faydalı olacaktır.

1988 yılı toplam bilanço rakamı	2.469 milyon Mark
Banka Mevduatı	2.042 milyon Mark
Verilen Kredi Miktarı	1.616 milyon Mark
Müşteri Hesap Sayısı	454.000

SONUÇ

Federal Almanya'da tarihi bir geçmişe sahip ilçe, bugün de önemli bir fonksiyon icra etmektedir. Kaynak kullanım ve yatırım planlamalarının odak merkezlerinden birini teşkil eden ilçe esasen şehir ve belediyelerle birlikte siyasetin ve yönetime ilişkin görevlerin oluştuğu vazgeçilmez bir yönetim birimidir.

Fransız işgalinin etkisiyle Kaymakamın ilçe meclisinin muvafakati üzerine eyalet hükümeti tarafından atandığı Rheinland Pfalz ve Saarland eyaleti bir tarafa bırakılacak olursa, organları halk tarafından seçilen ilçe yönetimi bir mahalli idare birimi olarak yerel görevler yanında

federal ve eyalet devleti tarafından verilen görevleri de yerine getirmektedir. Bu yönüyle iki veçheli bir örgüt niteliğindedir. Ancak, merkezi hükümetin görevlerini yerine getiriyor olması ve hatta bazı kaymakamlık daire amirlerinin doğrudan eyalet hükümeti tarafından atanması (Bayern eyaletinde) onun yerel niteliğini zedelememektedir. Zira yönetime hakim olan halkın seçtiği organlardır.

Almanya'da kaymakam ve ilçe üst yöneticisi güçlü kişilerdir. Bu güçlülük bilgi ve siyasi otorite kaynaklıdır. Uzun bir süre görevde kalması da hizmette etkinliği ve verimliliği sağlamaktadır. Bunun yanında ilçe meclisi üyelerinin de seçmen tarafından yakından tanınması ve belli bir kültür düzeyinde olmaları alınacak kararların isabetini doğurmaktadır. Bir ilçe meclisinde Çernobil faciasının ilçedeki vaki tesirleri saatlerce tartışılabilmektedir. İlçe yönetiminde görev alan memurların objektif kıstaslarla değerlendirilmeleri, kariyer ve çalışmanın yükselme için tek belirleyici faktör olması da herhalde hizmetteki başarının bir başka nedenidir.

Federal Almanya'nın ikinci dünya harbinden sonra kırk seneyi geçmeyen bir sürede yarattığı yeniden kalkınma ve imar olayında ilçelerin yerine getirdiği hizmet inkar edilemez. Bir metrekaare alan bile planlama dışında kalmıyorsa, bir köyde küçük bir ev hatta bir bağ kulübesi bile ancak inşaat ruhsatıyla yapılabiliyorsa, kanalizasyon ve arıtma tesisine bağlanmayan evinin önünden çöpü alınmayan hiç bir yerleşim yeri kalmamışsa, el değmemiş, işlenmemiş bir ülke toprağı görülemezse herhalde bütün bunlarda ilçe yönetiminin varlığı ve etkinliğinin payı da söz konusudur.

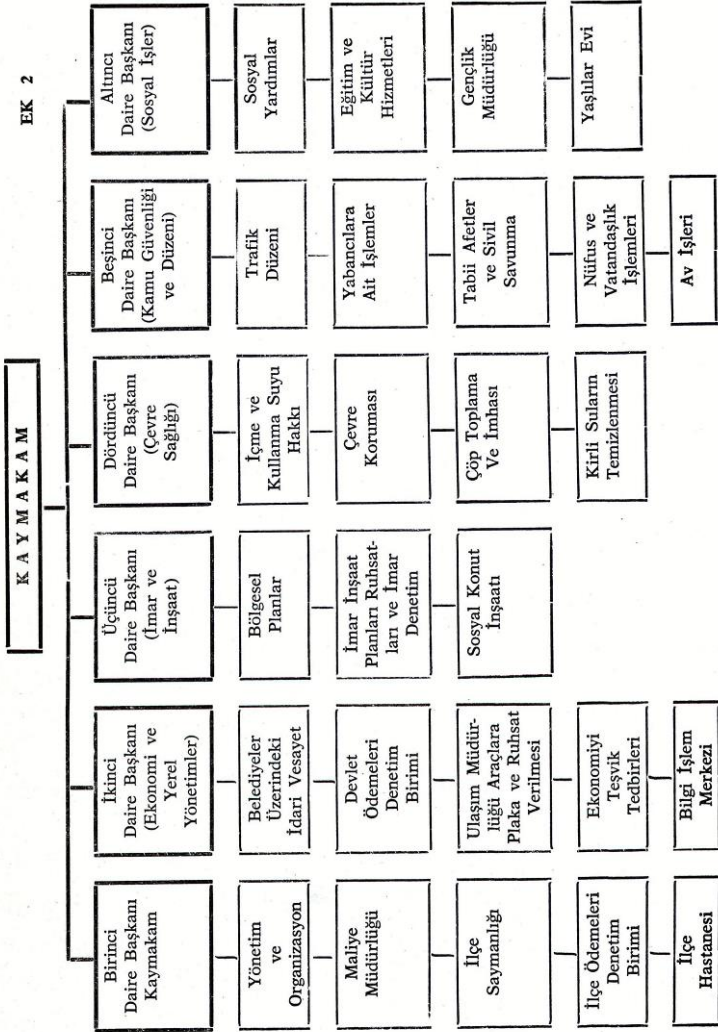
Türk idarecileri olarak Federal Alman ilçe ve diğer mahalli idare birimlerini iyi tanımamız ve onlardan yararlanmamız faydalı olacaktır. Ülkemizde, Belediye sınırları dışında kalan alanda ilçe yönetimine yerel hizmetleri yerine getirme görevi vermek ve bu meyanda halkın yönetime katılmasını başlatmak (ilçe Meclisi), ilçeye parasal imkân tanımak (Bütçe), kaymakamı günlük işler dışında planlama ve yatırımlarda etkin hale getirmek ondan sadece beşeri münasebetlerle değil mevzuatla belirlenmiş görev ve yetki etkinliğiyle iş üretmesini beklemek, ilçeleri altı yerine dört sınıf halinde düzenleyerek kaymakamın bir ilçede daha fazla kalmasını temin etmek, ilçeyi kalkınmanın temel birimi haline sokmak gibi strüktürel değişiklikler gerçekleştirilmelidir. Aksi takdirde kaymakamlıkların varlık nedeni tartışılır hale gelecektir.

EK 1

FEDERAL ALMANYADA (Eski Doğu Almanya hariç) İLÇELERİN 1986-1991 YILLARI İTİBARIYLA
TOPLAM BÜTÇE RAKAMLARI AŞAĞIDAKİ ŞEKİLDEYDİR : (Milyar DM Olarak)
(DÖNER SERMAYELİ HASTANELER DAHİL.)

	1986	%	1987	%	1988	%	1989	%	1990	%	1991	%
G E L İ R L E R												
1. Vergi, Ücret ve Harçlar	10.41	24	10.60	23.5	10.92	23.3	11.49	24	12.40	23.7	13.30	24
2. İşletme Gelirleri	1.35	3	1.08	2.4	1.28	2.7	1.22	2.5	1.25	2.3	1.30	2.3
3. İlçe Payı	11.84	27	12.89	28.6	13.59	29.4	13.97	28.8	15.10	29	16.20	29
4. Devlet Yardımları	10.35	24	10.80	24.2	11.18	23.8	12.04	24.8	13.15	25	14.15	25.3
5. Diğer Gelirler (Kredi vs.)	9.38	22	9.60	21.3	9.82	20.8	9.64	19.9	10.30	20	10.80	19.4
GELİRLER TOPLAMI	43.59	100	44.97	100	46.79	100	48.36	100	52.20	100	55.75	100
G İ D E R L E R												
1. Personel Harcamaları	11.44	26.3	11.88	26.8	12.21	26.5	12.55	26.1	13.50	26	14.45	25.5
2. Yatırım Harcamaları	4.4	10	4.23	9.5	4.22	9.1	4.47	9.2	4.7	8.9	4.85	8.5
3. Sosyal Harcamalar	6.74	15.4	7.11	16	7.64	16.5	8.27	17	9.15	17.5	9.85	17.5
4. İşletme, Hizmet ve Yönetim	7.55	17.3	7.65	17.3	7.84	17.4	8.23	17.1	8.85	17.1	9.40	16.7
5. Yardım ve İşbirlik Ödentiler	8.27	19	8.49	19	9.01	19.5	9.74	20.2	10.60	20	11.90	21.6
6. Faiz ve Diğer Ödentiler	5.31	12	4.89	11.4	5.18	11	5.00	10.4	5.55	10.5	6.05	10.2
GİDERLER TOPLAMI	43.71	100	44.25	100	46.14	100	48.26	100	52.35	100	56.50	100

KAYNAK : Der Landkreis, Şubat 1991, Sayfa 55.



BİBLİYOGRAFYA

1. "Städte, Kreise und Gemeinden, Wie funktioniert das?" Landau/Pfalz 1986.
2. Oskar W. Gabriel, "Kommunale Demokratie Zwischen Politik und Verwaltung" Münih, 1989.
3. Gerd Treffer, "Kommunal Politik" Banberg, 1980.
4. Heinz Rausch, "Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik" Münih, 1972.
5. "Deutscher Landkreistag '89", Bonn, 1989.
6. "Die Bayerischen Landkreise und ihr Verband", Münih.

KÜLTÜR VARLIKLARIMIZIN KORUNMASINDA MÜZECİLİK VE AÇIK HAVA MÜZELERİ UYGULAMASI

Kadir KOÇDEMİR
Eskipazar Kaymakamı

GİRİŞ

Çok zengin bir kültürel ve tabii çevre içinde yaşıyoruz. Türkiye, taşınır ve taşınmaz kültür varlıkları bakımından dünyanın en zengin ülkelerinden birisidir. Bu zenginliklerin korunması ve gelecek nesillere en güzel şekilde aktarılması, birçok bakımdan önemlidir; günden güne ilerleyen teknoloji ile birlikte makineleşen medeniyet içinde millî kültür ve şuorumuzun ayakta kalabilmesi, günümüzde ve gelecekte insanlarımızda bir tarih bilincinin oluşabilmesi, kentlerimizin çarpık ve ruh sağlığını tehdit eder olmaktan çıkması... büyük ölçüde bu aktarma işindeki başarımıza bağlı olacaktır.

Ülkemizde coğrafya, tarih ve kültür adeta koyun koyuna yatmaktadır. Atalarımız tabii güzelliklerle süslü olan yurdumuzu, tabiatı daha bir güzelleştiren tarih ve kültür eserleri ile gergef gibi işlemişlerdir. Medeniyetimiz bazan Sinan'ın bir minaresinde, bazan Fuzuli'nin bir mısraında, bazan bir köylü kızının nakışında, bazan isimsiz bir ustanın evinde bazan da bir kaya parçasında gösterir kendini. Medeniyet ürünlerimiz o kadar bol ve çeşitlidir ki, başka ülkelere nazaran tarif edilmez derecede talan ve ihmale maruz kaldıkları halde halâ adım başına bir kültür varlığına rastlayabiliriz.

Bugün, kültür ve tabiat varlıklarının korunmasının gerekliliği üzerinde tartışma yapılmamakta; bu varlıkların nasıl daha iyi korunacakları ve bunlardan nasıl daha iyi faydalanılabileceği araştırılmaktadır. Çünkü, bu varlıkların millî kültür ve şuur, ruh sağlığı, estetik^ düzenli şehirleşme gibi kalıcı ve uzun vadeli etkileri yanında tanıtım ve turizm gibi kısa vadede gerçekleşebilen faydaları da vardır.

Bu yazının gayesi, ülke olarak çok şanslı bir konumda bulunduğumuz açık hava müzeleri uygulamasına dikkatleri çekmektir.

TARİHİ GELİŞİM

Ülkemizde müzecilik alanındaki çalışmalar Avrupa'daki gelişmelerden bir hayli sonra olmuştur. Batı ülkeleri müzeciliğin önemini kavrayıp, aynı zamanda eski medeniyetlere beşiklik etmiş olan Osmanlı İmparatorluğu himayesindeki yerlerde kazılar yapıp, buldukları eserleri yağma ederlerken, devletin içinde bulunduğu buhran yılları içinde bunlara seyirci kalınmıştır. Daha kötüsü meselenin idrakinde olmayan kendi insanlarımız bu eserleri tahrip etmişler ya da çok küçük bedeller karşılığında yurt dışına kaçırılmasına vasıta olmuşlardır.

Uzun müddet, eserlerin yurt dışına çıkarılmasını önleyecek ve kaçakçıları kontrol edecek bir teşkilatımız olmamıştır.

Ülkemizde çeşitli sanat eserlerine ilgi, Topkapı Sarayı ikinci avlusuna Bizans devri lâhî ve sütun başlıklarını toplayan Fatih Sultan Mehmet'le birlikte başlamıştır. Daha sonraları önemli bir gelişim göstermeyen bu ilgiyi çağdaş anlamdaki müze anlayışı içinde değerlendirmek mümkün değildir.

1845 yılında Sultan Abdülmecit tarafından, Aya İrini kilisesinde teşkil ettirilmeye başlanan, Mecma-î âsar-ı âtika (eski eserler) ve mecma-î âsar-ı esliha (eski silahlar) koleksiyonu müzeciliğimizin başlangıcı olarak alınabilir. Ancak, bu koleksiyonun halka açık olmadığını da belirtmeliyiz. 1869 yılında buraya Müze-i Hümayun (İmparatorluk Müzesi) adı verilmiştir ve başına Galatasaray Sultanisi tarih öğretmeni İngiliz E. Goold getirilmiştir.

Yine o dönemde, Maarif Nezareti tarafından valilere bir genelge gönderilerek, eski eserlerin neler olduğu ve değerleri anlatılmış, bunların devlete ait olduğu belirtilerek müzeye konulmak üzere İstanbul'a gönderilmesi istenmiştir.

Kültür ve tabiat varlıklarıyla ilgili ilk hukukî düzenleme, Asar-ı Atika Nizamnamesi (Eski Eserler Tüzüğü) 1874 yılında yürürlüğe girmiştir. Oysa, Osmanlı İmparatorluğu topraklarında yabancılar 1840 yılından beri kazı yapma iznine sahiptiler. 36 maddelik bu tüzüğe göre, kazılarda çıkan eserlerin üçte biri devlete, üçte biri kazı yapana, üçte biri de arazi sahibine kalıyordu. Kazı yapanlar paylarına düşenleri yurt dışına çıkarma hakkına sahipti. Eserlerin kıymetlerinin tespiti genellikle yabancılar tarafından yapıldığından, kıymetli parçalar yurt dışına götürülüyordu. Kazı sırasında da ciddi bir kontrol yoktu.

O zamanlar kazılarda çıkan eserleri inceleyecek, onaranlarını yapacak ve kazı araştırmalarını yönetecek elemanlar yetiştirmeyi amaçlayan

bir okul kurulması yolunda çalışmalar yapılmışsa da, bunları uygulamaya geçirmek mümkün olmamıştır. Ülkemizde böyle bir okulun bugün bile bulunmayışı düşündürücüdür.

Aya İrini'deki eserler, daha sonra Çinili Köşke taşınmış ve 1881 yılında müzeciliğimizin kurucusu Osman Hamdi Bey getirilmiştir. Osman Hamdi Bey yabancı dil bilgisi, kültürü ve yurt dışında açtığı resim sergileriyle büyük bir şöhrete sahipti.

Osman Hamdi Bey'in idareciliği sırasında Lübnan'da bulunan ve gemiyle İstanbul'a getirilen, ancak uygun bir yer bulamayan eserler için bugünkü İstanbul Arkeoloji Müzesi inşa edildi. 1884 yılında kabul edilen ve 1973 yılına kadar yürürlükte kalan, kazı yapana ve arazi sahibine pay verilmesini ve eski eserlerin yurt dışına çıkarılmasını yasaklayan Eski Eserler Tüzüğü'nün hazırlanması, Anadolu'daki arkeolojik kazıların yalnızca Türkler tarafından yapılması, bilimsel yayınların başlaması ve İstanbul dışında müzeler kurulması (1902'de Konya'da, 1904'de Bursa'da) hep Osman Hamdi Bey'in gayretleriyle olmuştur.

1917 yılında müzeler dışındaki eski eserler ve anıtların korunmasına yönelik çalışmalar için Muhafaza-î Asar-ı Atika Encümen-i Daimisi (Eski Eserleri Koruma Kurulu) kurulmuştur.

Cumhuriyetle birlikte müzecilik alanındaki çalışmalar artmıştır. Atatürk her zaman bu konuyla yakından ilgilenmiştir. Onunla birlikte yapılan atılımlarla müzeciliğimiz ileri bir seviyeye getirilmiştir. Ankara Arkeoloji, Antalya, Bursa, Edirne müzeleri 1923'de; Adana, Bergama müzeleri 1924'de; Ankara Etnografya müzesi 1925'de; Tokat, Amasya, Sinop müzeleri 1926'da; İzmir, Sivas müzeleri 1927'de; Kayseri müzesi 1929'da; Afyon müzesi 1931'de; Efes, Diyarbakır müzeleri 1934'de; Manisa, Silifke, Isparta müzeleri 1935'de; Niğde, Kütahya, Kırşehir müzeleri 1936'da; İstanbul Resim ve Heykel müzesi 1937'de kuruldu.

1960'lı yıllara kadar ekonomik olumsuz şartlar sebebiyle müzecilik alanında önemli bir gelişme kaydedilememiştir. 1950 yılında Uluslararası Müzeler Konseyi'nin (ICOM) Türkiye Milli Komitesi kuruldu. Milli Komitenin amacı, Türkiye müzelerini ve müze elemanlarını uluslararası seviyede temsil etmek için teşkilat kurmak, müzeler ve müzecilik mesleğine mensup üyeler arası işbirliğini geliştirmek, uluslararası kurumlarla işbirliği yaparak bilgi alış-verişi, halk eğitimi ve karşılıklı danışma sağlamaktır.

1960'dan sonra yeni müze binalarının yapımı hızlandı. Önceleri büyük bölge müzeleri kurulmak istendi, ancak daha sonra bundan vazgeçildi. Bugün ülkemizde Kültür ve Turizm, Milli Savunma, Ulaştırma ve

Sağlık Bakanlıklarına bağlı müzeler, Büyük Millet Meclisine bağlı Millî Saraylar, Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne bağlı müzeler, Belediye müzeleri ve bazı kuruluşlara ait özel müzeler olmak üzere 250 kadar müze vardır.

Kültür ve Turizm Bakanlığı Eski Eserler ve Müzeler Genel Müdürlüğü, ülkemizde en çok müzeye sahip kuruluştur. Bu müdürlüğün 136 civarında müzesi vardır. Ülkemizde, gerçek anlamda kitaplığı, eski eser onarım laboratuvarı, fotoğrafhanesi, teknik atölyesi, sergileme merkezi ve eğitim salonu olan çağdaş müzeler yok denecek kadar azdır.

Bugüne kadar Türkiye'de müzecilik konusunda yazılmış kitap ve eserlerin sayısının 1.000'den az olduğu gözönüne alınırsa, müzeciliğimizin kamuoyu gündeminde almak zorunda olduğu yeri alamadıkları anlaşılmıştır.

Müzelerimiz 2,5 milyondan fazla eseri koruyup sergilemektedir. Müzelerimiz kültürel ve tarihî eserlerin korunup sergilenmesinin yanında, turizm açısından da önemli bir kaynak teşkil etmektedir. Yıllık ziyaretçi sayısı 12 milyonu geçmiştir.

MÜZECİLİK VE AÇIK HAVA MÜZELERİ

Müze, bir kıymet ifade eden tabii ve tarihî varlıkların alınıp, korunmasına ve fonksiyonlarını açıklayacak bir düzen içinde sergilenmesine dayanan bir koleksiyon olarak ifade edilebilir. Koleksiyon tipi değiştikçe farklı müze tiplerine rastlanılmakla beraber, farklı koleksiyonları ihtiva eden büyük müzeler de bulunmaktadır.

Müzelerin amacı, tabiatın oluşturduğu eserlerle, insan zekâ ve estetik anlayışının ürünü olan eserleri, tarihî gelişme çizgisi içerisinde düzenleyerek göstermek, gelecek nesillere en iyi bir biçimde aktarmaktır.

Müzelerin görevleri, amaçlarına uygun eserlerin toplanması, bunlar üzerinde araştırmalar yapılması ve bu eserlerin iyi şekilde kullanımlarının ve bu eserlerden faydalanılmasının sağlanmasıdır. Toplama ve araştırma çalışmaları, diğer müze amaçları için en önemli şarttır.

Sergi ve düzenleme işleri ile eğitim hizmetleri, günümüzde müzeciliğin çekirdek noktasını teşkil etmektedir. Belli sayıda eserin sabit kaldığı, değişimli, süreli veya seyyar sergiler ziyaretçilerin daha fazla ilgisini çekmektedir.

Federal Almanya'daki 2.025 müzeden 1586'sının 1986 yılı için verdikleri bilgilere göre, bu müzeler 56.747.784 kişi tarafından ziyaret edilmiştir. Bazı müzelerin, ziyaretçilerini saymadıkları, bazılarının da anılan

yılda kapalı oldukları gözönüne alındığında, Almanya'daki müzelerin 75 milyon civarında ziyaretçi kapasitesine sahip oldukları tahmin edilebilir. Bu ülkenin bir turizm ülkesi olmadığı düşünüldüğünde, ülkemizde yapılan bir kıyaslama bu hususta çok çalışmamız gerektiğini ortaya koyacaktır. Bu bakımdan yakından inceleme fırsatı bulduğumuz bu ülkedeki uygulama hakkında bilgi vermenin faydalı olacağı kanaatindeyiz.

Adem-i merkeziyetçi bir yönetim yapısına sahip olan Federal Almanya'daki müzelerin 972'si mahalli idarelere, 219'u eyaletlere ya da Alman hükümetine, 558'i derneklere ve 276'sı da kilise ve özel kişilere aittir. Dernekler tarafından idare edilen müzeler, taşra idarelerinin mali ve personel bakımından yaptıkları yardımlardan faydalanmakta ve bu idarelerin himayeleri altında bulunmaktadır.

Taşra idareleri, mahalli düzeyde sahip oldukları varlıkların müzelerin korunması, finansmanı bakımından önemli yükümlülöklere sahiptirler. Müzelerin bakımı, özel bir kanunla düzenlenmeyip, taşra idarelerinin takdirine bırakılmıştır.

Genellikle kültür müdürlüğü ile idari bir bağlantı içinde bulunan müzeler, otonom bir yapı arz etmektedirler. Müze idarecisi, kullanıma hazır durumdaki imkânlar çerçevesinde yapacağı icraatta serbesttir. İlçe meclisleri ya da idari amirler, sergiler veya satın alma gibi uzmanlık gerektiren hususlarda müze müdürüne hiç bir etkide bulunamazlar. Müze müdürünün, müzenin gerektirdiğı bir eğitime (sanat bilimcisi, halk kültürü uzmanı, arkeolog, tarihçi, etnograf vs.) sahip olması lazımdır.

Müze personeli, bilimsel, teknik ve idari personel olarak sınıflandırılmakta müze pedagojisi, müze idaresi, restorasyon ve yeniden düzenleme, sergileme tekniğı, eski inşaat yapım usulleri, folklor gibi dallarda yüksek eğitim görmüş personel müzelerde çalışmaktadır.

Müzeler tip bakımından üçe ayrılmaktadır: Kültür Tarihi, Sanat, Bilim ve Teknik Müzeleri...

Kültür Tarihi İle İlgili Müzeler

Yöre hayat tarzını, yöre halkının kültürünü ve şehirlerin tarihi gelişimini açıklayan müzeler; müze köyleri; saray ve kale halindeki müzeler; tarihi hadiseleri ve şahsiyetleri hatırlatmayı ve onlar üzerinde düşündürmeyi amaçlayan müze ve yerler; basın, müzik, tiyatro gibi kültürel tarihle ilgili uzmanlık müzeleri ve halk sanatları ile ilgili müzelerden oluşmaktadır.

Sanat Müzeleri

Resim, heykel, mimari ve arkeoloji müzeleri, seramik, tekstil ya da duvar boyacılığı gibi hususlarla ilgili sanat atölyesi durumundaki müzeler ve sergilerden oluşmaktadır.

Bilim ve Teknik Müzeleri

Tabiatla ilgili, hayvanları, bitkileri ya da jeolojik bilgileri kapsayan müzeler; kimya, tıp, itriyat gibi sanayilerin gelişimini açıklayan müzeler; trafik, gemi taşımacılığı, madencilik, tren yolları, tekstil makineleri gibi hususlardaki teknik müzelerden oluşmaktadır.

Federal Almanya, Avrupa ülkelerinde çok yaygın olan açık hava müzeciliğinde ileri seviyededir. Bu müzelerin ülkemiz için çok faydalı olacaklarına inanıyoruz. Bugünkü ileri endüstri toplumlarındaki insanların, geçmişte nasıl bir hayat tarzı olduğunu kafalarda canlandırmayacakları, bu nedenle canlı gösterinin zorunlu olduğu anlayışı bu müzelerin kurulmasına temel teşkil etmiştir.

Açık hava müzeleri 19. yüzyılın sonlarında İskandinavya’da kuruldu. 1891 yılında Stokholm’da kurulan İsveç açık hava müzesi “Skansen”, Avrupa ülkelerindeki bütün açık hava müzelerinin çıkış noktasını teşkil etmiştir. 1901’de Danimarka’da, 1912’de Hollanda’da bu tür müzeler kurulmaya başlandı. Almanlar da 1912 yılında Königsberg’te ilk müzeyi kurdular. Bundan sonra özellikle II. Dünya savaşını müteakip bu alanda önemli adımlar atıldı.

Açık hava müzeleri, uzmanlık müzeleri olmayıp genel anlamdaki müzeler ailesinin bir üyesidirler. Onlar gibi, devamlı bir korumayı ve kültür dünyamızın hafızalardan silinmemesini amaçlarlar. Bu müzelerin göre çarpan farklılıkları şöyle ifade edilebilir :

— Müze eserleri için yeni bina inşa edilmez, eserler daha evvel birlikte oldukları çevre ile birlikte sergilenirler. Bunun için ya eski binalar oldukları yerlerde bırakılır ya da müze için ayrılan alana nakledilirler. Binaların orijinal yerlerinden sökülüp, başka bir yere nakledilmeleri bir uzmanlık dahıdır.

— Yapıların sunuluş ve düzenlenişleri, onların karakter ve tabii çevrelerine uygun olarak yapılmaktadır.

— Bu müzeler bütünlük içinde bir temsil gösterim imkanına sahiptir. Gösterime sunulan eserlerin orijinal fonksiyonları içinde kullanımları, bu müzelerde ilgili devrin havasının teneffüsünü mümkün kılmaktadır.

— Müzelere alınacak eserler için tek kriter, bunların eskiden kullanılmış olmaları ve ilgili devrin genel karakteristiğini yansıtmalarıdır. Kıymetli, eşsiz ya da dinî, tarihi, kültürel bakımdan çok önemli olmaları kriter değildir.

Büyük yapı komplekslerinin içinde sonsuza kadar uzanan galerilerde, kıymetli sanat örneklerinin vitrinler içinde ve yapay ışıklar altında sergilenmeleri esasına dayanan modern müzecilik anlayışına bir tepki olarak teşekkül eden açık hava müzelerinin savunucuları, klasik müzelerdeki sergilemelerde bir ahenk temin edilemeyeceğini, buralarda sergilenen eserlerin belli bir mekan ve zaman hakkında bilgi vermekten uzak olduklarını, orijinal mekan ve zaman ilişkilerinden koparılan bu eserlerin fonksiyon bütünlüklerini kaybettiklerini ileri sürmektedirler. Geçmişin kavranmasında kral, prens, büyük sanatçılar gibi kişilerin nasıl yaşadıklarından ziyade isimsiz kişilerin hayat tarzlarının önemli olduğu da açık hava müzeleri için ileri sürülen görüşlerden birisidir.

Avrupa'da kurulan açık hava müzeleri, çiftçi evlerinin korunmasına yönelikti. Açık hava müzelerinin bu karakteri bugün de değişmemekle birlikte, bölgesel bir yerleşim topluluğunun hayat tarzı üzerinde de durulmaktadır. Bu sebeple kilisesinden mezarlıklarda kullanılan işaretlere, sınır taşlarından hasat usullerine kadar her türlü konu bir köy hayatı içinde temsil edilmektedir.

Açık hava müzeciliğinin çekirdek noktasını insan ve onun çalışması, hayat tarzı teşkil eder. İsimsiz insanların tarihi, genellikle üzerinde durulan önemli insanlardan daha başka ve en az onun kadar cazip olduğundan, bu hayat tarzının tipleştirme, mukayese ve temsil yollarıyla yaşatılması gerekmektedir.

Bu tür müzeler bazen tek bir evden oluşmakta, bazan da bir köy ölçeğinde düzenlenmektedir. Bu müzelerin günlük modern hayattan izole edilmeleri gerekmektedir. Bu konuda, şehir planlamasında iskân yeri olarak öngörülme-yen yerlerden ve ağaçlandırmadan faydalanılmaktadır.

Genellikle bir ya da birkaç eski binadan oluşan mahalli müzeler, fonksiyonlarının tesbiti ve zamanlarına uygun eserlerle donatılmaları gibi uzmanlık gerektiren hususlarda yetersiz kaldıklarından bütünlüklerini kaybetmektedirler. Ziyaretçilerin uzmanlık müzelerinden daha ziyade bu tür müzeleri cazip bulmaları sebebiyle hayatlarını devam ettirebilen bu tür müzeler, Alman kamuoyunda eleştirisi konusudur.

Almanya'da eski eserlerin korunması sadece müzecilik anlayışı içinde olmamakta, özellikle eski binaların sahipleri tarafından korunmaları da teşvik edilmektedir. Finansman güvenliği, bilimsel araştırma ve

faaliyetlerin yanında başarılı bir eser korumasının en önemli yanını teşkil etmektedir. Alman mevzuatı bütçe imkanlarını kullanan kamu kurum ve kuruluşlarına, eski eserlerin korunması hususunda mükemmel bir örnek teşkil etmeleri için özel bir mesuliyet vermiştir. Doğrudan ve dolaylı yollarla yapılan malî yardımlar ve vergi kolaylıkları, bu ülkedeki sağlıklı şehirleşmenin önemli faktörlerinden biridir.

— Ülke için önemli olan eserlerin sahipleri, yapacakları tamiratları tahmini masrafları ve ödeme planlarını idari makamlara vererek faizsiz kredi ve malî yardım alabilmektedirler.

— Restorasyon bölgeleri için direkt yardımlar ve mahalli idarelerin tahsislerinden yararlanılmaktadır.

— Eski binaların tesisatlarının yenilenmesi halinde, bunların tarihi görünüşlerini değiştirmemesi için yapılan masraflar telafî edilmektedir.

— Şans oyunları gelirlerinden eski eserlerin korunması için pay ayrılmakta ve 40.000.- DM'a kadar olan masraflar için buradan ödeme yapılmaktadır.

— Gelirler, kurumlar, servet ve miras vergilerinden indirimler ve yapılan olağanüstü masrafları zaman içinde vergiden düşme imkânları ile eski eser koruması için yapılan bağışların vergiden düşürülmesi yollarıyla bu tür faaliyetler teşvik edilmektedir.

Almanya'daki açık hava müzelerinin faaliyetleri hakkında bir fikir vermesi bakımından Schwabisch Hail kentinde bulunan bir bölgesel açık hava müzesinin faaliyet programı aşağıya çıkarılmıştır. 1979 yılında kurulan müze, bir derneğe ait olup, 30 hektarlık bir alanda bazıları daha önce orada bulunan bazıları da nakledilen 13 binadan oluşmaktadır. Bu alan içinde 50 binalık bir kompleks kurulması planlanmaktadır.

— Yöreye özgü şiir, hikaye ve kıssaların anlatıldığı geceler,

— Ev inşaatının tamamlanmasında yapılan şenliklerin canlandırılması,

— 19. yüzyıldaki haliyle bir çiftçi pazarı, gezici tüccarları, halk tiyatrosu, artistleri, el sanatkarları, geleneksel yemekleri, tarihi fırınlarda eski usullerle pişirilen ekmekleri, eski kıyafetli insanları, eski müzik ve danslarıyla.

— Müze çalışanları, çiftçiler ve el sanatkarlarının çiftçi hayatını yaşayarak göstermeleri.

— Çocuklar için müze günü. Kuru ot toplama, eski arabalara yük-

leme, samanlığa taşıma, eski çiftçi evindeki hayvanlar, geçmişten çocuk oyunları, halk dansları gösterisi ve öğretilmesi...

— Hemen hemen 25 meslekten zanaatkarların, eski çalışma şekillerini ve aletlerini göstererek üretimde bulunmaları.

— Hasat günü, geleneksel çalışma usulleri ve aletleriyle çavdar, arpa, buğday, yulaf, keten, pancar ve patates gibi ürünlerin haşatı,

— Hasat sonrası işlemler, ketenden beze uzanan yolun gösterilmesi, geleneksel şekilde harman dövme,

— Yangın tehlikesi ve yangın hallerinde yapılacak işlemler, eski itfaiye teşkilatı ve söndürme aletleri.

— Çamaşır günü; gülsuyundan, ağartıcı otlardan faydalanma, çimene çamaşır serme, eski ütülerle ütü..

— Günlük yemekler, kıtlık zamanı yemeklerinin tarifleri uygulamalı olarak nasıl pişirildikleri, eski kap kacaklarla...

— Çocuk hayatı; eski oyunlar, eski oyuncaklar ve nasıl üretildikleri, şarkılı ve danslı oyunlar, çocuk tiyatrosu.

— Bu faaliyetlerle koordineli olarak konferanslar, seminerler, kurslar, dia ve film gösterileri, konserler, fotoğraf sergileri...

Bu organizasyonlarda, sürekli olarak romantikleştirme ve fantezilere göre sergileme yapmanın müzeciliğin hastalığı olduğu kabul edilmekte ve bu hususta dikkatli davranılmaktadır.

SONUÇ VE TEKLİFLER

1— Kendimize has hayat tarzımızın ve kültürümüzün korunması ve yaşatılması, bir millet olarak ayakta kalabilmemizin başta gelen şartlarından birisidir.

Halkımızın müzelere olan ilgisinin arzu edilen seviyede olduğu söylenemez. Bu durumun sebepleri arasında, müzelerimizin üniversiteler ve eğitim kurumları ile bütünleşmemelerinin büyük payı vardır. Kitle iletişim araçlarının da üzerlerine düşeni yapmadıkları kanaatindeyiz.

2— Halkımızın ilgisizliğinde, arkeoloji müzelerine ağırlık veren düşüncenin de payı vardır. Halkımızın kendine yabancı olan eserlere ilgi göstermemesi, bir yerde eşyanın tabiatı icabıdır. Bu bakımdan etnografya müzelerine ve açık hava müzelerine yönelinmesi faydalı olacaktır.

Halkın maddi kültürü olan, günlük hayatta kullandığı araç-gereçler, giysiler birer etnografik eserdir.

3— Müzelerimiz çağdaş müzecilik fonksiyonlarına kavuşturulmalıdır. Eski eserlerin sadece saklanması ve sergilenmesi anlayışı terkedilmeli, eser toplanıp derlenmesi (Satın alma, hediye, ödünç alma, koruma ve bununla ilgili yatırımlar, saklama, restore etme, sergilemeye hazırlama), araştırılması (Tespit ve orijinal fonksiyonlarına yönelik düzenleme, eserlerin kendi fonksiyonları içinde kullanılma imkânlarının araştırılması) ve organizasyon (sürekli ve geçici sergilemeler, seyyar sergiler, göze ve kulağa hitap eden araçlardan faydalanarak ve yazılı araçları kullanarak tanıtım, rehberlik hizmetleri, katalog ve kitap yayınlarında bulunma, seminerlerde, kültürel faaliyetlerde, özel günlerde eşlik edici düzenlemeler) ciddi çalışmalar yapılmalı, bu hususta Avrupa ülkelerinin tecrübelerinden yararlanılmalıdır. Müzecilik için bir okul kurulmalı, müzeler, üniversiteler ve kitle iletişim etkinlikleri ile yakın ilişkilerde bulunulmalı ve müzelerde çalışacak olan öğrenciler buralarda staj yapmalıdır.

Müze idarecilerinin, müze personelinin geliştirilmesi, iyi bir sergileme, değişimli sergilemelerin idaresi, reklam ve tanıtım gibi konularda iyi yetiştirilmeleri gerekmektedir. Sergi alan ya da salonlarının yanında, seminer salonları, kafeterya, müze rehberleri, dialar, tebrik kartları, müzik kasetleri gibi hususlarda da çalışmak yapılmalıdır.

4— Müzelerimizde eğitim uzmanlarının bulunmaması önemli bir eksikliktir. Okullarımızın öğretim programlarında da, müzelerde yapılacak dersler yer almalıdır. Birçok müzede, sergilenen eserlerin ait oldukları zaman ve fonksiyonları hakkında açıklama yazısı, çizim vb. tanıtma araçları kullanılmamaktadır. Özellikle ilk ve orta dereceli okul öğrencilerinin müzelere gelmeleri sağlanmalıdır.

5— Açık hava müzeleri uygulamasına ülkemizde de başlanılmalıdır. Son yıllardaki hızlı kentleşme, sosyal ve kültürel değişimler geleneksel sanatlarımızı, halk mimarimizi, giyim kuşamımızı, kullandığımız her türlü eşyayı, etnografik eserlerimizi değiştirip, ortadan kaldırmaktadır. Çok hızlı bir değişim yaşıyoruz. Çok değerli eşyalar gereksiz diye yakılıp, atılmaktadır. Bu mesele milli kültürümüzü tehdit etmektedir.

Bu sebeple vakit geç olmadan, şimdilik temini ve üretimi çok kolay ve ucuz olan etnografik eserlerimizin yok olmasına göz yumulmamalı, bu eserler tabii mekanları ve fonksiyonları içinde muhafaza edilmelidir. Bu eserlerin toplanmasında mülki idare amirlerinin önemli neticeler elde edecekleri muhakkaktır. Şehirlerimizde yol yapımı ya da başka se-

beplerle yıkım akıbetine uğrayan binalarımızın, usulüne göre yıkılarak başka yerlere nakillerinin sağlanması gerekir. Bu konuda bilgiler üniversitelerde okutulmalı, araştırmalar yapılmalıdır. Hıdırellez gibi günlerimize, bu müzelerin de eşlik etmesi sağlanmalıdır. El sanatlarımız bu müzeler içinde yaşatılabilir, bakır işlemeciliği, çömlekçilik, oymacılık gibi sanat dallarına ait eserlerin ziyaretçilere ve turistlere satışı yoluyla gelir de elde edilebilir. Batıdaki uygulamalara benzer şekilde, çocuklar için özel programlar düzenlenebilir, bazı dersler müzelerde işlenebilir.

6— Kültür ve tabiat varlıklarının korunması ile ilgili mevzuat, sadece bir yasaklamalar listesinden ibaret olmamalı, bu varlıkların vatandaşlarımız tarafından da korunmasını sağlayıcı teşvik hükümleri getirilmelidir. Turizm teşviklerinde, inşaat projelerin mimarî karakterimizle ahenk içinde olması hususu da gözönüne alınmalıdır.

7— Özel müzeler kurulması teşvik edilmeli, bilhassa açık hava müzeleri hususunda müteşebbisler aydınlatılmalıdır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- 1— OTTENJANN Helmut, Kultur geschichte und sozialgeschichte im Freilichtmuseum
Historische Realität und Konstruktion des Gesellschaftlichen in historischen Museen 21-30-71-79, 1985 - Cloppenburg.
- 2— ZIPPELIUS Adelhart, Freilicht museen in Deutschland. 8-15 / 30-35 1982 - Schwübisch Hall.
- 3— Denkmalschutz in Niedersachsen 86-97, Hannover - 1986.
- 4— KAISER Hermann und OTTENJANN Helmut, Museumsdorf Cloppenburg
Niedersächsisches Freilichtmuseum, 1988 - Lönigen.
- 5— Was ist ein Kulturdenkmal, Seite 26-54, Hannover 1982.

İDARİ HABERLEŞMEDE MEVCUT PROBLEMLER VE ARAŞTIRMALAR *

Yazan : Lee O. THAYER

Çev. : Orhan KIRLI

Isparta Vali Yardımcısı

İdari haberleşmeyle ilgili problemlerin ve postulaların (koyut) bugüne kadar soyutlanmasının tek gerekçesi, bunların özel bir önem arz etmesindendir. Ne olursa olsun, çözümü gerekli olan şeyin çözümüne "yedi sır çerçevesinde" yaklaşıldığında temel sorunlar karmaşık ve anlaşılmaz hale gelirler. Temel problemler kestirme ve kolay başarı arayışları arasında daima kaybolmaya ve belirsizleşmeye yüz tutar.

Talihsiz gerçek şudur ki, yirmibeş yıl öncesine ait pekçok idari haberleşme problemi bugün de var olmaya devam ediyor. Bu alanda geri kalmanın temel iki nedeni vardır:

İlk önce, idarecinin içinde faaliyet gösterdiği sosyal, ekonomik, teknolojik, ideolojik ve idari örgütle ilgili koşullar sürekli ve yığınsal bir değişim içerisindedir. Başarılı idare, değişen bu koşullara modern varoluşun bir gereği olarak sürekli ve başarılı bir şekilde intibak etmek zorundadır. ¹ İdareyi statik ve sabit bir olay olarak alırsak, bu görüşümüz kısa bir sürede gerçek dışı kalır. İdarenin dinamik ve etkileşim içerisindeki yapısı ancak son yıllarda geniş olarak kabul edilebilmiştir. İşte bu nedenle idari haberleşme ile ilgili olarak bu güne kadar kabul ettiğimiz anlayış kalıplan eskimiş bulunmaktadır. Bu anlayış kalıpları artık bugünün idare ve örgütsel davranışlarını karşılayamamaktadır.

İkinci olarak, 2. Dünya Savaşından bu yana idari haberleşmede önem verilen hususlar çeşitli nedenler dolayısıyla kestirme ve çabuk başarı elde etme amaçlarıyla sınırlı kalmaktadır. Bugün herkes için değişik anlamlar ifade eden haberleşme, yüzeysel ve "nasıl yaparım" yöntemlerini geliştirmeye yöneliktir. En azından uygulamalı alanlarda haberleşme sürecinin temel anlayışını ortaya koyan ve başarılı idari davranışlarla bağlantısını sergileyen araştırmalara verilen önem az olmuştur.

* Bu konu, **Administrative Communication** adlı kitabın 16. Bölümünün tercümesidir.

1 W. Lloyd Warner ve Norman H. Martin (ed.), Endüstriyel Adam: İşadamları ve İş Organizatörleri (New York: Harper X Bros., 1959), s. 11.

Ancak son birkaç yıldır, sosyal psikoloji, grup dinamiği, genel semantik, sosyoloji, antropoloji, kontrol mühendisliği, haberleşme kuramı ve psikiyatri gibi çok değişik alanlarda çalışan araştırmacılar idarede temel haberleşme sürecinin bir gün üretken algılanışını mümkün kılacak kuram inşasına katkıda bulunmaya başlamışlardır. Ancak idari haberleşmede çözümlenmesi gerekli ve müstakbel araştırmalara temel olacak problemler de eşit derecede önem kazanmıştır. Bu bölümün müteakip kısmı bu problemleri aydınlatma amacım taşımaktadır.

Bu problemlerin önem ve ivedilik sırasına göre sıralanması kaçınılmaz bir biçimde yanıltıcı olur. Bir idareci için önemli olan bir husus, diğer biri için hiç önem taşımayabilir. İşte bu nedenle, aşağıda günümüzün problemleri sıralanırken bunlar için herhangi bir önem sırası gözetilmemiştir. Bu problemler, bu satırların yazarının iş adamları ve sanayicilerle kurduğu, temaslar sonucu gözlemlediği hususların rastgele sıralanışından ibarettir. Fakat bu problemleri, idareciyi şu veya bu zamanda sıkıntıya sokabilen genel problemler olarak görmek gerekir.

PROBLEMLER

Chester I. Barnard "ilk yürütme işlevi bir haberleşme sistemi getirmek ve muhafaza etmektir" demektedir.² Bu gerçekse - ki kesinlikle gerçektir- çok sayıda yürütme görevlisi bu işlevlerini tatmin edici düzeyde yerine getirmek zorundadır. Çünkü iş ile endüstriyel örgütleri bir arada tutan haberleşme sistemleri, örgütlerin gerek etkililik gerekse yeterliliklerinin sağlanmasında pek pahalıya mal olan sorunlarla yüklüdür.

Aşağıda örgüt içerisinde başarılı bir haberleşme sürecine engel oluşturan birçok ortak problem ve simptom göreceğiz. Sakınılması mümkün olmayan bazı çakışmalar ise, birbirinin içine giren öğeleri bünyesinde barındıran idari haberleşmenin karakterinden kaynaklanmaktadır.

1— İdari haberleşmenin en önemli problemlerinden birisi, doğru bilgiyi ihtiyacı olan birisine tam zamanında ulaştırabilmektir. İşini hakkıyla yerine getirmek isteyen biri için bu çok belirgin bir ihtiyaçtır. Nasıl ki idareci doğru kararlar almak için bilgiye ihtiyaç duyuyorsa, ona bağlı alt kademe yürütme görevlileri de aynı amaçla, yaptıkları görevler için bilgiye ihtiyaç duyacaklardır. Bilginin ihtiyacı olana zamanında ulaşamamasının oldukça açık nedenleri vardır. İşte bazıları:

2 Yürütmenin İşlevleri (Cambridge, Mass: Harvard Üniversite Matbaası 1938) s. 226.

a) İdareci ve astları ihtiyaç duydukları bilginin ne olduğunu bilmeyebilirler. Bu durumda olan idareci ve astları (1) ya önlerine ne gelirse onu bilgi olarak alırlar (2) veya her türlü bilgiyi hiç bir ayıklama yapmaksızın ayrımsız, tasnifsiz olarak toplarlar.

b) Astlar idarecilerinin gerçek amaçlarını kavrayamadıkları için, ona ihtiyaç duyduğu bilgileri aktaramazlar; veya idareci astlarının ne yapıp ne yapmadıklarından haberdar olmadığı için onlara ihtiyaç duyduğu bilgileri veremez.

c) Örgütün kendi yapısı etkili ve yeterli bir haberleşme sürecini mümkün kılabilir.

d) Haberleşmenin fonksiyonları ve amaçlarına ağırlık verileceğine formlar ve şekiller üzerinde durulması fonksiyonel bir haberleşmeyi imkânsız hale getirebilir.

2— Bir dereceye kadar, yukardakine benzeyen bir problem de anlaşılabilir ve uygulanabilir mesajların alınmasıyla ilgilidir. Anlaşılabilir ve uygulanabilir mesajların alınmamasına kısmen sebep olan husus, şüphesiz, kullanılan etkisiz yöntem ve tekniktir. (İsabetsiz tercihlere konu olan form ve kanallar bu kapsamda yer alır.) Ancak John R. Martin "haberleşme problemleri, patronların otoritelerini ne şekilde kullanacağını bilmemeleri yüzünden ortaya çıkar", demektedir.³ Böyle bir hipotez bizi doğrudan doğruya herhangi bir idarecinin işlevlerini nasıl iyi bir şekilde yerine getirebileceğini düşünmeye sevkeder. Her çeşit haberleşme problemi en sonunda idarecinin, karar verici, plancı veya denetleyici vb. olarak zayıflığına veya yeteneksizliğine atfedilebilir.

3— Pekçok uzman ilk problemin etkili okuma ve dinleme noksanlığından kaynaklandığına inanır ki, yanlış anlamalar aslında alıcı ile haberleşmeyi başlatan arasındaki temel görüş ayrılıklarından değil, alıcının, haberleşmeyi başlatanın kullanmakta olduğu sözcükleri kendi anladığı biçimde kullandığını sanmasından ileri gelmektedir.⁴ Veya alıcı muhatabının mesajını alırken, ya tamamen hayal mahsulü şeyleri aklına getirir veya onunla zihin planında tartışır veyahut da etkili olmaya engel olan bir veya birden çok nedene ve tuzağa yakalanır. Ve birazcık farklı bir biçimde Katz'ın işaret ettiği gibi haberleşme sürecine katılanlar kişisel deneyimlerini diğerlerine aktaramazlar.⁵ Neden ne olursa olsun etkisiz dinleme ve okumanın oynadığı rol açıktır.

3 Management Methods Dergisi, 1959 Aralık sayısı. S. 36.

4 Cari Rogers, "Haberleşmeyi Zorlaştıran ve Kolaylaştıran Öğeler", Harvard Business Review, Temmuz - Ağustos, 1952.

5 Daniel Katz, "Haberleşmede Psikolojik Engeller", Annals of the American Academy of Political and Social Science, Cilt 250, Mart, 1947, s. 17-25

4— Bazı uzmanlar da - ki bu kitabın birçok yerinde vurgulandığı üzere - gerçek olgu ile bu olgudan çıkarılan anlamın karıştırılmasını birinci problem olarak görmüşlerdir. Kişiler kullandıkları sözcüklerle bu sözcüklerin ifade ettikleri anlamları ve olgularla bu olgulardan çıkarılan anlamları karıştırmaya yatkındırlar. Bu problemin en iyi anlatım tarzı şu olabilir: Gerçek olguya dayalı ifade ile gerçek olguya dayanmayan ifadeler gramer olarak birbirlerinden ayırdedilemezler. Bu nedenle "dir" ekinin kullanılması potansiyel olarak en riskli anlatım karışıklığına yol açar. "Dir" ekini izleyen tümlecin cümleinin öznesine ait olduğu izlenimi yanlış anlamaların başlıca kaynağını oluşturur. Örneğin "Sam tembeldir." cümlesine bakalım. Burada söz konusu olan tembellik sıfatı Sam'in varlığında mündemiç bir olgu olmayıp Sam'in davranışlarından çıkarılan bir sonuçtur. İşte size gerçek olguyla olgudan çıkarılan anlam arasında meydana gelen karışıklığa bir örnek.⁶

5— Dışarda pek söz edilmese de bu kitapta üzerinde durulan diğer bir problem haberleşmeyi başlatanın haberleşmeden önce merakını net ve anlaşılır bir şekilde formüle edememesidir. Bunun nedenleri ve etkileri önceki bölümlerde açıklanmıştır.

6— Giderek artış eğiliminde olan uzmanlaşma ve branşlaşma, gerçek bir sözcük seli biçiminde kendini gösteren bir "soyutlanma" korkusu yaratmıştır. Bu korku bizatihi bir problem olmaktan çok, daha yerinde bir deyişle, problemin herhangi bir nedeni olarak düşünülmelidir. Herbiri ayrı bir uzmanlık alanı olan iş ve görevlerin, aynı zamanda birlikte yürütülmesinden doğan bu soyutlanmadan sakınmak için, kuşkusuz soyutlanmadan korkanların farkında olmayacakları, iyi düzenlenmiş bir haberleşme sistemi kurulabilir. Bu problem şu anda üzerinde kafa yorulacak, merak uyandırıcı bir hipotez olmanın biraz ötesine geçmiş bulunmaktadır.

7— Modern büyük şirketlerde, belirli bilgilere sahip olmak, bu bilgilerin sahipleri için başka surette elde edemeyecekleri bir güç ve prestij ölçüsüdür. Bu nedenle kendine güvensiz veya aşırı derecede hırslı astlarda, sahip oldukları bilgileri başkalarına aktarmamak veya başka yerlerde gerekli olacak bilgilere sahip olmak yönünde eğilim vardır.

8— Haberleşme sürecinde yer alanlar arasında haberleşmeyi başlatanın mesajını mübalağalı bir biçimde iletmesine veya alıcının mesajı

6 William V. Haney, Haberleşme Kalıpları ve Olayları (Homewood, III, Richard D. Irvin, Inc. 1960), Kısım III. ve Harry L. Weinberg, Varoluş ve Bilişin Düzeyleri: Genel Anlambilimle ilgili Araştırmalar (New York: Harper X Bros - 1959), Kısım II.

veya haberleşmeyi başlatanın niyetini yanlış yorumlamasına yol açan inanç ve değer farklılıkları sözkonusu olabilir. Modern toplumlarda kişiler arasındaki değer ve inanç farklılıklarından sakınmak son derece zordur. Bu farklılıkları küçümsemek veya gözardı etmek de mümkün değildir.

9— Dünyaya çift yönlü değerlerle köktenci bakışımız idari haberleşme düzeninde pekçok arıza ve engellerin çıkmasına yol açar. Genel olarak düşüncelerimiz belirli kalıplara sokulmuştur. (Örneğin bir sendika lideri, sırf sendikacı olması yüzünden yönetime karşıt bir kişi olarak algılanır.) Ve genel olarak yargılarımız ya beyaz veya siyah mantığa göre oluşur, (örneğin o muhaliftir veya o bizdendir gibi). Sorunların çeşitli nedenleri olabileceğini düşünerek bu yolda çaba sarfedeceğimize ve çözümler arayacağımıza tek bir "neden" buluruz. O yönde çözümler ararız. Kısaca, şeylere veya insanlara, oldukları gibi bakma becerimiz yoktur. Salt uç şeyleri görme kolaylığına kapılırız. İşte bu gibi yanlış anlayışlar örgütlerde haberleşme zorluklarını ilerletir.

10— Zamanımızda günlük iş ilişkilerinde haberleşme ihtiyacının olağanüstü büyüklüğünün yanısıra iş hacminin ve bir bütün olarak ekonomik sistemin kendi doğrultusunda birer problem olduklarında pek az kuşku vardır. Bununla birlikte hacim, mesafe ve büyüklük çok genel anlamda "neden" olarak algılanmışlardır, örgüt büyüklüğü ve karmaşıklığı belki bir günah keçisi veya akli bir dayanak arayışında sık sık örgüt bozukluklarına bahane olarak değerlendirilmiştir. Ancak örgüt büyüklüğü ve karmaşıklığı bizatihi kendilerine özgü problemler olarak ortaya çıksalar da, haberleşme aksaklıklarının nedeni olarak ele alınmamalıdır. Nitekim bazı büyük örgütler, bazı küçük örgütlerden daha az haberleşme problemine sahiptir. Haberleşme problemlerinin örgüt hacmi genişledikçe artacağına dair bir kural yoktur. Haberleşme bozuklukları yalnız örgüt büyüdükçe, örgütte birbirine yabancı üyelerin ilişkileri arttığı için daha fazla ortaya çıkabilir.

11— Artık daha iyi anlaşılıyor ki, haberleşmede meydana gelen bozukluklar sözel haberleşmenin üstün olduğu varsayımına dayanmaktadır. Bu varsayıma göre söylenen ve yazılan şey, bunun alıcısı kişinin düşünce ve davranışlarını etkileyen tek araçtır. Haberleşmede yer alan pekçok kişi haberleşmenin sözel olmayan yönlerini anlayamamaktadır. Bizler söze dayalı haberleşmeyi giderek daha fazla üstün tutmaya çalışırken, aslında çoğu insanın esas olarak kendi gözlemlerine, daha sonra söylenen söze kulak verdiği bir gerçektir. Herhangi bir kişi bir şey söylerken, dinleyen o kişinin ters yönde davrandığını gözlemlerse, doğal olarak gözleminin daha gerçek olduğu kanısına varacaktır. Haberleşme-

nin konusu ile gözlenen şey arasında bir çelişki sözkonusu olmasa bile, alıcı verilmeye çalışılan mesajın esas niteliği hakkında ipucu yakalamaya çalışacaktır. Her durumda haberleşmeyi başlatan kişinin yaptıkları, en az söyledikleri kadar mesaj taşıyacaktır.

12— Berlo haberleşmede bozuklukların bellibaşlı iki nedene (ya sadece birine veya her ikisine) bağlanabileceğini söylemektedir.⁷ Yetersizlik ve yanlış anlama. Yetersizlik, haberleşmede kötü alışkanlıkların bir ürünüdür. Hergün yinelemekte olduğumuz davranışlarımız gibi haberleşme yöntemimiz hiç değişmeden kalırsa, bunlar zamanla yetersiz alışkanlıklar haline dönüşür. Yanlış anlama daha önce açıklandığı için yeniden ele alınmayacaktır. Haberleşmede kötü ve işe yaramaz alışkanlıkların birçok bozukluğun kaynağı olduğuna kuşku etmemek gerekir.

13— Haberleşmenin sihirli bir kuvvete sahip olduğu veya en azından sihirli sonuçlar doğurduğu yolunda oldukça yaygın fakat saf bir varsayım vardır. Bazı idari davranış ve yorumlardan çıkan zımni sonuç da haberleşmenin (program, sistem veya teknik) kötü planlama ve kontrolün yerine geçebileceği veya planlama ve kontrolün kötü sonuçların gizleyebileceği şeklindeki kanaattir. Haberleşme planlama ve kontrolün bir aracı olup uzmanlarca düşünülmüş bile olsa hiçbir zaman sağlıklı bir planlama ve karar vermenin yerini alamaz. Her nasılsa yerini aldığını düşünelim, o zaman bu varsayım bugünkü haberleşmede bazı sorunların kaynağı durumuna gelebilir. Bu nokta ile ilgili olarak J. Harold Janis şöyle yazıyor : "İşadamları yazılı metinlere aşırı bağlılık duyuyorlar. Sanki yanlış bir politika, karışık bir işlem ve kötü bir karar yazma işlemi ile düzeltilecekmiş gibi sık sık yazıyorlar".⁸

14— Aynı zamanda bir şeyin yazılı olarak ifade edilmesinin sözlü ifadesinden daha üstün ve geçerli olacağına ilişkin bir söylence ve inanç vardır. "Yaz, söyleme" uyarısını içeren gayri resmi pek çok tavsiye ve görüşe rastlarsınız. Ancak daha önce 3. Bölümde açıklandığı üzere yüz yüze haberleşme, etkililik ve yeterlik bakımından yazılı haberleşmeye göre daha üstündür. Bu itibarla yazılı haberleşmenin sözle haberleşmeye göre daha geçerli olduğuna ilişkin inanç ve söylence, örgütlerde, bazı umulmadık problemlere kaynaklık edebilir.

15— Bölüm 7'de tartışılan "belirsizlik" konusunun yanı sıra Bölüm 6'da tartışılan "örgütsel yeterlilik" konusu haberleşme bozukluklarının diğer bir kaynağını bize göstermektedir. Eğer örgütte statü ve iş-

7 David K. Berlo, Haberleşme Süreci (New York: Holt, Rinehart, Winston, Inc.1960) s. 13.

8 "Yazma Becerisi Yönetimde İfrazı Keser" Nation's Business, Nisan 1958.

lev ilişkilerinde belirsizlik varsa, yanlış anlaşılmalara kaçınılmaz hale gelir. Bakke'in "örgüt yapıştırıcısı" olarak adlandırdığı şey aynı zamanda, örgütte kişiler arasındaki ilişki ve haberleşme trafiğinin kanalları ve hatları olarak görülebilir.⁹ Örgüt yapıştırıcısı, örgütte statü, güç, ödül ve ceza sistemleri ile ilgilidir. İşte bu yapıştırıcılar ve ilişkiler haberleşme sürecine katılan üyeler yönünden açık ve anlaşılır değilse, haberleşmeyi başlatanla alıcı arasında teati edilen mesaj ve bu mesajın amacı ya;

- a) Yanlış uygulanır,
- b) Ya yanlış anlaşılır,
- c) Ya da hem yanlış anlaşılır hem de yanlış uygulanır.

16— Hiç kuşku yok ki, herhangi bir mesaj kişiden kişiye geçerken bir miktar kayıp ve sapma kaçınılmaz bir şekilde meydana gelir. Bu, İrvinç J. Lee ve Laura L. Lee'nin "Handling Barriers'in Communication" ¹⁰ adlı ortak yapıtlarında değindikleri haberleşme engellerinden birini oluşturmaktadır. Birçok tecrübe göstermektedir ki hiç birimiz gördüğümüz, duyduğumuz ve okuduğumuzu eksiksiz ve doğru bir biçimde aktaranlarız. Gene tecrübelerden çıkan sonuç şudur ki, örgüt genişledikçe veya mesajın son hedefine giden yolda kişi sayısı arttıkça sapmalar da çoğalır. (Bilgi, ilk çıkış amacından kayba uğrayabileceği gibi kişiden kişiye iletilirken şişirilebilir de!).

17— Haber kaynağı ile alıcı arasındaki karşılıklı inanç ve güvenç havası yetersizse, haberleşmede en yüksek düzeyde etkililik ve yeterlilik sağlanamayacağına, bu kitapta daha önce işaret edilmişti. Bu yönetimle işçi arasındaki haberleşmenin, karşılıklı inançsızlık ve güvensizlik sonucu, tümüyle değilse bile, bir ölçüde başarısızlığa mahkûm olacağını göstermektedir. Güvensizlik, belki kullanılması oldukça ağır bir sözcük. Ancak yönetici ile işçi temsilcileri görüşme masasına oturduklarında, daima zıt menfaatlerin temsilcileri olarak hareket ederler. Çünkü biz, yukarıda 9. maddede de belirtildiği üzere, dünyayı bir takım düşünce kalıpları içerisinde yorumlarız. Bu nedenle, zıt menfaatleri savunanların, aptallık derecesinde olmasa bile, birbirlerinden kuşku duymalarını normal karşılarız. Kaldı ki, aynı çıkar grubuna mensup üyeler arasında bile, arzu edildiği ölçüde karşılıklı güven yoktur. Güç oyunu, politika ve idaredeki nüfus çekişmeleri, açıkça, bizzatlı haberleşme engelleri ve bozuklukları meydana getirirler.

9 Wight Bakke, Örgütü Sürdüren Bağlar: Beşeri İlişkiler Üzerine Bir Değerlendirme (New York; Harper X Bros., 1950).

10 New York, Harper X Bros., 1956.

18— Çoğu örgütlerde, planlama ve karar verme açısından esaslı bilgilere sahip olduğu halde, sessiz kalan kişiler vardır. Bilgileri tamam oluncaya kadar herhangi bir şey söylemekten kaçınırlar. Bu kişilerin bir türlü kavrayamadıkları şey, sahip oldukları bu bilgilerin hiç bir zaman tamamlanamayacağı gerçeğidir. Herhangi bir konu hakkında daima söylenecek bir şeyler bulunur. Hiç bir mesaj tam bir bilgi içermez. Bugün çok şey hakkında çok şey bilmemiz gerekmektedir. Her şey hakkında bilmemiz gerektiğini düşünsek bile, hiç bir zaman tam bilemeyiz. Tam bilmemiz gereken tek şey, her şeyi bilmemizin mümkün olmadığını kesin bir biçimde bilmemiz gerektiğidir. Kararlar daima, hiçbir zaman kesin olmayan bazı bilgilere dayanır. Bu gerçeği kavrayamayan ve astlarına gerekli bilgileri vermekten kaçman idareci, aynı zamanda bilgi kaynakları ile ilişkisini kesiyor demektir. Ama maalesef durum da budur.

19— Modern örgütlerde haberleşme problemlerinin diğer bir kaynağı haberleşilen kişiyle haberleşenin düşünce ve davranış bakımından eşit derecede rasyonel davrandıklarına ilişkin yaygın kanaattir. Bunun tersini kanıtlamak zor değildir, zorluk insanların bu gerçeği, yani bir birleriyle temaslarında rasyonel olmayabilecekleri gerçeğini bilmemelerinde ve bu gerçeğe göre hareket etmemelerinde yatmaktadır.

Biliyoruz ki insanlar tümüyle rasyonel değildirler; ancak haberleşme esnasında karşımızdaki insanın rasyonel davranmak zorunda olduğunu varsaymak durumunda kalırız. Çünkü onun rasyonel davranması veya davranmaması bizim denetimimiz dışındadır. İşte örgütlerde, kişilerin rasyonel davranış göstermemesi ve bu gerçeğin de tam olarak bilincinde olunamaması geniş boyutlu haberleşme bozukluklarına yol açmaktadır.

20— Bugün yönetimde haberleşmeyi etkileyen problemlerden biri idarecilerin haberleşme, teknik ve cihazlarını modernleştirmeye yanaşmamalarıdır. Günümüzde uzay çağım at arabası donanımı ile yakalamaya çalışan idarecileri görmek pekâlâ mümkündür. Haberleşme teknolojisinde, uzun yıllar, herhangi bir ilerleme gerçekleştirilmemiş olsa bile, günümüzde yeni, süratli ve çok yönlü sistemler geliştirilmiş bulunmaktadır.

21— Haberleşmede meydana gelen başarısızlığın önemli nedenlerinden veya kaynaklarından biri, idarecinin Feedback'i (geri-beslenim) elde etmede, değerlendirmede ve ondan yararlanmadaki başarısızlığıdır. İki yönlü haberleşme konusunda epeyce şey yazıldı ve söylendi. İşte ikisinin de ifade ettiği anlam aynıdır. Alıcının tepkisini değerlendirmeyen ve dinlemeyen idareci, haberleşme konusundaki çabalarının boş

gittiğini görecektir. Genel olarak, astların dinlenilmesinden çok, onların tepkilerini, tavır alışlarını ve inançlarını değerlendirmek haberleşmede daha yararlı bir yoldur. Amaç söylenenleri daha doğru tarzda algılamak ve astların örgüt amaçları doğrultusunda yürümelerini sağlamaktır. Özetlersek, asıl gereksinme "sempatik bir kulak"a sahip olmak değil, yeteri ölçüdeki feedback'i etkili bir biçimde değerlendirmek ve ondan yararlanmaktır.

22— Diğerleri¹¹ aynı zamanda yönetimler arasında etkili haberleşme konusunda genel bir başarısızlığın söz konusu olduğunu ifade etmişlerdir. Şirketlerde etkili haberleşmeyi sağlamak ve ağır hatalar ve akla gelmez çeşitli beceriksizliklerden kaynaklanan haberleşme masraflarını azaltmak için yıl içerisinde eğitim programları, bülten, seminer, konferans gibi çeşitli etkinliklere büyük paralar yatırılmaktadır. Ama sonuç, hiç de sürpriz sayılmayacak bir biçimde, ihmal edilecek derecede verimsizdir. Bu gibi programların genelde niçin başarısız olduklarını açıklamak için iki neden gösterilebilir:

a) Genelde patronlar haberleşme problemlerinin çözümü konusunda şirket yöneticileri ve çalışanlarından pek az şey istemektedirler. Üst karar merkezlerinde haberleşmenin yararlı mütalâa edildiğine pek nadir rastlanmaktadır. Çalışanlar patronlarından "haberleşmeyi her nasılsa öğrenin" gibisine talimat alıyorlar ama, aslında patronların tavırları "her zamanki işinize devam edin" anlamında algılanmaktadır. Kötü alışkanlıkların bir tek eğitim programıyla giderilmesi beklenemez. Hele yapılan eğitim programları sonucunda beklenen değişimler olmuyorsa.

b) Kişiler arasındaki ilişkilerde işleyen temel dinamiklerden çok haberleşme tekniklerine ağırlık tanınması zararlı sonuçlar doğurmaktadır. Bilinmelidir ki, şartların etkisini şu veya bu biçimde sıfırlayabileceği bir teknikten başka güçlü bir teknik yoktur. İhtiyaç duyulması gereken şey, statik teknikleri içeren bir tavsiyeler listesi değil, haberleşmenin dinamiklerini kavrayan temel bir anlayıştır.

23— Bursk, aynı zamanda, haberleşmeden gizemli sonuçlar beklemenin altı çizilmelidir demektedir. Bu kitapta, bu hatadan sakınmak için ciddi çaba gösterilmiştir. Haberleşme düşünceler arasında akım sağlayan gizemli veya sihirli bir araç değildir. Haberleşme mükemmel bir tarzda doğal ve mantıklı bir süreç içerisinde gelişir. Kağıt üzerinde yazılı sözcükler ve havada yayılan ses titreşimleri, diğer bütün duyuşal dürtülerde olduğu gibi, aynı psikolojik sürece bağlıdır. İnsanların soyut

11 Edward C. Bursk. (ed.) Yönetim Ekibi (Cambridge, Mass: Harvard Üniversite Matbaası, 1955).

düzeylerde birbirleriyle haberleşebildikleri ve konuşabildikleri gerçeği ancak insanın haberleşme için sahip olduğu özel psikolojik ve sinirsel donanımı gözardı edildiği takdirde gizemli ve fizikötesi bir durum alır. Son keşiflerle ortaya çıkmıştır ki, beyinsel gelişme bakımından insanlarla eşdeğer en az bir memeli hayvan (yunus) vardır. Bu hayvan tıpkı insanlar gibi konuşabilecektir. Belki insanlara özgü saydığımız üstünlük efsanesi ortadan kalkacaktır.

24— İnsanların, yaşadıkları dünyayı bencil bir anlayışla ve öz çıkarları çerçevesinde algılamaları doğal yapıları gereğidir. İnsanların bu özelliği her günkü idari etkinliklerinde pek çok haberleşme probleminin ortaya çıkmasına neden olabilir. Örneğin bazı insanlara, o ana kadar bildiklerinin tam tersine bir bilgi aktarırken o insanların tepkilerini değerlendiremeyiz. Her insan dünyayı, tam merkezinde kendisinin yer aldığı bir ortam olarak algılar. Bilgiyi alan da veren de aynı eğilimde oldukları için yanlış anlamalar, yanlış haberleşmeler haliyle zaman zaman ortaya çıkar.

25— Örgütsel dinamikler, nitelikleri bakımından, yönetimde haberleşme yeteneğini etkileyen birçok sosyo-psikolojik problemin çözümü için koşullar hazırlar. Yönetimde çoğu haberleşme resmi kanallardan geçer. Çoğu gayri resmi haberleşme de, örgüt üyeleri arasındaki haberleşme kolaylığına dayanırken, resmi yapı - ve onun işleyişi - başka türlü haberleşme eğiliminde olmayan kişiler arasındaki haberleşmeye ihtiyaç duyar. Güç ve otorite ilişkileri, standart işlemler, işlerin önem derecesi, bütün bunlar haberleşmenin olması gereken, fakat başarılı bir haberleşmeye uygun düşmeyebilen bir ortama, çevreye katkıda bulunurlar.

26— Bireysel olsun, bireyler arası olsun, psikolojik problemler, biçimsel örgütle ortaya çıkan birçok çatışma ve çekişmelerin sonucudur. Bu problemler haberleşmeye engel oluşturan etkenler olarak işlev görürler. Örneğin işverene veya işçiye karşı oluşan önyargılarımız etkili haberleşmeye engel olurlar. Bunun yanı sıra başarısızlık veya onaylanmama korkusu haberleşmenin önündeki diğer engellerdir. Yetersizlik veya aşın güven de genel olarak haberleşme bozukluklarına neden olabilir. Bazı insanlar, yazılı şeylerin ölümsüz olduklarına ilişkin bilinçsiz bir korkuya sahip oldukları için yazmakta tereddüt ederler. Sonuç olarak haberleşmede işin içindeki insan sayısı kadar problem vardır denebilir.

27— Sürekli ve bir dereceye kadar önceden kestirilemeyen büyük sosyal konum değişiklikleri, örgütleri çalıştıran ve kendi aralarında ha-

herleşme kolaylığı veya zorluğunu belirleyen insanları doğal olarak etkileyecektir. Hızla gelişen teknoloji, işçi ve işveren mücadeleleri, eski değerlerin tedrici olarak çözülmesi ve yeni değerlere bağlanış, değişen statü ilişkileri gibi belirli şartlar haberleşme problemleri üzerinde diğerlerinden daha çok etkide bulunacaktır.

28— Haberleşme problemleri ve zorluklarının pek çoğu, planlamada ve yürütmeye olduğu biçimde, haberleşmenin bizzat yöneticiler tarafından gerçekleştirileceği varsayımına dayanmaktadır. Veya bazan haberleşme, diğer insanlarla ilişki kurma ve onları yönlendirme şeklinde anlaşılmaktadır. İnsanlar arası iletişim, bu iki anlayışın ifade ettiği anlamdan daha çok beşeri bir davranış olarak görülmelidir. İnsanlar arası iletişim, bilinçli olduğumuz sürece kaçınamayacağımız bir şeydir. Yani haberleşme kişilerin dışında cereyan eden bir olay olmayıp kişilerarası bir ilişki biçimidir. Biz insanlar sürekli olarak, başkalarının davranışlarını gözlemleyerek, fiziki dünyada oluşan görünüşleri, sesleri ve kokuları algılayarak her türlü şartlarda düşünce yeteneğimizi sürdürerek alıcı durumunda bulunuyoruz. Aldıklarımızı sürekli olarak değerlendiriyor, inceliyor ve çeşitli bağlantılar kuruyoruz. Buna karşılık aldıklarımızı sürekli olarak tavır, davranış, hareket ve konuşma süreci içerisinde dışımıza "çıkı" şeklinde veriyoruz.

Görüldüğü gibi haberleşme temel bir beşeri davranış şeklinde cereyan etmektedir. İnsanların kaçınamayacağı bir davranış şeklidir. Bu davranış şekli hiç bir zaman bir hap, bir aşı veya bir merhem fonksiyonu ifa etmez. Haberleşme iyi veya kötü, insani ilişkilerin bir aracıdır.

İdari haberleşmede problemler ve bu problemlere yol açan nedenlere ilişkin bu liste bireysel olarak yöneticilerin geçmişte karşılaştıkları bütün problemleri kapsamamaktadır. Veya bu liste, yöneticilerin gelecekte karşılaştacakları bütün problemleri kapsamakta olduğu iddiasında da değildir. Ancak bunların şu veya bu zamanda çoğu yöneticilerin karşılaşılabilecekleri ortak problemler olduğunu söylememiz mümkündür.

ARAŞTIRMALAR

Haberleşme konusunda hiç araştırma yoktur denemez. Ancak idari haberleşmenin temel problemleri üzerinde yoğunluk kazanan araştırmaların az olduğu söylenebilir. Haberleşme hakkında yazılanları gözden geçirdiğimizde, bunların araştıran gerçekleri bulmaya çalışan yapıtlar olmayıp daha çok tavsiye edici, gerçek ve doğru kabul edilen şeyleri benimsemeye zorlayıcı yapıtlar olduğu görülür. Haberleşme için sistema-

tik bir tarzda araştırma yapmaktan çok hep onun hakkında konuşulmuştur. Kabul edilen varsayımların değişmez ve sürekli olduğu düşünülmüş ve bu varsayımlar gereğinden fazla önemsenmiştir. Ve gerçekler bütünün nisbi olarak, giderek daha az kısmını temsil eder hale gelmiştir.

Onun için, kitabın bu kısmı haberleşmenin çeşitli yönleri üzerinde duran temsili araştırmalara ayrılmıştır. Bundan amaç okuyucuyu araştırma tür ve yöntemi hakkında bilgilendirmek ve bu araştırmalardan çok kısa olarak söz etmektir. Doğaldır ki, biz burada herhangi bir araştırma konusunun derinliklerine girmeyeceğiz. Bunun için, okuyucu söz konusu olan araştırmaları bulup okuyabilir. İzlediğimiz sınıflandırma, burada gelişigüzel yapılmıştır. Ve herhangi bir araştırma sahasının sık sık ele alınışını ve önemini ifade etmez.

Haberleşme Nedir?

Tam araştırma niteliğinde olmasa bile konunun çerçevesini çizmeye yönelik bir hayli yapının bulunması gayet doğaldır. Çeşit çeşit çıkara, çeşit çeşit soruna sahip kişiler, haberleşme kavramını farklı şekillerde anlarlar. İşte bu nedenledir ki, çoğu kişi, haberleşmeyi bir araştırma konusu olarak tanımlama veya hiç olmazsa belirtme gereksinimi duyar.

Bu tür tanımlar Newcomb ¹² gibi yazarların makalelerinde görülebilir. Ona göre "insanlar arasındaki haberleşme öyle bir temel işleve sahiptir ki, bu insanların haberleşenler olarak aynı anda birbirlerine ve haberleşme konularına uyumlarını sağlar." Değişik kavramlar üzerine düşüncelerini bina eden yazarlar da vardır, örneğin L. Hartley ve Ruth E. Hartley, *Fundamentals of Social Psychology* : "Sosyal Psikolojinin Temelleri" adlı kitaplarının yaklaşık dörtte birini "haberleşme" kavramına ayırmışlardır. Onlara göre "haberleşme, bir kişinin diğerini ve buna karşılık diğerinin bu kişiyi etkileme aracı olması nedeniyle sosyal sürecin gerçek taşıyıcısıdır. Karşılıklı etkilemeyi, harekete geçirmeyi mümkün kılar. Haberleşme sayesinde insanlar sosyal varlık haline gelirler ve bu sayede bu statülerini sürdürürler." ¹³ Verdiğimiz bu örnekler öyle büyük farklılıklar göstermemekle beraber, değişik yollarda yol alan değişik düşünce biçimleridir.

Şimdiye kadar "haberleşmeyi" ifade eden tek bir kavram üzerinde ısrar edilmemiştir. Aralarındaki farklılıklar çok küçük de olsa bu kavramı kullanan yazar sayısı kadar değişik "haberleşme" kavramı vardır.

12 T. M. Newcomb, "Haberleşme Faaliyetlerine Bir Yaklaşım"; *Psychological Review*, Cilt 60 (1953), s. 393404.

13 New York: Alfred A. Knopf. Inc., 1952, s. 16.

Bağımsız bir haberleşme alanında bu çokluk, istisna olmaktan çok bir kuraldır. Haberleşme kavramı üzerindeki bu çeşitlilik üretici düşüncüyü kösteklememekte, tam tersine üretici düşünceye katkıda bulunmaktadır.

Son yıllarda popüler olan bir kavram, yalın anlam taşıyan haberleşme "modeli" kavramıdır. Yazar bir haberleşme modeli sürecini, araştırmada, kavramsal bir yaklaşım olarak tasarlamaktadır. Burada modellerden iki örnek verelim : David Harrah'a ait "Bir Haberleşme Modeli" ¹⁴ ve Westley ve Maclean'ın "Haberleşme Araştırmaları için Kavramsal Bir Model" ¹⁵ Daha yaygın kullanılan model ise Wendeel H. Johnson tarafından önerilen modeldir. ¹⁶

Haberleşmenin İçeriği ve Anlamı

Anlam problemi, doğal olarak, haberleşme araştırmalarında merkezi bir sorun oluşturmıştır. Bu soruna ilişkin olarak geçmişte ortaya konan, özellikle felsefi düşünceler, anlam ve içeriğin sözcüklerde ve kullanılan dilin yapısında aranması yanlışlığına yol açmıştır. Ne zaman ki, anlambilim hareketi ivme kazanmıştır, o zaman araştırmalar, dikkatini anlamın esas çıktığı kaynak olan haberleşenlerin üzerine çevirmiştir.

Zamanımızda anlamı, "anlamsal türevler" ve bunun açıklayıcı tanımlarıyla ölçme çabaları gösterilmektedir. Bununla birlikte bu noktada haberleşme sürecinin anahtarı olarak tam anlama'nın insanın sözsöz ve kavramsal davranışlarının bütünüyle kavranmasına bağlı olduğu gerçeği gayet açık olarak ortaya bulunmaktadır. Ancak haberleşme araştırmalarında derinleşmek için anlamın bu alanında araştırma yapmak hayati bir önem taşımaktadır. ¹⁷

Haberleşme Engelleri ve Bozuklukları

Etkili haberleşmenin örgütün gerek başarısında gerekse verimliliğinde en merkezi rol oynayan bir öge olduğu gerçeğinin işadamları ve sanayiciler tarafından anlaşılması sonucudur ki, birçok yazar ve araştırmacı haberleşme engel ve bozuklukları hakkında çalışmalara yöneldiler. Bu alana gösterilen ilgi, son zamanlarda "insan Davranışı Üzerine

14 Philosophy of Science, Cilt 23 (1956), s. 332-42.

15 Bruce H. Westley ve Malcolm S. MacLean, Jr., Journalism Quarterly, Cilt 34 (1957), s. 31-38.

16 People İn Ouanaries (New York: Harper X Bros., 1946).

17 Charles E. Osgood, George J. Suci, and Percy H. Tannenbaum, "Anlamın ölçülmesi" (Urbana: İllinois Üniversitesi Matbaası, 1957), P. H. Tannenbaum, "Haberleşmede Sayılama Süreci", Public Opinion Quarterly, Cilt 19, (1955), s. 292-302.

Araştırma Vakfı" tarafından yayınlanan "Örgütlerde Haberleşme" ¹⁸ adlı yapıtla temsil edilmekte olup bu yapıt belki Hawthorne araştırmalarının verdiği ilk meyvedir. Bu yayında çıkan dört çalışma genel olarak girdilerin alıcı tarafından nasıl çarpıtıldığını incelemektedir. Çalışmalardan ikisinin taşıdığı başlık araştırmaların niteliğini ortaya koyacak niteliktedir: "Haberleşmede Meydana Gelen Sapmalar" ve "Patron - Çalışan Arasındaki Haberleşme". İlk çalışma, birbirleriyle çelişen bilgilerin doğurduğu sonuçları ve belirsiz bilgilerin insan davranışı üzerinde yarattığı etkileri incelemekte olup, ikincisi patron ve astların, astlara ait işleri nasıl daha iyi anlayacakları üzerinde durmaktadır. Patron ve astları arasında yaratılacak böyle bir uyumun, haberleşme etkinliğinin bir ölçüsü olarak ele alınacağı vurgulanmaktadır.

Haberleşme Teknikleri

Haberleşme teknikleri her zamanki gibi bugün de yoğun ilgi çekmektedir. Bu alandaki araştırmalar, en iyi şekilde Yale Üniversitesi Beşeri İlişkiler Enstitüsünden Cari I. Hovland ve arkadaşları tarafından gerçekleştirilmekte olan çalışmalarla temsil edilmektedir. Bu araştırmacılar tarafından bugüne kadar üç kitap ve bir sürü makale yayınlanmış bulunmaktadır. Araştırmalar görüş ve düşüncelerde meydana gelen değişimlere katılım, görüş ve düşünce değişimlerine direnme, grup üyeliği, etkileşimlere duyarlılık, düşünce ve kanıtların örgütlenişi ve sunuluşu gibi konularla ilgilenmiştir.

Haberleşme ve Grup Davranışı

İş gruplarına paralel olarak grup dinamiğine karşı duyulan ilgi, örgüt yapısı, grup etkililiği, önderlik, moral ve sorun çözümleyicilikle bağlantılı haberleşme üzerine bir yığın araştırma yapılmasına yol açtı. Araştırmacılar, değişik haberleşme sistemlerinin (grup içerisinde değişik haberleşme kalıpları) grup ve önderliğin bütün yönlerini etkilediğini gördüler. Araştırma başlıkları genelde o araştırmaların niteliğini ortaya koymaktadır.¹⁹ Ordu belli nedenlerle, bu özel araştırma alanlarına çok ilgi göstermiştir.²⁰

18 Ann Arbor, 1959.

19 Harold Guetzkow ve H. A. Simon, "Belirli Haberleşme Sistemlerinin Örgüt ve İş Grupları Üzerindeki Etkisi", Management Science, Cilt 1 (1955), s. 233-50; Thorton B. Roby ve Lanzetta, "İş Gruplarının Yapısı, Haberleşme ve Grup Performansı" Sociometry, Cilt 19 (1959).

20 T. B. Roby ve D. G. Forgays, "B-29 Grews'da Haberleşme Çözümlemesine Yönelik Bir Problem Çözme Modeli", USAF Human Resources Research Çenter Research Bulletin, Cilt 30, N. 53 (1953).

Personel ve Sanayi İlişkileri

Personel ilişkilerinde haberleşme faktörüne giderek daha fazla dikkat gösterilmiştir. Bu alandaki araştırmalar haberleşmeyle işçi davranışı arasındaki ilintinin, örgüt morali, verimlilik, sanayi ilişkileri ve buna benzer konuların incelenmesine yönelik olmuştur. Bu alandaki tipik çalışmalar şunlardır: T.A. Mahoney'e ait "Çalışanlarla Nasıl Bir Haberleşme yöntemi?"²¹ ve D. Perry ve T.A. Mahoney'in birlikte yazdıkları "İşyerinde İletişim ve Çalışanların Moreli".²² Son yıllarda yönetim haberleşme programlarının çalışanların başarılarına göre değerlendirildiği iletişim "denetimi"nde görünen durum bu çalışmalarla yakından ilişkilidir.²³

Haberleşme ve Personel Uyumu

Örgütsel davranışa irdeleyici yaklaşım, haberleşmeyle işçinin kendisi, çalışma arkadaşları ve örgüt yaşamına duyduğu ilgi arasındaki ilişkilere yönelik olmuştur. Örneğin Hefferline²⁴ fabrikalarda aşın uzmanlaşmanın yarattığı soyutlanmanın (başkalarıyla engellenmiş ilişkiler) bunalımların kaynağı olan iş tatminsizliğine yol açtığını bildirmektedir. Literatürde buna benzer çalışmalarla sık sık karşılaşılmalıdır.²⁵ Papa'nın bir sözü durumu belki en güzel açıklamaktadır: "Haberleşmemek bir sözcük dağarcığı (kelime hâzinesi) sorunu değil, bir heyecan sorunudur."²⁶

Kişilerarası İlişkiler

Örgütsel haberleşmede kişilerarası ilişkiler de aynı zamanda çalışma ve araştırma konusu olmaktadır. Bu çalışmalara örnek olarak Shepherd ve Wechsler'in yapıtlarını gösterebiliriz.²⁷ Yapıtlarda, insanların haberleşme bakımından en az zorlukla karşılaştığı kimselerle anlaşmaya eğilimli oldukları savunulmaktadır, örgütsel davranışlarla çok il

21 Personnel, Cilt 31 (1954) s. 109-14.

22 Personnel Psychology, Cilt 8 (1955), s. 339-53.

23 George S. Odiome, "Haberleşme Denetiminin Uygulanmasına Bir Örnek" Personnel Psychology, Cilt 7 (1954), s. 235.

24 R. F. Hefferline, "Haberleşme Kuramı: II. Kişilerarası Davranışa Uzanım" Quarterly Journal of Speech. Vol 41 (1955), s. 363-76.

25 Frank J. Jasinski, Technological Delimitation of Reciprocal Relationships : A Study of Interaction Patterns in Industry "Human Organization". Cilt 18, No: 2 (1956), s. 24-28.

26 Joseph B. Pope, "İletişim : Yönetimdeki Sır", The Controller (Ocak, 1956).

27 C. Shepherd ve I. R. Wechsler, "Kişilerarası Üç Değişkenle Haberleşme Etkililiği Arasındaki İlişki: Bir Pilot Çalışma", Sociometry, Cilt 18. (1955), s. 103-10.

gili olan şu yapıtları da belirtmekte yarar vardır : Heinz Werner'in (editör) "Söyleyen Dil Üzerine"²⁸ ve Henry C. Lindgren'in "Anlam : Kaygıya Panzehir"²⁹. Her iki yapıt da aynı ölçüde, bir önceki bölümde sözettiğimiz haberleşmeyle personel uyumu arasındaki ilişkileri konu edinen araştırmalara kaynak niteliğindedir.

Ölçme ve Çözümleme

Yöneticilerin işte zamanlarını, öncelikle haberleşme zamanlarını ne şekilde, ne kadar harcadıklarını ölçmekte çok açık bir yarar vardır. Bu yönde yapılan çalışmalardan bazı örnekler : Tom Burns'a ait "Bir Yöneticiler Grubunda Etkinlikler ve Haberleşme Yönelimleri: Bir İngiliz İşletmesinde Etkinliklerin Kendi Kendine Kaydı Yöntemiyle Niceliksel Bir Çalışma"³⁰ D.T. Piersol'a ait "Bir Ortabatı Şirketinde Denetleyicilerin Haberleşme Pratikleri".³¹ Örgütlerde haberleşme kalıplarının çözülmesi hakkında halen hâkim düşünce, en iyi Keith A. Davis'in "Örgütlerde Haberleşme Kalıplarının İncelenmesinde Bir Yöntem" adlı yapıtında temsil edilmektedir.³² Ancak çok açıktır ki bizim bu alanla ilgili bilgimiz ölçme ve çözümleme metodolojisi hakkında zaman zaman yapılan kuramsal çıkışlar dışında emekleme çağındadır.

Haberleşme Teknolojisi

Haberleşme teknolojisinin iki kaynağı örgütlerde beşeri haberleşme konusunda mevcut olan düşünce birikimimize katkıda bulunmuştur, bulunmaya da devam etmektedir: Haberleşme gönderimi (Bell Telefon Laboratuvarlarında yapılan çalışma buna bir örnektir³³ ve davranışsal analogları konu edinen kontrol mühendisliği. Kontrol mühendisliğinden "Feedback" gibi, "iletişim" etkinliğinden de "gürültü" ve "entropy" gibi kavramlar türetilmiştir. Bu iki kavram arasında gidip gelen Siberetik bilimin göstergesi "Siberetik ve Yönetim"³⁴ adlı yapıtıyla Stafford Beer olmuştur. Bütün araştırmaların izlemesi gereken kurallar henüz açık değildir, fakat Josiah Mach Vakfının "Siberetik Üzerine Yıllık Konferanslar" adlı yayınında uzmanlarınca derlenen kurallar bulunmaktadır.

28 Worcester, Mass.: Clark University Press, 1955.

29 New York: Thomas Nelson X Sons, 1956.

30 Human Relations, Cilt 7, (1954), s. 73-97.

31 Advanced Management, Cilt 23, (1958), s. 20-21.

32 Personnel Psychology, Cilt 6 (1953), s. 301-12.

33 J. R. Pierce ve J. E. Karlin, "Okuma Oranları ve Beşeri Bir Kanalda Bilgi Oranı", Bell System Technical Journal, Cilt 36 (1957), s. 497-516.

34 New York: John Wiley X Sons, Inc. 1959.

Kitle Haberleşmesi ve Haberleşme Sosyolojisi

Kitle haberleşmesi üzerine yapılmış ve halen yapılmakta olan araştırmaların hacmi ve büyüklüğü belki de herkesçe bilinen bir husustur, idareci kitle haberleşmesi üzerine yapılan bu araştırmalarda kendisine gerçek anlamda yarayacak çok şey bulacaktır. Konuyla ilgili en yararlı yapıtlardan biri Wilbur Schramm tarafından editörlüğü yapılan "Süreç ve Kitle Haberleşmesi" adlı kitaptır.³⁵ Bu kitapta haberleşme konusunda 1954 yılına kadar yapılan anahtar araştırmaların bir koleksiyonu yer alır, örneğin Riley ve Riley gibi (iletişim Araştırmalarına Sosyolojik Bir Yaklaşım) raporlar bu kitapta yer almaktadır. Söz konusu bu raporda bireyin, sosyal yapıya ve emsal grupların etkileme gücüne bağlılığı yönlerinden iletişime ilişkin inanç ve yargılan incelenmiştir. Aynı şekilde Birleşik Devletler Enformasyon Servisinin "Prestij, Kişisel Etkileme Gücü ve Oy" adlı yazısının bu raporda yer aldığını belirtmek gerekir. Bu yazıda iletişim konusuna ilişkin inanç ve yargılarda prestij ve kişisel etkileme gücünün niteliği ve önemi vurgulanmıştır. Böylesi çalışmaların çok açık biçimde iş ilişkileri ve sanayi sosyolojisi problemleriyle bağlantılı olduğu belli olmaktadır.

Araştırma Problemleri

İdari haberleşme konusunda henüz çözümlenmeden duran bir yığın problem vardır. Bu konuda sürekli araştırma yapılması gereğini vurgulayan ve savunan Thomas R. Nilsen'in "Sanayi Haberleşmesinde Araştırma Problemleri"³⁶ ile Raymond S. Ross'un "Sanayide iletişim Araştırmalarından Yararlanma"³⁷ yapıtlarını belirtelim. Jackson³⁸ örgütlerde haberleşme konusunda halen bilinen hususların mükemmel bir dökümünü yapmış ve çözümlenmesi gereken problemleri de göstermiştir. Jackson un 4 grupta topladığı araştırma problemleri şunlardır:

- 1— Güven ve güvensizlik problemi.
- 2— Kişilerarası karşılıklı bağlılığın yaratılması problemi: Ortak amaçlar ve bunlar için kullanılacak araçlar üzerinde anlaşma.
- 3— Ödüllerin hakça dağıtımı problemi.
- 4— Örgütün sosyal yapısı hakkında ortak bir anlayışın yaratılması problemi.

35 Urbana: University of Illinois Press, 1954.

36 Journal of Communication, Cilt 4, (1954), s. 98-103.

37 Personnel, Cilt 33, (1957), s. 514-19.

38 Jay M. Jackson "Örgüt ve Haberleşme Problemi", Advanced Management, Şubat, 1959.

Bu problemlerin yanısıra, daha bir dizi problem vardır ki, bunlar gelecekte yapılacak araştırmaların temelini oluşturacaktır:

1— İdareciye, doğru kararlar almasını sağlayacağı bilgilerin zamanında verilmesi problemi.

2— Haberleşme ile karar verme arasındaki bağlantı.

3— Yararlanma sıklığı ve elde edilen bütün bilgilerden yararlanmanın önemi.

4— Kullanılan form, kanal, araç - gereçe göre haberleşmenin nispi maliyeti ve verimliliği.

5— Kanallarda ve çevrimlerde ortaya çıkan gecikme ve cızırtılar, bunların azaltılması problemi, paralel kanallar v.s.

6— Haberleşme ile verimli eğitim programları arasındaki bağlantı.

7— Örgüt yapısıyla haberleşme problemleri ve etkililiği arasındaki bağlantı.

8— Haberleşmeyle genel üretkenlik ve verimlilik düzeyleri arasındaki bağlantı.

9— İşçi - yönetim ilişkilerinde olduğu gibi çıkar ve önyargıları körükleme problemi.

10— Haberleşmeyle örgüt yapısı, örgütsel davranış ve etkililik arasındaki bağlantı.

11— Haberleşmeyle etkili idari davranış arasındaki bağlantı.³⁹

12— Örgüt içerisindeki dedikodu ve söylentileri örgüt yararına çevirme ve değerlendirme problemi.

Görünürdeki dağ gibi bir yığın probleme rağmen tek gerçek problem, belki de, kişilerarası ilişkilerde karşılıklı anlayışı egemen kılmak ve teşvik etmektir.

39 R. R. Aurner, İşletmede Etkili Haberleşme, (4. basım, Cincinnati: South Western Yayın Şirketi, 1958), s. 14.

KAMU HUKUKU *

Kamu Hukukunu Devlet doktrinleri ve temel hak ve özgürlükler açısından politikacı, yazar, bilim adamı ve hukukçuların görüşleri doğrultusunda incelemeye çalışacağız.

DEVLET DOKTRİNLERİ

ESKİ YUNANDA DEVLET GÖRÜŞÜ

Yunan politik hayatı direkt olarak siteye bağlıdır. Sitenin en önemli ortak özelliği dindir. Diğer ortak özelliği, kendilerini Yunan uygarlığına bağlı saymaları ve Yunan hukukunun ortak hukuk olmasıdır.

Sitede özgürlük sınıfsal bir özgürlüktür. Çünkü kölelik başlı başına bir kurum olup köleler yurttaş sayılmazlar. Aristoteles'in de ifade ettiği gibi "insanlar doğuştan birbirinden ayrılırlar." Kimi buyurmak kimi de buyruk almak için yaratılmıştır.

Yasa yapıcılarının amacı sınıflar arasında denge kurmaktır. Heredot bunu "bizim yasadan başka efendimiz yoktur" diyerek ifade etmiştir.

GERÇEK ÖTESİ SİTE

Eflatun

Eflatuna göre devlet adamının amacı vatandaşlara daha büyük mutluluk ve daha sağlam bir ahlâk sağlamaktır. Eflatun un ahlâk anlayışı erdem ve fazilete dayanır. Bunlar ise bilgi yolu ile elde edilir. Bunun için devleti Aristokratlar yönetmelidir.

Devlet Anlayışı: Eflatun'in devleti totaliter ve kendi bekası için zor kullanabilecek bir yapıya sahiptir. Yönetici ve savaşıçılardan oluşan bu devletin yönetimi ise aydın sınıfın elindedir.

* Yazan: İlhan F. AKIN, 5. Baskı, İstanbul 1987, 431 sayfa, Beta Basım Yayın Dağıtım. (Çınar Kaymakamı **Hidayet ÜNAL** tarafından özetlenmiştir.)

Yasalarda Devlet Görüşü: Eflatun dinsel bir yaklaşım içindedir. Ona göre herşeyin ölçüsü tanrıdır, özlemi ise Isparta'daki Aristokrasi rejimidir. Bu da totalarizmden başka birşey değildir. İnsanlar bunun gibi sürekli ve düzenli yasalar kurarsa devlet düzene kavuşur.

GERÇEK SİTE

Aristoteles

Araştırmacı bir yapıya sahip olan Aristoteles gelmiş geçmiş tüm sitelerin kuruluş ve yasalarını inceleyerek devlet yönetiminde başarının sırlarını çözmeye çalıştı.

Devletin Kökü, Amacı, Öğeleri: Site doğal bir olay tabii bir düzendir. Site, halk, vatandaş ve ülke diye üç öğeden oluşur. Sitenin amacı topluma rahat bir hayat sağlamaktır. Köleler ve halk vatandaş değildir. Yönetime katılanlar sadece vatandaşlardır.

Orta Sınıfın Önemi: Zenginler kendi çıkarma, fakirler başkası hesabına, orta halliler ise devlet yararına çalışırlar. Orta sınıf kuvvetli oldukça demokrasi yaşar.

Hükümet Biçimleri: Devlet iktidarını kullanan hükümet ya tek kişinin, ya küçük bir grubun ya da büyük bir insan topluluğunun elinde bulunur. Buna göre üç hükümet biçimi ortaya çıkar. Bu hükümet biçimleri Monarşi, Aristokrasi ve Cumhuriyettir. Bunlar günün birinde toplum yararını düşünmez olur kendi çıkarlarına bakarlar. O zaman hükümet biçimleri soysuzlaşır. Böylece bu üç sistem yerini Tiraniye, Oligarşiye ve Demokrasiye bırakır.

Yasama, Yürütme, Yargı: Devlette üç kuvvet (erk) görülür.

Bunların ilki devlet işlerini belirleme, düzenleme kuvvetidir. Bu Millet Meclisinin görevidir. Yasa yapar, kaldırır, savaşa ve barışa karar verir.

İkincisi yürütmedir. En küçüğünden en büyüğüne kadar olan memurları kapsar. Bunlar kamu gücünü ortaya koyarlar.

Üçüncüsü ise yargıdır. Yargılama yetkisi verilirken vatandaş arasında fark gözetilmezse bu düzene demokrasi; yargılama yetkisi bir grubun elinde ise oligarşi; soyluların elinde ise aristokrasi; çoğunluğun elinde ise cumhuriyet sisteminden bahsedebiliriz.

En iyi Hükümet; iyi hükümet kavramı, Asyalıya, Avrupalıya, Yunanlıya göre değişir. Ülkenin yapısı büyüklüğü, toplumun değer yargı-

ları araştırılarak en iyi hükümetin hangisi olacağına karar verilir. Filozofların çoğu, iyi yönetim peşine düşüp çoğunlukça benimseneni önermişler ve yanılmışlardır. Çünkü jimnastik, bu jimnastiği yapacak kimsenin bünyesine uygun olmalıdır. Hangi jimnastiğin kime iyi geleceğini bilmek ise bir uzmanlık işidir.

Hükümetler Neden Değişir: Toplumda yönetimin değişmesi, eşitliğin kurulması insan haklarının korunması içindir.

Devlette değişme iki türlü olur. Ya bir biçimden başka bir biçime geçilir; ya da eski anayasa yürürlükte kaldığı halde devlet başkanının tutumunda değişiklik olur.

Bütün bozulmalar eşitsizlikten doğar. Bu da ya eşit olmayanlar arasındaki kurulu düzenin bozulması ya da eşitler arasında ayrıcalıkların meydana gelmesi ile olur.

Soysuzlaşma, eşit olmayanların eşit; eşit olanların da üstünlük taslamalarından doğar. Değişimin önlenmesi eğitimle, yasaların üstünlüğünü sağlamakla ve yöneticinin iyi niyetli ve erdemli davranması ile mümkündür.

ARİSTOTELES'TEN SONRA YUNAN'DA DEVLET GÖRÜŞÜ

Eflatun ve Aristoteles'ten sonra Yunan sitelerinde gerileme başlamış, komşu sitelerin kuvvetlenmesi Yunan sitelerinin egemenliğini sarsmaya başlamıştı. Bu çağdaki görüşlerin hepsinde bu çöküntünün izleri görülür.

Sinik Okul

Devlet ve kişi arasında düzmece bir bağ vardır. Mutluluk bu bağı koparmakla mümkün olur. Bunlar kendilerini dünya vatandaşı olarak görürler. Yurtseverlik diye bir duygulan yoktur. En ünlü Sinik Diogen beğenilecek tek yönetimin dünya vatandaşı olduğu olduğunu ileri sürer.

Epikürcü Okul

Kurucu Epiküros'tur. Bu okula göre mutsuzluğun nedeni ölüm korkusudur. Bu ise saçma bir korkudur. Çünkü insan yaşadıkça ölüm yoktur. Gövde ile ruh arasındaki uyumayı bozacak olaylara ilgisiz kalmamalıdır. Epikürcillere göre Aristoteles'in yalnız vatandaşlara tanıdığı haklar köle ve yabancılara da tanınmalıdır. Yine onlara göre toplum bir sözleşmenin ürünüdür. Böyle bir sözleşme olmazsa insanları birbirinden korumak imkansızlaşır.

Stoacı Okul

Kurucusu Kritonlu Zenon'dur. Site ve yasalar yönünden insanlar arasında herhangi bir ayırım yapmak doğru değildir. Bütün insanlar aynı yasaya boyun eğen kardeşlerdir. Akıl ve mantık her yerde aynıdır. Aynı ayrı devletler mantıkla yönetilen bir bütünün parçalarıdır. Bunlar birleşerek tek bir devlet olmalı, site ortadan kalkmalıdır. Bilgin kişiler değil, bütün insanlar eşit olmalıdır.

KOMADA DEVLET GÖRÜŞÜ

Romanın kendine özgü bir politika öğretisi olmayıp, Yunan düşüncesinin bir çeşit devamıdır. Politika öğretilerinin bulunmamasına karşılık Roma'da çok kuvvetli bir hukuk fikri ile karşılaşırız.

Karma Ekonominin Doğuşu

Polybios: Polybios'a göre altı yönetim biçimi vardır. Bunların üçü iyi, üçü kötüdür. Bunlar arasındaki değişme önlenemez. Bu altı yönetim biçimi yani Monarşi, krallık, trani, aristokrasi, oligarşi; trani biçiminde bir çember halinde döner. Polybios'a göre iktidar kral, seçkinler ve halk arasında paylaşılmaktadır. Bu dengeyi sağlayacak güç ise hukuktur.

Karma Yönetimin Gelişmesi

Çiçeron: insanları devlete yararlı kılmanın gereğine inanır. Sistemin iyi veya kötü olması yöneten ve yönetilenlerin durumuna göre değişmektedir. Bu belirsizliği ortadan kaldırmak için karma hükümet modelini benimsemek gerekmektedir. Bu modelde bir kral vardır. Onun yetkileri senato ile sınırlanmıştır. Ayrıca bu senato da halkoyuna başvurmak mecburiyetindedir. O her kişiye uygulanabilen ve değiştirilemeyen bir yasadan yanadır.

TANRI SİTESİ

Aurelius Agustinos (Hippon şehri baş rahibi)

Tanrı Sitesi, Yeryüzü Sitesi: Çağın düşünürleri kendi içlerine kapanıp çevreden uzaklaşsalar bile dünyada yaşadıklarını unutmazlar. Hristiyanlığın tanrı sevgisine, insan eşitliğine dayanan kuramı karşısında yeryüzü sitesinde haksızlığa dayanan dengesiz bir düzen mevcuttur. Yeryüzü site düzeni tanrıca bağışlanmış insanın yaradılışına uygun değildir.

Kilise Devlet İlişkisi: Kilise ile devleti, tanrı sitesi ile yeryüzü sitesini birbirinden ayırmak tamamen mümkün değildir. Devletin barış içinde bulunması gerekip kargaşaya meydan verilmemelidir. Kilise ve devlet bağımsızlıklarını zedelemekten işbirliği kuralıdır. Çünkü kumruların soysuzlaştığı, devletin zaafa uğradığı zamanda vatani ayakta tutacak olanlar hristiyanlardır.

Yasa Anlayışı: Agustinos'a göre doğruyu tanrı yardımıyla görebiliriz. Ölümsüz ve tek bir gerçek yasa vardır. Bu yasa tanrının koyduğu doğal yasadır. Yazılı yasalar tabii yasaların devamıdır. İnsanlar arasındaki ortak yararı sağlayacak bir hukukun olması gerektiğini; bunun tanrı sitesinin yanında da ancak bir gölge olabileceğini belirtmiştir.

ANTİK DÜNYA İLE HİRİSTİYANLIĞIN BAĞDAŞTIRILMASI

Aquino'lu Thomas

Ortak Yazar Kavramı: Toplulukların somut bünyesi ve tabiatı, o toplumu akla uygun bir hedefe götürür. Bu gelişme yoluna ortak yarar denir. Toplu yaşamayı gelişme ve yükselme için gerekli görür. Her kişiye toplumun sağladığı ruh ve madde üzerindeki ortak faydadır.

Yasa ve Hukuk Anlayışı: Yasa, yöneticinin ortak yararı açıkladığı bir akıl buyruğudur. Dört tür yasa vardır. Ölümsüz yasa, tabii yasa, insansı yasa; bu üç yasanın eksikliğini dördüncü yasa doldurur.

Politika ve Devlet Görüşü: İnsanlar salt bir eşitlik içindedir. Bunları bir arada tutmak için bir kişinin başa geçmesi gerekir. Bu kişi gücünü tanrıdan alır. İktidarları "haklı ve haksız" diye ikiye ayırır.

EVRENSEL KRALLIK

Dante Alighieri

İnsanların mutlu yaşayabilmesi, evrensel krallıkla mümkündür. Bunu üstün ulus olan Romalılar gerçekleştirebilir. Yetkinin tek elde toplanması gerektiğinden papanın aracılığı gerekir.

Evrensel Krallık: Bütün evreni kendi başkanlığında toplayan bir krallıktır. Ülkesi dünya, ahalisi tüm insanlıktır. Hükümeti imparator olan toplumun amacı barış içinde insanlığın yararını sağlamaktır. Düzen demek, adalet demektir. Bir ideal olan Thomas'ın evrensel krallığını ancak Roma devleti kurabilir.

Yeryüzü ve Dinsel İktidar Ayırımı: İnsanlar madde ve ruhun etkisi altındadır. Madde dünyasını imparator, ruh alemini ise papa yönlendirir. Bunları birbirinden ayırmak gerekir. Ancak ille de birleştirmek gerekirse; bu ikisinin de dışında sadece tanrıda aranmalıdır.

TANRIDAN KOPAN İNSAN

Ockham'lı William

Devletin görevi insanlık erdemlerini geliştirerek tanrı düzeninin doruğuna varmak için elverişli ortamı hazırlamaktır. William bu görüşe karşı çıkar. Ona göre ölümsüz yasa diye bir şey yoktur. Yeryüzü işlerini tanrıya başvurmadan kendi aklımızla çözebiliriz. İnsan akıllı, tanrı aklının benzeri olamaz kendi algılarımızı tanrının bir bağıışı gibi göstermek bir saygısızlıktır.

MUTLAKİYETÇİ DEVLET GÖRÜŞÜ

Rönesans, orta çağın sosyal, ekonomik, politik ve kültürel değer ölçülerini altüst eder. Kilise önemini tamamen kaybedip kralın denetimine girer. Hukuk teolojinin etkisinden kurtulup akılcı ve insancıl temellere oturtulur.

HERŞEYDEN ÖNCE İKTİDAR

Niccolo Machiavelli

Düşüncelerini Prens ve Titus Livus'un ilk on bölümü üzerine söylevler adlı eserlerinde ortaya koymuştur.

Prens'deki Görüşleri: Devlete egemen olan iki sistem vardır. Bunlardan biri Cumhuriyet, diğeri ise prensliktir. Babadan kalma, yeni türedi ve karma prenslik olmak üzere üç tür prenslik vardır. Prens en iyisi, hem sevilen; hem de korkulanıdır. Korkuyu sevgiden üstün tutar. Prens, iktidarını devam ettirebilmek için sağlam bir örgüte ve kurumlara ihtiyacı vardır. Çok daha sonra geliştirilecek parlamentonun savunmasını yapar.

Söylevler'deki Görüşleri: Devlet fikri, devletin yönetimi, korunması, büyümesi ve bitişı, nedeniyle birlikte soyut kavramlara başvurulmadan incelenmiştir. Yönetim biçimlerinin uygulanmasını rastlantıya yorar. İnsan ilişkileri sonucunda yasalar ortaya çıkar. Toplum düzeninin devamında dinin önemli payı vardır. Hristiyanlık İsa'nın ilkelerine bağ-

lı kalmadığı için iyilikten çok kötülük getirmiştir. Cumhuriyetlerde devletin büyümesi ve gelişmesinin üç yolu vardır: Herhangibir üstünlük tanımadan birleşme, birine egemenlik hakkı tanımak, yenik devletlerin halkını vatandaş saymak.

Prens ve Söylevlerden Çıkan Sonuçlar : Prende bir devletin nasıl kurulduğu nasıl yaratıldığı anlatılır. Güçlü bir devletin kurulması için her yol meşru sayılır. Söylevlerde özgürlükten yanadır. Gerçekleştirmek istediği tek şey devletin bir an önce kurulması, birliğin sağlanmasıdır.

DEVLETİN EGEMENLİĞİ

Jean Bodin

Toplumla ilgili her konuda fikir ortaya atmıştır.

Devletin Kökü, Egemenlik Kavramı: Devleti çeşitli ailelerin ele geçirdikleri, egemen bir kudret tarafından hukuka uygun olarak yönetilmesi diye tanımlar. Salt krallığın babası sayabileceğimiz yazara göre egemenlik, bölünmez ve süreklidir. Toplum üzerindeki baskıyı kargaşadan hayırlı görür. Bu yüzden kralı yargılama hakkı tanımaz.

Yönetim Biçimi, Bu Biçimlerin En İyisi : Egemenlik kavramı bir yerde toplanır. Bir. kişide toplanırsa krallık, azınlıkta toplanırsa aristokrasi, toplumda toplanırsa halk hükümeti biçimini alır. Bunların ikisi yetersiz olup bu ikisini de birlikte kullanan krallık en iyi yönetim biçimidir.

İklimler Kavramı: İnsanlar yaşadıkları çevreye göre değil, görenek, davranış ve dış koşullara göre değişir. Yönetici bu unsurların tümünü dikkate almalıdır.

KİŞİ YARARINA MUTLAKÇILIK

Thomas Hobbes

XVII. yy. m en önemli düşünürlerindendir. Leviathan (Devlet), tek başlı; gövdesi birçok yaratıktan meydana gelmiş bir canavardır. Hiçbir sınır tanımaz; ülkeyi, kiliseyi, bilgiyi, herşeyi yönetir. Hobbes'in düşüncesi, akılcı ve politikayı bilim dalı olarak gören ilk yaklaşımlardan biridir.

Toplumun, Devletin Kökü: Doğal yaşama döneminde amansız bir savaş hakimdir. Barışı sağlamak, doğaya karşı elele vermek için kendi aralarında sözleşme yaparlar. Hobbes'e göre devletin kökü, bu sözleş-

mede aranmalıdır, insanlara hakim olan korku ve güven isteği böyle bir sözleşmenin meydana gelmesini gerektirmiştir.

Devleti kuran halktır. Halkın boyun eğmeye söz vermesi ile kralın istekleri toplumun isteği olur. Kişiler anlaşıp kendi kişiliklerini tek bir kişi; ya da kurula aktardığı zaman "Leviathan" denilen tek başlı, çok gövdeli dev ortaya çıkmış olur.

Krallığı ve Salt İktidarı Savunması: Halk yönetimi, soylular yönetimi ve krallık arasında Hobbes'in seçtiği yönetim biçimi krallıktır. Açıklamasında ise evreni, tek bir tanrının yönettiğidir. Demokrasi bir yozlaşmanın sonucudur. O, kuvvetler ayrılığı ilkesine karşı salt iktidardan yanadır. Yasalar kralın iradesidir. Kral, devleti akıl kurallarına göre yönetmek zorundadır.

TANRISAL MUTLAKÇILIK

Sacoues - Benigne Bossuet

Kutsal kitabı, politika için en güvenilir kaynak olarak görür. Kralın ülkeyi bu kitaba göre yönetmesi, onu kutsallığa ulaştırır. Doğal yaşamadaki insanların kendi haklarından vazgeçip bir başkana bağlandıklarında kargaşa önlenir; egemenlik ortaya çıkar.

Mutlak İktidar ve Krallık: İnsanlar arasında barışı; birliği sağlamak için iktidarın kurulmasını isteyen tanrının kendisidir, insanoğlu bu iktidar yönetimine tartışmasız olarak uymakla yükümlüdür.

Üç tür yönetim biçimi vardır. Bunlar; krallık, aristokrasi ve demokrasidir. önemli olan yönetimin sürekliliğidir. Bunun içindir ki tanrı her meşru yönetim biçiminin bekçisidir. Yönetimi devirmeye çalışan halkın, toplumun aynı zamanda tanrının da düşmanıdır. Soydan en büyük çocuğa geçen krallık tanrının dilediğine en uygun yönetimdir. Kral egemenliğinin dört kökü vardır. Bunlar: Kutsal, ataerkil, mutlak ve akılcı olmasıdır. Krallık meşru olmalıdır. Halk köle olur; özel mülkiyet kaldırılır; yurttaş malları kral yararına kullanılır. Kral kendi isteklerinden başka yasaya kulak asmaz ise yönetim meşruluğunu yitirir. Kral tanrı verdiği akılla yönetimi sürdürürse, yeryüzünde tanrının görüntüsü sayılır.

LİBERALİZM

XVIII. yy. ın başlarında önce tarımda başlayan büyüme sanayi devrimine yol açtı. Ticaret insanları zenginleştirirken bu sınıfı özgürleştirdi. En önemli özelliği, özel mülkiyet ve ticaret serbestisi idi.

Liberal ideolojinin özünde 1789 Fransız insan hakları bildirisinin iki maddesi yatar. Bunlar: İnsanlar özgür doğar, özgür yaşar; hepsi yasa önünde eşittir. Özgürlük kişinin devlete ve yekdiğerlerine karşı korunmasıdır. Burjuvazinin eşitlikten anladığı; hukuksal bir eşitliktir. Özgürlük denince, devlet kendilerine karışmasın; böylece tüm özgürlüklerini kullanıp kişiliklerini geliştirebilsinler.

LIBERALİZMİN DOĞUŞU

John Locke

Politika anlayışında doğuştan var olan bir takım haklara sığınır. İnsanların eşitliğini de, özgürlüğünü de bu doğal haklar adına ileri sürer. Locke, belirli bir mantık akımı içinde oluşur. Politika öğretisinde mutluluğa erişmeyi en önemli amaç olarak görür.

Toplumun, Devletin Kökü: Locke ye göre doğal yaşama dönemi, özgürlüğün, insanlar arası eşitliğin alabildiğine hüküm sürdüğü bir çağdır. Siyasal kurumlarca konulmuş yasalara rastlanmaz. Doğal yaşama dönemi iyi olmakla birlikte birçok sakıncaları da mevcuttur. Birinci sakınca kişiyi, hem davalı hem de yargıç durumunda bırakmasıdır. İkincisi ise; mülkiyet hakkının yeterince korunamamasıdır. Bunlar ancak, tarafsız yargıç ve polislerin bulunduğu bir ortamda mümkün olabilecektir. Mülk sahibi olmak çalışmakla mümkündür. Bu hak ise kutsaldır. Mülkiyet hakkı ancak diğer insanların mülkiyet hakkıyla sınırlıdır. Bu hakkın korunması gerekir.

Siyasal toplumun kurulması, insanların kendi cezalandırma haklarını üstün bir kuvvete aktarması ile olur. Mülkiyetsiz özgürlük olmaz. Liberal devletçilik tekniği iktisadi ve manevi işlemlerden devletin el çekmesi, bunları özel kişilere bırakmasıdır.

Kuvvetler Bölüşümü: Bütün iktidar toplumda ise buna demokrasi, bir azınlığın elinde ise oligarşi, tek kişinin elinde ise krallık sisteminden bahsedilir. Yönetim biçimi ne olursa olsun; uygar bir toplumda üç güce rastlarız. Bunlar, yasama, yürütme ve federatif kuvvetlerdir. Bunların içinde en güçlü olanı yasama kuvvetidir. Yürütmenin yasamaya uyma mecburiyeti olmasına karşı; federatif gücün buna uyması gerekmez. Barış ve savaş ilan etmek için yürütmenin federatif güce ihtiyacı vardır.

Direnme ve Devrim Hakkı; Halkın onaylamadığı, katılmadığı hiçbir iktidar ayakta duramaz. Temel amaca aykırı davranan halkı yoksulluğa düşüren bir iktidara karşı ayaklanmak, toplumun hakkıdır.

SOYLULAR LİBERALİZMİ

Montesquieu

Gözlem ve Akıl: Olayları incelemek, bunu akıl süzgecinden geçirerek uygulamaktır. Montesquieu'ya göre iklim çeşitli yasa ve hükümet biçimleri arasındaki farkları da meydana çıkarır.

Yönetim Biçimleri: Yönetim biçimlerini, Cumhuriyet, Krallık ve Zorbalık diye üçe ayırır. Cumhuriyet toplumun, krallık bir tek kişinin yasalar çerçevesinde, zorbalık ise; bir tek kişinin yasa ve kural tanımayan egemenliğindeki yönetimdir.

Hükümetin Dayandığı İlkeler: Demokrasinin ilkesi "erdem"dir. Bu ise yurttaşlık sevgisi, yasa saygısı yani; siyasal erdemdir. Aristokrasinin ilkesi, halkçı cumhuriyetlerdeki kadar olmasa bile yine erdemdir. Krallığın temel ilkesi erdem olamaz. Bu tür yönetimde erdem devlet işlerini baltalar. Bu yönetimin erdemi onurdur. Zorbalığın ana ilkesi, dayanağı korku; amacı ise, rahatlık ve huzurdur. Bu yönetimde onur ve erdemden bahsedilemez.

Hükümet Kuramının Eleştirisi: Cumhuriyet; demokrasi ve aristokrasi diye ikiye ayrılır. Krallık ve zorbalık arasında da büyük farklar vardır. Zorbalığı, krallığın soysuzlaşması olarak kabul eder. Bunlar arasında büyük farklılık vardır. Biri yasalı, diğeri yasasızdır.

Siyasal Özgürlük Kavramı: Siyasal özgürlük, yasalarca yasak edilmeyen her şeyi herkesin dilediğince yapabilmesidir. Yasama gücü; yasa yapmak, mevcut yasaı değiştirmek, savaş ve barışa karar vermek; yürütme; ülkede güvenliği sağlamak, düşman saldırılarını önlemek; üçüncü kuvvet yargılama ise; suçluları cezalandırmak, anlaşmazlıkları çözmek yetkisiyle donatılmıştır. Montesquieu, bu üç gücün birbirine karışmasını istemez. İngiltere'deki yönetimin aksaklığı bu üç gücün birleştirilmesinin sonucudur.

HALKIN EGEMENLİĞİ

Jean-Jacques Rousseau

Doğal Yaşama, Toplum Sözleşmesi:

Doğal yaşama dönemine inanır. İnsanlık sürekli bir ilerleme ve gelişme içindedir. İlk insan mutlu insandır. Mutsuzluk evrimlerden ileri gelir. Teknik gelişme, varlıklı yoksul ayırımını gündeme getirmiş; bu ise kargaşaya neden olmuştur. Kişisel hakların bir araya gelmesi ile üstün bir varlık oluşur; bir bütün

ortaya çıkar. Topluma katılan kişilerin yaptıkları sözleşmeyi bozmalarını önlemek ve toplum sözleşmesinin sözde kalmaması için genel iradeye karşı gelenlerin saygıya zorlanması gerekir.

Egemenlik ve Özellikleri: Egemenlikten, genel yararlanmayı anlar. Egemenliğin özellikleri; bırakılmazlık, bölünmezlik, yanılmazlık ve salt mutlaklıktır.

Yasa ve Yasa Koyucu: Adaletin tanrıdan geleceğine inanır. Ancak toplum düzeninde tanrının yerini egemen varlık almıştır. Toplum yararı düşünün, yasanın özelliği, genelliğidir. Yasa halkın bütünüdür. Ancak çoğunluğun tuttuğu yol genel iradenin kendisidir. Oy birliğine varılmayan konularda azınlık gerçek özgürlüğü iyi seçmemiş, yanılmıştır. Halkın hep iyiden yana olduğuna; fakat iyiliğin nerede olduğunu her zaman bulamayacağına inanır. Toplumda üstün kişiler vardır; bunlar yasa yapar, bunu halka anlatır. Bu yasa ancak halkın benimsemesi ile halk tarafından yürürlüğe konur.

Genel Olarak Yönetim: Devlet bir işi yapmayı kararlaştırırsa iki işlemden bulunur. Bunun biri maddi, diğeri manevidir. İş tanımlayan irade, gerçekleştiren kuvvettir. Siyasal toplumda karar veren iradeye yasama gücü, işi yürütecek güce ise yürütme deriz. Genel idare yasaları koyar; yönetici uygular; vatandaş ise, kendi isteği olan bu yönetime uyar. Bunlar olmazsa kuvvetle irade birlikte yürümüyor demektir. Rousseau yönetimi "demokrasi, aristokrasi, krallık" diye üçe ayırıyor.

Yönetim Biçimleri: Demokraside yaşamayı elinde tutan toplum yürütmeyi de üzerine almıştır. Aristokraside egemen varlık ve yönetim birbirinden ayrılmıştır. Aristokrasi; doğal aristokrasi, seçimli aristokrasi, babadan oğula geçen aristokrasi diye üçe ayrılır. Bunlardan en iyisi seçimli aristokrasi, en kötüsü de babadan oğula geçen aristokrasidir.

Krallık kötüdür. Çünkü krala sokulabilenler yaltak ve bilgisiz kişilerdir, Adam seçmekte halk kraldan daha az aldanır.

En iyi yönetim, sürekli olan ve vatandaşlarını mutlu edendir. Bu yüzden en iyi yönetimin hangisi olacağının çözümlenemeyeceğine inanır.

Yönetimin Bozulması: Devlette değişikliğin kaynağı hükümet iradesinin genel iradeye baskısıdır. Yönetici kendi isteklerini toplumun isteklerinden üstün tuttuğu zaman yönetim biçimlerinin bozuldukları görülür. Bu, hükümetin sıkışıp daralması, devletin genişlemesi ile olur. Böylece demokrasi aristokrasiye, aristokrasi krallığa dönüşür. Dolayısıyla toplum sözleşmesi bozulmuş olur.

ULUSUN DOĞUŞU

Emmanuel Sieyes

Anayasanın üzerinde en çok duran düşünür, toplum içindeki bütün etkinlikleri birleştirerek belli bir örgüte bağlamaktadır.

Siyasal Toplumun Ortaya Çıkışı ve Anayasanın Büyük Önemi : Amacı din adamları ve soyluların yetkilerini kısmak, üç halk meclisinin yetkilerini artırmaktı. Hatta asıl amacı, herhangi bir ayrıcalık gözetmeden ulusun temsilcilerini işbaşına getirmektir.

İkinci dönemde kişisel iradenin yerini ortak irade alır.

Üçüncü dönemde ise toplum ortak iradeye doğrudan katılamayacak kadar çoğalır. Bu durumda kendi aralarında seçecekleri temsilciler aracılığı ile yönetime katılırlar ki bu ise ortak iradenin kendisi değil; temsili bir ortak iradedir. Temsilcilerin çalışabilmesi, belli bir örgüte bağlanması bazı yasaların uygulanması ile mümkündür. Anayasayı bunlar değiştiremez. Ancak ulus değiştirir. Hükümet yasaları saydığı sürece meşrudur; ulus ise, her zaman meşrudur.

Ayrıcalık Üzerine: Başkalarına zarar vermeyi önleyen yasalar iyi, bu amaca varamayanlar özgürlüğü kısıtlayacağı için kötü yasalarlardır. Ayrıcalık, dokunulmazlık tanıyan yasalar "başkasına zarar verebilirsiniz" demekle denktir.

Üçüncü Sınıf Nedir? "Üçüncü sınıf nedir" sorusunu Sieyes üç bölümde özetliyor. 1 — Üçüncü sınıf nedir? Herşey. 2 — Siyasal düzende bugüne kadar neydi? Hiç. 3 — Dileği nedir? Bu siyasal düzende yeri olmak. Bir toplumun yaşaması için gerekli herşey üçüncü sınıf yani; halk tarafından yapılır. Fakat hiçbir şey yapmayan soyluların baskısı altında kalır. Bu baskı kalktığı gün halk özgürlüğe kavuşur. Ulusun bütününe büyük önem verir. Anayasanın eşit temsil esasına ve kuvvetler ayrılığı ilkesine göre düzenlenmesini ister. Tüm fikirleri oligarşiyi destekleyecek şekilde geliştirir.

O, ortak iradeyi dörde böler. Herşeyin üzerindeki halkın dileklerini "Kurucu irade", halkın yakınmalarını "dileme iradesi", yürütmeyi esas alan yasaları "yönetim iradesi"; son olarak yasaları hazırlayan "yasama iradesi" olarak kuvvetliden zayıfa doğru sınıflandırır.

HALK YÖNETİMİNDE LİBERALİZM

Alexis De Tocqueville

Eşitlik, Özgürlük, Demokrasi: Demokrasi kavramını iki açıdan inceliyor. Bir çağdaş toplumlara eski demokrasi anlayışını getirmek. İki

eşitlik ve özgürlük kavramlarını bağdaştırmak. Toplumda eşitliği özgürlükten üstün tutar. Eşitlik insanları memnun eder. Halkçı toplumlar eşitlikten özgürlüğe doğru yol alındığı görülür. Siyasal özgürlükleri hiçe sayan bir hükümete demokrasi hükümeti denilemez. Demokrasi yaşama koşullarında eşitlik anlamına gelen bir olgudur. Politika düzeni halkın egemenliğine, kamu işlerine katılmasına, ekonomi düzeni ise ulusal gelir dağıtımında yoksulların gözetilmesine, işsizliğin azaltılmasına dayanır.

Amerika'da Demokrasi Cumhuriyetinin Sürekliliğini Sağlayan Nedenler : Amerika'nın demokrasi cumhuriyetini benimsemesi, Amerika'nın kendine özgü durumu, Amerikan yasaları, Amerikan gelenekleri gibi üç nedenden dolayıdır. Ülkenin geniş olması, ülkeyi rahatsız edecek komşu devletlerin bulunmaması, herkesin birbiri ile görüşüp tanışabilmesi, her ilin bütün halkın üye olduğu bir meclise benzemesi ve demokrasinin tutulmasının önemli nedenlerinden biri de yargı organının kendine özgü yapısıdır. Amerika'da toplum dışında toplumdaki üstün bir kuvvet yoktur.

Demokrasilerde Kişisellik: Kişisellik, insanın toplumsallık duygularını kemirir; öteki kaynaklara el atar; sonunda bencillığe döner. Demokrasinin bir kötülüğü de budur. Çünkü kişisel duygunun belirlemesine uygun ortam hazırlar. Demokrasilerde hükümetin günden güne güçleneceğini, merkezileşeceğini, kişisel bağımsızlığın güçlü akımın dışında kalacağına bunun savaşlar, devrimler ve endüstrinin gelişmesi ile olacağına inanır.

Devlet Kuvvetinin Sınırlanması: Devletin durmadan güçlenmesi bütün özgürlükleri baskı altına alacaktır. Amerika bu duruma yavaş yavaş sindirerek gelmiş; eşitlik duygusu ile özgürlük duygusunu bağdaştırmıştır. Siyasal özgürlüğün olmadığı demokrasi devriminin insanlığa yararı olmaz. Baskıya, zorbalığa giden yol özgürlükte tıkanabilir. Alexis'e göre politika kurumları içinde ahlâkın büyük önemi vardır.

TOPLUMCULUK AKIMI

(Sosyalizm Akımı)

Kavramsal Toplumculuk

İngiltere ve Fransa'da başladı. 1848 yılından sonra iktisadi eşitlikle hukuki eşitlik beraber değerlendirilmeye başlandı. Toplumculuk akımının zengin ile yoksul arasındaki çekememezlikten doğduğunu söyleyebiliriz. Toplumculuk sözü kurulu düzenin kendilerini sömürmek için var olduğuna inanan işçi sınıfı için umut dolu büyümlü bir kelime olarak gö-

ründü. Kavramsal toplumculuk, toplum içindeki haksızlıklara karşı bir tepkidir. Bazı düşünürler kurulu düzendeki haksızlıkları gidermek için kafalarında bu haksızlıkların bulunmadığı bir toplum tasarlamışlardır.

Toplumculuğu kavramsal ve bilimsel toplumculuk olarak ikiye ayırabiliriz. Bilimsel toplumculuk, toplumculuğu tarihsel gelişimin, iktisadi ilerlemenin kaçınılmaz sonucu olarak görür.

Robert Owen

Kurullarla uğraşmaktan çok uygulama ile uğraşmıştır. Toplumu büyük bir atölye olarak düşünür ve akıl yoluyla düzene sokulabileceğine inanırdı. İnsanlığın bütün mutsuzluğunu uğursuz dediği özel mülkiyet, evlenme ve din üçlüsüne bağlamıştı. Kooperatifçilik akımını yaratmıştır.

Saint - Simon

İktisat konularıyla ilgilenmiştir ve toplumcuların ilki sayılır. Politikanın amacı üretimi düzene sokmaktır. İktidarın boş bırakılmaması, güdülmesi gerektiğine inanır. Devletin görevi üretici olmak, sanayii desteklemek, iş dağıtmak, ödünç vermek, üretimi belli bir düzene sokmaktır. Doğal eşitsizliği doğru ve haklı bulması seçkinlerin erdemine güvenmesi ile bilimsel toplumculuktan ayrılıyor.

Charles Fourier

Liberalciliği herhangi bir devlet baskısı adına değil, daha geniş bir özgürlük adına kötülüyor; toplumun insan tutkularına dayanmasını istiyor. Tek dileği kapitalciliği yok etmektir. Bunun için Phalange adını verdiği siteler kurmayı tasarladı. Kapitalcilik dünya nimetlerinin belli oranlarda bölüşülmesiyle kaldırılabilir. Toplumun aşağıdan yukarıya doğru düzene sokulabileceğini söyler. Baskıcı yönetimlere karşıydı. Devlete sadece bir “özgür ortaklıklar birliği” gözüyle bakıyordu.

Etienne Cabet

Demokrasiyi, insanoğlunun gelişmesine ve onuruna en uygun siyasal ve toplumsal düzen sayar. Genel seçimlerle ortaya çıkan eşitlik, toplumu en yüksek aşamasına ulaştırır. Demokrasiyi en iyi gerçekleştirecek yol komünizmdir. “İcarie’ye yolculuk” adlı eseri kendisini üne erdirmiştir.

Louis Blanc

Toplumun çıkmaza saplanması, bütün çekişmelerin kaynağı olan serbest rekabet yüzündendir. “Çalışmanın düzenlenmesi” isimli kitabın-

da bu karışıklığı, devletin, tek elden yönetimin giderebileceğine inanır. Devletin görevi zengin ile yoksul arasındaki farkları kaldırmaktır. Bunu başardığı gün, devlete artık lüzum kalmayacaktır.

Pierre - Joseph Proudhon

Düzenlenmiş olmakla birlikte her türlü baskıya karşı duran, devleti de kiliseyi de yıkmak isteyen, kötülüğün kaynağını tanrıda bulan Proudhon, özgürlüğü bozgunculuğa, adaleti de eşitliğe kadar götürmüştür.

Baskı ve Özgürlük: Politika düzeni baskı ve özgürlük ilkelerine dayanır. Baskının özelliği, aşamalı bir düzene yol açması, tek merkeze bağlı bir toplum kurmasıdır. Baskının bütünü ortadan kalktığı görülmemiştir. Anayasaların görevi özgürlük ile baskı arasındaki dengeyi sağlamaktır. Bu dengeyi çeşitli biçimleri yönetim şekillerini ortaya çıkarır. Hükümet biçimlerini baskı ve özgürlük düzeni olarak ikiye ayırabiliriz. Baskı düzenleri krallık ve komünizm, özgürlük düzenleri demokrasi ve anarşi, yani bozgunculuktur. Çoğunluğun düzgün bir devlet yönetimi kuracağına inanmaz.

Demokrasinin Eleştirisi: Demokrasinin en büyük suçu gerçekleri gizlemesidir. Bir bütün olan halkın azınlık ve çoğunluk olarak bölündüğü yerde halktan söz açılmaz. Önemli olan halkın düşündüğünü bilmektir. Fakat bugüne kadar tam olarak öğrenilememiştir. Demokrasi, aslında gizli bir aristokrasi. Çoğunluğun zorbalığından başka bir şey değildir. Ölçü olarak sayıyı, maske olarak da halkı kullandığı için zorbalıkların en kötüsüdür.

Proudhon'un Federalciliği: Çağdaş toplumların tümü gelişme çağını tamamlamış, çökme çağına girmiştir. Baskı ve özgürlük ilkeleri tarih boyunca birbirini kovalamıştır. Devletin genişlemesi ve nüfusun artmasıyla baskı azalır, gelişme başlar. Devlet tekelciliğine karşı direnme baş gösterir ve federasyon fikri ortaya atılır, özgürlüğün gelişmesiyle cumhuriyet yolu açılır. Siyasal sözleşmeyi politikanın temel taşı saymalıyız. Bir sözleşmenin karşılıklı olabilmesi belirlediği hak ve yükümlülükler dışında yurttaşın bütün özgürlüğünü, egemenliğini elinde tutması gerekir., Bu sözleşme federasyon sözleşmesidir ve katılan devletlerin yetki ve çıkarlarını sınırlamıştır. Proudhon'un federasyonu politika alanında merkezciliğe karşı, iktisat alanında da tarıma ve sanayiye dayanan bir birliktir.

BİLİMSEL TOPLUMCULUK

Marxçılık

Bir dünya görüşü, insanoğlunun bütün sorunlarını kendi açısından çözümleyen doğa ve insanla ilgili her sorunun karşılığını veren eksiksiz bir öğretilerdir. Marxçı dünya görüşü tek bir insanı ele alır. Kapitalci sınıfın gelişmesi işçi sınıfının ezilmesine yol açmıştır. Çağımızın büyük sanayi ve işçi sorunları üzerine kurulan dünya görüşüdür.

Dialektik Maddecilik

Marx ve Engels maddenin sürekli bir hareket içinde olduğunu gösterdiler. Dialektik maddecilik gerçekteki ögelere vararak bu ögeler arasındaki bağlarla, ilişkilerle, çatışmalarla bütüne varmaktadır. Çelişmeler ortaya çıktı mı, incelenen konunun hareketi, gelişmesi de anlaşılır. Karşıt akımların, güçlerin çarpıştığı madde alanında, bu çarpışma sonucunda yeni bir bileşime varılır. Dialektik bu harekete, çarpışmaya karşıtların bileşime varmalarının incelenmesine denir. Manda göre, madde düşüncenin, insan aklının dışındadır. Tezli, antitezli, sentezli gelişim maddenin kendisinde olur. Düşüncenin dialektiği bu maddesel dialektiğin bir yankısıdır. Marx'ın devrimciliği bu değişimin kaçınılmaz olduğuna, doğanın değişmeyi gerektiren bir çelişmeye dayandığına inanmasından ileri gelir. Her tezin karşısında bir antitez bulunur. Bileşim bunların uyuşmasından değil, çatışmasından doğar. Bu bileşim de ister istemez kendi karşıtı olan biz antitez ile karşımıza çıkacağı için insanlık yeni bir bileşime, tez ile antitezin aşılmasından doğacak yeni bir bileşime doğru yönelecektir. Marx yeryüzünde her gerçeğin, gerçek diye bilinen herşeyin geçici olduğunu ileri sürer.

Tarihsel Maddecilik

Dialektik maddeciliğin topluma uygulanmasıdır. Bilimsel toplum bilim olarak Marx'cılığa verilen addır.

İnsancı Maddecilik

Soysuzlaşma, insanın kendi yarattıklarından kopması, bunların emrine girmesidir. Para, sermaye, devlet gibi ögelere Marx kutsal nesneler, fetişler diyor. Marx'cılığın görevi insanın bilincini uyandırmak, inşam bu fetişlerin baskısından kurtarmaktır. Devrim insanlığa aykırının ortadan kalkması, insanlığın yerleşmesi için yapılacaktır. İnsana düşen iş insanlık dışının baskısını, bu baskının aracı olarak kullanılan fetişleri, putları kırmaktır. Baskıyı yapanlar kapitalciler olduğundan devrimi

gerçekleştirmek görevi işçi sınıfına düşüyor. İşçi sınıfı mal, sermaye ve parayı ortadan kaldıracak, özel kişilerin elindeki üretim araçlarını topluma aktaracaktır.

Marxçı Devlet Görüşü

Devlet belli sınıfın baskısını sürdürmek için ortaya çıkan bir puttur. Devlet toplumun sınıflara bölünmesine bu sınıfların çatışmasına dayanır, insanlık tarihi bu çarpışmaların tarihidir. Devlet sınıflara bölünmenin ortadan kalkmasıyla yok olabilir. Siyasal iktidar örgütlü bir sınıfın, başka bir sınıfı ezmesidir.

Gerçek demokrasinin kurulması, toplum içinde sınıf farkının kalkmasına, yani üretim araçlarının topluma aktarılmasına bağlıdır. Bu da ancak çoğunlukta olan emekçi sınıfın iş başına geçmesiyle gerçekleştirilebilir.

Özgürlük belli bir tarihsel gelişimin ürünüdür. Bu gelişme dışında somut bir özgürlükten söz açılmaz. Verilen özgürlüğün işleyebileceği gerçek koşullar hazırlanmalıdır. Önemli olan özgürlük değil, kurtuluştur. Genel seçim hiçbir sorunu çözemez, sadece bir tuzak, bir aldatmacadır.

Devletin ortadan kalkması üç aşamada olur:

- 1— işçi sınıfının iktidara geçmesi, işçi sınıfının diktatoryası.
- 2— Tüketimin her kişinin üretim gücüne göre ayarlandığı toplumcu dönem.
- 3— İnsanların kendilerini yönetecek olgunluğa vardıkları, herkesin dilediği kadar tükettiği ve devletin gereksiz kaldığı komünizm dönemi.

“ÜÇÜNCÜ YOL”A DOĞRU

Georges Sorel

Demokrasiyi eleştirmiştir, fakat kesin bir çözüm göstermemiştir. Bu yönüyle hem devrimciler hem de gericiler üzerinde etkili olmuştur. Sorel'in görüşü, tarih felsefesine düşünce ile eylem arasındaki metafizik bir bağa dayanır, burjuvalığa karşıdır. Bir dünya görüşüne sahip partiler gerektiğinde zora başvurmalıdır. Zora, demokrasinin soysuzlaştırdığı topluma yeniden can vermek amacıyla başvurulur. Toplumda iki sınıfın bulunması, toplumun canlılığı, sağlığı bakımından yararlıdır.

Genel Grev Mitos'u: İşçi hareketinin soysuzlaşmasını önlemek için tek yol çıkar ve tasaların büyük yıkıcı bir ölküye göre ayarlanması gerekir. Bu ölkü "işçilerin genel grev" mitos'dur. Genel grev işçi sınıfını birliğe kavuşturacak tek ölküdür. Toplumsal devrimin kaderi sendikaların tutumuna bağlıdır. Bu savaş sonucunda üreticiler uygarlığı ortaya çıkar.

FAŞİZM

Faşizme göre kişi ulusun amaçlarını gerçekleştirmeye yarayan bir araçtır. Üstün bir varlık olan ulusun varlığını sürdürebilmesi, onun bir örgüte bir kuvvete bağlanmasını gerektirir. Bu kuvvet ise devlettir. Faşizmde devlet herşeyin üstünde bir varlıktır.

"Herşey devletten gelir, devlete gider." sözü faşizmi bütünüyle açıklamaktadır. Hiçbir kişi hak ve özgürlüğü devletin hak ve özgürlüğünün üstüne çıkamaz.

Faşizm hem demokrat, hem de marxcılıktan ayırdır. Sınıflar arası çatışmayı önlemek için meslek birliklerini kullanır.

İtalya'da Faşizm

Faşizmi iki şekilde tanımlayabiliriz. Geniş anlamıyla marxcılık dışında kalan tüm zorbalıkları kapsar. Dar anlamıyla ikinci dünya savaşından önce İtalya'da ve Almanya'da ortaya çıkan rejimlere verilen addır.

Faşizmin dayanakları komünizm korkusu ve liberal demokrasinin başarısızlıklarıdır. Faşizm halka rağmen halk iyiliğine işlemlerde bulunmaktadır. Bu yüzden kişi hak ve özgürlüklerinden bahsedilemez. Faşizmde lider tanrıdan aldığı güçle devleti yönetir. Yönetimde yasama da onun elindedir.

Almanya'da Faşizm

Ulusal-toplumculuk Almanya'da kolayca tutundu. Soylular, işçiler büyük endüstriciler bu akımdan yana çıktılar. Hitler ulusların yükselmesini ırk faktörüne bağlar. Devlet Führer'in görüşüne göre düzenlenir. Führer ile toplum arasındaki bağı nazi partisi sağlar.

Ulusal-toplumcu devletin görevleri Alman ırkını saflaştırmak, yabancı etkilere karşı koymak, Alman ırkının üstünlüğünü öteki devletlere kabul ettirmektir.

TEMEL HAK VE ÖZGÜRLÜKLER

Özgürlüklerin Tanımı

Devlet yönettiği kişilerin istekleri arasında bir denge kurar. Bunları bağdaştırır. Özgürlük baskı ile birlikte yürüyemezse de devletle birlikte yürümek zorundadır. Devlet, toplumda ortaya çıkacak yeni koşullar karşısında özgürlüklere, özgürlükten yana olarak karışabilir. Kamu hakları yöneticilere karşı ileri sürülebilecek haklardır. Özgürlükler kaynaklarını insanın doğumunda bulur. Gelişebilmeleri için toplumun ortaya çıkması gerekir. Gerçekleştikleri ülkenin yasaları ile korunur, güven altına alınırlar.

BİREYCİLİK

Liberal görüş kişiyi kendi başına bir değer olarak ele almıştır. Ona bu değeri kazandıran özgür bir varlık olmasıdır. Kişiyi tanıyan bu üstün değer onun özgürlüğü ile bir anlam kazanır.

Liberal Bireycilik

Ortaçağın kişinin kendi çıkarına çalışmasını engelleyen din kuralları XV ve XVI. yüzyıllardan sonra zayıflamaya başladı. Yeni çağın insanı kendisini kısıtlayacak, üretimini engelleyecek hareketlere karşı koymayı öğrendi. Bunun sonucunda her alanda serbest olan insan, istediği biçimde servetini arttırma imkânını buldu. Bu uygulamayı haklı gösteren düşünce sistemine, öğretiyi liberalizm denir.

İnsan bütün toplumsal örgütün, toplumdaki bütün işlemlerin hem kaynağı, hem de amacı durumundadır. Kişi yaşayan somut insan olarak ele alınmamış, soyutlaştırılmıştır.

Toplum değerler aşamasının doruğuna oturtulmuş tek tek insan iradelerinin ürünüdür. Toplum sözleşmesi ile toplumun ortaya çıkması bu anlayışın kaçınılmaz sonucudur, insanoğlu ile toplum arasındaki ilişkileri sağlayan araç hukuktur.

Amaç ve Kaynak Olarak Kişi

Toplumun kendine özgü bir amacı olamaz, var oluş nedeni, amacı kişilerdir. Toplum birey amaçlarının gerçekleştirilmesi için meydana getirilmiş bir örgüttür. Siyasi örgüt, kişilerin hak ve özgürlüklerini sağladığı ölçüde hukuka uygundur. Önemli olan kişinin gelişmesidir. Kişinin gelişmesinde de en etkin kaynak ve araç yine kişidir.

KAMU ÖZGÜRLÜĞÜNÜN DOĞUŞU

İnsanın doğuştan var olan özgürlüklerinin siyasi iktidar tarafından açıklanması tanınması gerekir. Devlet özgürlüklere hukuki biçimini verir, nasıl uygulanacağını gösterir, özgürlükleri tanıyıp açıkladığı ölçüde kendi iktidarının da sınırını çizmiş olur.

İngiltere'de Kamu Özgürlüklerinin Doğuşu

Magna Carta yurttaş özgürlüklerinden çok toplum güçleri arasında bir denge kurmuştur.

1628 yılında yapılan “Petition of Rights” adlı belge yapıldı. Burada bir yasa olmadıkça kimsenin herhangi bir yolla vergi vermeye zorlanamayacağı, kişinin savunması alınmadan tutuklanamayacağı, hapsedilemeyeceği, kara ve deniz askerlerinin masraflarının özel kişilere yüklenemeyeceği hükümleri bulunmakta idi.

“Bili of Rights”te ise krallık gücüne dayanarak ruhani anlaşmazlıkları çözmek, özel yetkiyle yargı organları kurmak; parlamentonun izni olmadan vergi koymak yasaya aykırıdır. Ayrıca şikayet ve dilekçe hakları da tanınmıştır. 1701 de Aet of Settlement ile kralın parlamento önünde yetkileri sınırlanmış savaş açılması, memurların avam kamarası üyesi olması ve kralın İngiltere'yi terk etmesi parlamentonun iznine bağlanmıştır. Bütün bu belgelerin amacı İngiltere tacının parlamentoya saygı duymasını ve kamu özgürlüklerinin etkili bir biçimde korunmasını sağlamaktır.

İngiliz özgürlük anlayışının doğup gelişmesinde, korunmasında İngiliz yargı organlarının rolü büyüktür. İngiliz siyaset ve idare organlarından çok yargıca güvenir

Amerika'da Kamu Özgürlüklerinin Doğuşu

Amerikan bireyciliği ve özgürlüğü, insan çabasına üstün bir değer verilmesine dayanır.

1776 tarihli ABD bağımsızlık bildirgesinde şu gerçekleri kendiliklerinden doğru sayıyoruz.” Bütün insanlar eşit yaratılmıştır. Tanrı insana birtakım haklar bağışlamıştır. Yaşamak, özgürlük, mutluluk aramak bu haklardandır. Yönetimler bu hakları korumak için insanlarca kurulmuştur.” denilmiştir.

Amerikan anayasasında bütün devlet örgütü, adeta iktidara karşı bir güvenlik sistemi biçiminde düzenlenmiştir. Anayasayı hazırlayanlar somut insanı gözden kaçırmamış ve onun değerine inanmışlardır. Ame-

rikan özgürlüğü yurttaşın bağımsızlığı, eşitliği ve Amerikalının iktidara katılması bakımından önemlidir.

Fransa’da Kamu Özgürlüklerinin Doğuşu

1789 devriminden önce mutlak krallık bir baskı yönetimi olarak sürüyordu. Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi evrensel nitelikte, yalnız Fransız yurttaşını değil bütün insanlığı kapsayan bir özgürlük anlayışı getirmiştir. Bildiriyi hazırlayan Kurucu Meclis çağının felsefe anlayışını özet olarak ortaya koymuş ve yeni bir dünya görüşü getirmiştir. Bildiri içeriği bakımından evrensel, ifadesi bakımından soyut, inanç bakımından iyimserdir.

Bildiri insan ve yurttaş hakları ayırımı yapıyor. Ele alınan insan soyut insandır. İnsanlık onuru çağının insan anlayışını kapsayan, insanı evrensel olarak ele alan bir kavramdır. Bildiri bu insanın haklarını açıklamak, savunmak istemiş, özgürlük, mülkiyet, güvenlik gibi kavramların bütün siyasi toplumlarda her insanın hakkı olduğunu ileri sürmüştür. Yurttaş hakları insan olmanın doğal sonucudur. Bu haklar insanın insan olması sebebiyle vardır. Meclis hakları yaratmaz sadece ortaya koyar. Devletin amacı bu hakları korumaktır. İnsanın ana hakları özgürlük, mülkiyet, güvenlik ve baskıya karşı direnmedir.

Özgürlük başkalarına zarar vermeyecek herşeyi yapmak olarak tanımlanmıştır.

Bildiri açıkladığı hakları güven altına almamıştır.

OSMANLI İMPARATORLUĞU’NDA KAMU ÖZGÜRLÜKLERİNİN DOĞUŞU

İslama göre Tanrı yarattıkları arasında müslüman olsun, hristiyan olsun bir ayırım yapmaz. Hepsini bir sayıp aynı hakları tanır.

Sened-i İttifak : Uygulanmış bir belge değildir. Amacı Ayanın devlet iktidarını kendi denetimi altına alma çabasıdır.

Gülhane Hattı Hümayunu : Devlet içinde adaletin gerçekleştirilmesi çabasının bir başlangıcıdır. Devletin yeniden kalkındırmak için temeli can güvenliği, ırzın namusun ve malın korunmasına vergi ve askerlik yapmakta eşitliğe dayanan yasalar yapmaya dayanır.

Islahat Fermanı: Islahat Fermanında ve Gülhane Hattı Hümayununda verilen haklar bir zorlama ile değil padişah tarafından verilmiş bir lütuf olmuştur.

BİLDİRİLERE GÖRE KAMU ÖZGÜRLÜKLERİNİN ANLAMI

Kişinin Özgürlük ve Eşitliği

1789 bildirisinde “özgürlük, başkasına zarar vermeyen herşeyi yapabilmektir.” diye tarif edilmiştir. 1876 Osmanlı Anayasasında müslümanlık dışındaki dinler de serbestleştirilip, “istida ve şikayet” hakları da tanınmıştır, öğrenim özgürlüğü de bu yasayla getirilmiştir. 1789 Fransız ihtilalinin asıl etkileri 1924 Anayasasında görülür. Bu anayasada “başkasına muzır olmayacak her türlü tasarrufta bulunmaktır” şeklinde özgürlük tanımlanmıştır. 1876 da Osmanlı uyruklarının vatandaşlık haklarında eşit olduklarını belirtmiştir.

Yasalar önünde eşitlik XIX. yy da sağlanmış, buna yenilerini eklemek çeşitli doktrinlerin temel amacı olmuştur. Batılı demokrasi anlayışı yasal eşitliğin yanma sosyal ve siyasal eşitlik kavramlarını getirmiştir.

Yasal Eşitlik: Hukuk önünde eşitlik ilkesi 1924 Anayasasında yer almış, 1961 Anayasasında asıl anlamını bulmuştur. 1982 Anayasası eşitlik kavramını ve halka saygıyı aynı zamanda görev kabul etmiştir.

Sosyal Eşitlik: 1961 Anayasasının sosyal devleti ekonomik ve sosyal hayatı düzenleyecek, toplum yararına görevlerini yerine getirecek aynı zamanda da sosyal güvenliği ve sosyal eşitliği gerçekleştirmeye gayret edecektir.

1982 Anayasası ise amacını Türk Milletinin bağımsızlığını, bölünmez bütünlüğünü, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak; toplumun refah ve mutluluğunu sağlamak ve hukuk devleti olmayı engelleyecek ekonomik ve sosyal engelleri ortadan kaldırmak olarak açıklamıştır.

Siyasal Eşitlik : 1924 Anayasası 18 yaşını bitiren her erkeğe seçme 30 yaşını bitiren her erkeğe seçilme hakkını tanımıştır. Bu 1934 tarihinde değiştirilerek cinsiyet farkı gözetmeksizin 22 yaşını bitirenlere seçme, 30 yaşını bitirenlere seçilme hakkını tanımıştır. 1982 Anayasası 1961 Anayasasındaki iki maddeyi daha geniş olarak ele almış, seçimlerle birlikte halk oylaması kavramına yer verilmiş 21 yaşını dolduran her vatandaşın seçim ve halk oylamasına katılabileceği belirtilmiştir.

Güvenlik İlkesi: 1789 devrim bildirgesine göre keyfe göre yönetim ortadan kaldırılmış, hukuka dayanan bir yönetimin yerleşmesi sağlanmak istenmiştir.

İngiltere’de yurttaşların güvenliği Habeas Corpus Act ile sağlanmıştır. Tutuklanmayı ortadan kaldırmıştır. Suçlunun suçu ispatlanana kadar suçsuz sayılacağından, kişilere karşı gereksiz zor kullanmayı yasak-

lamıştır. Genellikle, can, mal, ırz ve konut dokunulmazlığı anlamına gelen güvenlik ilkesi ülkemizde geç olarak gerçekleşmiştir.

1876 Anayasası kanunun gösterdiği sebepler dışında kimsenin mesken ve menziline taarruz edilemeyeceği, zor kullanılamayacağı belirtilmiştir.

1924 Anayasası can, ırz ve meskenin her türlü taarruzdan masum olduğunu, kanun haricinde hiç kimsenin derdest ve tevfik edilemeyeceğini, işkence, eziyet, müsadere ve angarya yapılamayacağını belirtmiştir.

1961 Anayasasında gerçek güvenliğe kavuşan kişi güvenliği için yasa "herkes yaşama maddi ve manevi varlığını geliştirme hak ve hürriyetine sahiptir." demiştir.

1982 Anayasası 1961 Anayasasındaki kişi güvenliğini daha geniş olarak açıklamıştır.

Mülkiyet Kavramı: 1789 Fransız devrimi daha önceden var olan mülkiyet hakkını somutlaştırıp özgürlük, eşitlik gibi doğal bir hak olarak benimsedi.

Ülkemizde Tanzimat Fermanı can ve mal güvenliğinden bahsetmiştir. Islahat Fermanında ise can ve malı koruyacak zabıta tedbirleri bulunmaktadır. 1876 Anayasası kamulaştırmanın temellerini koyuyor; 1924 Anayasası liberal anlayışı getirmek istemiştir.

1961 Anayasası mülkiyet hakkını sosyal haklar bölümüne almış; 1971 değişikliğinde kamu yararına görülen hallerde karşılığını peşin ödemek şartıyla kanunla gösterilen esas ve usuller dahilinde özel mülkiyete konu olan taşınmazların kamulaştırılabileceği belirtilmiştir. 1982 Anayasası 1961 Anayasası gibi mülkiyetin kanunla sınırlandırılabilceğini ve bu hakkın toplum yararına aykırı olarak kullanılamayacağını belirtmiştir.

KAMU ÖZGÜRLÜKLERİ KAVRAMINDA GELİŞME

Geleneksel kamu özgürlükleri, özgürlüklerin saf ve ülkü olarak ele alınmasıdır. Bunlar ise gerçekleşememiş, gerçekleşse de insanların mutlu olmasını sağlamamıştır. Özgürlüklerin niteliklerinin değiştirilmesi, güçlendirilmesi, kolay uygulanabilirliğinin sağlanması, etkili olabilmesi, varlıklarını duyurabilmesi devletin çabası ile olabilecektir.

XIX. yy Metinlerinde Özgürlükler

Fransa'da 1814 ve 1830 şartlarında özgürlüklerden bahsediliyordu. 1814 şartı 1789 dan farklı olarak, bunları kralın bir ihsanı olarak yorumluyor; 1830 şartı ise kralla ulus arasında bir anlaşma olarak görüyordu.

1848 Anlayışı

1789 devrimi hukuk alanında eşitlik adına yapılmıştır. 1848 yılından sonra iktisat alanında eşitlik hukuk bakımından eşitlikle birlikte gitmeye, hatta öne geçmeye başladı. Özgürlükler toplumcu bir açıdan ele alınmaya başlandı. Devlet müdahalesi ile ekonomik ve sosyal yapı düzenlenmeli idi. İleri sürülen hakların başında "çalışma hakkı" geliyordu.

1849 Anayasasında demokratik ve sosyal koşulları somut olarak güven altına alacak, olumlu bir devlet müdahalesinin ilk temellerini görüyoruz. Anayasa bireycilikten ayrıldığı gibi, evrensel düşünceden uzaklaşmıştır.

Birinci Dünya Savaşı Sonrası Bildirimleri

I. Dünya savaşı geleneksel bireyci anlayışa son verdi. Geleneksel özgürlükler ekonomik ve sosyal haklarla tamamlanmaya çalışılmış; sadece kişilere tanınan haklar kişi topluluklarına da tanınmaya başlamıştır. Hak ve özgürlükler alanında somutlaşmaya doğru bir gidiş gözlenmiştir.

Marxçı Görüşe Göre Hak ve Özgürlükler

Marxçı görüşe göre önemli olan eşitliktir. Toplumda birbiri ile çatışan yararları bulunan sınıflar oldukça özgürlüğün gerçekleşmesi düşünülemez.

Özgürlüğün sözde kalmaması için, gerçek koşulların hazırlanması gerekir. Verilen her özgürlükle birlikte bunu gerçekleştirecek somut koşullar da sağlanmalıdır. Özgürlükler yurttaşların hakkı olmaktan çok devletin görevidir. Bu koşullar ise sınıfsız toplumdur.

1936 Sovyet Anayasasına göre verilen haklara karşı yurttaşlar iç disipline saygı gösterecek, sosyalist rejimin korunma, güçlenme ve kollektif mülkiyetin pekiştirilmesine çalışacaklardır.

İkinci Dünya Savaşı Sonrası Belgeleri

Duguit'in etkisi ile egemen devlet düşüncesine darbeler indirilir. Devletin kişiyi aşan bir niteliği olmadığı benimsenmiş, politik iktidar bir yetki demeti olarak ele alınmış olup bir kamu hizmetleri bütünü haline getirilmiştir. Devletin ekonomik alana karışmaması istenmiş; koruyucu devlet anlayışı benimsenmiştir. Devlet geleneksel özgürlüklere dokunmadan, yurttaşların sosyal haklarını gerçekleştirme çabasına düşmüştür.

ULUSLARARASI BİLDİRİLERDE İNSAN HAKLARI

Kişi hak ve özgürlükleri genellikle iç hukuk sorunudur. Fakat bu kavramların uluslararası alanda da ele alındığını görüyoruz. Evrensel insan hakları bildirgesi ve Avrupa insan hakları sözleşmesi gibi.

Hem yabancı topraklarda kalmış azınlıkları, hem de yurттаşı kendi devletine karşı korumak uluslararası alanı ilgilendiren bir sorun olarak görülüyordu. Uluslararası hukuk önce devletleri üye sayarken sonra gerçek kişilere de üyelik hakkı tanımıştır. Fakat uluslararası bildirimlerin yaptırımlarının olmaması buraya başvurmanın zorluğu ve uluslararası organın verdiği kararı yurттаşına baskı yapan devletin uygulayacağına güvenmek zordur.

Evrensel İnsan Hakları Bildirisi

Evrensel insan hakları bildirisi, devletin kişilere karşı görevlerini belirten ilk uluslararası belgedir

Bildirinin İncelenmesi: Demokratik ideolojilerin bir sentezidir. İnsan hak ve özgürlüklerinin, eşit, aktarılmaz ve herkesçe tanınması gerektiğini vurgulamıştır. Sadece üye devletlerin yurттаşlarını değil, bütün insanları gözönünde tutmuştur.

Birinci maddede bütün insanlar özgür, onur ve haklar bakımından eşit doğarlar; akıl ve vicdana sahiptirler ayrıca birbirine karşı kardeşçe davranırlar denilmektedir.

Üçüncü madde özgürlük ve kişi güveni herkesin hakkıdır demektedir.

İkinci bölüm uyruk olma aile ve mülkiyet hakkından söz etmektedir.

Üçüncü bölümde 'insan düşünce, vicdan, din, inanç, ifade, toplanma ve dernek kurma hakkına sahiptir.' denilmektedir.

Dördüncü bölüm ekonomik, sosyal ve kültürel haklara ayrılmıştır.

Bildirinin Hukuki Değeri: Bugünkü durumu ile evrensel insan hakları bildirisi son derece önemli bir belge olduğu ve devletlerin buna bağlanması gerektiği ileri sürülebilir. Bildiri kesinlikle uygulanması gereken bir belge olmasa bile gerçek bir güce sahip bulunmaktadır. İnsan hakları evrensel bildirisiinden, hiç değilse milletlerarası adalet divanı sözleşmesinin 38. maddesinde bulunan, uygar uluslarca tanınan ve benimsenen hukukun genel ilkelerinden sayılması gerekir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi

Bu sözleşme insan haklarının, güven altına alınması amacını güder. "İnsan Hak ve Özgürlüklerini Korumak İçin Avrupa Sözleşmesi" adındaki bu belge 4 Kasım 1950 tarihinde Roma'da Avrupa Konseyine üye olan devletlerce kabul edildi. Sözleşme gerekli sayıda onaylama belgelerinin verilmesiyle 3 Eylül 1953 tarihinde yürürlüğe girdi. Avrupa insan hakları sözleşmesi evrensel insan hakları bildirisine göre eksiktir. Bu eksiklik özellikle sözleşmede ekonomik ve sosyal haklardan hiç söz açılmamasında görülür.

Komisyon, sözleşme hükümlerine ve sözleşmede tanınan haklara uyulmadığı zaman başvurur. Komisyona sözleşmeye katılan devletler başvurabildiği gibi, tarafların sözleşme hükümlerine uymamasından zarar gören herhangi bir gerçek kişi, hükümet dışı teşekküller ya da insan topluluğu başvurabilir.

Divana bir anlaşmazlık, üye devletler ve komisyonca getirilebilir. Divanın yetkisi sözleşmenin yorum ve uygulanması ile ilgilidir. Üye devletler ile komisyonun kendisine sunacakları bütün konuları kapsar.

HAK VE ÖZGÜRLÜK KAVRAMINDAKİ GELİŞMENİN SONUÇLARI

Hak ve Özgürlüklerin Temel Kökü

Doğal Haklar Öğretisinin Eleştirisi: Bilindiği gibi doğuştan haklar kavramında insan haklarının toplumdaki önce var olduklarına inanılır. Bireyci bir görüştür. Bu, insanın toplu yaşamaya girdiği anda haklarından olacağını, toplum ile özgürlük arasında bağdaşmazlık bulunduğunu ileri sürer. Doğal haklar öğretisi, doğal yaşamaya, yani doğrulayıp ya da yararlanamayacağımız bir tarih olayına bağlı olduğu için, tarihsel açıdan eleştirilemez. Bir kere bütün çağdaş belgelerde "herkesin kişiliğine bağlı, dokunulmaz devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetler" den söz açılıyor. Çağımızda insan hak ve özgürlükleri geçmiş yüzyıllara göre çok daha az doğmaktadır. Çağdaş bildiriler, eski belgelere göre evrensel niteliklerini de yitirmişlerdir.

Çağdaş Bildiriler Olumlu Belgelerdir

1945 sonrası anayasalarında ekonomik, sosyal hakların geniş olarak ele alınması, devletin görevlerini artırdı. Kişi kendi gelişmesini sağlayacak koşulları devletten beklemeye başladı. Eğitim, sağlığın korunması, maddi güvenlik sisteminin devletçe yerine getirilmesi insan hakları alanına girdi. 1789 düşüncesi mutluluğu devletin kişiye karışmamasına

bağlarken yeni düşünce devletin görevleri artmadıkça, kişiye yardımcı olmadıkça mutluluğun sağlanamayacağı yönündedir. Devlet bunu sağlarken özgürlüğü bozmamaya, düzeni soysuzlaştırmamaya dikkat etmelidir. Günümüz insanı soyut özgürlüklerle yetinmeyip bu özgürlükleri geliştirecek koşulların devletçe sağlanmasını istemektedir.

Çağdaş Bildirilerde Hak ve Özgürlükler Sınırlanmıştır

1789 Özgürlük anlayışı sınır tanımayan bir özgürlük anlayışıdır. Tek sınırlama diğer kişilerin özgürlüğüdür. Özgürlüklerin düzenlenmesi gerekmiştir. Bu ya Kamu düzeninin korunması ya da sınırsız özgürlüğün diğer özgürlükleri yok etmemesi içindir. Toplum hayatı özgürlüklerin sınırlandırılmasını gerektirmiştir. 1961 Anayasası, temel hak ve hürriyetlerin anayasanın ruhuna uygun olarak kanunla sınırlanabileceğini belirtmiştir.

1971 değişikliği ise hak ve özgürlüklerin özüne dokunmamak şartıyla "devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünün, Cumhuriyetin, milli güvenliğinin, kamu düzeninin, kamu yararının genel ahlâk ve genel sağlığın korunması amacı ile" sınırlanabileceğini belirtmiştir.

1982 Anayasasında mülkiyet hakkı "sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler bölümünden alınarak kişi hak ve ödevleri" bölümüne konulmuştur. Bu hakkın kamu yaran amacıyla kanunla sınırlandırılacağı ve kullanımın toplum yararına aykırı olamayacağı kabul edilmiştir.

Çağdaş bildirilerde haklarla ödevler arasında bir paralellik sağlanmıştır. İnsanoğlu bireyci düşünceden sıyrılıp toplum çerçevesi içinde ele alınınca kendine tanınan hak ve özgürlükler bir anlam ifade ediyor. Bu hak ve özgürlüklere karşı da birtakım ödevler yükleniyor.

Çağdaş Bildiriler Sosyal Eğilimdedir

Çağdaş bildirilerde bireycilikten sosyalleşmeye doğru bir gidiş vardır. Gerek sosyal hakların doğuşu, gerek özgürlüklerin toplum yararına sınırlandırılması, çağdaş bildirilerde insanın tek başına yaşayan bir varlık olmayıp toplumla ilişkiler kuran bir yaratık olarak ele alınması sonucudur. Bu ise toplum ilişkilerine birtakım kurallar getirmeyi gerektirir. Söz konusu sosyal eğilimler en açık olarak iş-çalışma ilişkilerinde kendini gösterir.

1961 Anayasası iktisadi ve sosyal hayat, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanmasını gerektirir derken konu açık bir biçimde ortaya çıkmaktadır.

Devlet bir takım görevler üstlenirken, kişilere de toplum hayatını ilgilendiren birtakım görevler yükler. Yine devlet çalışma hayatının insanca olması, çağın şartlarına uyması için gerekli tedbirleri alır.

1961 Anayasası vatandaşlara askerlik ve vergi gibi yükümlülükleri hem hak hem de ödev olarak getirmiştir.

1982 Anayasası, 1961 Anayasası gibi, sosyal gruplara da bazı haklar getirmiştir. Bunlardan en önemlisi ailedir.

Hak ve Özgürlüklerin Etkili Olması, Korunması

Çağdaş bildirimlerde hak ve özgürlükler soyut kavramlar olmaktan çıkmış, somut belgeler haline getirilmeye çalışılmıştır. Özgürlüklerin güven altına alınmasına ve korunmasına çalışılmıştır. Bu ise en sağlam şekli ile demokrasi yönetimlerinde uygulanabilir.

Yürütme Organına Karşı Korunma : Yürütme organının karar ve işlemlerine karşı özel bir yargı organı kurulmuştur. Ülkemizde bu organın adı "Danıştay" dır.

Yasama Organına Karşı Korunma : Yasaların anayasaya uygunluğunun denetlenmesi ya siyasi bir organa ya da bir yargı organına yaptırılır. Ülkemizde 1961 Anayasasına kadar böyle bir organa rastlamıyoruz. 1961 Anayasası ile Anayasa Mahkemesi kurulmuştur.

1982 Anayasası da bu denetlemeyi Anayasa Mahkemesine vermiş; ancak olağanüstü hallerde sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesine dava açılmayacağı yer almıştır. İptal davası açma hakkı ise Cumhurbaşkanı, iktidar ve muhalefet partileri, mecliste grubu bulunan siyasi partiler ile T.B.M.M.nin beştebir üyelerine tanınmıştır.

İtirazlar, yasaların kanun hükmünde kararnamelerin, iç tüzüklerin Resmi Gazetede yayınlanmasından itibaren doksan gün içinde yapılır. Bu süre 1982 Anayasası ile 60 güne indirilmiştir. Anayasa Mahkemesinin kararları kesindir. Gerekçesi yazılmadan açıklanmaz.

Anayasa Mahkemesi, diğer mahkemelerde ileri sürülen anayasaya aykırılık iddialarını da inceler. Burada bir sınırlama getirilmemiştir. Her yurttaş kendini ilgilendiren bir dava sırasında o yasanın anayasaya aykırı olduğunu ileri sürebilir.

1982 Anayasasına göre, Anayasa Mahkemesi; Cumhurbaşkanını, Bakanlar Kurulu üyelerini, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Askeri

Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi başkan ve üyelerini, Başsavcılarını, Cumhuriyet Baş Savcı Vekilini, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Sayıştay Başkan ve üyelerini görevleri ile ilgili işlerden dolayı yüce divan sıfatıyla yargılar. Yüce divanda Savcılık görevini Cumhuriyet Baş Savcısı veya Baş Savcı Vekili yapar. Divanın kararları kesindir.

Anayasa Mahkemesini denetleyecek başka bir yargı organı yoktur. Anayasa Mahkemesinin kararları Resmi Gazetede hemen yayınlanır. Devletin yasama, yürütme ve yargı organlarını, idari makamları, gerçek ve tüzelkişileri bağlar.

OKUYUCULARIMIZA

Bilindiği üzere Dergimizin 365 inci sayısı ile "MÜLKİ İDAREDE İZ BIRAKANLAR" başlığı altında yeni bir yazı dizisine başlanmış, bununla amacımızın, çalıştıkları mülki idare çevrelerinde unutulmaz eserler bırakan, mülki idare amiri olarak gayretleriyle Ülkemizin kalkınmasında, milletimizin çağdaşlaşmasında kendi ölçüsünde katkısı bulunan meslektaşlarımızın anılması ve tanıtılması olduğunu vurgulamış; ayrıca bu başlık altında yayınlanacak yazıların daha sonra kitap halinde bir araya getirileceği belirtilmişti.

Büyük çoğunluğu Emekli Vali Sayın Mehmet Aldan tarafından kaleme alınarak Dergimizin 365 - 381 inci sayılarında yayınlanmış olan bu yazılar 1990 yılında Bakanlığımızca yayınlanan "İz Bırakan Mülki İdare Amirleri" adlı kitapta bir araya getirilerek istifadeye sunulmuş ve oldukça yankı uyandırmıştır.

Bundan cesaret alarak, Dergimizin elinizde bulunan bu 390'ıncı sayısından itibaren, bu bölümü tekrar başlatmış bulunmaktayız. Yine değerli okurlarımızın ve meslektaşlarımızın, çevrelerinde iz bırakmış, bugün hayatta olmayan ya da emekli olmuş Bucak Müdürü, Kaymakam ve Valilerimizi ve dönemi içinde Mutasarrıfları tanıtıcı yazılarını bize göndermelerini bekliyoruz. Bu yazılar daha önce olduğu gibi, evvela Dergimizde yayınlanacak, daha sonra da bir kitapta toplanmak suretiyle değerlendirilecektir.

Bundan sonraki sayılan göndereceğiniz yazılarla süslemek temennisi ile saygılar sunarız.

TÜRK İDARE DERGİSİ

MÜLKÎ İDAREDE İZ BIRAKANLAR

AHMET CEVDET PAŞA

Mehmet ALDAN

Ahmet Cevdet Paşa denince, ilk akla gelen "Mecelle"dir. Gerçekten, Fıkıh ilminin muamelâta ilişkin hükümlerine dayalı eski medeni kanun, büyük ölçüde Onun eseri sayılabilir.

Ahmet Cevdet Paşa, Tanzimat döneminin hukuk bilginlerinden ve devlet adamlarındandır. Valiliklerde ve nâzırlıklarda bulunmuş; hukuka, eğitime, dile ve tarihe ait pek değerli eserler ortaya koymuştur.

HAYATI

Ahmet Cevdet, Prut Savaşı sırasında Kırklareli'den Lofça'ya göçen, Yularkıran Ahmet Ağanın soyundan, Lofça İdare Meclisi üyesi Hacı İsmail Ağa'nın oğludur. 1822 yılında Lofça'da doğmuştur. Asıl adı Ahmet'tir.

İlköğrenimini doğduğu kasabada yaptı. Öğrenimini tamamlamak, üzere 1839 yılında İstanbul'a geldi. Medrese öğrenimi dışında, Hesap, Hendese, Cebir ve Heyet (Astronomi) dersleri aldı. Murat Molla Tekkesi'ne devam ederek Farsça öğrendi. Tekke ziyaretinde bulunan âlim ve şairlerle tanışma, kendilerinden yararlanma fırsatını buldu. O sıralarda şiir yazmaya başladı. Şiirlerini sunduğu, "Sefinet-üş Şuâra" sahibi Fehim Efendi tarafından kendisine "Cevdet" takma adı verildi.

Hukuk-u Düvel muallimi Ali Şahbaz Efendi'den Batı hukuku ve tarihi hakkında bilgi edindi. Medrese öğrenimini 1844'de bitirerek Premedi kazası kadılığına atandı. 1845'de İstanbul Rüusu payesini aldı.

Reşit Paşa, ilk sadrazamlığı zamanında, tasarladığı mevzuat çalışmaları için Meşihat (Şeyhülislâmlık) tan bilgili ve açık fikirli bir zat istemiş, Ahmet Cevdet Efendi gönderilmişti. Bundan sonra Ahmet Cevdet Efendi Reşit Paşa'dan ayrılmadı. Âli ve Fuad Paşalarla o zaman tanıştı. Bu tanışma ileride verimli bir işbirliğine dönüştü. Asıl amacı bilimle uğraşmak olduğu hâlde, Ahmet Cevdet Efendi giderek idare ve siyaset hayatına kayd.

1848'de siyasi bir görevle Bükreş'te bulunan Fuat Paşaya bazı emirlerin tebliği ile görevlendirildi. Dönüşte, birlikte yaptıkları bir aylık Bursa gezisinde "Kavâid-i Osmaniye" adlı kitap ile İstanbul'da deniz ulaşımını düzene koyma amacıyla "Şirket-i Hayriye Lâyihası" nı hazırladılar.

1850'de Meclis-i Maarif-i Umumiye¹ üyeliğine ve Dârülmuallimin (Öğretmen Okulu) müdürlüğüne atandı. Görevine büyük bir istekle başladı. Rüşdiye mekteplerine hoca yetiştirilmek üzere 1848'de medrese sisteminde kurulan Dârülmuallimin'i, hazırladığı bir nizamname ile iyi ve ileri bir duruma getirdi. Bu nizamname ile "Dârülmuallimin ilk kez, temelden bir yasal ve eğitimsel düzenlemeye tâbi tutulmuş, öğretimi düzenli ve etkili hâle gelmiştir." ²

1 Mayıs 1851 tarihli Nizamnameye göre; okulun öğretim süresi 3 yıl olup öğrenci kadrosu 20 kişiliktir. Okula sınavla öğrenci alınması esastır. Öğrencilerin Arapça bir metni çözüp anlamaları, bunu anlatım gücüne sahip olmaları, Farsça ve matematik öğrenimine yetenekli bulunmaları şarttır.

Yine Nizamnameye göre; öğrenciler Usûl-i ifade ve tâlimi (ders verme ve öğretim yöntemini), Farisî lisanını, Hesap - Hendeseyi, Heyet bilimini ve Coğrafyayı, belirlenen sürede öğrenmek zorunda idiler. Okul programına Usûl-i ifade ve tâlim dersinin konmasıyla öğretmenlik eğitimine ve mesleğine önemli bir yenilik getirilmiş oldu.

Müdür Ahmet Cevdet Efendi'nin okulda gerçekleştirdiği önemli yeniliklerden biri de, öğrenci aylıklarını yükselterek onların cerre çıkmalarını önlemesi ve eğitim süresini uzatması olmuştur.

Fuad Paşa, Mısır Valisi Abbas Paşa ile Mehmet Ali Paşa ailesi arasında çıkan miras anlaşmazlığını çözümlmek üzere 1852 yılında Mısır'a giderken, Ahmet Cevdet Efendi kendisine refakat etti. Mısır'dan dönünce Encümen-i Dâniş'in ³ kurulmasında büyük emeği geçti. Encümen Osmanlı Tarihi'ni üç kısma ayırarak yazımını üyelerine vermişti. Abdullah Cevdet Efendiye 1774-1826 tarihleri arasındaki dönemi yazma görevi düştü. "Tarih-i Cevdet" adını taşıyan eserin ilk üç cildini tamamlayarak

-
- 1 Meclis-i Maarif-i Umumiye; Eğitim ve öğretimi, ülke çapında düzenlemekle görevli organ (1841). Maarif Nâzırlığı kurulmadan önce Meclis'i Vâlâ'nın gözetiminde çalışmıştır.
 - 2 Prof. Dr. Yahya Akyüz, Millî Eğitim Dergisi, "Dârülmuallimin'in İlk Nizamnamesi (1851) önemi ve Ahmet Cevdet Paşa" s. 95, Mart 1990. Prof. Akyüz, bu yazısında, Nizamnameyi uzun araştırmalardan sonra İstanbul Başbakanlık Devlet Arşivi'nde bulunduğunu kaydetmiştir.
 - 3 Encümen-i Dâniş: Bilimsel çalışmaları teşvik etmek ve araştırmalarda bulunmak amacıyla kurulan akademi.

Padişâh'a takdim edince, Süleymaniye pâyesine yükseldi. Müderris ve Vak'anüvis oldu.

Ahmet Cevdet, Encümen-i Dâniş kararı uyarınca Tarih-i Cevdet'i, halkın okuyup anlaması için "kaba Türkçe" ile yazdığı kaydeder. Bir yandan Tarih-i Cevdet'in yazımını sürdürürken, öte yandan zamanın İdarî ve siyâsî olaylarını yazıya dökerek "Tezâkir-i Cevdet"i meydana getirdi.

1856 yılında Galata Mollası oldu, 1857'de Mekke piyesini aldı. Aynı yıl Meclis-i Âli-yi Tanzimat⁴ üyeliğine getirildi. Bu görevde iken, kanun ve tüzüklerin hazırlanmasında önemli görevler üstlendi. Ayrıca, Arazi Kanunnamesi'nin hazırlanması için kurulan "Arazi-i Seniye Komisyonu"nun başkanı oldu.

Reşit Paşanın ölümünden sonra, 1858'de kendisine Vezirlik ve Vidin Valiliği önerilmiş ise de, ilmiye sınıfında kalmak istediğinden bunu, kabul etmedi.

Sadrâzam Kıbrıslı Mehmet Paşa ile çıktığı Rumeli gezisinde, O'nun takdirini ve güvenini kazanarak 1861'de İstanbul pâyesine yükseltildi. Bir süre sonra Takvim-i Vakâyi-i⁵ ıslah için kurulan komisyona ve Meclis-i Vâlâ'ya üye⁶ oldu. Bu meclisin nizamnamesini hazırladı. Aynı yıl İşkodra'da başgösteren olayları yatıştırmak ve gerekli düzenlemeleri yapmak üzere geniş mülkî ve askerî yetkilerle donatılıp "Fevkalâde Komiser" olarak görevlendirildi. Burada gösterdiği büyük başarı üzerine Anadolu Kazaskerliği pâyesiyle Bosna - Hersek Müfettişliği'ne atandı. Görevin başarı ile sonuçlandırılmasından sonra dönüşünde Osmanlı Nişanı ile ödüllendirildi.

İlmiye sınıfında daha fazla yükselemeyeceğini anlayınca, 1856'da Vezirliği kabûl ederek Vak'anüvislikten de ayrıldı. Aynı yıl Halep Valiliğine tayin olundu. 1868'de Meclis-i Vâlây-ı Ahkâm-ı Adliye'nin, Şûray-ı Devlet ve Divân-ı Ahkâm-ı Adliye olarak ikiye ayrılması üzerine, Divân-ı Ahkâm-ı Adliye Reisliği ile İstanbul'a çağrıldı. Reisliğin nezârete dönüştürülmesi üzerine Adliye Nâzırı oldu. Hukuk Mektebine bir başlangıç olmak üzere adliye dairesinde hukuk derslerini başlattı. Ayrıca, Mecelle-i Ahkâm-ı Adliye adıyla düzenlenecek yasa kitabını hazırlamak üzere kurulan Mecelle Cemiyeti'nin başkanlığını üstlendi. İlk ağızda 4 kitabın ya-

4 Meclis-i Âli-yi Tanzimat: Tanzimâtın gerektirdiği kanun ve nizamnameleri hazırlamak, ülkenin kalkınması için gereken önlemleri almak, görüş bildirmek üzere kurulan organ (1853).

5 Takvim-i Vakâyî: İlk resmî gazete.

6 Meclis-i Vâlâ: Bugünkü Danıştay ve Yargıtay'ın görevlerini üstlenen ve yenileşmenin gerektirdiği mevzuatı hazırlayan yüksek kurul (1837).

zımı ve basımı sağlandı. Başka görevlerde bulunduğu sürelerde de, Ahmet Cevdet Paşa, Mecelle çalışmalarıyla ilişkisini sürdürdü ve sürekli olarak etkinliğini hissettirdi.

1871'de Şûray-ı Devlet Tanzimat Dairesi Reisliğine⁷ ve yeniden Mecelle Cemiyeti Reisliğine getirildi ise de, Mahmut Nedim Paşa'nın sadrazamlığı sırasında Maraş Valiliğine atandı. Mithat Paşa sadrâzam olunca, aralarının açık bulunmasına rağmen, Divân-ı Ahkâm-ı Adliye üyeliğine ve Mecelle Cemiyeti Reisliğine getirdi. Ocak 1873'de Şûray-ı Devlet üyeliğine, Şubat 1873'de Evkaf Nâzırlığı'na, Nisan 1873'de Maarif Nâzırlığı'na atandı. Maarif Nazırlığında önemli işler gördü. 1870 tarihli Maarif-i Umumiye Nizamnamesinin işlerliğini artırmak üzere kurulan komisyon üç lâyiha hazırladı. Bunlardan biri Sıbyan Mekteplerinin iyileştirilmesine, biri Rüşdiye Mektebi adıyla ikinci derecede mekteplerin (İdâdiler) açılmasına, biri de yüksek öğrenim için Dârülfünûn kurulmasına ilişkindi. Bu arada, Nuruosmaniye Camiinde "İptidaiye" adıyla yeni usûlde bir nümune mektebi açıldı. Dârümuallimin teşkilâtı iyileştirildi. Galatasaray Sultanisinin son sınıfında Mecelle okutulmasına başlandı.

Nisan 1874'de Şûray-ı Devlet Reis Muavinliği'ne, Hüseyin Avni Paşa'nın Sadrazamlığı sırasında, Kasım 1874'de Yahya Valiliğine atandı. Sadrazamın azli üzerine Haziran 1875'de Maarif Nâzırı olarak İstanbul'a çağırıldı. Aynı yıl Adliye Nâzırı oldu. Gönderildiği Rumeli teftişinden dönüşünde, gümrük gelirlerinin yabancılara iltizama verilmesine karşı çıktığından, Sadrazam Mahmut Nedim Paşa tarafından Adliye Nâzırlığı görevine son verilerek Suriye Valiliği'ne atandı. O sırada sadrazamın azledilmesi üzerine, bu göreve gitmeyerek Mayıs 1876'da üçüncü kez Maarif Nâzırı oldu.

Abdülhamid'in tahta çıkmasından sonra yeniden Adliye Nâzırlığı'na getirildi. Katıldığı Kanun-ı Esasi (Anayasa) çalışmaları sırasında Mithat Paşa ile aralarında kırıcı çekişmeler oldu. Buna rağmen Mithat Paşa sadrâzam olunca, Adliye Nâzırlığı makamını korudu. Ethem Paşa'nın sadrâzam olması üzerine, yeniden kurulan Dahiliye Nâzırlığı'na Ahmet Cevdet Paşa atandı. 1877 Türk-Rus harbinde memleketi yöneten kabinede yer aldı Ve bu harbin aleyhinde bulundu.

9 Kasım 1877'de Evkaf Nâzırlığı'na tayin olundu. Şubat 1878'de Suriye Valiliği'ne gönderildi. Dokuz ay süren hizmet döneminin en önemli olayı, Kozan'da çıkan başkaldırı ve bunun bastırılmasıdır. Suriye Valiliği'ne Mithat Paşa'nın atanması üzerine açıkta kaldı. İstanbul'a dön-

7 Şurây-ı Devlet Tanzimat Dairesi: Şûranın, kanun ve tüzüklerin hazırlanmasıyla ilgili dairesi.

mekte iken Ticaret Nâzırlığı'na tayin olundu. Bu görevde iken Mecelle Cemiyeti'ndeki çalışmalarını da sürdürdü. Hayreddin Paşanın istifası üzerine 10 gün kadar Vekiller Heyetine reislik etti. Sait Paşa Başvekil olunca, Ekim 1879'da Adliye Nâzırlığı'na getirildi. Bu görev 3 yıl kadar sürdü. Haziran 1880'de Hukuk Mektebi'ni açtı, bazı derslerin hocalığını yaptı. Bu dönemin ikinci önemli olayı, Sultan Abdülaziz'in ölümüyle ilişkisi kurulan Mithat Paşanın yargılanmasıdır.

Ahmet Cevdet Paşa, Ahmet Vefik Paşanın başvekil olması üzerine, Kasım 1882'de Adliye Nâzırlığı'ndan ayrıldı. Fakat Haziran 1886'da yeniden bu Nezârete getirildi. Ayrıca Pâdişâh'ın özel encümenlerine dahil oldu. Sadrâzam Kamil Paşa ile aralarının açılması üzerine Adliye Nâzırlığı'ndan çekildi. Bundan sonra Nâzırlık görevi kabul etmedi ve ölümüne kadar, bir tür danışma kurulu niteliğinde olan Mecâlis-i Âliye⁸ üyeliği ile yetindi. 25 Mayıs 1895'de ölümüne kadar zamanını bilimsel çalışmalarla geçirdi. Fatih Sultan Mehmet Türbesi hâziresine gömüldü.

Ali Sedat adında bir oğlu, Fatma Aliye ve Emine Seniye adlarında iki kızı olmuştur.

İDARECİLİĞİ

Ahmet Cevdet Paşa, meslek hayatı boyunca, 5 kez Adliye Nâzırı, 3 kez Maarif Nâzırı, 2 kez Evkaf Nâzırı, 1 kez Dahiliye Nâzırı, 1 kez de Ticaret ve Ziraat Nâzırı oldu.

Eserleri arasında sözünü edeceğimiz Tezâkir-i Cevdet adlı kitabında, hayat hikâyesi ile birlikte birçok konulara değindiği hâlde, vali olarak gerçekleştirdiği hizmet ve eserler hakkında kayda değer bir bilgi vermemiştir. Bunu, valiliklerinin kısa sürmüş ve genel güvenlik konularına öncelik vermiş olmasına bağlamak mümkündür.

Vali olmadan önce, İşkodra'da başgösteren ayaklanmayı bastırmak için, geniş mülkî ve askerî yetkilerle ve "Fevkalâde Komiser" sanı ile başarılı görevler yaptı. Suriye Valiliği sırasında çıkan Kozan ayaklanmasını da, sabık Serasker İzzet Paşa ile işbirliği yaparak bastırdı.

Dahiliye Nâzırı bulunduğu sırada, bütün mülkiye memurlarının terceme-i hâllerini kaydetmek üzere bir "Sicill-i ahlâk" defteri düzenletti; Mutasarrıf ve Kaymakamların terceme-i hâllerini kaydettirmeye başladı.

8 Mecâlis-i Âliye: Kadrosunun genişliği yüzünden, Meclis-i Âli-i Tanzimat'ın bir adı.

1877- 1878 Türk-Rus Savaşı'nda, ordularımızın yenilerek gerilemesi üzerine Payitahtın korunması için Dersaadet İslâm ahâlisinden "Mevkib-i Hümâyûn Askeri" namıyla bir Âsâkir-i Mualleme (talimli asker) tertibine karar verilince, bu görevi Dahiliye Nâzırlığı üstlendi. Özverili çalışmalar sonunda 24 Taburluk bir kuvvet ve bir Süvari Bölüğü oluşturuldu. Dahiliye Nâzırı olarak Ahmet Cevdet Paşanın bu başarısını çekemeyenler, aleyhinde konuşarak Padişâh'ın aklını çelmeyi başardılar, bütün çalışmaları boşa çıkardılar.

ESERLERİ

Önemli devlet hizmetlerinde bulunmuş olan Ahmet Cevdet Paşa, başında bulunduğu kuruluşların iyileştirilmesi ve yenileştirilmesi için çaba sarfettiği gibi, hukuk, tarih, eğitim ve dil alanlarında da, bilimsel değer taşıyan eserler ortaya koymuştur. Eserlerinin başlıcaları şunlardır :

TARİHÎ ESERLERİ

Tarih-i Cevdet (Tarih-i Vâkâyi-i Devleti Aliyye):

Bu eser 12 cilt olup Kaynarca Andlaşması (1774) ile Vak'ay-ı Hayriye (1826) arasındaki dönemi kapsar. Eser, arşiv malzemesine ve vak'anüvislerin yazdıklarına dayanmaktadır. Yöntem olarak İbn-Haldûn ile bazı Batı tarihçilerinden yararlanılmıştır. Bununla birlikte eserin, kendine özgü bir tarih görüşü ve anlatımı vardır. Eserde eğitim amacı güdüldüğü belli olmakta ve dili giderek sadeleşmektedir. Tezâkir adlı eserinde : "Encümen-i Dâniş kararı mucibince, Tarih-i Cevdet bir tarz-ı tersil üzere kaba Türkçe yazıldı" denilmektedir.

Ahmet Cevdet Paşaya Süleymaniye pâyesini kazandıran Tarih-i Cevdet, Batı'da da gerekli ilgiyi görmüştür. Viyana Akademisi üyesi, İstanbul Encümen-i Dâniş yabancı üyelerinden ünlü tarihçi Hammer'in, Tarih-i Cevdet'in üçüncü cildi hakkında Viyana Akademisine vermiş olduğu raporda : Eserin tarafsız olduğu, öteden beri Osmanlı tarihçilerinin kullandıkları yakışıksız sözlerden kaçınıldığı, yabancı tarihçiler için zengin ve güvenilir bir kaynak oluşturduğu görüşü açıklanmış, "gayet âlâ ve her türlü meth ü sitayişe şâyân bir eserdir" denmiştir.

Tezâkir-i Cevdet:

Ahmet Cevdet Paşanın vak'anüvisliği zamanında tuttuğu, önemli olaylara ilişkin notlardan oluşmaktadır. Paşa, anı niteliğini taşıyan bu

notları bir düzene sokarak, çalışmalarında yardımcı olacağı görüşüyle, vak'anüvisliği kendinden devralan Lütfi Efendiye, tezkereler hâlinde "mahremâne" gönderilmiştir. Kırk adet tezkereden oluşan Tezâkir-i Cevdet'te, Tanzimat'ın siyasal, sosyal ve moral yönü aksettirilmiştir; Tarih-i Cevdet de olduğu gibi, bazı devlet ileri gelenleri yer yer eleştirilmiştir. Kırk sayılı tezkerede kendi öz yaşamından genişçe söz etmiş, eserinde eğitim tarihimiz için de kıymetli bilgiler vermiştir.

Tezâkir'in dili, kitaba aktarılmış olan lâyiha, tezkere, mektup ve kitap takdimleri gibi metinler dışında, bugün dahi anlaşılır sadeliktedir.

Cevdet Paşanın Tezâkir'de eleştirdiği, hattâ karaladığı kişilerden biri de, Mithat Paşa'dır. Kanûn-ı Esasinin hazırlanması ve Vekiller Heyeti'nde müzakeresi sırasında başgösteren sert ve kırıcı münakaşaları aralarının açılmasına yol açmış ve bu durum sürüp gitmiştir.

Ahmet Cevdet Paşaya göre; Sadrâzam Mahmut Nedim Paşa, devleti içine düştüğü mâlî bunalımdan kurtarmak amacıyla "Eshâm-ı Umumiye" faizlerini yarıya indirmiş ve gizli tuttuğu bu kararı için İrade-i Seniye istihsal etmiştir. Tezâkir'in ifadesine göre "Maliye Nâzırı Yusuf Paşa'nın epeyce konsolidesi olduğu hâlde, ammenin zararından istifade etmiş olmamak için, kendi konsolidelerini bile tebdil ettirememiştir. Mithat Paşa ise, gecedekendi sarrafı ile haberleşip ferdâsı henüz keyfiyet duyulmadan kendi hesabına külli konsolid satmış olduğu haber alınmış ve bir iki saat sonra keyfiyet ilân olunduktaki eshâm-ı umumiyenin fiyatı defaten nısfına inmekle Mithat Paşa bundan mebâligi külliyye kazanmış ise de, dâmen-i iştiharı lekelenmiştir."

Yine Cevdet Paşaya göre, "el altından talebe-i ulûm'u (Sadrâzam) Mahmut Paşa aleyhine tahrik" eden; İmparatorluğu 93 Harbine sokan, bu amaçla kamuoyunu heyecanlandıran, devleti tehlikelere atan da, Mithat Paşa'dır. Onca, Mithat Paşa, "Kanûn-ı Esasi sayesinde kendini azilden masun sanıp Saltanat'a karşı pek ağır davranır olmuştur."

Ahmet Cevdet Paşa'nın kızı Fatma Aliye Hanımın, Tezâkir'den yararlanarak "Ahmet Cevdet Paşa ve Zamanı" adını taşıyan bir kitabı vardır.

Ma'rûzat:

Bu eser, II. Abdülhamid'in emriyle, babası ve amcası hakkında yazılmış tarihî ve uzun bir arızadır. Tezâkir'deki bazı konular kısaltılmış, bazıları da genişletilmiştir. Yeni bilgilere de yer verilmiştir. Mâruzât 1839-1876 tarihleri arasındaki süreyi kapsamakta ve 5 kısımdan oluşmaktadır.

Kıyas-ı Enbiya ve Tarih-i Hulefa:

Âdemden Muhammed'e kadar gelen peygamberlerin ve bundan sonraki halifelerin hayatlarını anlatır; Osmanlı Padişâh'ı II. Murad'ın son yıllarına kadar bilgi verir.

Devrine göre sâde bir dille yazılmış olan eser, eğitici ve öğretici bir nitelik taşır. Bu yüzden sevilip tutunmuş ve çok okunmuştur. Eser, Kazan Türkçesine de çevrilmiştir.

Kırım ve Kafkas Tarihçesi:

Kırımlı yazar Halim Giray'ın "Gülbün-i Hânân" adlı eserinden yararlanarak yazılmıştır.

Ahmet Cevdet Paşa'nın tarihî nitelikteki bazı evrakı da, İnkılâp Müzesi ve Kütüphanesindedir. Bunlar : Fıkârât-ı Tarihiye, İşkodra üzerine mütaleanamereler, Kozan ve Güneydoğu Ahvâline dair Rapor, Halep Vilâyetine, Rumeliye ve Bosna - Hersek'e ilişkin belgelerdir.

HUKUKÎ ESERLERİ

Mecelle-i Ahkâm-ı Adliye:

Ahmet Cevdet Paşanın başkanı olduğu bir komisyon tarafından hazırlanmış olan bu eser, kısaca "Mecelle" diye anılmaktadır. Bu eserde Ahmet Cevdet Paşa'nın payı ve katkısı o kadar büyük olmuştur ki, adı Mecelle ile özdeşleşmiştir.

Tanzimatla başlayan yasalaşma döneminde, medeni hukuk alanındaki boşluğun doldurulmasında iki görüş karşılaşmıştır. Âli Paşa'nın başını çektiği grup, Fransa Medeni Kanununun Türkçeye çevrilip uygulanmasını savunmuş; buna karşılık Cevdet Paşa'nın temsil ettiği ikinci grup ise, müslüman Türk toplumunun gelenek ve göreneklerine uygun bir medeni kanun hazırlanıp uygulanması üzerinde durmuş ve görüşlerini kabûl ettirmiştir. Bu yüzden Mecelle, İslâm hukukuna ve içtihatlarına dayanan bir yasa olarak ortaya çıkmıştır.

14 hukuk bilgininden oluşan Mecelle Cemiyeti, 1868-1876 yılları arasında Mecelle'yi oluşturan 16 kitabı (1861 maddeyi) hazırlayıp yayımlamıştır. Mecelle, medeni hukukun bütün konularını kapsamamış, büyük ölçüde Borçlar Hukukuna ve yargılama usûlüne yer vermiştir.

Mecelle sehl-i mümteni deyimi ile tanımlanabilecek bir ifade gücüne sahiptir. Bazı hukuk kuralları özleyiş şekline gelmiştir.

Ahmet Cevdet Paşa'nın, daha önce sözünü ettiğimiz Dârülmualimin Nizamnamesini de, O'nun hukukî eserleri arasında saymak gerekir. Osmanlı yasa ve tüzüklerini ilk kez bir araya getirtip 1863 yılında "düstur" adı altında yayımlatan da Ahmet Cevdet Paşa'dır.

DİL ÜZERİNE ESERLERİ

Kavâid-i Osmaniye :

Fuad Paşa ile birlikte yazdıkları gramer kitabıdır. Tezâkir'de kitabın yazılış gerekçesi şöyle açıklanır: "... Lisanımızın aslı Türkçe olduğu hâlde Arabi ve Farsî ile mahlût (karışık) olduğundan doğruca okuyup yazabilmek için Arabi ve Farsî'den bazı kavâidi (kuralları) öğrenmek umûr-ı zaruriyedir (zorunlu işlerdendir)."

Methal-i Kavâid:

Öğrenime yeni başlayan çocukları Kavâid-i Osmaniye'ye hazırlamak için yazılmıştır. Sonradan "Kavâid-i Türkiye" adıyla yayımlanmış ve okullarda okutulmuştur.

Belâgat-ı Osmaniye :

Hukuk Mektebinde yaptığı belâgat müderrisliğinin ürünüdür.

*

Ahmet Cevdet Paşanın mantığa dair "Miyâr-ı Sedad", münazara adâbına dair "Adâb-ı Sedad" adlarıyla iki eseri ve "Mukaddime-i İbn Hâldun" un 6. faslının çevirisi de vardır.

DİVÂNÇESİ

Ahmet Cevdet, genç yaşta şiire merak sarmış, başarılı örnekler vermiş ise de, bu alandaki çalışmalarını sürdürmemiştir. Divânı basılmamıştır. Şiirlerinden birkaç örnek:

Abdülaziz'in Cûlûs-ı Hümâyûnu için

TARİH KİT'ASI

Taht-ı âli-baht-ı Osmani'yi teşrif eyleyip
Devlete verdi yeniden tâb ü fer Abdülaziz
Mesned-ârây-ı Hilâfât âb-ı Rûy-i Saltanat
Hazret-i hâkaan-ı memdûhü's-siyer Abdülaziz
Makdem-i sa'diyle baht-ı tahtı bidâr eyledi
Dâver-i sâhib kırân-ı dâd-ger Abdülaziz
İşte ümmîd-i terakki şimdi geldi devlete
Taze can verdi cihâna serteser Abdülaziz
Şark ü garbe hükm-i hikmet-re'yin kılsın revân
Pâdişâh-ı din-penâh-i bahr ü ber Abdülaziz
Cevdet'â tenvir eder âfâkı bu tarihi tâm
Verdi evreng-i cihân-dârîye fer Abdülaziz

Anlamı: Bahtı yüce Osmanlı tahtını şereflendirip devlete yeniden güç ve ışık verdi Abdülaziz - Hilâfet'in süsü, Saltanatın onuru; hareketleri övülen ulu Hakan Abdülaziz - Uğurlu gelişiyse tahtın bahtını uyandırdı, güçlü ve âdil Hükümdar Abdülaziz - İlerleme umudu devlete işte şimdi geldi, cihana baştanbaşa taze can verdi Abdülaziz - Karalarda ve denizlerde din koruyucusu Abdülaziz, Bilgelik yüklü hükmünü Doğu'da Batı'da yürütsün. - Ey Cevdet bu tam tarih ufukları aydınlatır, cihan hâkiminin tahtına ışık verdi Abdülaziz.

Aşağıya aktardığımız gazel Mısır'da yazılmıştır:

GAZEL

Anılsın yâr elinden câm-ı mey nûş ettiğim demler
Neşât-ı vasl ile dehrî ferâmûş ettiğim demler
Anılsın bâri şimdi hezm-i yârân-ı sitambulda
Boğaziçi'nde mevc-i mey gibi cûş ettiğim demler
Bana zindân olur Mısır'ın sarâyı yâda geldikçe
O yûsuf-hüsnü hasretle der-âgûş ettiğim demler
Aceb gülşende olsun hâtır-ı ahabâba gelmez mi
Hezârî âh u feryâdımla hâmûş ettiğim demler
Tararken turesin yâdına gelsin bâri cânânın
O sevda ile kendim hâne ber-düş ettiğim demler
Meğer sermaye-i şâdî imiş kûy-i dilârâda
Sirişkim nakdini hâk ile mağşûş ettiğim demler
Anıp İstanbul'u feryâdım ile eylerim âheng
Burâda ûd u kaanun perdesin gûş ettiğim demler
Geline yâda Cevdet ağlarım sadr-ı kerem kârın
Der-ı lûtfunda ekdârî ferâmûş ettiğim demler
Reşid Pâşâ-ı deryâ-dil ki Nil-âsâ akar eşkim
Gelip yâda mey-i feyzi ile cûş ettiğim demler

Anlamı: Yâr elinden şarap içtiğim demler anılsın, kavuşmanın sevinciyle dünyayı unuttuğum demler anılsın - Boğaziçi'nde şarap dalgalan gibi coştüğum demler, dostlar meclisinde İstanbul'da bâri şimdi anılsın - O sevgiliyi hasretle kucakladığım demler, akla geldikçe Mısır'ın sarayı bana zindan olur - Ah ve feryadıyla bûlbülü susturduğum demler, gül bahçesinde olsun dostlarım hâtırlarına gelmez mi - O sevda ile yersiz yurtsuz kaldığım demler, bâri saçlarımı tararken cânânın aklına gelsin - Gözyaşının parasını toprağa karıştırdığım demler, meğer sevgilinin yakınında neş'e kaynağı imiş - Burada ud ve kaanun nağmelerini dinlediğim demler, İstanbul'u anıp feryadıyla onlara eşlik ederim - Ey

Cevdet Sadrâzam'ın lütuf kapısında kederlerimi unuttuğum demler, aklıma geldikçe ağlarım - Cömert ve hoşgörülü Reşit Paşayı, ilhamının şarabıyla coştuğum demler, andıkça, gözyaşlarını Nil Nehri gibi akar.

BEYİTLER

Ger ye's ü humârın verecek ise sonunda
Evvelce şikest olsun o peymâne-i Ümmid

*

Uymaz zamân kimseye hakkıyla çaresiz
Lâ-kayd olub da gitmeli âdem uyarma

*

Hûbân-ı bî-vefa gibi dehr-i desise-bâz
Nâz ehline niyâz eder, ehl-i niyâze nâz

KİŞİLİĞİ

Ahmet Cevdet Paşa; yeteneği, çalışkanlığı, irade gücü ve takip fikri sayesinde bulunduğu her makamda başarılı olmuş, 19. yüzyıl Osmanlı devlet ve fikir adamları arasında seçkin bir yer edinmiştir.

Medreseden yetişmiş olmasına rağmen, uygarlığa yönelmekte güçlük çekmemiştir. Ancak, Tanzimat Batıcılığı ile gelenekçiliği uzlaştırmaya çalışmış; yeniciliği belli sınırlar içinde kalmıştır.

Paşa, her dönemde Saltanat Makamına bağlılık göstermiş, bu yüzden bu makamın karşısında olanlarla sürekli uğraşmış, kinli ve yanlı hareket etmekten kurtulamamıştır. Tezâkir adlı eserinde : “Bir ihtilâfin içine girmedim.” demektedir. Bunu de, bunda başarılı olduğunu söylemek olanaksızdır. Burada konuya ilişkin olarak Ord. Prof. İsmail Hakkı Uzun- çarşılı'dan bir aktarma yapmak istiyoruz :

"Serbest fikirli ve pervasız olan Mithat Paşanın aksine olarak muhafazakâr görünerek II. Abdülhamid'in arzusuna uygun siyaset kullanmış olan Ahmet Cevdet Paşa, Padişâh'ın Mithat Paşa aleyhindeki tertibatını tanzim etmiş, Mahmut Nedim Paşa ile birlikte, Saray'da çalışarak Yıldız muhakemesinin esasını hazırlamış ve Mithat Paşa'nın tevkifine karar verdikten sonra istintak (sorgu) heyetiyle birlikte bizzat İzmir'e gidip O'nu İstanbul'a naklederken vapurdaki istintakına da nezâret etmiştir.

Yıldızdaki muhakeme esnasında, reis ile müddeiumminin (savcı) bir yanlışlığa düşmemesi ve icabında bunları ikaz için, heyetin gerisine konan iki koltuk Cevdet Paşa'ya tahsis edilmiştir. Cevdet Paşa, Yıldız Mahkemesine Mithat Paşa'nın candan hasmı olan Sururi Efendiyi tayin

ettirmek suretiyle sevmediği Mithat Paşa aleyhinde Abdülhamid'e hizmet etmiş ve idam hükmünün infazını açıkça istemiştir.

Âlim, fâzıl ve değerli bir zat olan Cevdet Paşa, maalesef karakter zaafı ile mâlûl olup Yıldız muhakemesinden sonra, Abdülhamid tarafından 4000 liraya sarraf Koçoğlu Agop'tan satın alınan Bebek'teki Mütercim Rüştü Paşa yalısı kendine ihsan olunmuştur.”⁹

Gerçekten Mithat Paşanın, Sultan Abdülaziz'in ölümünden sorumlu tutulmasında ve yargılanmasında Ahmet Cevdet Paşanın tutumu, hiç de dürüst ve insancıl olmamıştır. Çaresizlik karşısında İzmir Fransız Konsolosluğuna sığınan Mithat Paşaya gönderdiği telgrafta O'nu hem kınamış, hem de "zabita-i adliyye" teslim olması "ihtar"ında bulunmuştur.

Ahmet Cevdet Paşa Ma'rûzat adlı eserinde de, Mithat Paşa hakkında ilminden ve devlet adamlığından beklenmeyen bir ifade kullanmıştır. Nitekim burada, Mahmut Nedim Paşa'dan sonra Mithat Paşanın sadrazamlığa getirilmesinden genel bir hoşnutluk duyulduğunu belirttikten sonra, "O dahi bir şeyin sonunu saymaz, fârfara, savuruk ve tavır u mişvârî (tutum ve davranışı) din ve devlete muzur (zararlı) bir mahlûk (yaratık) olduğundan" sadâret makamında fazla kalamadığını, azledildiğini kaydetmiştir.

Ahmet Cevdet Paşa hakkında yazan araştırmacıların çoğu, Paşanın siyasî yönden güvenilir olmadığı üzerinde görüş birliği hâlindeyler.¹⁰

Bununla birlikte, Ahmet Cevdet Paşanın, eğitim, hukuk, tarih ve dil alanlarında yaptığı çalışmaları ve ortaya koyduğu eserleriyle Devlete ve Millete verdiği değerli hizmetleri şükranla anmak gerekir.

KAYNAKÇA

- Ahmet Cevdet Paşa, **Tezâkir**, Türk Tarih Kurumu, 1953.
- Ahmet Cevdet Paşa, **Ma'rûzat**, yayına hazırlayan Dr. Y. Halaçoğlu, İstanbul 1980.
- Mehmet Tahir, **Osmanlı Müellifleri**, İstanbul 1914.
- İ. E. M. Kemal İnal, **Son Asır Türk Şairleri**, 2. cüz, s. 236 vd.
- M. Şakir Ülkütaşır, **Cevdet Paşa Hayatı ve Eserleri**, Ankara 1945.
- İ. Hakkı Uzunçarşılı, **Mithat Paşa ve Yıldız Mahkemesi**, T.T.K. 1967.
- Ahmet Cevdet Paşa Semineri, Bildiriler, İstanbul 1986.
- Yahya Akyüz, **Dârülmualiminin İlk Nizamnamesi**, Milli Eğitim Dergisi, Sayı 95, Mart 1990.
- Ansiklopediler.

9 Ord. Prof. İsmail Hakkı Uzunçarşılı, Mithat Paşa ve Yıldız Mahkemesi, Türk Tarih Kurumu yayını 1967, s. 358.

10 M. Şakir Ülkütaşır, Cevdet Paşa Hayatı ve Eserleri, Ankara 1945.

HABERLER

Bu bölümde 1 Ocak 1991 - 31 Mart 1991 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Çalışmaları

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

•7 Ocak 1991 tarihinde Diyarbakır, 9 Ocak 1991 tarihinde Batman'da Sivil Savunma Tatbikatları yapılmış olup, tatbikatları yerinde izlemek üzere Genel Müdürlükten bir heyet katılmıştır.

•Sivil Savunma Kolejinde 7 Ocak 1991 tarihinde açılan Sivil Savunma Temel Eğitim Kursu 75 teşkilat personeli ile devam etmektedir.

•26-27 Ocak 1991 tarihlerinde, Sivil Savunma Birliğinde, kimyasal gaz dedektörlerinin tanıtılması amacıyla düzenlenen eğitime, 22 İl Valiliğinden her personel (Adana ve Diyarbakır'dan 2 personel) katılmıştır.

Eğitim Dairesi Başkanlığı

•2 Ocak 1991 - 22 Şubat 1991 tarihleri arasında 1. Dönem Kontrolör Adayları Temel ve Mesleki Eğitim Kursu yapılmıştır. Kursu 106 Kontrolör Adayı ve 21 Kontrolör katılmıştır.

•7 -16 Ocak 1991 tarihleri arasında 2. Dönem İl Özel Kalem Müdürleri Semineri yapılmış, seminere 31 İl Özel Kalem Müdürü iştirak etmiştir.

•17 Ocak 1991 tarihinde, 12. Dönem Yabancı Dil Kursu başlamıştır. Eğitim Dairesi Başkanlığının hizmet binasında yapılan kursa 36 Mülki İdare Amiri ile 5 Başkontrolör katılmaktadır.

•76. Dönem Kaymakamlık Kursu, 21 Ocak 1991 tarihinde Bakanlık Konferans Salonunda başlamıştır. Kursu 61 Kaymakam Adayı katılmaktadır.

•25. Dönem İlçe Nüfus Müdürleri Semineri, 11 Mart - 15 Mart 1991 tarihleri arasında Kızılcahamam Eğitim Tesislerinde gerçekleştirilmiştir. Seminere 42 İlçe Nüfus Müdürü katılmıştır.

Bakanlığımız İlgililerin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

•Fransa'nın Strasbourg kentinde, 19-21 Mart 1991 tarihleri arasında Avrupa Konseyi YBYSK - Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı yapılmıştır. Konferansa İçişleri Bakanlığı Müsteşarı M. Vecdi GÖNÜL'ün başkanlığında; İçişleri Bakanlığı, Türk Belediyecilik Derneği, İl Genel Meclisi Başkanları ve Belediye Başkanlarından oluşan 12 kişilik bir heyet katılmıştır. Konferansta; bölgesel ve kentsel ulaşım sorunları, büyükşehirlerde hayat kalitesi ve trafiğin iyileştirilmesi, Avrupa yerel ve bölgesel yönetimlerde enformasyon politikası, batı ve doğu Avrupa'nın bütünleşmesinde yerel ve bölgesel yönetimlerin rolü, yerel ve bölgesel yönetimlerin Avrupa eğitim politikasına katkısı gibi konular işlenmiştir. Ayrıca çeşitli Komite ve Alt Komite toplantıları yapılmıştır.

Emniyet Genel Müdürlüğü

•1 -10 Şubat 1991 tarihleri arasında Moskova'da "Türkiye - S.S.C.B. Sınır Bölgesinde Yapılacak Uçuşlar" konulu toplantıya, Yabancılar Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü İbrahim SOLMAZ katılmıştır.

•13-15 Şubat 1991 tarihleri arasında Fransa/Lyon'da, "Balkan Yolu, Uluslararası Uyuşturucu Madde Kaçakçılığı Gruplarının Aktivitelerinin Tespiti, Bu Konuda Ülkelerin Elinde Bulunan Bilgilerin Değerlendirilmesi" amacıyla yapılan toplantıya İnterpol Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Süleyman İŞILDAR iştirak etmiştir.

•14 Şubat - 1 Mart 1991 tarihleri arasında Kanada / Montreal'de "Uluslararası Hava Hukuku; Plastik Patlayıcıların Tespiti ve İşaretlenmesi'ne ilişkin taslak Protokolün imzalanması için yapılan toplantıda, Dışişleri Bakanlığı Heyetine yardımcı olmak üzere, Kriminal Polis Laboratuvarları Daire Başkanlığında görevli Kimya Yüksek Mühendisi Ertan SEVEN de katılmıştır.

•18 Şubat - 1 Mart 1991 tarihleri arasında Almanya / Münih'te, Almanya Dış İstihbarat Teşkilatı Okulunda "İstihbarat Teknik ve Taktikleri" Kursuna, Emniyet Amiri Hanifi AVCI, Celal UZUNKAYA, Salih GÜNGÖR, Komiser Rahmi BAŞTUĞ, Levent YARIMEL ve Faruk ÜNSAL gönderilmişlerdir.

•18-24 Şubat 1991 tarihleri arasında İtalya'nın Podova Fuarı çerçevesinde düzenlenen "Trafik ve Yeni Ulaştırma Araçları, Şehiriçi Düzenleme, Eşgüdümlü Şehir Yönetimi" konulu Sergi ve Uluslararası Seminere, Trafik Daire Başkanı Abdullah ALDOĞAN, İkmal ve Bakım Daire

Başkanlığında görevli Şube Müdürü Feyzullah ASLAN ile Ankara Emniyet Müdürlüğünde görevli Şube Müdürü Ziya ÖNDER iştirak etmişlerdir.

•26 Şubat - 3 Mart 1991 tarihleri arasında Hanns Vakfı Dışilişkiler Enstitüsü tarafından Varşova'da düzenlenen "Savunulan ve Karşı Gelinilen Yönleri ile Demokrasi - Uyuşturucu ve Terörizmle Mücadele Problemi" konulu Sempozyuma, Genel Müdür Yardımcısı Hüseyin ÇAPKIN ile Dışilişkiler Daire Başkanı Recep GÜLTEKİN katılmıştır.

•25-30 Mart 1991 tarihleri arasında Romanya/Bükreş'te "Hükümlülerin Nakline İlişkin Sözleşme" görüşmelerine, Bakanlığımızı temsilen Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanı Tuncay Yılmaz katılmıştır.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Diğer Çalışmalar

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü'nce;

a) Tarama Çalışmaları

Türkiye genelinde sürdürülen nüfus kütükleri tarama çalışmaları bitirilmiştir.

b) Kodlama çalışmaları

Türkiye genelinde sürdürülen nüfus kütükleri kodlama çalışmaları 174 ilçede Aralık 1990 itibariyle % 42 oranında bitirilmiştir.

c) Veri girişi yapılan ilçe sayısı

Halen 685 ilçede kayıtlı 29.752.319 vatandaşımızın kayıtları bilgiişlem ortamına geçirilmiştir.

d) Veri tabanına geçirilen kişi sayısı

Veri tabanına 9.898.603 kişi geçirilerek T.C. Kimlik numaralan verilmiştir.

Resmi Gazetede Yayımlanan Atama Kararları

•8 Şubat 1991 tarih ve 20780 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 91/37640 sayılı Karar ile;

Açık bulunan 2 nci derece kadrolu Mülkiye Başmüfettişlerine;

Mülkiye Müfettişleri M. Ertuğral DOKUZOĞLU, A. Hikmet TUNCER, Alim BARUT, Kerem AL, Ahmet KARA, Kemal ÇELİK, Mustafa KARA, Sadık ALTUNKAYNAK ve Ayhan NASUHBEOĞLU'nun,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B ve 76 ncı maddeleri ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince atanmaları uygun görülmüştür.

- 26 Mart 1991 tarih ve 20826 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 91/37842 sayılı Karar ile;

1. Derece kadrolu Samsun İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Nevşehir Eski Vali Yardımcısı Aziz SEVİNÇ'in, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B ve 92 nci maddeleri gereğince atanması uygun görülmüştür.

MEVZUAT BÖLÜMÜ

1 OCAK 1991 - 31 MART 1991 TARİHLERİ ARASINDA RESMİ GAZETE DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT (KRONOLOJİK FİHRİST)

Derleyen
Berrin UYANIK
APK Uzmanı

I. KANUNLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmî Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
10.1.1991	3697	657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci Maddesinin (A) bendinin Beşinci Fıkrasının Yeniden Düzenlenmesine İlişkin Kanun	18.1.1991	20759
16.1.1991	3698	Devlet Memurları Kanununun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	24.1.1991	20765

II. KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmî Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
14.1.1991	432	Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 5 inci Maddesinin Son Fıkrasının Değiştirilmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname	13.2.1991	20785

III. TBMM KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmî Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
7.3.1991	132	Olağanüstü Halin 10 İlde Uzatılmasına Dair Karar	15.3.1991	20815

IV. BAKANLAR KURULU KARARLARI

Tarihî	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetinin	
			Tarihi	Sayısı
20.12.1990	90/1308	199 Kişiy e Türk Vatandaşlığının Kaybettirilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	3.1.1991	20744
20.12.1990	90/1309	219 Kişiy e Türk Vatandaşlığından Çıkma İzni Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	4.1.1991	20745
25.1.1991	91/1413	Bazı İşyerlerinde Başlamış Olan Kanuni Grev ve Lokavtların 60 gün Süreyle Ertelenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	27.1.1991	20768
23.11.1990	90/1183	Vergi ladesi Kapsamına Giren Mal ve Hizmet Alımlarının Tespitine İlişkin 20.12.1985 Tarih ve 85/10181 Sayılı Kararnamenin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması ve Vergi İadesine Konu Mal ve Hizmet Alımlarına Uygulanacak Tutar ve Oranların Yeniden Tespitine Dair Bakanlar/ Kurulu Kararı	31.1.1991	20772
31.1.1991	91/1436	İçişleri Bakanlığınca İthal Edilecek Bazı Malzemelerin İthalinde Alınan Her Türlü Fonlar ile Vergi, Resim ve Harçtan Muaf Tutulmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı	5.2.1991	20777
9.11.1990	90/1167	321 Kişiy e Türk Vatandaşlığının Kaybettirilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	6.2.1991	20778
7.1.1991	91/1365	2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 21 inci Maddesinde Yeralan, Eğlence Vergisi Nisbetleri Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	8.2.1991	20780
6.2.1991	91/1462	İçişleri Bakanlığınca Sivil Savunma İhtiyaçları İçin İthal Edilecek Olan Teçhizat ve Malzemenin İthalde Alınan Her Türlü Fonlar ile Vergi, Resim ve Harçtan Muaf Tutulması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	9.2.1991	20781
7.1.1991	91/1364	Anadolu Basın Birliği Derneğinin Kamu Yararına Çalışan; Derneklerden Sayılmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı	15.2.1991	20787

25.1.1991	91/1427	Bazı Bölgelerde Mahalli İdare Birliklerinin Kurulması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	16.2.1991	20788
31.1.1991	91/1446	345 Kişiye Türk Vatandaşlığından Çıkma İzni Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	19.2.1991	20791
3.12.1990	90/1233	Ankara İli, Sulakyurt İlçesine Bağlı Dağhalilinceli Beldesinin adının "Güzel-yurt" Olarak Değiştirilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	20.2.1991	20792
25.1.1991	91/1438	Bazı Derneklerin Türk ve Türkiye Kelimelerini Kullanmalarına İzin Verilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	20.2.1991	20792
28.2.1991	91/1521	Yurtdışına Çıkışlarda Uygulanacak Esaslar Hakkında Karara Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	13.3.1991	20813

V. YÖNETMELİKLER

A. BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
15.1.1991	91/1391	Kamu Konutları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik	16.2.1991	20788

B. BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Yönetmeliğinin 70 inci Maddesinin Birinci Fıkrasının Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	11.1.1991	20752
16.6.1985 Tarih ve 18786 Mükerrer Sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanan Karayolları Trafik Yönetmeliğinin 144 üncü Maddesinin (c) Azami Uzunluklar Bendinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik	23.1.1991	20764
Türk Silahlı Kuvvetleri İzin Yönetmeliği	28.1.1991	20769
Subay Sicil Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik	29.1.1991	20770

Astsubay Sicil Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik	29.1.1991	20770
Yurtdışında Görevlendirilecek Memurların Seçim Esaslarına Dair Yönetmelik'de Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	9.2.1991	20781
Otopark Yönetmeliği	92.1991	20781
173.1989 Tarih ve 20111 Sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanan Emniyet Hizmetleri Sınıfı Personeline Görevlerinde Kullanılmak Üzere Bedeli Mukabili Zati Demirbaş Tabanca Satışına Dair Yönetmelik'in 6 ncı Maddesine Bir Fıkra Eklenmesi ile 11 inci Maddesinin 1 inci Fıkrasının Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik	16.2.1991	20788
25.8.1988 Tarih ve 19910 Sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanan, 3194 Sayılı İmar Kanununa Göre Düzenlenmiş Bulunan İmar Yönetmeliklerine Sığınaklarla İlgili Ek Yönetmeliğin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	6.3.1991	20806
Trabzon Serbest Bölgesi Yönetmeliği	11.3.1991	20811
Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği	14.3.1991	20814
Kadın Misafirhanelerinin Kuruluş ve İşleyişine Dair Yönetmelik	16.3.1991	20816
Otopark Yönetmeliği	20.3.1991	20820
Kara Sınırlarının Korunması ve Güvenliği Hakkında Yönetmelik	21.3.1991	20821

VI. MÜŞTEREK KARARLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
4.2.1991	91/37642	Elazığ İli Arıcak İlçesi Merkez Bucağı Tarhanaköy Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İlin Palu İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müşterek Karar	8.2.1991	20780
4.2.1991	91/37643	İstanbul İli Beykoz İlçesi Mahmutşevket Paşa Bucağının Merkezi Olan Ömerli Köyünün Buradan Ayrılarak Ümraniye İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması, Beykoz İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Mahmutşevketpaşa Köyünün, Mahmutşevketpaşa Bucağına Bağlanarak Bu Bucağın Merkezi Yapılması Hakkında Müşterek Karar	8-2.1991	20780

4.2.1991	91/37644	Konya İli Hadim İlçesi Aladağ Bucağına Bağlı Ömeroğlu Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Bozkır İlçesi Belören Bucağına Bağlanması Hakkında Müşterek Karar	8.2.1991	20780
4.2.1991	91/37645	Siirt İli Eruh İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Akdoğan, Çölköy, Ekmekçiler ve Sağırsu Köylerinin, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Merkez İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müşterek Karar	8.2.1991	20780
11.2.1991	91/37703	Tokat İli Niksar İlçesine Bağlı Yolkonak Köyünde "YOLKONAK" Adıyla Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	17.2.1991	20789
11.2.1991	91/37727	Kırklareli İli Merkez İlçesi Dereköy Bucağına Bağlı Geçitağzı Köyü İle Kofçaz İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Kocayazı Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırın Tespiti Hakkında Müşterek Karar	19.2.1991	20791
11.2.1991	91/37728	Kayseri İli Yahyalı İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Senirköy Köyü ile Yeşilhisar İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Yeşilova ve Musahacılı Köyleri Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırın, Tespiti Hakkında Müşterek Karar	19.2.1991	20791
11.2.1991	91/37729	Giresun İli Yağlıdere İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Ericeli ve Demircili Köylerinin, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Espiye İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müşterek Karar	19.2.1991	20791
11.2.1991	91/37730	Kırklareli İli Merkez İlçesi Üsküp Bucağına Bağlı Beypınar Köyü ile Pınarhisar İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Kurudere Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırın Tespiti Hakkında Müşterek Karar	19.2.1991	20791
11.2.1991	91/37731	Malatya İli Doğanşehir İlçesi Sürgü Bucağına Bağlı Kurucaova Kasabası ile Adıyaman İli Merkez İlçesi Koçalı Bucağına Bağlı Uzunköy Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınır Tespiti Hakkında Müşterek Karar	19.2.1991	20791

11.2.1991	91/37732	Balıkesir İli Bigadiç İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Hamidiye Köyü İle Sındırgı İlçesi Gölcük Bucak Merkezi Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınır Tespiti Hakkında Müşterek Karar	19.2.1991	20791
11.2.1991	91/37733	Kayseri İli Yahyalı İlçesi Merkez Bucağına Bağlı İlyaslı Köyü İle Yeşilhisar İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Musahacılı Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınır Tespiti Hakkında Müşterek Karar	19.2.1991	20791
1.3.1991	91/37821	Kırklareli İli Pınarhisar İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Karıncak Köyünün, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Merkez İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müşterek Karar	5.3.1991	20805
1.3.1991	91/37822	Bolu İli Çilimli İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Düverdüzü Köyünün, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Düzce İlçesi Konuralp Bucağına Bağlanması Hakkında Müşterek Karar	5.3.1991	20805
1.3.1991	91/37823	İstanbul İli Büyükçekmece İlçesine Bağlı Yakuplu Köyü ile Küçükçekmece İlçe Belediyesi Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınır Tespiti Hakkında Müşterek Karar	5.3.1991	20805
1.3.1991	91/37824	Sinop İli Ayancık İlçesi Yenikonak Bucağına Bağlı Tatlıca Köyünün, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Erfelek İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müşterek Karar	5.3.1991	20805

VII. BAŞBAKANLIK KARARI

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Kamu Konutlarının 1991 Yılı Kira Birim Bedellerinin Tespitine İlişkin Başbakanlık Kararı	9.1.1991	20750

VIII. GENELGELER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Devlet İhaleleri Genelgesi	3.2.1991	20775

IX. TEBLİĞLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Diş hekimlerinin 1991 Yılında Uygulayacağı Muayene ve Tedavi Ücretleri Hakkında Tebliğ	5.1.1991	20746
Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği	23.1.1991	20764
Her Türlü Uyuşturucu Madde Yakalamalarında Verilecek İkramiyelere Esas Teşkil Eden Sabit Rakamların Yeniden Tespitine Dair Tebliğ	25.1.1991	20766
Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği	26.1.1991	20767
Yapı Yaklaşık Maliyetinin ve Oranının Hesabında Kullanılacak Olan 1991 Yılı Birim Maliyetleri Hakkında Tebliğ	29.3.1991	20829
Kamu Personelinin Yurtdışı Seyahatlerinin Milli Havayollarına Ait Uçaklar ile Yapılmasına Dair Esaslar Hakkında Tebliğ	1.3.1991	20801