

# TÜRK İDARE DERGİSİ

Yıl: 72

HAZİRAN 2000

Sayı:427

## İÇİNDEKİLER

|                                        |                                               |     |
|----------------------------------------|-----------------------------------------------|-----|
| Dr. Yusuf ERBAY                        | : Avrupa Konseyi 12. Yerel Yönetimlerden      |     |
| Muammer TÜRKER                         | Sorumlu Bakanlar Konferansı .....             | 1   |
| Erol Zihni GÜRSOY                      | İl Düzeyinde Planlama İhtiyacı .....          | 37  |
| Prof. Dr. İbrahim YILDIRIM             | : Bürokratik İsrar ve Nedenleri .....         | 49  |
| Dr. Cengiz AKIN                        | : Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme        |     |
|                                        | Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz.....        | 77  |
| Cemal YILDIZER                         | : Mülki İdare Amirliğinde Kaymakam ve         |     |
|                                        | Kaymakam Yardımcılığı.....                    | 109 |
| Dr. İlhan AKBULUT                      | : Ülkemizde Uyuşturucu Maddeler Sorunu.....   | 125 |
| Yrd. Doç. Dr. A. Hamdi AYDIN           | : Polisin Organizasyon Yapısı ve Yönetim      |     |
|                                        | Sisteminde Postmodern Değişim.....            | 143 |
| Yrd.Doç. Dr. Haluk ALKAN               |                                               |     |
| Dr. Şerif ÖNER                         | : Sivil Toplum-Devlet İlişkilerinde Baskı     |     |
|                                        | Gruplarının Rolü ve Türkiye.....              | 163 |
| Ramazan ŞENGÜL                         | : Fransa'da Yönetmelik Açıklık Prensiplerinin |     |
|                                        | Uygulanması Kapsamında 17 Temmuz 1978         |     |
|                                        | Tarihli Yasa.....                             | 179 |
| A. Vahap COŞKUN                        | : İnsan Haklarının Felsefi Temelleri, Kapsamı |     |
|                                        | ve Kültürel Rölativizm Üzerine Düşünceler...  | 189 |
| Bilal SEVİNÇ                           | : Yönetici ve Stres.....                      | 207 |
| <b>İZ BIRAKAN MÜLKİ İDARE AMİRLERİ</b> |                                               |     |
| Mehmet ALDAN                           | : Nizamettin ATAHER.....                      | 231 |
| <b>HABERLER</b>                        |                                               |     |
| <b>MEVZUAT</b>                         | : İçişleri Bakanlığı'ndan Haberler.....       | 237 |
| Aygül GÖLBAŞI                          | : 1 Nisan 2000-30 Haziran 2000 Tarihleri      |     |
|                                        | ArasındaResmî Gazete'de Yayımlanan İçişleri   |     |
|                                        | Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili  |     |
|                                        | Mevzuat.....                                  | 261 |
|                                        | : Mevzuat Metni .....                         | 273 |

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

ISSN 1300 - 3216



• 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



## **AVRUPA KONSEYİ 12. YEREL YÖNETİMLERDEN SORUMLU BAKANLAR KONFERANSI**

Dr. Yusuf ERBAY\*  
Muammer TÜRKER\*\*

Avrupa Birliği'ne giriş sürecinde ülkemizde ortaya çıkan tartışmaların bir kısmı “Ülkemizin Avrupalı Kimliği” üzerinde yoğunlaşmaktadır. 14. yüzyılın ortalarından beri Avrupa'daki varlığını sürdüren ve esas itibarıyla Avrupa kültürünün temel taşlarından biri olan Türk Devleti'nin, Avrupalı kimliği, “onun Avrupa Birliğine üye olup-olmadığı” kıstası ile sınırlı değildir. 2 Dünya Savaşı ertesinde kurulan NATO ve O.E.E.C. gibi pekçok Avrupa merkezli kuruluşun içinde bulunan Türkiye, savunma dışında Avrupa toplumlarının karşılaştığı bütün önemli sorunları ilgi alanında bulunduran Avrupa Konseyi'nin de, kuruluş yılı olan 1949'dan beri aktif bir üyesidir. Türkiye Avrupa Konseyi nezdinde gerçekleştirdiği ve katılımda bulunduğu pek çok çalışma ile Avrupa ülkeleriyle devletler ve yerel yönetimler düzeyinde işbirlikleri oluşturmanın hukuki temellerini atmıştır.

Makalemizin ilk bölümünde ülkemizde henüz yeterince tanınmayan Avrupa Konseyi ve İçişleri Bakanlığının Konseyle olan ilişkilerine değinilecektir. İkinci bölümde ise, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından organize edilen ve başarıyla sonuçlandırılan Avrupa Konseyi 12. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansının hazırlanışı, gerçekleştirilmesi ve alınan kararlara ilişkin bilgilere yer verilecektir.

### **I-AVRUPA KONSEYİ**

#### **Genel Bilgiler**

2. Dünya Savaşı sonrasında, Batı Avrupa'nın yeniden imar edilmesi, savaş yaralarının sarılması ve bir bütünlüğe yöneltilmesi amacıyla yapılan uluslararası girişimlerin neticesinde ortaya çıkan kurumlardan biri Avrupa Konseyi'dir.

**Kuruluş:** Avrupa Konseyi 5 Mayıs 1949'da 10 ülke tarafından kurulmuştur. Bunlar İngiltere, Fransa, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, İsveç, Norveç, Danimarka, İtalya ve İrlanda'dır. Hemen ardından Ağustos 1949'da Türkiye ve Yunanistan

---

\* Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı

\*\* Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Dış İlişkiler Daire Başkanı

Konseye dahil olmuştur. Son olarak 1996 yılında Hırvatistan'ın da kabul edilmesiyle üye sayısı 40'a ulaşan Konsey, hükümetlerarası politik bir kuruluştur. Hukuk kurallarının üstünlüğü ilkesini kabul eden, temel insan hakları ve özgürlüklerini yargı çerçevesinde garanti edebilen her Avrupa ülkesi Avrupa Konseyine üye olabilir.

Konseyin merkezi Fransa'nın Strasbourg kentindeki Avrupa Sarayı (Palais de l'Europe) dır. Avrupa Parlamentosunun olağan toplantıları da burada yapılmaktadır. Ancak, bu noktada Avrupa Konseyi'nin Avrupa Birliği ile karıştırılmaması gerektiğini belirtmeliyiz. Her ne kadar Avrupa Birliğinin 15 üye ülkesi Avrupa Konseyinin üyesi ise de, bu iki kuruluş birbirlerinden oldukça farklıdır. Avrupa Konseyinin çalışma alanları ve amaçları aşağıda belirtilmiştir. Birliğin temel amacı, üye ülkeleri arasında ekonomik ve politik bütünleşmeyi sağlamaktır.

Konseyin, Parlamenterler Meclisi tarafından 5 yıl için seçilen bir Genel Sekreteri ve ona bağlı görev yapan 1200 Sekreteryaya personeli bulunmaktadır. Mavi zemin üzerinde bir daire oluşturan altın rengi yıldızlardan oluşan bayrağı 1955 de kabul edilmiştir. Yıldızlar, mükemmelliği simgeleyen sayıda yani 12 adet olup, sabittir. Aynı bayrak, 1986'da Avrupa Topluluğunca benimsenmiştir. Forum dergisi Konseyin sürekli yayınıdır. Konseyin resmi dilleri Fransızca ve İngilizcedir.

**Amaçları:** Avrupa Konseyi'nin başlıca amaçları;

- İnsan hakları ve çoğulcu demokrasiyi korumak,
- Avrupa kültürel kimliğini oluşturmak ve geliştirmek,
- Avrupa toplumlarının karşılaştığı sorunlara çözüm üretmek,
- Avrupa'da demokrasiyi yeni benimseyen ülkelerle politik işbirliğini geliştirmek,
- Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine politik, hukuki ve anayasal reformlarda yardımcı olmak ve desteklemektir.

**Çalışma Alanları:** Avrupa Konseyi, savunma dışında Avrupa toplumlarının karşılaştıkları tüm büyük sorunlarla ilgilidir. Konseyin çalışma programı; insan hakları, medya, hukuki işbirliği, sosyal ve ekonomik sorunlar, sağlık , eğitim, kültür, tarihi ve kültürel miras, spor, gençlik, yerel ve bölgesel idareler ve çevre gibi alanları kapsar.

Bunların yanı sıra Konsey, danışma statüsünde, sıradan insanları temsil eden 350 sivil toplum kuruluşuna da hizmet verebilmekte, birçok danışman kuruluş vasıtasıyla Sivil Toplum Kuruluşlarını yönetimlerin gündemine katabilmekte ve büyük sosyal sorunların çözümü için, onların parlamento üyeleri ve ilgili kuruluşlarla diyalog içine girebilecekleri platformları yaratabilmektedir.

Avrupa Konseyinin çalışmaları, Avrupa Konvansiyonları ve Antlaşmaları, bütün üye ülkelerin yasal düzenlemelerine ışık tutmakta, hatta üye olmayan ülkelere bile benimsenebilmektedir. Konsey ayrıca, üye ve üye olmayan ülkeler arasında belirli çalışma alanlarında işbirliği oluşturabilecek antlaşmalar da yapabilmektedir.

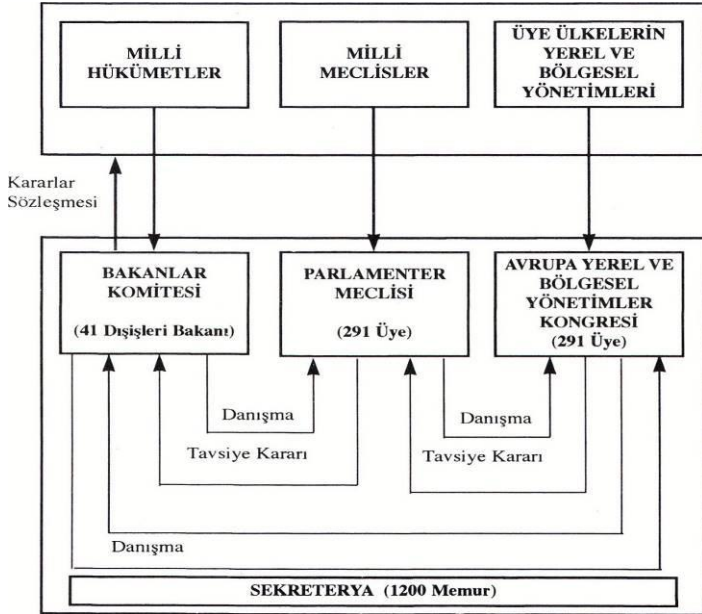
### Konseyin Organları ve Çalışmaları

Avrupa Konseyinin üç önemli organı vardır. Bakanlar Komitesi (The Committee of Ministers), Parlamenterler Meclisi (The Parliamentary Assembly) ve Avrupa Yerei ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (Congress of Local and Regional Authorities of Europe) olarak adlandırılan organlarda hükümetler, milli parlamentolar ve yerel bölgesel yönetimler, ayrı ayrı temsil edilmektedirler.

Üye ülkelerin dışişleri bakanlarından oluşan Bakanlar Komitesi Konsey'in karar organı, Milli Parlamentoların üyelerinden atanan kişilerden oluşan Parlamenterler Meclisi yürütme organı, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (AYBYK) de yerel ve bölgesel yönetimleri temsil eden danışma organıdır.

Konseyin organları ve genel itibarıyla çalışma sistemi Şekil 1'de gösterilmiştir.

**Şekil 1: Konseyin Organları ve Genel İtibarıyla Çalışma Sistemi**



## 1. Bakanlar Komitesi

**Genel Bilgiler:** Bakanlar Komitesi, 41 üye ülkenin dışişleri bakanları veya bunların daimi temsilcilerinden oluşur ve Konsey'in karar organıdır.

Bizzat bakanların yılda 2 kez olağan olarak bir araya geldiği Komitede Başkanlık 6 ayda bir değişir. Konsey nezdinde hükümetlerin daimi temsilcileri, bakanların temsilcileri olup bakanların yetkisine sahiptirler ve ayda en az 2, bazen daha çok kez toplanırlar. Bakanlar Komitesinin çalışma alanları; savunma dışında tüm uluslararası ortak sorunlar, Avrupa'daki işbirliğinin politik yönleri, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleriyle işbirliğinin geliştirilmesi, demokratik kurumların oluşturulması ile Avrupa'da ve diğer ülkelerde (Birleşmiş Milletler ve Kuzey-Güney hattı çerçevesinde) insan haklarının korunmasına ilişkin konulardır.

Avrupa Konseyinin program ve bütçesini belirlemek, Parlamenterler Meclisi, Uzman Bakanlar Konferansı ve AYBYK den gelen önerileri değerlendirmek Bakanlar Komitesinin görevidir. Komite ayrıca Avrupa'daki işbirliği ve ortak politik sorunların tartışıldığı daimi bir forum niteliğindedir.

Bakanlar Komitesinin kararları üye hükümetlere Avrupa konvansiyonları, dekorasyonlar, antlaşmalar, kararlar veya tavsiye kararları biçiminde aktarılır. Bunlardan "Kararlar" oybirliği ile kabul edilir ve daha çok yol göstericidirler. Ancak Komite kararları, ilgili dokümanların altına imza koyan ülkeler için bağlayıcı nitelik taşır.

**Çalışma Sistemi:** Bakanlar Komitesinin çalışma sistemi belli kurallar çerçevesinde oluşturulan " Komite Sistemi" şeklindedir. Her komitenin görevi , kapsamı, yetki alanı, teşkili ve süresi belirlenmiştir. Bazen komitelere ortaya çıkan yeni problemler nedeniyle geçici yetkiler de verilebilmektedir.

Farklı yapılarda Komiteler mevcuttur. Ancak içlerinde en önemlileri "Yönlendirme Komiteleri"dir (Steering Committees). Bunlar belli bir program süresince, belli bir çalışma alanında ve belli yürütme yetkilerine sahip olarak kurulurlar. Her üye ülkeden katılan bir veya iki üst düzey memurdan oluşurlar.

Yönlendirme Komiteleri, Bakanlar Komitesinin kontrolünde olmak kaydıyla belirli konularla ilgili olarak kendilerine bağlı alt komiteler oluştururlar. Bu komitelerin sayısı Konseyin ele aldığı konulara paralel olarak çoğalmaktadır.

Avrupa Konseyi'nin karar organı olan Bakanlar Komitesi bünyesinde kurulan ve 41 üye ülkenin Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlarının üst düzey bir görevli tarafından temsil edildiği Yerel ve Bölgesel Demokrasi Yönlendirme Komitesi'ne (CDLR), İçişleri Bakanlığını temsilen bir üye katılmaktadır. 1999 yılı başından beri Yönlendirme Komitesinin tarafsız başkanlığına Türk temsilcisi seçildiğinden, toplantılarda Bakanlığımız ikinci bir görevli tarafından temsil edilmektedir. CDLR; Ba-



kanlar Komitesinin kararları doğrultusunda ve bakanlar adına, yerel ve bölgesel demokrasi alanındaki bütün çalışmaları başlatır, uzman komiteleri kurar, bu komitelere raporlar hazırlatarak kabul eder ve Bakanlar Komitesi'nin onayına sunar.

## 2. Parlamenterler Asamblesi

Genel Bilgiler: 41 üye ülke parlamenterlerinin temsilcilerinden oluşan Konsey yasama organıdır. Her delegasyonun ülke nüfusuna göre 2-18 arasında değişen üye ile katıldığı ve kendi ülkesindeki coğrafi ve politik parti dengesini de Konseye yansıttığı Asamble, tüm yılda 4 kez, halka açık olarak toplanır. 40 ülkeden toplam 291 asıl, 291 yedek üyesi vardır.

Bu arada çok karıştırılan bir kavram, Parlamenterler Asamblesi ve Avrupa Parlamentosu olmaktadır. Parlamenterler Asamblesi, Avrupa Konseyinin 41 üye ülkesinin seçilmiş milletvekillerinin kendi içinden seçilen delegasyonlarının oluşturduğu 291 üyeden ibaretken; Avrupa Parlamentosu, Avrupa Topluluğunun 15 üye ülkesinden, doğrudan bu parlamento için yapılan seçimlerle seçilen 626 temsilciden oluşur.

Konseye üye ülkeler ve parlamenter sayıları aşağıda gösterilmiştir:

### ÜYE ÜLKELER VE TEMSİLCİ SAYILARI

|                 |    |             |    |
|-----------------|----|-------------|----|
| ARNAVUTLUK      | 4  | LUKSEMBURG  | 3  |
| ANDORA          | 2  | MALTA       | 3  |
| AVUSTURYA       | 6  | MOLDOVA     | 5  |
| BELÇİKA         | 7  | HOLLANDA    | 7  |
| BULGARİSTAN     | 6  | NORVEÇ      | 5  |
| KIBRIS(RUM)     | 3  | POLONYA     | 12 |
| ÇEK CUMHURİYETİ | 7  | PORTEKİZ    | 7  |
| DANİMARKA       | 5  | ROMANYA     | 10 |
| ESTONYA         | 3  | SAN MARİNO  | 2  |
| FİLANDİYA       | 5  | SLOVAKYA    | 5  |
| FRANSA          | 18 | SLOVENYA    | 3  |
| GÜRCİSTAN       | 5  | ALMANYA     | 18 |
| İSPANYA         | 12 | YUNASİTAN   | 7  |
| İSVEÇ           | 6  | MACARİSTAN  | 7  |
| İSVİÇRE         | 6  | İZLANDA     | 3  |
| MAKEDONYA       | 3  | İRLANDA     | 4  |
| TÜRKİYE         | 12 | İTALYA      | 18 |
| İNGİLTERE       | 18 | LETONYA     | 3  |
| UKRAYNA         | 12 | LİHTENSTAYN | 2  |
| RUSYA           | 18 | LİTVANYA    | 4  |
| HIRVATİSTAN     | 5  |             |    |

**Çalışma Sistemi ve Çalışma Alanları:**Parlamente Meclisi, modern toplum hayatının güncel ve muhtemel sorunları ile uluslararası politik konuları gündemine alarak tartışır ve Bakanlar Komitesine kararlar sunar.

Öte yandan, Parlamento Meclisinde Orta ve Doğu Avrupa'da çoğulcu demokrasileri özendirmek ve bu ülkeleri tam üyeliğe hazırlamak amacıyla, bu ülke parlamentolarının olağan oturumları ve davetli oldukları toplantıları izleyebilecekleri bir "özel davetli statüsü" mevcuttur. Bu çabalar ülkelerin Konsey'e tam üye olmadan önce demokratikleşme süreçlerine bir katkı anlamını taşır.

Meclis çalışmaları, uzman komitelerce; politik ilişkiler, hukuki sorunlar ve insan hakları, sosyal, sağlık ve aile sorunları, eğitim ve kültür, çevre, bölge planlaması ve yerel yönetimler, bilim ve teknoloji, tarım, ekonomik ilişkiler ve kalkınma, üye olmayan ülkelerle ilişkiler, göçmen ve mülteciler, halk ve parlamento ile ilişkiler gibi konularda hazırlanan raporlar üzerinde olmaktadır. Ayrıca her toplantı gündeminde, uluslararası konuları içeren kapsamlı bir tartışma yer almakta ve tüm dünyadan önde gelen politikacılar bu tartışmalara katılmaktadır. Meclis OECD, Avrupa Uzak Ajansı ve Birleşmiş Milletlerin diğer uzman ajanslarıyla ortak toplantılar da düzenlemektedir. Bunun yanı sıra birçok sivil toplum kuruluşu temsilcisi, toplantı ve komitelerde gözlemci olarak bulunabilmektedirler. Meclis tarafından benimsenen çalışmalar Bakanlar Komitesine, hükümetlere, parlamentolara ve hatta siyasi partilere yol gösterici olmaktadır.

### **3. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (AYBYK)**

**Genel Bilgiler:** Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Avrupa Konseyi'nin yerel ve bölgesel yönetimlerini temsil eden danışman organıdır.

İlk kez Ocak 1957'de "istişari" düzeyde bir araya gelen AYBYK Ocak 1960'da yaptığı toplantısında kuruluş esas ve yetkilerini belirleyen Anayasa'yı kabul etmiş, Bakanlar Komitesinin de onayıyla 1961'den bu yana daimi bir statü kazanmıştır. 1974'e kadar 2 yılda bir toplanan konferans, 1975'den bu yana Anayasasında yapılan değişikliklerle her yıl toplanmaya başlamıştır.

1994'e kadar "Daimi Konferans" statüsü devam eden AYBYK, 1994'de Bakanlar Komitesinde alınan bir kararla Kongre'ye dönüşmüştür. Genelde toplantıları üç gün devam eden AYBYK, bu günlerde Bakanlar Komitesine gönderilecek kararları görüşerek kabul eder. Önce Parlamento Meclisinin görüşüne gönderilen kararlar daha sonra onay için Bakanlar Komitesine gider.

Parlamento Meclisi ile aynı sayıda üyeye sahip olan Kongre, toplam 41 ülkeden 291 asıl, 291 yedek üyeden oluşmakta ve yılda 1 kere toplanmaktadır. Ülkelerin bu Kongredeki sandalye dağılımı da, Parlamento Meclisi Asamblesindeki kadardır. Yalnızca seçilmiş yerel ve bölgesel temsilciler ya da doğrudan seçilmişlere kar-

şı sorumlu resmi görevlilerden oluşan delegelerin görev süreleri 2 yıllık dönemler halindedir.

**Kongrenin Amaçları:** AYBYK'nin ana amacı, yerel bölgesel idareleri Avrupa Birliği sürecine ve Avrupa Konseyi çalışmalarına katmak, yerel ve bölgesel demokrasiyi tesis edip işlerliğini artırmak ve özellikle Avrupa'daki bölgelerarası ve sınır bölgeleri arasındaki işbirliğini güçlendirmektir.

Kongrenin amaçları Avrupa Konseyi Anayasa'sının 1. maddesinde tanımlandığı biçimiyle şöyle özetlenebilir:

-Avrupa bütünlüğü ilkesinin uygulanabilmesinde yerel ve bölgesel yönetimlerin katılımının sağlanması,

- Yerel ve bölgesel özyönetimin sağlanması için Bakanlar Komitesi'ne öneriler sunulması,

- Yerel ve bölgesel yönetimler arasında işbirliğinin sağlanması,

- Konsey'in dış ilişkiler politikası kapsamında ve kendi sorumlulukları çerçevesinde yerel ve bölgesel yönetimlerin uluslararası kuruluşlarla ilişkiler kurması,

- Yerel ve bölgesel yönetimlerin, bir yandan kendi ulusal, demokratik kumrularıyla, diğer yandan Konsey'in üye ülkelerinin yerel ve bölgesel yönetimlerini temsil eden Avrupa kurumlarıyla yakın işbirliği içinde olabilmemesinin sağlanması.

**Organları ve Çalışma Sistemi:** Kongre, Yerel Yönetimler Odası ve Bölgesel Yönetimler Odası olarak adlandırılan iki "Oda"dan oluşmaktadır. Herbiri, başkan ve 6 başkan yardımcısından oluşan Büro'sunu iki yılda bir seçer. Ayrıca, Kongre Başkanı da 2 yılda bir ve sırayla her bir Odadan olmak üzere seçilir. Her iki Oda'nın Bürosu ve Kongrenin Başkanı birlikte, genel kurul hazırlıklarını ve her iki Oda'nın çalışmalarını koordine etmekten, bütçenin hazırlanması ve ödeneklerin ayrılmasından sorumlu olan Kongre Bürosunu oluştururlar.

Kongre ve iki Oda, çalışmaları daha verimli ve esnek kılabilmek için belirli konularda küçük "çalışma grupları" oluşturmuşlardır. Bu çalışma gruplarının görevleri, raporlar hazırlanması, konferanslar düzenlenmesi ve işbirliği projelerinin oluşturulup izlenmesidir.

**Çalışma Alanları:** En önemli ilkeleri, yerel yönetimler arasında dayanışma ve işbirliğini geliştirmek olan AYBYK, Yerel Yapılanmalar ve Finansmanları, Kültürel ve Sosyal İşler, Bölgesel Sorunlar ve Bölge Planlaması ile Çevre ve Kent Planlaması başlıkları altında toplanan dört Komite çerçevesinde çalışmalarını sürdürürken, 1989' daki 24. oturumunda Yürütme Komitesinden gelen çalışma alanlarının genişletilmesine ilişkin kararı kabul etmiştir. Buna göre AYBYK nin bugünkü çalışma alanları yerel demokrasilerden gençlik sorunlarına uzanan geniş bir yelpazedeki so-

runları kapsar hale gelmiştir. AYBYK nin bugüne dek yaptığı çalışmalardan en önemli birkaçı şöyledir;

1- Yerel özerklik konusunda gerekli anayasal ve hukuki düzenlemelere yol gösterici nitelikte; yetki, kontrol, finansman idaresi gibi yerel yönetimlerin demokratik işlerliği için gerekli olan ilkeler içeren Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı,

2- Ulusal sınır bölgelerinin her iki tarafındaki belediye ve bölge yönetimleri arasında işbirliğini öngören, sınırlarda bölgesel planlama, ekonomik kalkınma ve çevre korunması gibi model düzenlemeleri içeren Sınır Ötesi İşbirliği Sözleşmesi,

3- Yerel yönetimlere kirlilik, çevre, güvenlik, konut, tarihi mirasın korunması, vb. gibi yönetim konularında yol gösterici ipuçları içeren Avrupa Kentsel Şartı,

4- Yabancıların yaşadıkları ülkelerde yurttaşlık ve politik haklarını kullanabilmelerini düzenleyen Yabancıların Sosyal Yaşama Yerel Düzeyde Katılmaları Antlaşması,

5- Bölge ve azınlık dillerinin eğitim ve öğretimin yanı sıra, halk arasında yazılı ve sözlü olarak sosyal ve ekonomik içeriğiyle kullanılmasını özendirerek yaşatılmasını sağlamak için Avrupa Bölgesel ve Azınlık Diller Şartı,

6- Yerel ve bölgesel yöneticiler arasında, Avrupa düzeyinde işbirliğinin kurulmasını sağlayan ve yerel yönetimler idaresinde pratik yöntemler tanımlayan Avrupa Eğitim Organizasyonları Ağı,

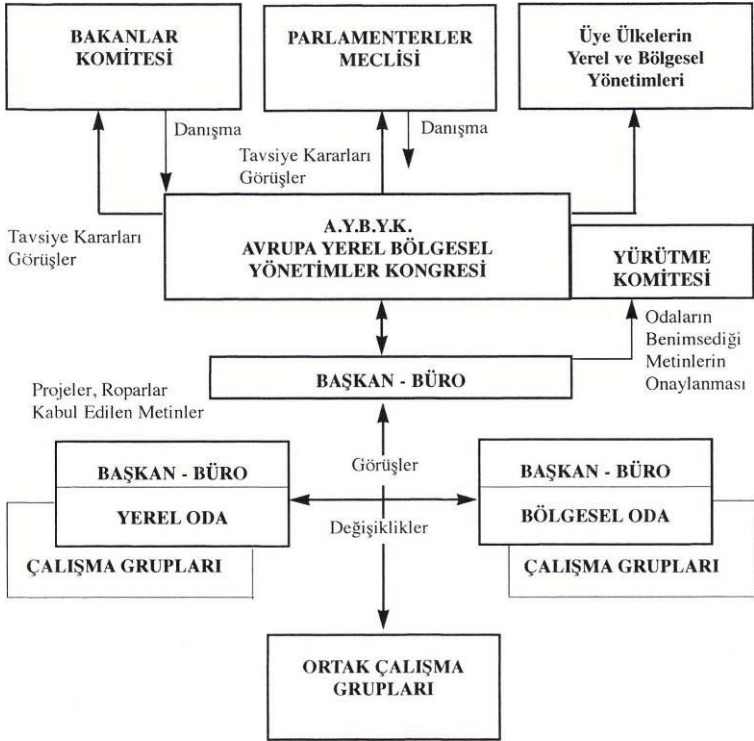
7- Özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin yerel ve bölgesel özyönetimlerini yeniden kurma süreçlerinin çeşitli alanlarında teknik ve hukuki yol gösterici nitelikteki LODE programı (Adını LOcal DEMocracy'den alır),

8- Gençleri yaşadıkları yerlerin sorunlarına karşı ilgili hale getirmek ve geleceğin yönetimlerine hazırlamak için Gençlerin Yerel ve Bölgesel İlişkilere Katılım Şartı,

9- AYBYK ayrıca, ırkçılık, ekzenofobi (ırk ve kültürün başka ırk ve kültürlerle karışması korkusu), antisemitizm ve hoşgörüsüzlüğe karşı eylem planına ve bu konudaki Avrupa Konseyi kampanyalarına katılmakta, Avrupa kültürünü yaymayı amaçlayan Prix Europa gibi yarışmaları da desteklemektedir.

Kongrenin organları ve çalışma sistemi Şekil 2’de görülmektedir.

**Şekil 2: AYBYK’nın Organları ve Çalışma Sistemleri**



## II- AVRUPA KONSEYİ 12. YEREL YÖNETİMLERDEN SORUMLU BAKANLAR KONFERANSI, İSTANBUL, 5-7 NİSAN 2000

### 1- Hazırlanış Süreci

Avrupa Konseyi, üye ülkeleri arasındaki işbirliğini geliştirmek ve çeşitli sorunların ayrıntılı olarak ele alınmasını sağlamak amacıyla, 1959'dan bu yana belirli konulardan sorumlu Bakanların katıldığı konferanslar düzenlemektedir.

10-11 Ekim 1996 tarihinde Lizbon’da yapılan 11. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı’na katılan bakanlar, Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanı’nın davetini kabul ederek, 12. Konferansın 7-8 Ekim 1999 tarihlerinde İstanbul’da yapılması kararını almışlardır. Konferansın konusu “Sosyal Hizmetlerin Sunulmasında Yerel Yönetimlerin Rolü” olarak belirlenmiştir. Daha sonra Konsey yetkililerinin girişimleri ve Dışişleri Bakanlığının onayı ile, “Güneydoğu Avrupa İstikrar Pakti’nin Yerel Demokrasi Bölümü” de Konferans programına dahil edilmiştir.

Lizbon’da alınan karar üzerine, ülkemizde toplanacak olan konferansla ilgili çalışmalar, Avrupa Konseyi, Dışişleri Bakanlığı ve Bakanlığımızca koordineli bir şekilde 1997 yılında başlatılmıştır. Ancak, bu çalışmalar yürütülürken, 17 Ağustos 1999 depremi meydana gelmiştir. Deprem toplantı üzerindeki muhtemel olumsuz etkileri göz önüne alınarak, Konsey yetkilileriyle varılan mutabakat sonucu Konferans ertelenmiştir.

Bu karar uyarınca, 12. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı, 5-7 Nisan 2000 tarihlerinde İstanbul Hotel Conrad International’da yapılmıştır.

Konferans’la ilgili hazırlıkları yürütmek ve koordinasyonu sağlamak üzere, İçişleri Bakanlığı Müsteşarı’nın başkanlığında Bakanlık yetkililerinden oluşan bir Bakanlık Yürütme Komitesi ile, İstanbul ilindeki çalışmaları gerçekleştirmek üzere bir vali yardımcısının başkanlığında, ilgili kurum ve kuruluş temsilcilerinden oluşan İstanbul Hazırlık ve Yürütme Komitesi kurulmuştur. Organizasyondan sorumlu Bakanlık mensupları ile İstanbul’daki yetkililer zaman zaman toplantılar yapmış, çalışmalar yerinde izlenerek gerekli koordinasyon sağlanmıştır.

Yukarıda değindiğimiz Yerel ve Bölgesel Demokrasi Yönlendirme Komitesi (CDLR), Konferansla ilgili olarak yapılan bütün faaliyetleri koordine etmiştir. Bu faaliyetler; Konferans programı, oturumlar, katılacak ülkeler, ülkelerin daveti ve Konferans yerinin seçimi gibi pek çok alanda gerçekleştirilmiştir. Konferans’ın ülkemizdeki her türlü hazırlık çalışması ise, Konsey’de yapılan çalışmalara paralel olarak Bakanlığımız Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından sürdürülmüştür.

Konferans’a ilişkin raporları hazırlamak üzere Avrupa Konseyi bünyesinde kurulan Uzmanlar Komitesi, konferansta tartışılacak olan raporu ve sonuç bildirisi taslağını sonuçlandırmıştır. Bu belgeler, üst komite olan Yerel ve Bölgesel Demokrasi Yönlendirme Komitesi (CDLR) tarafından kabul edilerek, Konsey’in karar organı olan Bakanlar Komitesi’ne sunulmuştur.

Konferansın düzenlenme sürecini başlatmak üzere, geçtiğimiz yıl Avrupa Konseyi ile Bakanlığımız arasında Konferans Protokolü hazırlanarak yürürlüğe konmuştur. Protokol; Konferans’ın yerleşim düzeninden ulaşım araçlarına, sağlık hizmetlerinden güvenliğe kadar 14 ana başlıktan oluşmakta ve yapılacak çalışmaları kayda bağlamaktaydı. Daha sonra İçişleri Bakanı Sayın Sadettin TANTAN tarafından im-

zalanen resmi davetiye, üye ülkelerin ilgili bakanlarına ve diğer katılımcılara iletmek üzere, Avrupa Konseyi Genel Sekreterime gönderilmiştir.

## **2-Konferans Notları**

5 Nisan 2000 tarihinde başlayan Konferans programına göre (Ek-1), birinci günde “Sosyal Hizmetlerin Sunulmasında Yerel Yönetimlerin Rolü” ana başlığı altında;

- Yerel sosyal hizmetlerin kalite ve etkinliğinin artırılması
- Sosyal dışlanmayla mücadelede yerel yönetimlerin rolü

Konulu oturumlar gerçekleştirilmiş ve “Yerel ve Sosyal Hizmetlerin Yürütülmesinde Yerel ve Bölgesel Yönetimlerin Rolü” adı altında bir karar alınmıştır. (Ek 2 - Karar 1)

İkinci gün ise Balkanlar’da barışın ve iyi komşuluk ilişkilerinin geliştirilmesini hedefleyen bir Avrupa girişimi olan Güneydoğu Avrupa İstikrar Pakti’nin yerel yönetimlerle ilgili bölümü ele alınmış ve “Güneydoğu Avrupa’da Yerel Demokrasi, Sınırları İşbirliği ve İstikrar” adını alan Konferansın 2. Kararı Bakanlar tarafından onaylanmıştır. (Ek 3- Karar 2)

Güneydoğu Avrupa’da istikrar ve iyi komşuluk süreci (diğer adıyla Royaumont Süreci), esasen Avrupa Birliği’nin ortak güvenlik ve dış politikası çerçevesinde 1993’te ortaya atılmış olduğu Avrupa İstikrar Pakti’nden ilham alan bir girişimdir. 14 Nisan 1999’da kabul edilen “Taslak Güneydoğu Avrupa İstikrar Pakti” metniyle birlikte bu süreç Avrupa Birliği ’nin resmi girişimi olarak benimsenmiştir. İstikrar Pakti çerçevesinde Avrupa Konseyi’ne “İyi Yönetim” konusunda yapılan çalışmaları destekleme görevi verilmiştir. Bu görevin en önemli unsurlarından biri, yerel demokrasinin, sınırötesi işbirliği ve yerel ortaklıkların geliştirilmesi faaliyetleridir.

Konferansta alınan 3. Karar ise, Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanların gelecek toplantısıyla ilgilidir. (EK 4 - Karar 3)

Konferans’a; Avrupa Konseyi’ne üye 41 ülkenin yerel yönetimlerden sorumlu Bakanları ya da Bakan Yardımcıları ve üçer kişilik delegasyonları, Gözlemci statüsüne sahip ülkelerden Azerbaycan temsilcileri, Parlamenteler Meclisi’nden iki temsilci, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi’nden iki temsilci, Avrupa Birliği temsilcisi, OECD temsilcisi ve çeşitli uluslararası örgütlerin temsilcileri katılmıştır.

Konferansın Başkanı seçilen ve bu sıfatla oturumları yöneten Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanı Sayın Sadettin TANTAN Konferans esnasında biri “Açış” (EK 5), biri “Konferans Konusunun Genel Tanıtım ve Sunuş” (Ek 6) ve bir de “Kapanış” (Ek 7) konuşması olmak üzere üç adet konuşma yapmıştır.

EK 1

**AVRUPA KONSEYİ BAKANLAR KONFERANSI  
İSTANBUL  
05-07 Nisan 2000  
KONFERANS PROGRAMI**

**Çarşamba, 5 Nisan 2000**

- Öğleden sonra** Bakanların ve delegelerin gelişi  
Hotel Conrad'da kayıt ve dosyaların dağıtılması
- 15.00- 17.30** Konferans hazırlıklarından sorumlu yetkililerin toplantısı  
(Hotel Conrad International, Yıldız Caddesi, Beşiktaş, 80700  
İstanbul)
- 20.00** Türkiye İçişleri Bakanı Sn. Sadettin TANTAN tarafından  
bakanlar, delegeler ve refakatçiler için verilecek gayriresmi  
resepsiyon

**Perşembe, 6 Nisan 2000**

- 8.45-9.00** Bakanların ve delegelerin Konferans salonuna gelişi (Hotel  
Conrad International)
- 9.00 - 9.30** **ACILIŞ OTURUMU**

**Türkiye İçişleri Bakanı Sn. Sadettin TANTAN'ın ve Avrupa Konseyi  
Genel Sekreter Yardımcısı Sn. Hans-Christian KRÜGER'in Konferans'ı  
açması**

Başkanın seçimi ve gündemin kabulü  
Avrupa Konseyi Genel Sekreter Yardımcısı Sn. Hans-  
Christian KRÜGER'in açış konuşması

Bakanlar Komitesi'ni tem sil en Avrupa Konseyi Nezdinde  
İsviçre Büyükelçisi Sn. Alfred RÜEGG'in konuşması



**I. KONU: YEREL SOSYAL HİZMETLER ALANINDA  
YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ**

9.30-10.00 Giriş

**Konferans konusunun genel tanıtımı**

Sn. Sadettin TANTAN, Türkiye İçişleri Bakanı YBYK raporunun sunulması

Sn. Markku ANDERSSON, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi

10.00 - 13.00

**1 inci Çalışma Oturumu**

**Yerel sosyal hizmetlerin kalite ve etkinliğinin artırılması**

**İngiltere Çevre, Ulaşım ve Bölgeler Bakanı Sn. Beverley HUGHES'ün konuşması**

**10.15- 11.00**

Tartışma

**11.00 - 11.20**

Kahve molası

**11.20- 13.00**

Tartışma

**13.00 - 15.00**

Avrupa Konseyi Genel Sekreter Yardımcısı Sn. Hans-Christian KRÜGER tarafından bakanlara ve delegasyon başkanlarına verilecek yemek  
Türkiye İçişleri Bakanlığı tarafından diğer delegelere verilecek yemek (Hotel Conrad International)

**15.00- 18.00**

**2 nci Çalışma Oturumu**

**Sosyal dışlanmayla mücadelede yerel yönetimlerin rolü**

**Almanya Northrhine-Westphalia İçişleri Bakanı Dr. Fritz BEHRENS'in konuşması**

**18.00 - 18.10**

Tartışma

Başkanlık tarafından tartışmaların sonuçlandırılması

**18.10-20.00**

Sonuç bildirisinin hazırlanmasından sorumlu yetkililerin toplantısı

**20.30**

Türkiye İçişleri Bakanı Sn. Sadettin TANTAN tarafından bakanlara, delegasyon başkanlarına ve diğer delegelere verilecek yemek

Cuma, 7 Nisan 2000

**II. KONU: GÜNEYDOĞU AVRUPA İSTİKRAR PAKTI NIN  
YEREL DEMOKRASİ BÖLÜMÜ: EYLEM PLANI**

**9.00 - 930**

Çalışma Oturumunun Açılması

**Türkiye Dışişleri Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı  
Büyükelçi Sn. Sencer ÖZSOY'un açış konuşması**

**Güneydoğu Avrupa İstikrar Pakti I. Çalışma Grubu  
Başkanı Dr. Panagiotis ROUMELIOTIS'in  
konuşması**

**"Güneydoğu Avrupa'da Yerel Demokrasi ve İstikrar"  
konulu Eylem Planı konusunda Avrupa Konseyi'nin  
rolü**

**Avrupa Konseyi Genel Sekreter Yardımcısı Sn. Hans-  
Chris- tian KRÜGER**

9.30- 10.40

**Katılımcıların katkıları**

10.40- 11.00

**Kahve molası**

11.00- 12.30

**Katılımcıların katkıları**

12.30- 14.30

**Türkiye İçişleri Bakanı Sn. Sadettin TANTAN  
tarafından bakanlara, delegasyon başkanlarına ve  
diğer delegelere verilecek yemek**

1430 - 1530

**SONUÇ BİLDİRİLERİNİN KABULÜ VE KONFE-  
RANS'IN KAPANIŞI**

**"Yerel Sosyal Hizmetler Alanında Yerel Yönetimlerin Rolü" konulu  
sonuç bildirisinin kabulü**

**"Güneydoğu Avrupa'da Yerel Demokrasi ve İstikrar" konulu sonuç  
bildirisinin kabulü**

13 üncü Konferans'ın tarihi, yeri ve konusu

Türkiye İçişleri Bakanı Sn. Sadettin TANTAN tarafından  
Konferansın kapanışı

**15.30 - 16.00**

Basın toplantısı

**17.00-1930**

Boğaz'da tekne turu

**20.30**

**Türkiye İçişleri Bakanı Sn. Sadettin TANTAN  
tarafından bakanlara, delegasyon başkanlarına ve  
diğer delegelere verilecek yemek**

## EK 2

**KARAR 1: “YEREL VE SOSYAL HİZMETLERİN YÜRÜTÜLMESİNDE YEREL VE BÖLGESEL YÖNETİMLERİN ROLÜ”**

İstanbul’da 6-7 Nisan 2000 tarihlerinde yapılan 12. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı ’na katılan Bakanlar;

a. Türk İçişleri Bakan Sn. Sadettin TANTAN’ın sunduğu genel rapor ile; İngiltere Çevre, Ulaşım ve Bölgeler Bakanı Sn. Beverly Hughes’un, Almanya Kuzey RenWestphalia İçişleri Bakanı Dr. Fritz BEHREN S’in ve Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi adına Sn. Markku ANDERSSON’ın raporlarını inceleyerek;

b. Sosyal faaliyetlerin, Avrupa toplumlarını milli, bölgesel ve yerel düzeyde birbirine bağlamada kilit rol oynadığına inanarak;

c. İnsanların sağlık, aile yardımı, sosyal konut, istihdam ve eğitim başta olmak üzere, yüksek kalitede hizmet almasını gerektğini düşünerek;

d. Sosyal hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde sunulması gereğine inanarak;

e. Sosyal dışlanma, ırkçılık ve yabancı düşmanlığı ile mücadelede yerel sosyal hizmetlerin önemli bir faktör olduğunun bilincinde olarak;

f. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 4.3. maddesinin, “Kamu görevleri genel olarak vatandaşa en yakın birimler tarafından yerine getirilir. Görevin başka bir birime bırakılması, hizmetin niteliği ile etkinlik ve ekonominin gereklerine bağlıdır.” hükmünü amir olduğunu kaydederek;

**AŞAĞIDAKİ HUSUSLARI KABUL EDERLER:**

1. Sosyal hizmetlerin sunulması toplumun ihtiyaç ve beklentilerine cevap vermeli, kamu birimleri de sorumlu oldukları hizmetlerin yürütülmesi için en uygun yolu seçerken, ilgili insanlara özel önem vermelidirler.

2. Günümüz toplumunda, özellikle yeni dünya ekonomisinden kaynaklanan sebeplerle, vatandaşların beklentileri ve şartları hızla değişmekte, bu ise, verilen hizmetleri ve yetkilerin dağılım esaslarını yeniden gözden geçirmeleri konusunda birimleri zorlamaktadır.

3. Sosyal hizmetlerin insanlara yakınlığı önemli bir husustur ve yerel ve bölgesel yönetimler bu hizmetlerin sunulmasında önemli bir yere sahiptir. Dolayısıyla, yüksek seviyede bir yerleşmeye ve yerel ve bölgesel yönetimlerin bu hizmetlerin yürütülmesinde aktif rol oynamasına ihtiyaç vardır.

4. Diğer alanlarda olduğu gibi, sosyal hizmetler alanında yerleşme; vatandaşların yararını öngören politikaların bütünlük halinde uygulanması, gerekli koor-

dinasyon ve bölgeler arasında dayanışma prensipleri ile uyumlu olmalıdır.

5. Mümkün ve arzulanan seviyede yerelleşme; ülkenin mülki bölünüş şekline, yerel ve bölgesel yönetimlerin büyüklüğüne, söz konusu hizmetlerin türü, önemi ve bölgesel ağırlığına ve yerel ve bölgesel yönetimlerin kendilerine verilen görevleri yerine getirme kapasitesine bağlıdır.

6. -Yerel sosyal hizmetlerin kalite ve etkinliğinin artırılması ile,

-Kamu birimleri arasında işbirliği ve koordinasyon; kamu birimleri, özel sektör ve gönüllüler arasında da ortak çalışma için uygun mekanizmaların kurulması gereklidir.

### **BU KARAR'A EKLİ PRENSİPLERİ KOYAR VE AVRUPA KONSEYİ BAKANLAR KOMİTESİ'NE:**

I. Bu Karar'ı üye devletlerin dikkatine sunmalarını, konulan prensipleri uygulamaya davet etmelerini ve yerel ve bölgesel yönetimlere bunların uygulanmasında yardımcı olmalarını;

II. Yerel hizmetlerin ve yerel ve bölgesel düzeyde demokratik vatandaşlığın geliştirilmesi konusunda CDLR'a çalışmalarına devam etmesi talimatını vermelerini; bu amaçla aşağıdaki hususları dikkate almalarını:

i) Yerel sosyal hizmetlerde kalite ve etkinliğin artırılması için gerekli düzenlemeler (özellikle iyi uygulamalara dikkat çekilmesi ve amaç, standart ve göstergelerin oluşturulması; istişarenin ve halk katılımının artırılması gibi)

ii) Yerel düzeyde yeni yönetim teknikleri

iii) Yeni iletişim yöntemleri ve araçları da dikkate alınarak, yerel ve bölgesel düzeyde katılımcı demokrasinin ve seçilmiş temsilcilerle vatandaşlar arasındaki diyalogun geliştirilmesine özel önem vermelerini;

**TAVSİYE EDERLER.**

EK

**I) Sosyal hizmetler alanında, farklı seviyedeki yönetimlerin rol ve sorumlulukları ile ilgili prensipler:**

1. Sosyal hizmetler alanında farklı seviyedeki yönetimlerin sorumluluklarının net bir ayrım ve bu düzeyler arasında dengeli bir görev dağılımının yapılması gerekmektedir.

2. Her yönetim düzeyinin rolünün tanımı, aşağıdaki gereksinimler dikkate alınarak yapılmalıdır ;

- Hizmetlerin kullanıcılara yakınlığı
- Hizmeti sağlamakla sorumlu otoritenin bunu ihtiyaçlara ve koşullara uyarlama yeteneği

- Hizmetlerin sunulmasında kalite, etkinlik, verimlilik ve ekonomi
- Kamu birimlerinin faaliyetlerinin birbirini tamamlaması

3. Yetkilerin dağılımı net olmalı, her yönetim düzeyinin sorumlulukları uygun şekilde tanımlanmalı ve taraflarca anlaşılabilir ve kabul edilebilir olmalıdır. Yerel ve bölgesel yönetimlerin sorumlulukları tanımlanırken, hizmetleri sağlamakla sorumlu hiçbir otoritenin bulunmadığı durumlara yol açan yetki boşluklarından ve gereksiz harcamalarla sonuçlanan mükerrer yetkilendirmelerden kaçınmak gerekmektedir.

4. Devletin veya uygun yerlerde bölgelerin, bütün vatandaşların kaliteli hizmetlere erişebilmesini sağlama sorumluluğu vardır ve bu yüzden genel planlama, koordinasyon ve denetleme alanlarında belli yetkileri olmalıdır.

5. Yerel ve bölgesel yönetimler, ulusal politikayla uyumlu ve uygulanabilir olduğu durumlarda, sosyal hizmetlerin doğrudan veya diğer kurumlar la ortaklaşa sağlanmasında önemli role sahip olmalıdır. Yerel yönetimlere, sorumluluk alanlarında hizmetleri sağlamaları için yeterli derecede inisiyatif tanınmalıdır.

6. Yerel ve bölgesel yönetimlere yetki devredilmesi halinde, bu yönetimlerin, otoritelerin kendilerine verilen görevleri yerine getirmeleri için gerekli finansal ve diğer kaynaklar sağlanmalıdır.

**II) Yerel sosyal hizmetlerin kalite ve etkinliğinin artırılmasıyla ilgili prensipler:**

1 .Yerel ve bölgesel yönetimler sorumlu oldukları sosyal hizmetlerin kalite ve etkinliğinin sürekli olarak artırılmasını amaç edinmelidirler. Yerel ve bölgesel otoritelerin faaliyet gösterdikleri yasal ve idari çerçeve bu amacı gerçekleştirmeye uygun olarak düzenlenmelidir.

2. Hizmet sunumunun sürekli gelişimi için becerikli ve motive edilmiş personel ön koşuldur. Bu yüzden hükümetin istihdam ve eğitim politikası bu amaca yönelik olmalıdır.

3. Etkin ve gelişmiş performans yönetimi bir gerekliliktir. Bunu başarmak için düzenli ve toplumsal performans değerlendirmesi güçlü bir araçtır. Böyle bir değerlendirmeyi sağlamak için hem varolan hizmetler üzerinde, hem de insanların ihtiyaçları konusunda yeterli bilgi ağının kurulması ve farklı birimler arasında yeterli bilgi alış-verişinin sağlanması gereklidir.

4. Etkili performans yönetimi, hizmetlerin aşağıdaki temel prensiplere göre yapılacak düzenli bir kontrolü de gerektirir:

- Hizmetin niçin, nasıl ve kim tarafından sağlandığının sorgulanması;
- Hizmetten yararlananların ve potansiyel sağlayıcıların görüşlerini de dikkate alarak, belirli göstergeler ışığında, mukayeseli performans ölçümünün yapılması;
- Yeni performans hedefleri düzenlerken yerel vergi mükelleflerine, hizmet kullanıcılarına, ortaklara ve daha geniş iş çevrelerine danışılması;
- Uygun durumlarda, etkin ve verimli hizmet sunulmasını güvence altına almak için adil ve açık rekabet kurallarının uygulanması.

5. Hizmetlerin yürütülmesinde esnek düzenlemeler olmalıdır. Böylece, hizmetlerin sunulma yönteminde ve hizmetleri sunanlar konusunda -ister kamu, ister özel sektör veya gönüllüler olsun- çeşitlilik olacaktır.

### **III. Kamu birimleri arasında ve Devlet, özel sektör ve gönüllüler arasındaki koordinasyon ve işbirliği ile ilgili prensipler:**

1. Yerel ve bölgesel yönetimler, sorumlu oldukları sosyal hizmetleri yerine getirebilmek için birlikte çalışabilmelidir. Bir birimin büyüklüğü ya da finansal kapasitesi, sözkonusu olan hizmetin boyutu ve maliyetine göre sınırlı olması gibi durumlarda, bazen, yerel ve bölgesel yönetimlerin etkin hizmet sağlamak için ortak çalışmaları gereklidir.

2. Kamınla izin verilmiş işbirliği biçimleri, birimlerin bunları özel ihtiyaç ve amaçlarına ayarlayabilmelerine imkan verecek esneklikte olmalıdır.

3. Kamu birimleri, açıkça tanımlanmış işbirliği yöntemlerini kullanmadıkları zaman, sosyal hizmetlerin etkili koordinasyonundan emin olmalıdırlar. Böyle bir koordinasyon, hem aynı hizmet sunan kurumlarda, hem de birbiriyle kesişen hizmetler sunanlar için daha önce lağvedilmiş olan kurumlardan yeniden kurulmasını önlediği, belirli hizmetlerin sağlanmasında dış etkilerin gözüniine alınmasını sağladığı ve

en iyi uygulamaları teşvik ettiği için kaçınılmazdır.

4. Devlet veya bölgeler, maliyeti birlikte karşılama sistemleri kullanabilirler ve finansal katkıyı uygun olduğu yerlerde etkili işbirliği ve koordinasyonla bütünleştirebilirler.

5. Koordinasyon amacıyla kullanılan mekanizmaların da yerel ve bölgesel yönetimlere verilen özerklikle paralellik göstermesi gerekir. Kurumlararası diyalog mekanizması; planlama, programlama ve sosyal hizmet politikalarının uygulanmasında daha iyi bir koordinasyon alanı sağlar. Bu devletin (ya da bölgenin) karar verme gücünü ve stratejik rolünü veya yerel ve bölgesel yönetimlerin özerkliğini kısıtlamaz.

6. Sosyal hizmetlerin sağlanmasında özel ve gönüllü sektörlerin katılımı çok değerlidir ve memnuniyetle karşılanmalıdır. Bu toplumsal otoritelerin sorumluluklarını vatandaşlara devrettiği anlamına gelmez, aksine sivil toplumun itici güçlerine hakettikleri rolü vermektir.

7. Böyle bir katılımın yasal çerçevesi, ortaklıkları ve modern iyileştirme metodlarını kolaylaştırmalı ve bilgi teknolojisinin ilerlemesine izin verir nitelikte olmalıdır.

8. Vatandaşların korunması için gerekli hallerde, (a) özel sektörün yerel sosyal hizmetleri sağlarken yerine getirmesi gereken zorunluluklar ve (b) bu zorunluluklara uyulup uyulmadığının yerel otoritelerce denetlenmesi, hukuk sistemi içerisinde belirlenmiş olmalıdır.

9. Kamu birimleri ve özel sektör arasındaki ortaklık düzenlemeleri, kamu birimleri tarafından sağlanan hizmetleri bütünleyici olabilir. Hukuk kuralları çerçevesinde, yerel ve bölgesel yönetimler, sosyal hizmetleri özelleştirebilme imkanına sahip olmalıdırlar. Devlet ve özel sektör arasında seçim yaparken toplum refahı ile harcanan paradan elde edilecek değer arasındaki denge iyi ayarlanmalıdır.

10. Hizmetler devredilse bile, devreden birimin politik ve hukuki denetlenebilirliği korunmalıdır. Hizmeti sağlamakla sorumlu özel sektöre verilen aktivitelerin sonuçlarını ölçmek, incelemek ve değerlendirmek için etkili bir mekanizma kurulmalıdır. Bu işin devlet sektörüne olan maliyeti ve herhangi bir finansal katkı gerekip gerekmediği önceden belirlenmelidir.

#### **IV. Sosyal dışlanmayla mücadelede yerel sosyal hizmetlerin rolünün artırılmasıyla ilgili prensipler:**

I. Ulusal, bölgesel ve yerel düzeydeki sosyal politikaların tanımlanması ve uygulanması,- kişilerin özel durumlarına uygun hizmetler sunmak için bireyleri (ve ihtiyaçlarını) gözününe alan kapsamlı ve entegre bir yaklaşım temeline oturtulmalıdır.

2. Özel ihtiyaçlara ilişkin olarak, bir yerdeki biitiin sakinlere, belirli asgari sosyal hizmetler sunulmalıdır. Yerel sosyal hizmetlerin seviyesi uluslararası ve Avrupa yasal normlarının gereklerine uygun olmalıdır. Sadece bölgesel yönetimler değil, yerel yönetimler de topluma sağlanan sosyal hizmetlerin düzeyinin tanımlanmasında rol oynamalıdır.

3. Sosyal hizmetten yararlananların finanse ettiği giderlerle, vergiden karşılanan giderler arasında adil bir denge olmalıdır. Bir başka deyişle, kişisel sorumluluk ilkesi ve dayanışma ilkesi arasında. Bu iki ilke çelişkili değildir ve bunların birbirlerine göre önemi şartlara ve istenen sonuçlara göre değişmektedir.

4. Vatandaşlar yerel düzeydeki sosyal hizmetler hakkında (kullanıcı hakları, hizmetlerin amacı ve veriliş, /inansal kaynaklar, sonuçlar, denetleme mekanizması, vs.) kolay bilgi sahibi olabilmelidirler ve hizmetlerin geliştirilmesi, yönetimi ve sunulması hakkında karar verme sürecine uygun bir oranda katılmalıdırlar.



## EK 3

**KARAR 2: “GÜNEYDOĞU AVRUPA’DA YEREL DEMOKRASİ, SINIR ÖTESİ İŞBİRLİĞİ VE İSTİKRAR”**

**İstanbul’da 5-7 Nisan 2000 tarihlerinde yapılan 12. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı’na katılan Bakanlar;**

Hükümetler, parlamentolar, yerel ve bölgesel yönetimler, hükümetlerarası kuruluşlar, ulusal ve uluslararası sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin katılımıyla 23-24 Şubat 2000 tarihlerinde Bükreş ’te yapılan “Güneydoğu Avrupa ’da Yerelleşme, Demokrasi ve İstikrar” konulu forumun sonuçlarını dikkate alarak;

Bükreş Forumu’nda, “Demokratikleşme ve İnsan Hakları” konulu 1. Çalışma Masası ile oluşturulan iyi yönetim alanındaki Eylem Planı ’nı destekleme görevi verilen Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan “Güneydoğu Avrupa’da Demokrasi ve İstikrar Eylem Planı”nın hazırlandığını ve Forum’un sonuç bildirisinin, Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanları Eylem Planı ’nın hayata geçirilmesi için gerekli somut siyasi desteklerini vermeye davet ettiğini kaydederek;

Demokratik bir yapılanma için, demokratik prensiplerin vatandaşa en yakıti seviyede gerçekleşmesi konusuna olan inançlarını ifade eder;

Güneydoğu Avrupa ’da demokratik istikrarın temin edilmesine duyulan ihtiyacı ve bunun sağlanmasında, yerel yönetimler arasındaki sınırötesi işbirliğinin ve yerel ve bölgesel demokrasinin önemli bir rol oynayabileceği rolü kabul eder;

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Madrid Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi’teki ilke ve standartların, yerel demokrasi ve yararlı sınıırötesi ilişkileri geliştirmenin önemli esasları olduğunu düşünerek;

Güneydoğu Avrupa ’da yerel demokrasi ve sınırötesi işbirliğinin güçlendirilmesi çabalarının bütüncül bir anlayışla ve uzun dönemi kapsayan bir planlamayla, Eylem Planı ile belirlenen aşağıdaki yedi stratejik amaçla uyum halinde olmasının önemini vurgular:

1. Yerel demokrasinin güçlendirilmesi için gerekli siyasi desteğin sağlanması
2. Yerinden yönetim için makul bir yasal çerçevenin geliştirilmesi
3. Yerel düzeyde kurumsal kapasitenin ve sorumlu liderlik anlayışının geliştirilmesi
4. Yerel düzeyde mali yönetimin ve hizmet yürütümünün güçlendirilmesi
5. Yerel düzeyde demokratik vatandaşlığın ve kültürler arası diyalogun geliştirilmesi
6. Yerleşim birimleri ve bölgeler arasındaki ortaklıgı teşvik edilmesi

#### 7. Sınırötesi işbirliğinin sağlanması.

Yerel toplumların birlik ve dayanışmasının güçlendirilmesi sürecine sivil toplumun da dahil edilmesine ve bölgede yeni bir idari kültürün oluşturulmasına olan ihtiyacı tanır;

Eylem Planı'nın amaçlarına siyasi desteklerini verir;

Brüksel'de 29-30 Mart 2000 tarihlerinde yapılan İstikrar Paketi'nin Finansmanı Konferansı'nda 2,4 milyar Eurodan fazla bir kaynağın ayrıldığını memnuniyetle karşılar ve Nisan'da yapılacak olan Katkıda Bulunacak Ülkeler Toplantısı'nın sonuçlarını dikkatle bekler, ayrıca, özellikle henüz tahsisi yapılmamış parasal katkıların kullanılarak, iyi Yönetim Alanındaki Eylem Planı ile ortaya konan öncelikli ve hemen başlayabilecek projelerinin finanse edilmesi gereğinin altını çizer;

Eylem Planı'nın hedeflerine ulaşması için, bölge ülkelerinin ilgili bütün birimlerinin kararlılığının ve işbirliğinin gerektiğini bildirir;

Eylem Planı'nın hedeflerine ulaşması için, kendi ülkelerindeki en müsait araçlar, imkanlar ve bilgi birikimi ile katkıda bulunmaya hazır olduklarını ifade eder;

İyi Yönetim Alanındaki Eylem Planı'nı destekleme görevi verilen Avrupa Konseyi'ni, yaptığı çalışmalardan dolayı kutlar ve İstikrar Paketi'nin Eylem Planı içerisinde sunulan "Avrupa Konseyi'nin Önerdiği Program" şeklindeki katkısını memnuniyetle karşılarlar.

**EK 4****KARAR 3**

İstanbul’da 6-7 Nisan 2000 tarihlerinde yapılan 12. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı ’na katılan Bakanlar;

Misafirperverliğinden ve Konferans’ın mükemmel organizasyonundan dolayı Türk Hükümeti’ne ve özellikle İçişleri Bakanı Sn. Sadettin TANTAN’a TEŞEKKÜR EDER;

Finlandiya Bakanı’nın, 13 üncü Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı’nın 2002 yılında Finlandiya’da “Bölgesel Yönetimlerde Farklı Uygulama Yöntemleri” konusunda gerçekleştirilmesi yönündeki davetini memnuniyetle KABUL EDERLER.

EK 5

**İÇİŞLERİ BAKANI SAYIN SADETTİN TANTAN'IN AVRUPA  
KONSEYİ 12. YEREL YÖNETİMLERDEN SORUMLU BAKANLAR  
KONFERANSINI AÇIŞ KONUŞMASI  
İSTANBUL, 5-7 Nisan 2000**

**Değerli Meslektaşlarım,  
Saygıdeğer Hanımefendiler ve Beyefendiler,**

Hepinize hoşgeldiniz derken, sizleri Avrupa ve Asya kıtalarının birleştiği bu tarihi kentte ağırlamaktan büyük memnuniyet duyduğumu ifade etmek isterim. Katılımın bu denli geniş çapta ve üst düzeyde gerçekleşmesinin, ortak Avrupa bilincinin oluşmasına önemli katkı sağlayacağı yönündeki inancımı da takdirlerinize sunarım.

Hatırlanacağı üzere, 10-11 Ekim 1996 tarihlerinde Lizbon'da yapılan 11. Konferansın sonunda 12. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansının 7-8 Ekim 1999 tarihlerinde İstanbul'da yapılması kararlaştırılmıştı. Ancak, 17 Ağustos 1999 tarihinde ülkemizin bu bölgesinde meydana gelen deprem felaketi nedeniyle Konferans'ın 5-7 Nisan 2000 tarihine ertelenmesi zarureti doğmuştur.

Bu vesileyle, ülkemizin yaşadığı bu büyük felaket dolayısıyla yardımlarını esirgemeyen devletlerinize, sizlerin şahsında şükranlarımı sunmak istiyorum. Yapılan bu yardımlar, depremden etkilenen insanların yaralarının sarılması ve acılarının din- dirilmesinin yanısıra, farklı milletlere mensup insanların dayanışmasına da güzel bir örnek teşkil etmiştir.

Lizbon toplantısının sonunda bu Konferans'ın konusu "sosyal hizmetlerin sunulmasında yerel yönetimlerin rolü" olarak belirlenmişti. 12 Ocak 2000 tarihinde yapılan Avrupa Konseyi Delegeler Komitesi toplantısında, bu ilk konuya ilave olarak, Güneydoğu Avrupa İstikrar Pakti'nin Yerel Demokrasi Bölümünün de Konferans gündemine dahil edilmesi kararı alınmıştır.

Konferans hazırlıkları, 1998 yılında başlamıştır. Hazırlıkları yürütmekle görevlendirilenler tarafından kurulan Uzmanlar Komitesi, yerel sosyal hizmetler konusunda çalışmalarına başlamıştır. Bir dizi toplantıların sonunda Komite, üye ülkelerden alınan bilgileri de kullanarak, raporunu tamamlamıştır.

Yerel ve Bölgesel Demokrasi Yönlendirme Komitesi tarafından kabul edilip Bakanlar Komitesi'ne sunulan bu rapor, Konferans'ın birinci konusuna esas teşkil edecek bilgi altyapısını oluşturmaktadır.

Biraz sonra yapacağım sunuş konuşmasının ana hatlarını da belirleyen bu raporun hazırlanmasında emeği geçenlere teşekkürlerimi sunuyorum.

Öte yandan, geride bıraktığımız iki yıl içerisinde Türkiye’de bu Konferans’ta incelenecek konularla ilgili olarak çeşitli çalışmalar yapılmıştır. İçişleri Bakanlığı’nın; çeşitli kamu kurumları, yerel yönetimler ve sivil toplum örgütlerinin de katkısıyla toplantılar düzenlediğini ve sosyal hizmetlerle ilgili farklı görüşlerin dile getirilmesine öncülük ettiğini özellikle vurgulamak isterim.

### **Değerli Meslektaşlarım, Değerli Katılımcılar,**

**Yapılan bu çalışmalar doğrultusunda Konferans’ın genel çerçevesini çizecek olursak;**

**Birinci konu,** “yerel hizmetlerin sunulmasında yerel yönetimlerin rolü”dür. Konunun başlangıç noktası olan “sosyal hizmetler” kavramı, vatandaşların mutluluk ve refahı ile toplumun sosyal açıdan gelişmesi için gerekli olan çeşitli hizmetleri ifade etmektedir.

Konferans’ta “sosyal hizmetler” kavramından dört hizmet kategorisi anlaşılacaktır:

- Sağlık hizmetleri,
- Aile yardımı ve kişisel yardım,
- Sosyal konut,
- İstihdam.

**İkinci konu** ise Güneydoğu Avrupa İstikrar Paketi’nin Yerel Demokrasi Bölümü’dür. İstikrar Paketi çerçevesinde Avrupa Konseyi’ne “İyi Yönetim” konusunda yapılan çalışmaları destekleme görevi verilmiştir. Bu görevin en önemli unsurlarından biri, yerel demokrasinin, sınırötesi işbirliği ve yerel ortaklıkların geliştirilmesi faaliyetleridir.

Bu faaliyetler sırasında, hem yerel yönetimler arasında işbirliği imkanları doğmakta, hem de çok farklı konularda raporlar ve tavsiye kararları hazırlanmaktadır. Bütün bunlar, özellikle yerel yönetimler alanında reform yapmak isteyen ülkeler için önemli bilgi kaynakları niteliğindedir.

Balkanlarla tarihi, insani ve kültürel bağları olan ve bölge ülkeleriyle ikili ve çok taraflı platformlarda etkin işbirliğini sürdüren Türkiye açısından, bölgenin kalıcı bir istikrara kavuşması büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle Türkiye’nin, Balkanlarda istikrarın kalıcı kılınarak demokrasinin yerleştirilmesini, bölge ülkelerinin ekonomik açıdan yeniden yapılanmasını ve güvenlik gereksinimlerinin karşılanmasını amaçlayan İstikrar Paketi’ni desteklediğini ifade etmek isterim.

**Değerli Meslektaşlarım,**

**Değerli Katılımcılar,**

Öylesine önemli iki konuyu gündeminde birleştiren bu Konferans'ta, bazı hedeflere ulaşılması beklenmektedir.

**Yerel sosyal hizmetlerle ilgili olarak amaç,** yerel düzeyde sosyal koruma hedeflerine ulaşılmasını sağlayacak belirli hizmetlerin yürütülmesinde, yerel ve bölgesel yönetimlerin oynadığı rolü incelemektir. Bu, “hizmette yerellik” ilkesinin bu alandaki uygulaması olarak da kabul edilebilir. Bu ilkenin doğal sonucu, hem yerelleşme, hem de bu hizmetlerin sunulmasında etkinliğin sağlanmasıdır.

Dolayısıyla, iki temel konu ortaya çıkmaktadır: Yerelleşme ve etkinlik.

**Yerelleşme,** çeşitli yönetim kademelerinde sorumlulukların nasıl dağıldığını belirler; sosyal hizmetlerin yerine getirilmesinde yerel ve bölgesel yönetimlerin ve aynı zamanda özel sektörün katkısını da ifade eder.

Sorumlulukların birimler arasında dağılımı konusunda ideal bir model bulunmamaktadır. Buna mukabil; yönetim yapısı birbirine benzeyen devletlerde ortak eğilimlerin olup olmadığı, yaklaşımların, karşılaşılan problemlerin ve bunlara önerilen çözümlerin benzerlik gösterip göstermediği hususu önem taşımaktadır.

Yerel sosyal hizmetlerin fiilen yürütülmesi ve finanse edilmesinde etkinliğin sağlanması da üzerinde hassasiyetle durulması gereken bir husustur. Yerel halkın mutluluk ve refahı, hem bu alanda faaliyet gösteren kamusal ve özel birimlerin uyum ve birliktelik içinde çalışması, hem de etkinlik ve verimliliğin sağlanması ile mümkün olacaktır.

**Konferans'ın İstikrar Paketi ile ilgili amacı ise,** Balkanlardaki kalıcı istikrarın ve iyi komşuluk ilişkilerinin tesis edilmesine katkı sağlamaktır. Bu Konferans'a katılan değerli delegelerin, 23-24 Şubat 2000 tarihlerinde Romanya'nın başşehri Bükreş'te yapılan Forum'da alınan kararlara siyasi destek sağlayacaklarına inanıyorum.

**Değerli Meslektaşlarım,**

**Değerli Katılımcılar,**

Sözlerimin sonunda Bakanlar Konferansı'nın hem ülkelerimiz için, hem de Avrupa'nın ortak değerleri adına olumlu sonuçlar vermesini diliyorum, katılımınızdan ve katkılarınızdan dolayı hepinize şükranlarımı sunuyorum.

EK 6

**İÇİŞLERİ BAKANI SAYIN SADETTİN TANTAN'IN AVRUPA  
KONSEYİ 12. YEREL YÖNETİMLERDEN SORUMLU BAKANLAR  
KONFERANSI KONUSUNUN GENEL TANITIMI VE SUNUŞ  
KONUŞMASI**

**İSTANBUL, 5-7 Nisan 2000**

**Değerli Meslektaşlarım ,**

**Saygıdeğer Hanımefendiler ve Beyefendiler,**

Sizlere hitap etme fırsatını bulduğum açılış bölümünde de belirttiğim gibi, konferansın ilk konusu, “yerel hizmetlerin sunulmasında yerel yönetimlerin rolü”dür.

Tartışmalara esas teşkil etmek üzere, Yerel ve Bölgesel Demokrasi Yönlendirme Komitesi tarafından oldukça kapsamlı bir rapor hazırlanmış bulunmaktadır. Rapor, sosyal hizmetlerin sunulmasında çeşitli mahalli idare türlerinin sahip olduğu rollere ilişkin olarak, ülkelerden alınan bilgilere dayanarak oluşturulmuştur. Raporun amacı, yerel düzeyde sosyal amaçlı hizmetlerin yürütülmesinde yerel ve bölgesel yönetimlerin oynadığı rolü analiz etmektir.

Bu çerçevede, Konferans'ın bugünkü konusunu teşkil eden “yerel sosyal hizmetler”, dört ana başlık altında ele alınacaktır:

- Sağlık hizmetleri alanında, temel sağlık hizmetleri ve acil sağlık kuruluşları ile koruyucu ve önleyici hekimlik hizmetleri esas alınacaktır.
- Aile yardımı ve kişisel yardım başlığı altında, çocukların ve yaşlıların bakımı yanında, özürllülere yönelik hizmetler ve sosyal dışlanmayla mücadelenin çeşitli şekilleri olan parasal katkı, göçmenlerin topluma entegrasyonu gibi konulara özel önem verilecektir.
- Sosyal konut'la ilgili olarak, konutların kamu birimleri tarafından yapılıp yapılmadığına ya da yönetilip yönetilmediğine bakılmaksızın, “sosyal” amaçlı olması önem taşımaktadır.
- İstihdam'a gelince, bu bölümde istihdamın geliştirilmesine yönelik hizmetler, iş ve işçi bulma faaliyetleri, rehberlik ve eğitim faaliyetleri üzerinde durulacaktır.

“Yerel hizmet” kavramı, hizmetin vatandaşa yakınlığını ifade etmektedir. Bu yakınlık sadece hizmetin nerede konuşlandırıldığı değil, aynı zamanda herkesin kendi

kişisel durumuna göre hizmete ulaşabilmesi bakımından önem taşımaktadır. Bir başka deyişle hizmetler, farklı yerel toplulukların özel ihtiyaçlarına cevap verecek tarzda düzenlenmiş olmalıdır.

“Yerer kavramı, söz konusu hizmetleri üreten birimlerin niteliğiyle ilgili değildir. Yani bir yerel hizmet, mutlak surette bir yerel yönetim tarafından, hatta bir kamu idaresi tarafından sunulan hizmet demek değildir. Yerel hizmetler, pekâlâ özel teşebbüs ya da gönüllü teşekküller tarafından da sunulabilir. Önemli olan, hizmetin en etkin biçimde vatandaşa ulaştırılmasıdır.

### **SOSYAL HİZMETLER ALANINDAKİ YETKİ VE SORUMLULUKLARIN BİRİMLER ARASINDA DAĞILIMI İLE İLGİLİ OLARAK ŞU GENELLEMELERİ YAPMAK MÜMKÜNDÜR:**

a) Devlet’in, yani merkezi idarenin her zaman politika belirleme rolü bulunmaktadır. Ülkelerin çoğunda bu rol sadece devlete aittir; bazı ülkelerde ise bu fonksiyonu kısmen bölgeler yerine getirmektedir. Genel olarak devletin sosyal hizmet birimlerini kurma yetkisi de çok belirgindir. Hizmetin bilfiil yürütülmesi konusunda ise devletin rolü daha sınırlıdır. Ancak, istihdam hizmeti, büyük yatırımların gerçekleştirilmesi ve hizmetlerin ortak finansmanı konuları buna istisna teşkil etmektedir.

b) Bölgeler’in ve Eyaletler’in rolü, anayasalar ve kendi yasaları ile belirlenmektedir. Merkezi idarenin görevlerine ilave olarak veya onun yerine kaim olmak üzere, bölgelerin politika belirleme yetkisi ile denetleme ve rehberlik yapma yetkisi, anayasalarla veya bölgelerin kendi statüleri ile hükme bağlanmaktadır.

Burada federal, yarı federal ve üniter devletler arasında bir ayrım yapılması gerekmektedir. Çünkü üniter devletlerde idari açıdan bir yerelleşme söz konusudur; bölgesel yönetim birimlerinin yasama yetkisi bulunmamaktadır.

- Federal devletlerde, eyalet sınırları içerisinde geçerli olacak politikaların belirlenmesi ve hizmetlerin yürütülmesi konusunda federe birimler (eyaletler) oldukça önemli rollere sahiptirler. Bu birimler, bazen tek başlarına, bazen de kendi sınırları içerisindeki mahalli idareleri tamamlayıcı bir unsur olarak, hizmet kuruluşlarının oluşturulmasına ve belirli hizmetlerin yürütülmesine aktif olarak katılmaktadır.

- Bölgesel birimlerin yasama yetkisine sahip olduğu yarı federal devletlerde durum, büyük ölçüde federal devletlerdekine benzemektedir. Bu devletlerde federe birimlerin konumu, hem mevzuata, hem de bölgesel birimlerin taleplerine uygun olarak belirlenmektedir.

- Bölgesel yönetim birimlerine yetki aktarımı yapılmış bulunan üniter devletlerde, bölge yönetimlerinin yasama yetkisi yoktur. Buna karşılık bu birimler, belirli ölçülerde teşkilatlanma yetkisine sahiptirler.



c) Ara kademe yönetim birimleri, daha çok, belediyelerin görev alanından daha geniş alanlara hizmet götürmekte ya da belediyelerin maliyet ve etkinlik açılarından yapmadığı veya yapmaktan kaçındığı hizmetleri yürütmektedirler.

d) Son olarak, belediyeler, özellikle hizmetin fiilen sunulması konusunda en etkili birimlerdir.

Yukarıda ifade edilenler, doğaldır ki, Avrupa Konseyi'ne üye ülkelerdeki uygulamalardan derlenen genellemelerdir. Bu nedenle, bu genellemelerin her münferit olaya uygulanabileceği beklenmemelidir. Ayrıca, sorumlulukların dağılımı ve yerel yönetimlerin önemi, ülkenin idari yapılanmasına doğrudan bağlıdır.

Şurası unutulmamalıdır ki, birinci ve ikinci derece yerel yönetimler hizmetleri yürütürken, mutlaka daha üst birimlerce alınmış kararları uygulamak zorunda değildirler. Kendi özerklikleri çerçevesinde bunlardan bazıları, yerel düzeyde de politikaları belirleyebilmektedirler. Bunu yapabilmeleri, sadece mevzuatla kendilerine bu yetkinin verilmiş olmasına değil, aynı zamanda kendi güç ve kaynakları ile yöneticilerinin dinamizmine de bağlıdır.

Sosyal hizmetler alanındaki görevlerin Türkiye'deki birimler arasında dağılımına değinecek olursak, birçok kamu hizmetinde olduğu gibi, bu hizmet türünde de merkezi idarenin ağırlıklı olduğu görülecektir. Bu durum günümüzün tercihlerini yansıtmamakta, daha ziyade Türk idari yapısını şekillendiren yılların bir birikimi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Günümüzde Türk yerel yönetimlerinin toplum hayatında özellikle de Sosyal Hizmetler alanında daha büyük rol oynaması konusunda genel bir kanaat bulunmaktadır. Bu amaca ulaşmak üzere, hükümet gündeminde bir yerel yönetimler reformu bulunmaktadır. Bu konuda konuşmanın sonunda daha detaylı bilgi sunacağım.

Dikkate değer bir başka husus da, sosyal hizmetler yerine getirilirken hiçbir yönetim biriminin diğer birimlerden bağımsız olarak hareket edemeyeceğidir. Gerek bilgi akışı, gerekse işbirliği suretiyle birimler arasında sürekli bir ilişki olacaktır.

## **SOSYAL HİZMETLER ALANINDAKİ YETKİ VE SORUMLULUKLARIN DAĞILIMINDAN SONRA, ŞİMDİ DE BU HİZMETLERİN YERİNE GETİRİLMESİ VE FİNANSMANI KONUSUNU ELE ALALIM.**

Genel olarak sosyal hizmetler, tabiatı gereği "kamusal" bir görev olarak görülürler. Dolayısıyla kamu birimleri tarafından yerine getirilmeleri ve kamu kaynaklarından finanse edilmeleri beklenir. Bunun temel nedeni, sosyal hizmetlerin, toplumsal refah ve zenginliğin adil dağılımının bir aracı ve toplum fertleri arasındaki dayanışmayı güçlendirmenin bir yolu olarak görülmesidir. Diğer taraftan, hizmet maliyetinin en azından bir bölümünün, kullanıcılar tarafından karşılanması da beklenir.

Burada önemli olan, hizmetlerin kamu kesimi ya da özel sektör tarafından yürütülmesi yönünde bir tercih yapılırken, bu hizmetlerin en etkin, en verimli ve en ekonomik şekilde sunulmasının yollarının araştırılmasıdır. Bu nedenle, yetkili kurumlar, kaynakların israfına yol açmayan ve hedeflere en kolay yoldan ulaştıran yöntemi seçmeye özen göstermelidirler.

**Hizmetlerin nasıl yürütüleceğine karar verenlerin üzerinde önemle durması gereken temel soru, “söz konusu hizmetin en iyi hangi birim tarafından yürütüleceği”dir.**

Bu sorunun cevabı verilirken iki konunun birbirinden net olarak ayrılması gerekmektedir. Birincisi hizmetin tür ve kapsamının ne olacağı, kimlerin yararlanacağı, hangi standartlara uyulacağıdır. İkincisi ise hizmetin fiilen yürütülmesi fonksiyonudur.

Bu tür bir ayırım önemlidir. Çünkü bu ayırımdan, hizmetle ilgili teşkilatlanma ve yürütme fonksiyonlarının hangi birimler tarafından yerine getirileceği sonucuna ulaşılabilmektedir. Hizmetin kim tarafından sunulacağı konusunda bir tercih yapılırken, o ülkedeki yasal düzenlemelerin yanında, genel ekonominin nasıl biçimlendiği de önemli rol oynayacaktır. Ekonomide kamu kesiminin ağırlık taşıdığı bir ülkede, tabii olarak, sosyal hizmetlerin de büyük ölçüde kamu birimleri tarafından yürütüldüğü varsayılabilir. Paralel olarak, piyasa ekonomisinin hakim olduğu bir yerde ise, bu hizmetlerin yerine getirilmesinde özel sektörün daha büyük bir görev üstlenmesi doğaldır.

**Buna göre, sosyal hizmetlerin yürütülmesinde üç değişik yöntem seçilebilir.**

Bu yöntemlerin birincisi, Doğrudan Yönetim’dir. Hizmetin doğrudan yönetilmesi durumunda kamu idaresi hem teşkilatlanma, hem de hizmeti sunma görevini bizzat yerine getirir.

İkinci yöntem, Yönetim Yetkisinin Alt Kademelere Devri’dir. Bu yöntemde kamu idaresi hizmeti tanımlamakla birlikte, fiilen yürütme görevini bir başka birime devreder.

Üçüncü yöntem ise Piyasa Kurallarına Göre Yönetim’dir. Sosyal hizmetler piyasa kurallarına göre yönetildiğinde, kamu idaresinin hem hizmetleri tanımlama, hem de yürütme rolü ortadan kalkar. Hizmetin yürütülüp yürütülmeyeceği ve hangi ölçüde yürütüleceği, piyasa şartları tarafından belirlenir. Bununla birlikte kamu idaresi, konuyla ilgili yasal çerçeveyi çizer. Minimum standartları koyar, yerine getirilmesi zorunlu hizmetleri tespit eder, gerisini hizmeti sunacak birime bırakır. Bir başka ifadeyle kamu otoritesi, artık hizmetle ilgili teşkilatlanmaya gitmek yerine, düzenleyici bir rol oynar.

Her üç yöntemin avantajları ve dezavantajları vardır. Önemli olan mümkün olan en iyi sonucu elde etmek olduğuna göre, her münferit olayda en uygun yöntem benimsenmelidir.

**O halde, bu önemli karar verilirken hangi kıstaslara bakılacaktır?**

Bize göre, sosyal hizmetler tabiatı gereği ağırlıklı olarak kamu birimleri tarafından planlanmalıdır. Türkiye’de yaşanan durum da budur. Eğer sosyal hizmetlerden, bazı kişilerin ya da grupların toplumdan dışlanmasına karşı önleyici bir etki yaratmasını bekliyorsak, devlet bu görevi piyasa kurallarına terketmemelidir.

Buradan elbette hizmetlerin piyasa kurallarına göre yürütülmesine engelleyici bir anlayış çıkmamalıdır. Önemli olan devletin düzenleyici rolünü en etkili bir şekilde yerine getirmesidir.

Türkiye’de bu sorumluluk geleneksel olarak merkezi idare tarafından yerine getirilmektedir. Bununla birlikte bu hizmetlerin sunulmasında yerel yönetimler, özellikle de belediyeler bugün eskisinden daha büyük oranda söz sahibidirler. Bunun en büyük nedeni yerel yönetimlerin halkın ihtiyacına göre daha esnek politika üretebilmeleridir.

Hizmeti fiilen yürütecek olan birim tespit edilirken, hizmet maliyetinin yanısıra şu hususlara da bakılmalıdır:

- Hizmeti sunan birimin ortaya çıkacak yeni durumlara göre davranabilme kabiliyeti,
- Vatandaşın hizmetlere katılabilme imkanı,
- Hizmeti sunanın hesap verebilme yükümlülüğü.

Hangi yöntem benimsenirse benimsensin, kamu gücünü elinde tutan birim, arzulanan standartlara ulaşıp ulaşılmadığını, hizmetten yararlanacakların önünde birden fazla tercih olup olmadığını ve kişilerin haklarına yeterince saygı gösterip göstermediğini mutlaka denetlemelidir.

Hizmetlerin finansmanı konusunda dikkate alınması gereken bir diğer husus, masrafların hizmetten yararlananlar tarafından mı, yoksa kamu kaynaklarından mı karşılanacağıdır. Bir başka ifadeyle, “kişisel sorumluluk” ilkesi ile “sosyal dayanışma” ilkesinin hangisinin benimseneceğidir. Burada önemli olan, bu ikisinin birbiriy- le çatışan ilkeler olarak görülmemesi ve en iyi dengenin bulunmasıdır. Arzulanan sonuçların elde edilmesi bakımından, her münferit olayda biri ya da öteki ağırlık kazanabilir.

Türkiye’de 1980’lerden itibaren ülke ekonomisine hakim olan liberal anlayışın bir sonucu olarak, pek çok kamu hizmetinin maliyetine kullanıcıların daha büyük oranda katkı yapmaları anlayışı benimsenmiştir. Bu anlayış sağlık, konut ve eğitim gibi sosyal hizmetlerin finansmanında da geçerli olmaya başlamıştır.

Bununla birlikte bu hizmetlerin niteliği gereği mali kaynağın büyük bölümü kamu kaynaklarından karşılanmaya devam etmiştir. Bu durum günümüz Türkiye’inde de geçerliliğini korumaktadır. Çünkü sosyal hizmetlerden yararlanan insanların pekçoğu çalışma ve ödeme gücünden mahrum kişilerdir. Dolayısıyla sosyal dayanışma adına ister merkezi idare isterse mahalli idareler bu hizmetleri kendi bütçesinden karşılamak zorundadırlar.

Sosyal hizmetlerin, bir ülkede yaşayan bütün insanlar arasında “sosyal dayanışma”yı güçlendirdiğine burada dikkatinizi çekmek isterim. Özellikle halka en yakın ve halkın katılımına en fazla ölçüde açık birimler olan yerel yönetimler tarafından sunulacak sosyal hizmetler, o ülkenin vatandaşı olsun ya da olmasın, bir yerde yaşayan bütün insanların birbirine olan güvenini de güçlendirecektir. Böylece bu hizmetler, zaman zaman tırmanışa geçen ırkçılık ve yabancı düşmanlığı gibi zararlı akımların önlenmesinde de önemli rol oynamış olacaktır.

#### **Değerli katılımcılar,**

**AVRUPA KONSEYİ’NİN ÖNEMLİ VE GENİŞ KATILIMLI FAALİYETLERİNDEN OLAN BU TOPLANTIYI VESİLE BİLEREK, KONUŞMAMIN SONUNDA SİZLERİ, ÜLKEMİZDE HALEN YÜRÜTÜLMekte OLAN “MAHALLİ İDARELER REFORMU” ÇALIŞMALARI KONUSUNDA KISACA BİLGİLENDİRMEK İSTİYORUM.**

Merkeziyetçi bir yapı arzeden Türk idare sisteminde, kamu hizmetlerinin sunulmasında etkinlik ve verimliliğin yeterli düzeyde olmadığı yönünde kamuoyunda yaygın bir kanaat bulunmaktadır. Bu nedenle, idari sistemde bir yeniden yapılanma ihtiyacı olduğu dile getirilmekte; hizmetlerin halka daha yakın birimler tarafından görülmesi ve bu amaçla bir “mahalli idareler reformu”nun gerçekleştirilmesi arzu edilmektedir.

Bakanlığımız, Türkiye gerçekleri ve dünyadaki gelişmelere paralel olarak, kamu hizmetlerinin sunulması ve kamu kaynaklarının kullanımında merkezi idarenin payının azaltılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönünde politikaların geliştirilmesine büyük önem vermektedir.

Bu çerçevede; başta bakanlıklar, siyasi partiler, mahalli idareler ve sivil toplum örgütleri olmak üzere çok değişik kesimlerin görüşleri de alınmak suretiyle hazırlanan kanun tasarısı, Bakanlar Kurulu tarafından incelenmekte olup, en kısa zamanda TBMM’ye sunulacaktır.

Söz konusu kanun tasarısı ile;

- Belediye ve büyükşehir belediyesi kurulması daha rasyonel kriterlere kavuşturulmakta,

- Mahalli idarelerin gelirleri önemli ölçüde artırılmakta,
- İmar düzenine ilişkin yenilikler getirilerek düzenli ve sağlıklı bir şehirleşme amaçlanmakta,
- Mahalli idareler alanında açıklık ve demokratik katılımı güçlendirecek hükümler getirilmekte,
- Mahalli idarelerin personel rejiminde belirli standartlar getirilerek gereksiz vesayet uygulamaları kaldırılmakta,
- Bu idarelerin etkinlik ve verimliliğini artıracak mekanizmalar sağlanmakta,
- Merkezi idarenin küçültülmesine imkan verecek düzenlemeler getirilmektedir.

Böylece kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin ciddi boyutlarda artması, halkın hizmetlere kolay ulaşımı ve sorunların mahallinde çözümü, yönetimde açıklık ve katılımın sağlanması ve demokratik kültürün gelişmesi hedeflenmektedir.

Tasarıda sosyal hizmetlere ilişkin yeni düzenlemeler de bulunmaktadır. Buna göre yerel yönetimler, bu hizmetlerde daha aktif rol üstlenebileceklerdir. Hizmetlerin yerine getirilmesinde bu birimlerin merkezi idare, diğer mahalli idareler ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği ve koordinasyon imkanları da artırılmaktadır.

**Değerli Meslektaşlarım ,**

**Saygıdeğer Hammefendiler ve Beyefendiler,**

Konuşmamın sonunda hepinizi saygıyla selamlıyorum.

EK 7

**İÇİŞLERİ BAKANI SAYIN SADETTİN TANTAN'IN AVRUPA  
KONSEYİ 12. YEREL YÖNETİMLERDEN SORUMLU BAKANLAR  
KONFERANSI  
KAPANIŞ KONUŞMASI  
İSTANBUL, 5-7 Nisan 2000**

**Değerli Meslektaşlarım,**

**Kıymetli Hanımefendiler ve Beyefendiler,**

Avrupa Konseyi'ne mensup Devletlerin Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlarının 12. Konferansının sonuna gelmiş bulunuyoruz. İki gün boyunca devam eden oturumlarda, Avrupa'nın çeşitli ülkelerinden gelen saygıdeğer bakanlar ve diğer delegelerin yanı sıra, çeşitli uluslararası kuruluşların ve özellikle Avrupa Konseyi'nin kıymetli temsilcileri, Konferans sırasında ayrıntılı olarak görüşlerini dile getirmişlerdir. Ayrıca delegeler, gayriresmi ortamlarda ikili görüşmeler yapma fırsatını da elde etmişlerdir.

Bütün bunlar, Konferans'ın belirlenen iki konusu ile ilgili olarak toplumlarımızı daha iyiye, daha güzele ve ortak Avrupa idealine biraz daha yaklaştıracak gayretlerdir. Onun da ötesinde, farklı toplumlara mensup insanların yüzyüze görüşmeleri sayesinde, dostane temaslar ve iyi komşuluk ilişkileri daha da güçlenmektedir.

Konferans'ın birinci gününde incelenen yerel sosyal hizmetlere ilişkin olarak oturumlar esnasında ifade edilen görüşler, hizmeti sunacak birimlerin, o ülkede ya da bölgede yaşayan bütün insanların bu hizmetlerden azami ölçüde istifade edebilmesinin yöntemlerine değinmişlerdir. Ayrıca, hizmet kalitesinin en yüksek seviyeye çıkarılmasını bir amaç olarak ortaya koymuş, böylece "insan"ı ön plana çıkaran bir anlayış sergilemişlerdir.

Diğer taraftan, kabul edilen Sonuç Bildirisi de aynı anlayış içerisinde, sosyal hizmetlerin sunulma prensiplerini ve insanların bunlardan en iyi şekilde yararlanabilmesinin kurallarını esasa bağlamıştır. Sonuç bildirisinin bir diğer yönü ise, "hizmette yerellik" ilkesi uyarınca, yerel nitelikli sosyal hizmetlerin mümkün olduğu ölçüde yerel ve bölgesel yönetimler tarafından yürütülmesi esprisini benimsemesidir.

Böylece bir taraftan hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi sağlanmış, diğer taraftan demokratik katılım ve denetim mekanizmaları hayata geçirilmiş olacaktır. Konferans'ın ikinci günü ele alınan Güney Doğu Avrupa İs-

tikrar Paktı ile ilgili yapılan değerlendirmelerde ise, Balkanlarda kalıcı bir istikrar ortamının sağlanması yolları araştırılmış, bu yönde Avrupa Konseyi'nin katkıları dile getirilmiştir.

İstikrar Paktı'nın Yerel Demokrasi bölümü konusunda dile getirilen görüşlerde bölge ülkelerinde yerel yönetimlerinin ve demokratik katılımın güçlendirilmesine ilave olarak, farklı devletlerin yerel ve bölgesel yönetimleri arasında sınırötesi işbirliği imkanlarının geliştirilmesi üzerinde durulmuştur. Konferansın bu ikinci konusu ile ilgili olarak kabul edilen sonuç bildirisiyle de bu görüşler hukuki bir zemine kavuşturulmaktadır.

**Değerli Meslektaşlarım,**

**Değerli Katılımcılar,**

Sizleri ülkemde ve bu müstesna kentte ağırlamaktan büyük mutluluk duymaktayım. Katılımınız bizleri onurlandırmıştır. İstanbul'da bulunduğunuz süre içerisinde en iyi örneğini göstermeye gayret ettiğimiz Türk misafirperverliğinden hoşnut kaldığınızı ümit ediyorum.

12. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı'nı resmen kapatırken, siz saygıdeğer bakanlar ve delegeler ile Avrupa Konseyi'nin kıymetli temsilcilerine katılımlarından dolayı şükranlarımı sunuyorum. Ayrıca Konferans'ın hazırlıklarını yürüten bütün görevlilere katkılarından dolayı teşekkür ediyorum.

Hepinize en derin saygılarımı sunuyorum.





## İL DÜZEYİNDE PLANLAMA İHTİYACI

**Erol Zihni GÜRSOY**  
**Merkez Valisi**

Planlama bireyin günlük yaşamında ve ileriye dönük hedeflerin gerçekleşmesinde olduğu kadar, özel sektörde ticari ve sanayi işletmelerin yatırım, üretim ve pazarlamaya yönelik çalışmalarında kullanılan bir araçtır,

Planlama aynı zamanda Devlet teşkilatı için de vazgeçilmez tekniklerden biridir. Bn sade kamu kuruluşundan en karmaşık kamu kuruluşlarına kadar hizmetlerin yürütülmesi, yatırımların gerçekleştirilmesi, kaynakların saptanması ve tasarruflu kullanılması için planlamaya gereksinme vardır.

Başka bir ifade ile nerede bir organizasyon varsa orada bir planlama gereksinmesi vardır. O nedenle planlama fonksiyonunu evrensel bir olgu olarak düşünebiliriz.

### PLANLAMA TANIMI

İnsan yaşamının vazgeçilmez bir parçası olan planlamanın ne olduğunu kavramak açısından bazı tanımları vermekte yarar görülmüştür.

- Planlama, ileriye doğru bakmak ve ileriye düşünmektir.
  - Plan, önceden kararlaştırılmış bir hareket tarzıdır.
  - Planlama, istenen hedeflere ulaşmak amacıyla kimin, ne zaman, hangi yöntemlerle ve ne kadar giderle, hangi faaliyetlere girişeceğini kararlaştırılmasıdır.
  - Planlama, ne yapılacağına önceden karar verilmesidir.<sup>1</sup>
  - Planlama, muhtemel güçlükleri önceden görebilmek ve giderebilmektir.
  - Planlama neyin, ne zaman, nasıl, nerede ve kimin tarafından yapılacağını gösterir.
  - Planlama, bir amacı gerçekleştirmek için en iyi hal tarzını seçmektir.<sup>2</sup>
- Yukarıdaki tanımlardan planlama fonksiyonunun bazı özelliklerini şöylece sunmak mümkündür.

---

1 Kamu Yönetimine Giriş: Turgay Ergun, Aykut Polatoğlu, TODAİE-1984 Ankara.

2 İl Genel İdaresi ve Planlı Kalkınma: Seyfettin Naliş-İçişleri Bakanlığı - 1970.

**Plan;**

- Hareket serbestliğine, belli ölçüde sınırlama getirir.
- Kişisel inisiyatifi azaltır, ortak aklı öne çıkarır.
- Bir seçim ve tercih işidir.
- Bir karar işlemidir.
- İleriyi isabetle görmeyi sağlar.
- Masraflıdır ve zaman alıcıdır.
- Geleceğe yönelme, günün sorunlarını unutmaya yol açabilir.

Bu genel tanımlar ve açıklamalar yanında “Kalkınma Planları” ile ilgili olarak birkaç tanıma daha yer vermek uygun olacaktır.

- Kalkınma planı; bir ülkenin tüm fiziki ve beşeri kaynaklarının eş güdümlü kullanılarak toplumsal yaşam düzeyini yükseltmektir.
- Az gelişmiş ülkelerin, gelişmişlere yetişmek için ekonomi bilimini de kullanarak gösterdikleri hızlı ve dengeli kalkınmadır.<sup>3</sup>

1982 Anayasasının 116. maddesinde kalkınma planı ve Planlama Teşkilatı ile ilgili olarak şöyle denmektedir.

“Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak, devletin görevidir”.

Görüldüğü üzere, kalkınma planları, genelde ülkelerin ekonomik, sosyal ve kültürel yaşamını topyekün planlamaya yöneliktirler. Amaç, plansız dönemde gerçekleştirilen kalkınma hızını daha da artırmak, daha çok ekonomik kaynağı harekete geçirmektir. Daha iyiye ve daha mükümmele doğru bir yöneliştir.<sup>4</sup>

## ÜLKEMİZDE PLANLAMA ÇALIŞMALARI

17 Şubat 1923 tarihinde toplanan Birinci İktisat Kongresi, Cumhuriyeti kuranların, ekonomiye ve kalkınmaya ne ölçüde değer verdiklerini gösteren önemli bir olaydır. Bu kongrede, Ülkenin kalkınmasının daha çok serbest piyasa koşullarına göre ve özel sektör aracılığı ile sağlanacağı öngörülmüştür.

Ancak beklenen gelişme gerçekleşememiş, ayrıca 1929 ekonomi bunalımı daha devletçi ve planlı bir uygulamayı beraberinde getirmiştir.

<sup>3</sup> Türkiye’de Mahalli İdareler ve Planlı Kalkınma - Dr. Tahir Aktan - Ankara, 1970.

<sup>4</sup> Kalkınma ve Kamu Giderleri: Prof. Dr. İsmail Türk (İkinci İktisat Kongresine sunulan tebliğ) - 1981.

1932-1939 yılları arasındaki sanayi hamleleri döneminde I. ve II. sanayi programı devreye konmuş, dokuma, maden, kağıt, kimya ve demirçelik sanayilerinde önemli gelişmeler sağlanmıştır.

1934 yılında başlatılan Birinci Beş Yıllık Sanayi Programı, topyekün bir kalkınma modelinden çok sanayideki gelişmeyi hedef alan bir belgedir. Ancak ekonomiyi düzenlemek açısından hiç bir hüküm içerdiği de söylenemez.

1961 Anayasası ile birlikte ekonomik, sosyal ve kültürel alanların tümünü kapsayan topyekün planlı kalkınma dönemine geçilmiştir. O tarihten bu yana 37 yıllık uzunca bir dönem içinde 7. Beş Yıllık Kalkınma Planını uygulayabilir aşamaya ulaşılmıştır.

Sonuç olarak şu değerlendirmeyi yapabiliriz.

Planlı dönemlerin eleştirilebilir yönleri olmakla birlikte genelde plansız dönemlere oranla daha başarılı oldukları söylenebilir.

Planlama ile birlikte, ülkenin sorunlarına bilimsel bir anlayışla yaklaşma alışkanlığı doğmuş, isabetli karar verebilmek için birçok istatistik veri toplanmış, uzun vadeli bir bakış açısından hareketle, sorunlara çözüm bulabilmenin yöntemleri bulunmaya çalışılmıştır.

Küreselleşmeye ve serbest piyasa ekonomisine rağmen devletin planlı ekonomi anlayışını sürdürmesi, uygulamanın başarılı olduğunun bir başka kanıtıdır.

## PLAN ANLAYIŞINDA DEĞİŞMELER

Ne var ki yıllar itibarıyla plan anlayışında önemli değişimler ve gelişmeler olmuştur. Başlangıçta çok kapsamlı ve ayrıntılı planlar hazırlandığı ve uygulamada, konulan ilkelere sıkı sıkıya bağlı kalındığı halde zamanla ana hedefleri koyan, fakat ayrıntıyı ve uygulama şeklini icra birimlerinin inisiyatifine bırakan bir anlayış benimsenmiştir.

Merkezi plan anlayışında da yumuşamalar olmuş, bölgesel plan anlayışına yer verme yönünde eğilimler belirmiştir.

Bu gelişmelere ilişkin bir kaç örnek aşağıda belirtilmiştir.

a- Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) bu anlayışın en kapsamlı ve başarılı örneklerinden biridir. GAP'tan alınan çarpıcı ve başarılı sonuçlar, diğer bölgelerde de benzer projelerin devreye sokulmasını gündeme getirmiştir. Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Projesi, Karadeniz Bölgesi Kalkınma Projesi gibi yeni bölgesel planlar tartışmaya açılmıştır. Her iki proje ile ilgili yasa tasarıları geçen dönemde TBMM'ne sunulmuştur.

b- Daha dar kapsamlı bir ya da iki ili içine alan kırsal kalkınma projelerinden de söz etmekte yarar vardır.

- Dünya Bankasının sağladığı krediler kullanılarak “Çorum-Çankırı Kırsal Kalkınma Projeleri” ile “Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi” tamamlanmış, bazı aksamalara rağmen başarılı sonuçlar alınmıştır. Kırsal bölgelerin hem alt yapı yatırımları büyük ölçüde tamamlanmış ve hem de tarımsal üretimde ve hayvancılıkta önemli gelişmeler sağlanmıştır.

- Halen aynı metotla ve geçmiş deneyimler de dikkate alınarak Bingöl-Muş, Yozgat, Erzincan - Sivas, Ordu - Giresun kırsal kalkınma projelerinin uygulanmasına devam edilmektedir.

## İL DÜZEYİNDE PLANLAMA

A. İl sınırları içerisinde yerel yönetimler tarafından yürütülen hizmet ve yatırımları plan disiplinine bağlamak düşüncesi ilk önce 19.7.1972 tarihinde yayınlanan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Stratejisinde dile getirilmiştir.

Üçüncü Beş Yıllık Planda konu daha detaylı olarak ele alınmış yapılacak planın il özel idareleri, belediyeler ve köyleri kapsamı düşünülmüştür.

İl Mahalli İdareler Planı, (Kısaca İLMİP) beş yıllık dönemlerden oluşacak, aynı zamanda mahalli idareler ile merkezi idarenin taşra kuruluşları arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamakta araç olarak kullanılacaktı.

Ancak üzerinde bazı çalışmalar yapılmış olmakla birlikte İLMİP uygulamaya sokulamamış ve somut bir sonuç elde edilememiştir.

Başarısızlık nedenlerini şöylece sıralayabiliriz;

1. Yerel yönetimlerde, özellikle Belediyelerde kabul gören bir plan anlayışı yoktu.

2. İl düzeyinde plan yapacak, planlama tekniklerini bilen uzman kadrolar mevcut değildi.

3. İlin ve ildeki yerel yönetimlerin plan yapmak için yeterli bilgilere ulaşma olanakları yoktu. İlin doğal kaynaklar ve potansiyeline ilişkin envanterleri çıkarılmamıştı.

4. İlin ve yerel yönetimlerin, İl Mahalli İdareler Planlamasını gerçekleştirecek parasal kaynaklar yoktu.

Gelir-gider dengesi düşünülmemiş bir planın bir iyi niyet paketi olmaktan ileri gidemeyeceği açıktır.

B. İl düzeyinde planlama ihtiyacının bir göstergesi olarak verilecek diğer bir örnek son yıllarda DPT'nin hazırladığı “İl Raporları”dır.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı gereğince Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri öncelikli olmak üzere, Ülkenin göreceli olarak geri kalmış yöreleri için kaynakları ve gelişme potansiyelleri gözönünde bulundurularak sektörel politikalara mekansal boyut kazandırılmaktadır.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında belirlenen bu hedef ve tedbirlere paralel olarak, il bazında daha önce başlatılan çalışmalar hızlandırılmış olup, belli bir disiplin içinde “İl Raporları”nın hazırlanmasına devam edilmektedir.

Bu raporlarda ilin tüm ilçeleri ile mevcut ekonomik ve sosyal yapısı ortaya konmakta, diğer taraftan kaynakları da dikkate alınarak sektörel sorunlar ve bunların çözüm önerileri incelenmektedir<sup>5</sup>

C. Merkezi idarenin (bakanlıklar ve genel müdürlüklerin) ilde yürütecekleri hizmet ve yatırımlar, kural olarak Beş Yıllık Kalkınma Planlarının koyduğu hedefler doğrultusunda yıllık programlarda yer almaktadır. Ancak bu yatırımların da plansız dönemleri anımsatacak bazı aksaklıkları bünyelerinde taşıdığı bilinmektedir. Şöyle ki;

İllerde yıllık yatırım programları, İl Özel İdaresi Kanununun 78/14. madde ve fıkrası da gözönünde bulundurularak oluşturulmaktadır. Önce il idare şube başkan- ları ihtiyaç ve öncelikleri saptayarak bir program taslağı hazırlamaktadır.

Yatırımcı il müdürlüklerinin ilçelere ve köylere kadar uzanan bir örgütlenme ağı bulunduğu için halkla ve onların sorunları ile iç içe yaşamaktadırlar. Bütün veriler ellerinde bulunmaktadır. O nedenle en isabetli yatırım ve onarım programlarını il müdürlüklerinin ortaya koyacağından kuşku duyulamaz.

Yapılan hazırlıklar valinin başkanlık ettiği ve il müdürlüklerinin de katıldığı il genel meclisinin mayıs ayı toplantılarında görüşülerek karara bağlanmaktadır.

İl genel meclisi, ilçelerini iyi tanıyan kişiler olarak önerdikleri değişikliklerle programa katkıda bulunmakta, ilişkiler yüzyüze olduğu için partizanca gayretlere pek rastlanmamaktadır.

Büyük bir özenle vilayet tarafından hazırlanan programlar, ne yazık ki kesinlik kazanamamakta, onaylanmak için ilgili bakanlığa sunulmaktadır. Bu aşamada bir çok etkili, sorumsuz ve siyasi kişi devreye girerek programı adeta tanınmaz hale getirmekte ve öncelikler kaybolmaktadır.

Planlı döneme rağmen bu tür müdahalelerin yarattığı sakıncaları iki örnekle ortaya koymakta yarar görülmüştür.

---

5 DPT'nin 1997 yılında yayınlanan Hatay İl Raporu, 1998 yılında yayınlanan Karaman ve Bilecik İl Raporları örnek olarak gösterebilir.

1. Cumhuriyetimizin eğitim hizmetlerine verdiği önemi biliyoruz. Okullaşma oranını yükseltmek ve okul ihtiyacını eksiksiz karşılamak Cumhuriyetin daima gözettiği hedeflerden biri olmuştur.

Ancak planlı bir ekonomide okul yapımının belli ilkelere bağlanması kaçınılmazdır. Köyden kente göç dikkate alınarak DPT, zorunluk olmadıkça nüfusu 250 den az olan yerleşim yerlerine ilkokul yapılmamasını ilke kararına bağlamıştır. Ona rağmen çok yönlü baskılarla 150 nüfusun altındaki yerleşim yerlerine bile okul binaları yapıldı. Sonuçta nüfus azalması ve öğrenci bulunmaması nedeniyle bu okulların bir çoğu kapatılmıştır.

En son inşa edilen küçük yerleşim yerlerindeki ilkokullar, en erken kapatılmıştır. Sonuçta kamu yetkilileri kabaca 10 yıl sonrasının hesabını yapamamışlardır.

Kapanan okulların Haziran 1998 itibariyle sayısı şöyledir;

| Türkiye’de<br>Toplam okul<br>sayısı | Türkiye’de kapatılan<br>toplam okul sayısı | Kapatma nedenleri |                                     |     |       |
|-------------------------------------|--------------------------------------------|-------------------|-------------------------------------|-----|-------|
|                                     |                                            | Öğrenci<br>azlığı | Taşımak<br>İlköğretim<br>Uygulaması | Göç | Diğer |
| 45639                               | 14293                                      | 4062              | 9179                                | 653 | 402   |

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere ülkemizde cumhuriyet boyunca inşa edilen okulların 1998 Haziran ayı itibariyle %31’i kapatılmıştır. Öğrenci azlığı nedeniyle kapatılan okulların tüm okul sayısına oram ise %9 civarındadır. Aslında taşınmalı eğitim nedeniyle kapatılan okulların kapatılma nedeni sonuç itibariyle öğrenci azlığına dayanmaktadır.

2. Benzer bir durum sağlık tesislerinde yaşanmaktadır. 1994 yılı itibariyle 4575 sağlık ocağı, 11878 sağlık evi mevcuttur. Birçok sağlık evi ve sağlık ocağının öngörülen nüfusun çok altındaki yerleşim yerlerinde inşa edildikleri bilinmektedir. O nedenle norm kadrolarına uygun şekilde sağlık personeliyle takviye edilmeleri ve belli bir sayıda nüfusa hizmet etmeleri mümkün olmamaktadır. Yakın bir gelecekte bu tesislerden büyük bir bölümü kapatılırsa şaşmamak gerekir.

- Özellikle ilçelerimizde çoğu zorlama ile 24 ila 50 yataklı hastaneler kurulmakta, donanımları sağlanamamakta, doktor eksikliği bir türlü giderilememekte ve sonuç olarak bu hastanelerin yatak işgal oranı yıl içinde ortalama %10’u aşmamaktadır.

Verilen örnekleri çoğaltmak mümkündür. Sonuç olarak şu söylenebilir, türlü baskılarla planlı dönemde, plansızlığa neden olan sayısız uygulama sergilenmektedir.

## ÖZEL İDARELERDE PLANSIZLIĞIN YARATTIĞI SAKINCALAR

Konumuzla bağlantısı nedeniyle bir yerel yönetim birimi olarak özel idarelerin yaptığı yatırımlarla yürüttüğü hizmetleri “İl düzeyindeki planlama” bağlamında, irdelemekte yarar vardır.

Bilindiği gibi özel idarelerin başı ve yürütme organı, merkezi idare tarafından atanan valilerdir. O nedenle yöneticileri seçimle gelen belediyelere ve köylere oranla, kurallara ve konulan normlara daha bağlı oldukları söylenebilir. Vereceğimiz bilgileri ve yapacağımız çözümlemeleri, konunun bu boyutunu da dikkate alarak değerlendirmek uygun olacaktır.

Özel idarenin görevleri, İl Özel İdaresi Kanununun 78. maddesinde 12 fıkra halinde belirtilmiştir. Ayrıca aynı maddenin 13. fıkrası genel bir kural koyarak bir çok hizmet alanını saymış ve bu hizmetlerden “mahalli müşterek nitelikte” olan alanlara özel idarelerin kendi imkanlarıyla sınırlı olmak koşulu ile yatırım yapmalarını uygun görmüştür.

Bütünüyle değerlendirildiğinde özel idarelerin çok yaygın ve kapsamlı bir hizmet alanının olduğu görülmektedir. Ancak zaman içinde, özel idarelerin gelir yetersizliği de dikkate alınarak, çıkarılan yasalarla sorumlu oldukları kamu hizmetleri, ilgili bakanlıkların ya da genel müdürlüklerin hizmet alanı içine alınmıştır.

Başka bir anlatımla özel idarelerin görevleri arasında sayılan tüm kamu hizmetleri aynı zamanda ilgili bakanlıkların görev alanı içinde bulunmaktadır.

Bu tablo karşısında özel idarelerimizin görevli oldukları kamu hizmetleriyle ilgili herhangi bir gayret ve faaliyette bulunmalarına (bütçe gelirlerinden belli bir payın belirli hizmete tahsisini öngören yasal zorunluluklar hariç) gerek bırakılmamış gibidir. Nasıl olsa aynı hizmetleri üstlenen bir merkezi idare birimi vardır anlayışı, özel idareleri geleneksel hizmetlerinden belli ölçüde uzaklaştırmıştır.

Görevli oldukları kamu hizmetleri alanına yatırım yapmayı, aynı hizmet başka bir merkezi idare tarafından üstlenildiği düşüncesiyle bir kayıp, fazladan bir harcama sadıktadırlar.

Belirtilen nedenlerle özel idareler son yıllarda eğitim, sağlık, sosyal yardım, içme suyu, yol ve köprü yapımı gibi kamu hizmetleri ağırlıklı görev alanlarından çok iş hanı inşa ederek, sanayi ve ticaret şirketi kurarak özel sektörün çalışma alanlarına yönelmişlerdir.

İşin garibi özel idarelerin görevli oldukları kamu hizmetleri alanlarına yatırım yapmaktan kaçınmaları, herhangi bir eleştiri konusu olmamakta ve belli ölçüde hesabı sorulmamaktadır. Yanlış uygulama adeta benimsenmiş görünmektedir.

### ÖZEL İDARELERİN KURDUĞU VE KATILDIĞI ŞİRKETLER

Özel idarelerin görevli oldukları kamu hizmetleri yerine, özel sektör alanında faaliyet gösteren şirketler kurmaya ya da kurulmuş şirketlere katılmaya yönelmeleri son yıllarda hızlanarak devam etmektedir.

İçişleri Başkanlığı Mülkiye Müfettişlerinin yaptığı bir araştırma, sorunun boyutlarını ortaya koyacak niteliktedir<sup>6</sup>

Tablo 1

| Şirket sayısı | Kâr eden şirket | Zarar eden şirket | Kâr-zarar belirtilmeyen | Durumu belli olmayan |
|---------------|-----------------|-------------------|-------------------------|----------------------|
| 304           | 106             | 80                | 99                      | 19                   |

1989 verilerin dayanan araştırmaya göre 76 ilden sadece 7 küçük ilde şirket kurulmamıştır. Kâr ve zarar eden şirketlerin sayısı birbirine yakın görünüyorsa da 99 şirket durumunu belirtmemiştir. Büyük olasılıkla bu şirketlerin önemlice bir bölümü de zarar etmektedir. Şirketlerin iş hacmi son derece sınırlıdır, kazançları da o oranda mütevazidir.

Şirketlerin uğraş alanları, ağırlık sıralamasına göre şöyle sıralanabilir; toprak ürünleri, gıda maddeleri, hayvan ürünleri, turizm, sağlık, tekstil ve benzeri.

İllerin gönderdikleri listelere göre 89 şirket alacaklı, 114 şirket borçlu gözükmektedir. 304 şirketten 67'si gayri faal olarak gösterilmiş, 76 şirketin ise hiç personel çalıştırmadığı ifade edilmiştir.

Görüldüğü üzere şirketlerin büyük bölümü sıkıntı içindedir ve durumları parlak değildir. Kimi zarar etmekte, kimi önemli borç yükü altında bulunmakta, kimi işletme sermayesi bulamadığından faaliyetlerini sürdürememektedir. Sürekli kaynak tüketen yapıları vardır.

Şirketlere ilişkin olumsuz tablonun belli başlı nedenleri aşağıda belirtilmiştir.

1. Şirketler iyi bir inceleme araştırma sonucunda kurulmamıştır. Çoğu kere fizibilite çalışmaları yapılamamıştır. Hammadde nasıl sağlanacak, elde edilen ürün nerede pazarlanacak net olarak belli değildir.

Şirketler daha çok ilde tek yetkili olan, valinin bireysel kararı ile hayata geçirilmekte, valinin yetenekleri ve eğilimleri belirleyici rol oynamaktadır.

Ülkemizde üst yönetim kadrolarında, kendi patentini taşıyan bir hizmet ya da

6 Mülkiye Müfettişlerinin İnceleme-Araştırma Raporları, İçişleri Bakanlığı yayını-1996.



yatırım yapmak hevesi yaygındır, mevcudu geliştirmek ve eksikliklerini gidermek yerine yeni bir işe başlamak daha cazip sayılmaktadır. Bu anlayış hizmette devamlılığı engellemekte ve önemli ekonomik kayıplara yol açmaktadır. Üzülerek belirtmek lazımdır ki valilerimizin büyük bölümü bu anlayışın etkisi altındadır.

Yeni gelen yöneticiler daha önce kurulan şirketlerin ya da yatırımların sorunlarını içtenlikle çözmek yerine yeni hizmet ve yatırımlara yönelmektedirler.

2. Özel idareler yetişmiş personel sıkıntısı çekmektedir. Şirketleri yönetecek uzman eleman daha da sorun olmaktadır. O nedenle kurulan şirketler bir nevi resmi daire gibi yönetilmeye çalışıldığından piyasa koşulları gözardı edilmektedir.

3. Kurulan şirketler gelişen teknolojiyi izleyememekte ve piyasanın aradığı kalitede mal üretememektedir.

4. Şirketlerin büyük bir bölümü borç yükü altındadır. Valiler kamu hizmetlerine ayıracakları zamanlarının büyük bölümünü şirketlerin sorunlarını aşmak, şirketlere fonlardan yardım, bankalardan kredi sağlamakla geçirmektedirler.

5. Şirketler'in büyük bir bölümü ülkenin kalkınması ve plan hedefleri gözetilmeden kurulduğu ve yönlendirildiği için başarılı sonuç alınamamaktadır.

Yukarıdaki listeyi genişletmek mümkündür.

Son yıllarda küreselleşmenin ve serbest piyasa ekonomisinin de etkisiyle bütün dünyada özelleştirme eğilimleri artmışken illerde KIT'ler yaratmaya yönelik şirket kurma çabalarını anlamak mümkün değildir.

Merkezi idarenin tutumu ile illerin uygulamaları arasında çelişkiler vardır.

Eğer kalkınmada öncelikli yöreler için özel idarelerin öncülüğünde şirket kurmaya gerek görülüyorsa, onun da sınırları iyi çizilmeli, politikaların birbirlerini tamamlamaları ve birbirleriyle örtüşmeleri sağlanmalıdır.

Aslında gerice yörelerde sanayileşmeyi teşvik ve kalkınmayı hızlandırmak için özel idarelerin öncülüğünde başarısız şirketler kurmak yerine, gene özel idarelerin katkıları ile sanayileşmenin altyapısını oluşturmak, ucuza arsa ve kullanma suyu temin etmek daha doğrudur. Küçük sanayi siteleri ve organize sanayi bölgelerinin kuruluşuna katılmak ve katkıları o yolla yapmak günümüz ekonomik anlayışı ile daha çok bağdaşmaktadır.

## ÖZEL İDARE YATIRIMLARININ BİLEŞİMİ

Özel idarelerin yatırımlarıyla ilgili olarak, mülkiyet müfettişlerince ikinci bir araştırma yapılmıştır. Bu araştırma 1981-1992 yıllarını kapsamaktadır.

Yatırımların yoğunlaştığı alanlar aşağıda gösterilmiştir.<sup>7</sup>

**Özel İdare Yatırımları  
1981 - 1992**

| Yatırım türü                                                                              | Gerçekleştirilen il sayısı |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| Personel lojmanı yapımı ve alımı                                                          | 58                         |
| Hizmet binası yapımı                                                                      | 51                         |
| İşham-çarşı-dükkan yapımı                                                                 | 50                         |
| Otel, eğitim ve dinlenme tesisi, tatil köyü, kayak evi yapımı                             | 48                         |
| Kaymakam lojmanı                                                                          | 46                         |
| Tarımsal işletmeler (arıcılık, tavukçuluk, sera, alabalık üretimi, hayvancılık, fidanlık) | 43                         |
| Kaplıca-içme tesisi                                                                       | 28                         |
| El sanatları atölye ve okulları (halı, kilim, gümüş, işlemeciliği vb).                    | 27                         |
| Vali konağı                                                                               | 25                         |
| Öğrenci yurdu                                                                             | 24                         |
| Soğuk hava deposu                                                                         | 19                         |
| Yapı malzemeleri üretimi (asfalt plenti, büz parke imalatı)                               | 19                         |
| Stol hava alanı                                                                           | 19                         |
| Kültür sitesi                                                                             | 12                         |
| Spor tesisleri (Semt sahaları, spor salonu, yüzme havuzu)                                 | 10                         |

Tablo incelendiğinde aşağıdaki tespitleri yapmak mümkündür:

1. Yatırımlar genellikle sabit ve üretken olmayan alanlara yönelmiştir.
2. Özel idarelerin ağırlıklı görev alanlarına yapılan yatırımlar sınırlı kalmıştır.
3. Özel sektörün üstlenebileceği gelir getirici alanlara öncelik verilmiştir.

Sonuç olarak şunu söyleyebiliriz: Özel idareler gerek kurdukları şirketler ve gerekse yaptıkları diğer yatırımlarla, bir yerel yönetim birimi olarak, kuruluş amaçlarının çok uzağına düşmüşlerdir. Özel idareleri kamu hizmetleri alanına çekmek, bir plan anlayışı içinde hizmette sürekliliği sağlamak kaçınılmaz görünmektedir.

**DEĞERLENDİRME**

Başından beri yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, il düzeyinde kamu hizmetlerini ve yatırımlarını plan disiplini altına almak için özellikle planlı dönem içinde bir çok girişim olmuştur. Bunlardan büyükçe bir bölümü başarısız olsa da başarıya giden yolda anlamlı bazı adımlar da atılmıştır.

---

<sup>7</sup> a.g.k.

Bütün bu çabalar, il düzeyinde duyulan planlama ihtiyacının ve bir arayışın işaretleri olarak yorumlanmalıdır. Eğer bugüne kadar beklenen gelişme sağlanamamış ve somut bazı sonuçlar alınamamışsa sorunun aksayan yönleri üzerinde durmak, çözüm yollarını arayıp bulmak gerekmektedir.

O nedenle son bölümde il düzeyinde sağlıklı ve sürekli bir planlama için gerekli şartların neler olduğuna ilişkin düşüncelerimizi dile getirmek istiyoruz.

### **İL DÜZEYİNDE YAPILACAK PLANLAMANIN KOŞULLARI**

Kalıcı, sürekli ve başarılı bir planlama için gerekli şartları şöylece sıralayabiliriz.

1. İl Özel İdaresi Kanununun 78. maddesi, özel idarelerin görevlerini ayrıntılı olarak saymıştır, ilgili bölümünde de belirttiği gibi bu görevler aynı zamanda ilgili bakanlıkların ve genel müdürlüklerin görevleri arasında yer almıştır.

Bu ikili görevlendirme, özel idarelerin asli görevlerinden kaçınmalarına ve bu görevlerin ilgili merkezi idare tarafından yürütülmesine yol açmıştır.

Eğer görevlendirilen ve sorumluluk yüklenen bir hizmet alanı yoksa orada bir planlama ihtiyacı da yok demektir.

O nedenle yapılacak ilk iş, özel idarelerin görev alanlarını kesin sınırları ile belirlemek ve aynı alanlarda merkezi idareye görev vermemektir. Eğer kaynak yetersizliğinden hizmetler aksayacak kuşkusu varsa, yapılacak yasal düzenlemelerle özel idarelere yeterli kaynak bulunmalıdır. Ya da devlet fonlarından özel idareler desteklenmelidir.

2. Uzun çalışmalar sonunda hazırlanan ve geçtiğimiz dönem TBMM'ne sunulan mahalli idareler reform tasarıları yasalaştığı takdirde il planlaması için önemli bir adım atılmış olacaktır. Mahalli idareler reformu, büyük ölçüde partilerimizin ortak mutabakatına dayanmaktadır. Bu reformla, devletin aşırı merkeziyetçi yapısı yumuşatılacak, idarenin görevleri arasında bulunan bir çok kamu hizmeti, yerel yönetimlere, o arada özel idarelere devredilecektir.

Öngörülen düzenlemelerden sonra özel idarelerin genel bütçeden aldığı pay % 1,7'den % 20 lere, belediyelerin aldığı pay ise %9.25'ten %15 lere çıkarılacaktır. Bu boyuttaki iş ve hizmet hacmine ulaşan illerimizin planlama ihtiyacı kendiliğinden kaçınılmaz hale gelecektir.

3. İl Planlama ünitelerini oluşturmak üzere ilk aşamada İl Planlama Müdürlüklerinin kurulması yararlı olmuştur. Ancak yeterli değildir. Yukarıda belirtilen iki konu ile ilgili, yasal düzenlemeler yapıldıktan sonra, ilde bir planlama ünitesinin oluşturulması kaçınılmazdır. İyi yetişmiş uzman kişilerden oluşacak küçük bir plan-

lama ünitesi, gerekli araştırmaları yapacak, ilin envanterini çıkartacak, potansiyelini ortaya koyacak, hem ildeki kamu kuruluşları ve hem de özel sektörle işbirliği yaparak planlama çalışmalarını yürütecek ve yıllık programları hazırlayacaktır.

Oluşacak böyle bir yapı, ilgili bölümlerinde açıklanan yanlış yatırımlardan kaçınmayı sağlayacak, özel sektörün uğraş alanına giren şirketler kurmaya yönelik uygulamalar büyük ölçüde son bulacak, kamu hizmetlerini yürütür ve yönlendirirken ihtiyaçlar yerinde ve zamanında karşılanacak, planlamanın gereği olarak atıl kapasite yaratılmayacak, israfa yol açılmayacaktır. Daha önemlisi çağımızın gerektirdiği düzeyde halkımıza kaliteli hizmet sunulacaktır.

## BÜROKRATİK İSRAF VE NEDENLERİ KAVRAMSAL BİR YAKLAŞIM

**Prof. Dr. İbrahim YILDIRIM\***

### **I. GİRİŞ**

Türkiye'nin toplumsal kalkınma sürecinde ekonomik, teknik ve geleneksel nitelikli bürokratik örgütler, kamu kesiminde hizmetlerini artan bir hızla sürdürmektedirler. Çevremizdeki sağlık, eğitim, haberleşme, ulaşım, belediye ve bankacılık gibi hizmetlerin tümü bu bürokratik kurumlarca sağlanmaktadır. Fakat son yıllarda kamu kesimindeki bürokratik kurumların kalkınmaya hizmet etmekten çok, engelleyici yönde faaliyet gösterdikleri biçimindeki görüşler yaygınlık kazanmaktadır.

Kamu kesimindeki bürokratik kurumların iyi çalışmadığı yolundaki her türlü yakınmayı sürekli duymaktayız. Buna rağmen bürokratik kurumların günlük yaşantımızdaki önemi de her geçen gün artmaktadır. Toplumsal yaşamda çok önemli yeri bulunan bu kurumların bozuklukları, kamu hizmetlerini aksattığı gibi diğer sektörlerde çeşitli sorunların doğmasına neden olmaktadır. Bürokratik bozuklukların çevresel faktörlerden ve sistemin kendisinden kaynaklanan bozukluklar olduğu kabul edilse dahi örgütsel sistem olarak bunların birbirinden fark edilemeyecek kadar iç içe olduğu görülmektedir.

Özellikle kamu sektöründe, faaliyette bulunan bürokratik kurumların verimli ve etkin bir tarzda yönetilmelerine duyulan ihtiyaç, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler açısından çok daha büyük önem taşımaktadır. Çünkü ekonomik kaynaklarımız kıt, nitelikli insan gücümüz nispeten sınırlı, nüfusumuz ve işsizlik oranı hızla artmaktadır. Özellikle böyle bir durumda ülke kalkınmasında önemli bir rolü bulunan bürokratik kurumların idari bozuklukları göz ardı edilemez.

Bürokratik model, gerek bir örgüt, gerekse bir yönetim anlayışı olarak, karar almada objektiflik, israfın azaltılması ve sürtüşmenin önlenmesi gibi sorunların çözümüne getirilen rasyonel bir cevap olması gerekirken, uygulamada çeşitli yönlerden bir seri istenmeyen sonuç doğurmaktadır.

---

\*Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

Karşılaşılan sorun, hem bir yapı hem de bir işlev sorunudur. Diğer bir ifade ile bürokratik sorunların bir kısmı durağan, diğer bir kısmı da değişken bir nitelik arz etmektedir. Bu nedenle bürokratik bozukluklar, yalnız bir örgütsel yapı sorunu olarak ele alınamaz.

Bürokratik israf gibi geniş bir konunun, etkileşim içinde olan birçok örgütsel etmene bağlı olarak incelenmesi çabası, bütünlüğü sağlama açısından çalışmada karşılaşılan en büyük zorluğu teşkil etmektedir.

Kişî kuruma personel olurken bazı maliyetlere katlanmayı veya kuruma yatırımlar yapmayı baştan kabullenmiş demektir. Kamu kurumlarının birer hizmet aracı olmaktan çıkıp bireyin kişilik ve mutluluğunu engelleyen beşeri yapılar haline dönüşmemeleri için bütün yönleri ile tanınmalarına ihtiyaç bulunmaktadır.

## II. BÜROKRATİK ÖRGÜTLER

Bürokrasi veya bürokratik örgütün gerek halk arasında gerekse yönetim literatüründe değişik anlamlarda kullanıldığı görülmektedir. En çok bilineni halk arasındaki kötüleyici anlamıdır. Halk arasında bürokrasi terimi genellikle gereksiz yere tekrarlanan işleri, kaynakların israf edilmesini, katı kuralları, işlerin yavaş yürümesini, sorumluluktan kaçınmayı ve çelişen işlem ve talimatları ifade etmek için kullanılır. Oysa ki bu halk arasındaki yanlış anlamıdır. Bu durum bürokrasi değil “bürokrasilerin patolojileri” veya görevini yapmaması durumudur. Gerçi bu işlemezlilikler bürokratik örgütlerde görülen hastalıklı yönlerdir. Fakat objektif anlamda bürokrasi, bir örgüt tarzı ve bir yönetim biçimidir.

Bir örgüt biçimini bazı bozukluklarından dolayı tümüyle kötü olarak ifade etmek doğru değildir. Bürokratik kurumların bu yönleri değişik terimlerle ifade edilmiştir. Bürokratik kurumların patolojik sonuçlarına bilimsel dilde “bürokratizm” veya “büropatoloji” denmektedir.

Bürokrasinin kullanıldığı son anlamı, devlet yönetimi ve kamu örgütleri olarak ifade edilmesidir ki bu da eksik bir anlamıdır. Çünkü bürokratik örgütler, yalnız kamu kesiminde değil, özel kesimde de mevcut olan örgüt tipleridir. Gerçi bürokratik örgütler her ne kadar tarihsel olarak askeri veya kamu kurumlarının gelişmesiyle ortaya bugün özel kesimde de bürokratik örgütler sayılarını artırmaktadırlar. Bu çalışmada bürokrasi veya bürokratik örgütler objektif anlamda bir yönetim biçimi ve bir örgüt tarzı olarak ele alınmıştır.

Çağımızda bürokrasi geniş halk kitlelerinin günlük hayatını etkilemekte ve modern uygarlığın temel bir unsuru haline gelmiş bulunmaktadır. Her ne kadar, Bennis<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Hicks ve Gullet., Organizasyonlar: Teori ve Davranış., (Çev: Besim Baykal) İstanbul,1981, s.100.

“bürokrasinin mümkün olan en kötü organizasyon tarzı” olduğunu söylese dahi, bu örgüt tarzının çoğu yönetim bilimci tarafından “daha uzun yıllar yürürlükte kalacağı”<sup>2 3</sup> ve “bürokratik yapının içinde bulunduğumuz tarihsel dönemde en yaygın ve egemen örgütlenme biçimi”<sup>4</sup> kabul edilmektedir.

Günümüzde teknolojinin gelişmesine paralel olarak uzmanlaşma da artmaktadır. Örgütlerde artan uzmanlıkların dikey bir hiyerarşik yapı dışında başka bir tarzda örgütlenmesi henüz mümkün görülmemektedir. Şayet hiyerarşik bir bağ olmazsa örgütün tümünü oluşturan uzmanlıkların hepsini ya da bir kısmını kapsayan kararlar vermek oldukça güç olacak ve bunlar bir otorite çizgisi içerisinde bütünleşmediğinden koordinasyon yetersizliğinden örgüt işleyemeyecektir. İşte, “bürokratik örgütlenme biçimi, çağımızda geçerli olan ve dikey uzmanlaşmaya dayanan işbölümü sonucu ortaya çıkmış bir yapı olduğundan bunun toplumsal yaşamdan kuruyup gitmesi, sözü edilen işbölümü biçiminin değişmesine bağlıdır”<sup>4</sup> diyen Şaylan, bürokratik örgüt yapısının kaçınılmazlığını bir kez daha vurgulamaktadır.

İsrail’li toplumbilimci Eisenstadt da toplumda roller ve gruplar arasındaki farklılaşmanın artması, çok önemli rollerin başarı ve benzeri gibi evrensel kriterlere göre dağıtılması, toplumdaki işlevsel grupların oluşması gibi şartların gelişmesiyle bürokratik kurumların sürekli olarak artacağını ileri sürmektedir.<sup>5</sup> Ayrıca yazar bürokratik kurumların çevreyle olan ilişkilerini araştırarak, bunlara bağlı olan iki kavram geliştirmiştir. Eisenstadt, bürokratik kurumların toplumda faaliyetlerinin ve gücünün artmasına “bürokratikleştirme”, bu kurumların toplumsal amaçlarının çeşitli çıkar gruplarınca alt-üst edilmesine de “bürokratikleştirmeme” anlamına gelen “debürokratikleştirme” adını vermektedir.<sup>6</sup>

Bürokratik kurumların kaçınılmazlığı yanında, bu kurumların gelişmekte olan ülkelerde köklü değişimleri gerçekleştirecek birer araç oldukları da artık ortak bir düşünce haline gelmiş bulunmaktadır.

Weber’ci anlamda bürokratik örgüt konusunda akılda tutulması gereken en önemli nokta, bu modelin ideal bir tip oluşudur. İdeal bir model olan bu örgütler, var olan özel birtakım örgütleri tasvir etmezler, daha çok bazı hipotezlere ve değerlere uyan ve bunları uygulayan örgüt modelini tasvir ederler. Bunun için bürokratik örgütün temel niteliğini normatif bir model olarak kabul etmekte fayda vardır. İdeale ulaşmak ender rastlanan bir olaydır. Tipik olarak bir örgüt, bürokratik örgüt unsur

2 Hicks ve Gullet, s. 119.

3 Gencay Şaylan, “Bürokratik Sistemlerde Yönetime Katılma Olgusu ve Yapısal Sınırlılıklar”, Amme İdaresi Dergisi , Cilt: 12, No: 2, Haziran, 1979, s. 24.

4 Şaylan, s.119.

5 S. N. Eisenstadt, “Bureaucracy, Bureaucratization and Debureaucratization”, Administrative Science Quarterly, Cilt: 4, 1960, ss. 305-307.

6 Eisenstadt, ss. 311-312.

larının ancak bir kısmını kullanabilir. Bu bakımdan bir örgüt ancak kısmen bürokratiktir.<sup>7</sup>

Bürokratik kurumların bir anlamda büroların özelliğini taşıdığını ileri süren Antony Downs da küçük kurumların bürokratik olamayacağını şu iki nedene bağlamaktadır;<sup>8</sup> birincisi, herkesin birbirini yakından tanıdığı bir örgütte resmi ilişkiler gelişemez. Böylece normal faaliyetlerde bir kontrol aracı olan “gayrişahsi ilişkiler” kuralı işleyemez. Bu ise bürokratik örgütün önemli özelliklerinden birisinin yok olması anlamına gelmektedir. İkincisi, bürokratik yapıların gerçek özelliği olan karışık haberleşme ve koordinasyon problemleri küçük örgütlerde söz konusu olmadığından ne yazılı haberleşmeye ne de hiyerarşik otorite ağıma ihtiyaç duyulacaktır.

Bürokratik örgütlerdeki otoritenin objektif olmasına karşın, otoritenin kaynağında farklılıklar gözlenebilmektedir. Bürokratik bir örgütte hiyerarşinin üst kademelerinden birine sahip olmaktan doğan otorite ile, bilgiye dayanan otorite arasında farklar mevcuttur.

Bürokratik örgütlerdeki otorite, yasal otoritedir. Örgüt birimleri yasal otoriteyle birbirine bağlanmıştır. Otoritenin kaynağı, yöneticinin sahip olduğu örgüt kademesi ve konumudur. Otorite şahsen kullananın değil, makama aittir ve makamın bir parçasıdır.

Bürokratik örgütlerde son derece açık ve seçik bir işbölümü mevcuttur. Uzmanlık alanlarına göre işler dağıtılır. Böylece kişinin sadece uzman olduğu alanda çalışmasına izin verilir. Bunda amaç, uzmanlaşma ile örgüt verimliliğini artırmaktır. İşbölümü genellikle fonksiyonel uzmanlaşmaya dayanmaktadır. Özellikle çağımızın karmaşık modern kurumlarında işbölümüne duyulan ihtiyaç kurumların hayatiyeti kadar önemlidir. Bürokratik örgütler karmaşıklığı basit hale getirmek için işbölümüne gitmek zorunda kalmışlardır.<sup>9</sup>

Yönetim ile işbölümü arasında bir sebep-sonuç ilişkisi mevcuttur. İşbölümü yönetimi gerekli kıldığı gibi, işbölümünün artışı da uzmanlaşmayı, bu da tekrar işbölümünü gerekli kılmıştır. Mal ve hizmet üretimi karmaşıklaştıkça işbölümü artmış, bunun aksine örgüt üyelerinin gördükleri işlerin niteliksel hacminde de bir azalma olmuş, böylece personel daha basit işleri yapmak zorunda kalmışlardır. Bu durumun doğurduğu sonuçlar ve olumsuz etkileri çeşitli yazarlarca söz konusu edilmiş ve bazı eleştiriler yöneltilmiştir.<sup>10</sup>

7 Hicks ve Gullet, ss. 102-105.

8 Antony Downs, *inside Bureaucracy*, Little Brown and Comp., Boston, 1967, ss. 24-27.

9 Hicks ve Gullet, s. 106.

10 Aşırı uzmanlaşma ve işbölümüne yöneltilen eleştiriler için aşağıdaki eserlere bakınız:

Robert Blauner, *Alienation and Freedom*, Chicago: University of Chicago Press, 1964. ss. 15-32 ve 89-109.



Bürokratik kurumların her kademesinde personelin haklarını ve görevlerini kapsayan ve işlerin nasıl yapılacağını gösteren ayrıntılı ilkeler ve yöntemler geliştirilmiştir. Bürokratik örgütlerde her birey bir diğerine karşı sorumludur. Bu ilişkiler kurallarla tespit edilmiştir. Örgütte herkes kendi başına karar veremez. Karar verme merkezleri kurallarla belirlenir. Kararlar, örgüt içi ve örgüt dışında karar verme yetkisini taşıyan kişilerin ortak çabalarının son ürünü olarak örgütte işlerlik kazanır ve bir takım soyut kurallar, ilkeler ve süreçler yoluyla uygulanır ve yönetilirler. Kurallarda rasyonellik, objektiflik ve kişisellikten uzaklık aranır.

Bürokrasideki kurallar sistemi, kurumların geleceğini görebilmesi ve istikrarını sağlanmasına yardımcı olur. Zaten bürokratik örgütler tekrarlanan işlerin yönetildiği örgüt tipleridir. Mevcut kurallar, örgüt elemanlarının rutin ve beklenen eylemleri gerçekleştirmelerini ister. Bu ise personele bir dereceye kadar güven ve istikrar verir. Herkes belirlenmiş olan kural ve talimatlara uymakla yükümlüdür. Bu nedenle çoğu bürokratik örgüt, alışılmışın dışında veya beklenmedik sonuçlara hiçbir zaman yönelmeden, alışılmış bir performans düzeyinde örgütsel hayatiyetini devam ettirmeyi amaç edinir.

Kurallar sistemi, örgütte denetim ve disiplini sürekli kıldığı gibi farklı uzmanlık dalları arasındaki biçimsel ilişkileri koordine etmek ve uygulamanın planlanması, yürütülmesi ve denetlenmesi işlemlerini düzenlemeye yarayan bir araç vazifesini de görmektedir.

Bürokratik kurumların etkinliği bir dereceye kadar kurallar sisteminin tutarlılığına ve ihtiyaçlara cevap verebilme kapasitesine bağlıdır.

Bürokratik örgütlerde personelin seçimi ve terfi sistemi teknik yeterliğe dayanmaktadır. Adaylar seçimle değil, sahip oldukları teknik bilgi ve becerilerinin ölçülmesiyle atanırlar. En tepedeki yönetici bu durumun dışındadır.

İdeal anlamda bürokratik örgütte kayırma, koruma, gelenek ve keyfi tutumların etkisi yoktur. Önemli olan personelin yetenekleridir. Bir iş için seçilme, eğitime ve başvurma yolları herkese açıktır. Kamu bürokrasisinin söz konusu edilen bu unsurunun ülkemizde daha çok aranan bir özellik haline gelmesinin nedenini biraz da bürokrasi dışı siyasal sistemin olumsuz etkilerinde aramak gerekir.

- 
- Pars Esin, İşbölümü Yabancılaşma ve Sosyal Politika, SBF Yayını, No: 502, Ankara, 1982, ss. 61-112.
  - Barlas Tolan, Çağdaş Toplumun Bunalımı: Anomie ve Yabancılaşma, A.İ.T.İ.A. Yayını, No: 132, Ankara, 1980, ss. 241-245.
  - John Miller, "Isolation in Organization: Alienation From Authority, Control and Expressive Relations", Administrative Science Quarterly, Cilt: 20, No: 2, Haziran 1975, ss. 260-270. Miller, örgütlerde yabancılaşma sorununa çok değişik açıdan yaklaşmaktadır. Bu makalesinde yazar, "bireyin örgütteki statüsü arttıkça örgütsel faaliyetlerden (otorite, denetim, arkadaşlık ve anlamlı ilişkiler) uzaklaşma derecesi de artmaktadır" hipotezini ileri sürmektedir.

Bürokratik örgütler, kişisel nitelikte olmayan beşeri ilişkiler ağı üzerine kurulmuştur. Bir görevin başındaki kişi resmi görevini yerine getirirken, kişilerle olan ilişkilerinde, kişisel olmayan ve biçimselliğe dayalı bir yol izlemesi gerekir. Fakat işle doğrudan ilişkisi olmayan konularda personel istediği tarzda davranabilir. Buna karşılık resmi görev alanına giren konularda denetime tabi olacağı düşüncesiyle örgüt kuralları ile davranışlarını sınırlandırarak, gayrişahsi ilişkileri bir örgütsel gerekçe olarak ortaya koyar.

### III. İSRAF VE BÜROKRATİK İSRAF KAVRAMLARI

Bürokratik kurumların idari bozuklukları üzerine yazılmış çalışmalara bakıldığında şaşırtıcı bir sayıda olduğu görülmektedir. Bu çokluğun nedeni konunun genişliğine bağlanmaktadır. Fakat çalışmaların çoğu bozukluğun belli bir yönünü ele almaktadır. Bu nedenle konu ile ilgilenenler çok farklı açılardan yapılmış bu araştırmaları birbiri ile bağdaştırmakta ve bir bütün içinde görmekte zorluk çekmektedirler. Bürokratik israf kavramı hem konunun önemini vurgulamaya hem de bürokratik bozuklukların tümünü ifade etmeye yarayan bir kavramdır. Çünkü “örgütsel amaçlara hiçbir katkıda bulunmayan idari faaliyetlerin tümü israfı sonuçlanır” önermesinden yola çıkılmaktadır. Bu kısımda önce israf kavramının analitik bir incelemesi yapıldıktan sonra bürokratik israf kavramı üzerinde durulacaktır.

#### A. İsfaf Kavramı

İsfaf kelimesi, “S.R.F.” kökünden türemiş bir kelimedir. Anlamı, haddi aşmak, orta yolu geçmek, fazla vermek olduğu gibi ayrıca, hata yapma, yanlışlık, gafil olma, aşırı gitme, ifrata varma, boşa gitme, zayi olma, bilmeme, saçıp savurma, malı yerinde kullanmama, boşa dağıtma anlamlarına da gelmektedir.

Anlamından hareketle israfın bir harcama faaliyeti olduğu görülmektedir. Ve kaynak kullanımında ortaya çıkmaktadır. Harcama ise beşeri kaçınılmaz bir faaliyet ve karar almayla doğrudan ilgilidir. İsfafı önlemek amacı ile harcama yapmamak mümkün değildir. Böyle olunca bu faaliyetin ortadan kaldırılması değil, sınırlandırılması ve müspet yöne kanalize edilmesi kaçınılmazdır.

Kapitalist iş dünyasında genel anlamda son zamanlara kadar israfın meşru sayıldığı görülmüştür. Çünkü daha fazla üretme ve kazanmak için daha fazla israf etmek gerektiği düşüncesinden yola çıkmıştır. Fakat artık günümüzde israfı karşı tutumların değiştiği görülmektedir. Çünkü doğal kaynakların tüketilme tehlikesi ve dünyanın bir tarafındaki israfın diğer tarafta kıtlığa neden olduğu ve bunun da dünya barışını uzun vadede tehdit edebileceği düşüncesi artık ortak bir kanaat haline gelmiş bulunmaktadır. Bugün insanoğlunun ihtiyaçlarını giderecek olan araç ve gereçlerin azlığını hissetmeyen, eksikliğini duymayan hiçbir insan ve hiçbir örgüt yoktur

Genel anlamdaki israfın bu yönleri tartışmaya açık olsa dahi, bürokratik israfın tartışılabilir hiçbir yönü yoktur. Çünkü bürokratik israfta, tüketilen, boş yere harcanan, zayi edilen, saçıp savrulan ve yerinde kullanılmayan kaynaklar; insanoğlunun kutsal sayılan emeği, zamanı ve kendisine emanet edilen halkının ürünüdür. Öte yandan örgüt çevresinde bürokratik israftan zarar görenler ise, büyük bir umutla hizmet bekleyen vatandaşlardır. Bunlar da ele geçmeyen kıt kaynaklardır.

Beşeri kaynakların israfı, ekonomik alanda üretilen malın israfı gibi değildir. Bu alanda üretmek için tüketmek belki bir anlamda kabul edilse dahi, örgütlerdeki beşeri unsurların israfı; kumruların zayıflamasına, üretilen mal veya hizmetin kalitesinin düşmesine, hatta bir noktada üretimin durmasına neden olacağı gibi, en önemlisi bir amaç olan insanın bir araç durumuna düşüp, onun mutsuzluğuna, ezilmesine ve uğrunda asırlardan beri mücadele edilen çoğu değerlerinin yitirilmesine neden olacağı açıktır.

Kısacası, insan mutluluğunu, çabalarının verimliliğini ve kendisinin üretkenliğini arttırmak ve tek başına elde edemediği ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan örgütler; israfı büyümez, küçülür hatta yok olurlar. Bir anlamda böyle bir örgüt devam etse dahi hizmet eden değil, hizmet edilen bir araç durumuna gelmiş demektir. Böylece israf, insan anlayışına aykırı bir eylem olduğu gibi örgütsel yapıya da aykırı bir davranıştır. Çünkü israf, örgütsel enerjinin örgüt dışı amaçlara harcanmasına neden olmaktadır. Oysa ki, bütün burumların hedefi, yetiniiebilen en az zaman, güç ve araçlarla olabilen en büyük yararı sağlamak ve istenilen amaca bu yolla varmaktır. İsfraf edilen her kaynak bu örgütsel amacın gerçekleştirilmesini zorlaştıracaktır. Her ne kadar burumların çeşitli amaç ve hedefleri olsa dahi, bir “kıtık kanununa” yani kaynakların az oluşu ve “en az emek, araç ve gereçle en büyük yararı elde etmek ya da belirli amaca en az emek, araç ve gereçle ulaşmaya” uymak zorundadır. Bunun aksi israftır.

Günümüzde çağdaş burumların sosyal sorumluluğu da örgütsel kaynakların daha rasyonel bir biçimde işletilmesini zorunlu kılmaktadır. Çünkü, hizmet veya mal üretiminde bulunan hangi örgüt olursa olsun, üretimin maliyetinde bir kısım sosyal girdileri çevreden dolayı yoldan ve farkında olmadan almaktadır. Soyut bir faktör olarak ürünün elde edilmesinde temel rol oynayan bu sosyal maliyet girdileri hesaba katılırsa çoğu burumların zarar ettiği görülecektir.

## **B. Bürokratik İsfraf Kavramı**

Hicks’e göre örgütsel amaçları sağlamayan örgütsel uygulamalar israfı sonuçlanır. İsfrafa yol açan uygulamalar yavaş yavaş, sessiz biçimde, bir ihtara gerek kalmaksızın oluşur ve güç farkına varılır.<sup>11</sup> Bu tanım bir buzdağını hatırlatmaktadır. Bir anlamda bürokratik israf, örgütsel bozukluklar içinde aynen buzdağının suyun altın

da kalan kısım gibidir. Buzdağı gibi büyük bir kısmı görünmez ve güç farkına varılır.

Bürokratik israfın bu niteliğinden dolayı kontrol edilmeleri zorlaşır. Bu tür bozuklukların giderilebilmesi; nedenleri ve niteliklerinin iyice bilinmesine bağlıdır. Bürokratik israf, örgütü kemiren idari bozuklukların görünmeyen kısmını içerdiğinden, idari faaliyetlerin boşa çıkmasına neden olmaktadır.

Bürokratik israfın bilinen en büyük nedeni, personelin örgütsel amaçlara hiçbir katkıda bulunmaksızın kişisel amaçlarını ön plana çıkarmalarıdır. Yönetim biliminde bu bozukluğa “büro-patoloji” adı verilmektedir. Bu hastalık örgütler büyüyüp karmaşılaştıkça ve kişiliklerini yitirince meydana çıktıklarından büyük bürokratik örgütlerde daha yoğun görülmektedir.

Örgütün nihai amaçlarıyla örgütü oluşturan üyelerinin kişisel amaç ve ihtiyaçları arasında doğal bir çelişki bulunmaktadır. Etzioni’nin tabiriyle bu bir “örgütsel çıkmaz”dır.<sup>12</sup> İşte bürokratik israf, biiro-patolojinin ve örgütsel çıkmazın doğal bir sonucudur.

Bürokratik israfın bir diğer yönü de, “örgütsel denge” ile ilgilidir. Çünkü örgütte yalnız fazla harcamalar değil, gereğinden fazla kısmak da dolaylı olarak israfı sonuçlanır. Birer sosyal sistem olan örgütlerde enerjik girdilerle enerjik çıktılar arasında bir denge sağlanamadığı veya diğer bir ifadeyle, pozitif veya negatif israfı<sup>13</sup> girdildiği taktirde, örgütsel denge bozulacak ve örgütün sağlığı tehlikeye girecektir. İşte bir anlamda rasyonel örgüt; faaliyetlerinde örgütün hedeflerine ters düşen sapmaları israfı sonuçlanacak idari bozuklukların nedeni olarak görüp, bunları önleyici, sınırlayıcı tedbirler getirmek zorundadır.

Örgütün alt sistemlerinde görülen dengesizliğin belirtileri zaten tüm yöneticilerin çözüm aradığı sorunların kendisidir. Gordon Lippitt, alt sistemlerde görülen bozukluk belirtilerini aşağıdaki gibi sıralamaktadır:<sup>14</sup>

- \* Haberleşme zorlukları,
- \* Outputun kısıtlanması,
- \* Gruplar arasında fonksiyonel olmayan çatışmalar,

---

11 Herbert G. Hicks, Örgütlerin Yönetimi: Sistemler ve Beşeri Kaynaklar Açısından, III.

Baskı, (Çev: Osman Tekok ve Diğ.), Ankara, Turhan Kitabevi, s. 72.

12 Amitai Etzioni, Modern Örgütler, (Çev: ODTÜ İdari İlimler Fakültesinden bir Komisyon), Ankara: ODTÜ Yayını, 1969, s. 12.

\* Negatif israf, gereğinden fazla kısma, pozitif israf ise gereğinden fazla harcamadan kaynaklanan örgütsel israf için kullanılmıştır.

14 John W. Hunt, The Restless Organization, The Drifting Press, Adelaide, Sout Australia, 1972, s. 288.

- \* Şekilcilik, bürokratism ve aşırı uzmanlaşma,
- \* Bireylere aşırı bağlılık,
- \* Farklı birey ve grupların aynı amaçlara yöneltilmesinde görülen karar verme güçlükleri.

Bürokratik israf bir anlamda bir örgütsel sağlık sorunudur. Nadler'e göre nasıl ki insanlar hasta oluncaya kadar sağlıklarına fazla dikkat etmezlerse, kurumların de işlemezlilik düzeyine gelinceye kadar bozukluklarına fazla bir ihtimam gösterilmez.<sup>15</sup> Örgütler zaman zaman hastalanırlar, hatta onlar hastalanmadan önce dahi çoğu ileri görüşlü yöneticiler böyle bir beklenti içinde bulunurlar.

Örgütsel sağlığın bozulmasında temelde iki neden bulunmaktadır. Birincisi, dış faktörlerden kaynaklanmaktadır. Çağımızda modern örgütler kendilerini erişileme- yen bir bilgi yığını, hızlı bir değişme, teknolojik ilerleme ve artan bir sosyal sorumluluk içinde bulmuşlardır. Bu nedenden dolayı örgütler uyumlarını, sağlık durumlarını veya sahip oldukları kurallar sisteminin geçerliliğini sık sık test edebilecek yöntemler geliştirmek zorundadırlar. İkinci neden, örgüt üyelerinin en iyi kuralları dahi çıkarları ile çatıştığı zaman değiştirmeleri ve departmanların bazı örgütsel kararları kendi avantajları açısından yorumlamalarından kaynaklanmaktadır.<sup>16</sup> Oysa ki, örgüt yaşamında, faaliyetleri örgütün tümüne etki eden departmanlar ağacın dalları gibidir. Eğer departman örgütün amaçlarına yönelik faaliyet göstermiyor ise o ağacın dalı kurumuş demektir. Zamanla ağacın tümünü kurutma ihtimali de söz konusudur.<sup>17</sup> Bu ise bürokratik israfın nihai örgütsel sonucudur.

#### **IV. BAZI ÖRGÜTSEL KRİTERLERE GÖRE BÜROKRATİK İSRAF**

Yönetimsel davranışlardan hangilerinin israfı sonuçlanacağı veya sonuçlandığı ancak örgütsel kriterler olan verimlilik, etkinlik ve rasyonellik kriterleriyle analiz edilmesi sonucu anlaşılabilir. Çünkü bürokratik israf, örgütsel verimlilik, etkinlik ve rasyonellik ile yakın ve ters bir ilişki içindedir.

##### **A. Verimlilik ve Bürokratik İsfaf**

Biçimsel kurumların analizi ile ilgilenen bir çok sosyal bilimci mevcuttur. İktisatçılar örgütün kârına, büyüklüğüne, pazar durumu ve benzeri özelliklerine bakarken, sosyologlar genellikle yapıyla, bürokratikleşmesiyle ilgilenmektedirler. Sosyal psikologlar ise formel örgütte grup içi ve gruplar arası davranışları araştırmaktadırlar. Bu sosyal bilimcilerin örgüt üzerindeki ilgi alanları farklı olmasına rağmen,

<sup>15</sup> Leonard Nadler, "How Is Your Organizational Health?", Management of Personnel Quarterly, Cilt.9, No. 1, İlkbahar 1970, s. 18.

<sup>16</sup> Nadler, s. 19.

<sup>17</sup> J.J. Miller, "Who Killed Our Department?", Management Review, Cilt. 60, No. 9, Eylül 1971, s. 2.

birbirlerinin tespit edebildikleri veri ve kriterleri yeri geldikçe çekinmeden kullanabilmektedirler. Hepsinin de amacı temelde örgütsel verimliliği araştırmak ve arttırmaktır.

Günlük konuşmalarda verimlilik olumlu değer taşıyan bir terim olarak kullanılmaktadır. Bu nedenle bir nesnenin verimli olduğunu söylemekle onun “istenen” ya da “iyi” bir nesne olduğunu kastederiz. Bu ise belirli bir zaman ve belirli bir yerde söylenmek istenen değerlendirmeye bağlıdır. Çünkü iyi kavramı çok farklı değer yargılarını içermektedir.

Bilimsel literatürde, özellikle mühendislik ve ekonomi alanında verimlilik kavramı on sekizinci yüzyılın sonlarında üzerinde önemle durulan bir konu olmuştur. Önceleri özel işletmecilik alanında uygulanmaya başlanan verimlilik, daha sonraları kamu ekonomisi ve yönetiminde de işlenmiştir.

Örgütsel verimlilik çok sayıda teorik ve uygulamalı çalışmalara konu olmakla birlikte bu kavramın tam anlamıyla açıklığa kavuşturulmadığı söylenebilir. Yönetim bilimi literatüründe verimlilik genellikle “bir kuruluşun mal veya hizmet cinsinden çıktısının bu üretimde kullanılan girdilere oranıdır” şeklinde tanımlanmaktadır. Bunun için verimli bir örgüt, belirli bir amacı en düşük maliyetle gerçekleştirme ya da belirli bir miktar kaynakla amaca en iyi biçimde ulaşma çabası içindedir. Ancak bu da sosyal bir sistem olan örgütün beşeri kaynaklarının optimal istihdamları ve örgüt üyelerinin amaçlara katkıda bulunmalarını sağlamaya yeterli karşılıklar verebilme yeteneğinin geliştirilmesine bağlıdır.

Simon ve arkadaşları verimlilik tanımına alternatif maliyetler esasını getirmektedirler. Onlara göre alternatif maliyetler arasında olabildiğince en düşüğüyle en iyi sonucun elde edilmesi durumu verimli olarak nitelenebilir.<sup>18</sup> Kısacası verimlilik, yalnız, örgütün iç dünyasını ilgilendiren ekonomik bir kavram değil aynı zamanda teknolojik ve niceliksel bir kavramdır.

Verimlilik ve kârlılık aynı anlamı taşımakla birlikte yakın bir ilişki içerisindedirler. Özel işletmelerde verimliliğin ölçülmesinde kâr bir ölçü olarak kullanılmaktadır. Verimliliğin tespit edilmesi için maliyetin ve çıktının gerçekçi bir biçimde belirlenmesi gerekir. Bir örgütte aynı ürünün daha düşük maliyetle elde edilmesi kârı arttıracaktır. Kârın artması da yine örgüt verimliliğinin artmasına neden olacaktır.

Reddin de idari verimliliği girdilerle çıktılar arasındaki bir oran olarak belirtmektedir.<sup>19</sup> O’nagöre bir yönetici veya departman yüzde yüz verimli olabilir, fa-

18 Simon, Smithburg ve Thompson., Kamu Yönetimi, (Çev: Cemal Mıhçıoğlu), SBF Yayın, No: 446, 1980, s. 322.

19 J.W. Reddin, “How to Achieve Managerial Effectiveness”, Management By Objectives, C. 4., No: 4, 1975, s. 8.

kat aynı oranda etkin değildir. Verimli bir yöneticinin tespiti kolaydır. Verimli bir yönetici işleri doğru yapmaktan çok, doğru işler yapar. Problemleri çözmekten çok yaratıcı alternatifler bulur. Kaynakları korumaktan çok, kaynaklardan en iyi şekilde yararlanır. Görevleri yerine getirmekten çok, sonuçları elde eder.

Verimlilik ile bürokratik israf arasında yakın ve ters bir ilişki bulunmaktadır. Kurumların temel amacı verimli olmaktır. Genel anlamda örgütsel amaçlara katkı sağlamayan örgütsel uygulamalar israfla sonuçlandığından sözü edilen uygulamaların da, verimliliği olumsuz yönde etkileyen uygulamalar olacağı şüphesizdir.

Verimlilik, belirli bir miktar kaynakla amaca en iyi biçimde ulaşma derecesi olduğuna göre, bürokratik israf, sözü edilen “ belirli bir miktar kaynağın” örgütsel amaçlara yönelik olmayan alanlarda kullanımına neden olmakla verimliliğin azalmasını doğurmaktadır.

Bobbitt’in verimlilik anlayışının her iki boyutunda da bürokratik israf söz konusu edildiğinde verimlilik sağlanamayacaktır. Birinci boyut olan örgüt üyelerinin, örgüt amaçlarına katılma derecelerinin yüksekliği ile ikinci boyut olan bu katılmaya karşılık verebilme yeteneğinin yüksekliği oranında verimlilik sağlanacaktır. Bürokratik israfın varlığının ile verimlilik düşecektir.

Öte yandan Simon’cu düşüncedeki “alternatif maliyetler içinde olabildiğince en düşüğüyle en iyi sonucun alınması” yine bürokratik israf terimiyle dolaylı bir sebep sonuç ilişkisini göstermektedir. Çünkü, eğer örgütsel verimliliğin sağlanması alternatif maliyetler içerisinde en düşüğü ile en iyi sonucu elde etmeyi gerektiriyor ise, haliyle bu alternatif maliyetler içerisinde en düşüğünün seçilmemesi veya en iyi sonucun alınmaması bir bürokratik israfın olduğunu ortaya koyacaktır. Veya bürokratik israfın varlığının alternatif maliyetler içerisinde en düşüğünün seçilmesini engellediği ortaya çıkacaktır.

Sonuç olarak verimliliğin hangi tanımından bakılırsa bakılsın bürokratik israfla aralarında olumsuz bir ilişkinin bulunduğu görülmektedir.

## **B. Etkinlik ve Örgütsel İsfaf**

Kâr amacı gütmeyen çeşitli kamu örgütlerinde verimliliğin ölçülememesi, verimliliği bir kriter olarak alan ve verimlilikten daha geniş bir kavram olan etkinliğin ortaya atılmasına neden olmuştur. Yönetim literatüründe etkinlik hemen hemen araştırmaların odak noktasını teşkil etmektedir. Fakat şimdiye kadar yazılanlar üzerinde kesin bir görüş birliği sağlanmış değildir.

Bazı yazarlar örgütsel etkinlikten ayrı olarak bir de “yönetimsel etkinlik” ya da “yöneticilerin etkinliği” (managerial effectiveness) terimini kullanmaktadırlar.<sup>20</sup> Bu

---

20 Reddin, ss.7-20.

çalışmada yönetsel etkinlik, örgütsel etkinliğin bir alt boyutu olarak ele alınmaktadır. Çünkü örgütsel etkinlik, örgütün her amaç ve kademesinde aranan ve yönetsel etkinliktен daha geniş olan bir kavramdır.

Kurumların amacından hareketle, örgütsel etkililiği değerlendiren birkaç model mevcuttur. Bunlar, biçimsel amaç modeli, işlerliği olan amaç modeli ve genişletilmiş amaç modelleridir.<sup>21</sup>

Biçimsel amaç modelinde örgüt kapalı bir sistem ve onu elinde tutanların kendi yararlarına kullanabilecekleri bir makine ve bir amaç sayılmıştır. Örgütünü amacı da örgütün kurulduğu yasal ve yönetsel metinde incelenerek tespit edilmektedir.<sup>22</sup>

Resmi belgelerle belirtilen amaçların yeterli olamayacağı görüşü karşısında örgüt davranışından, başka deyişle, örgütün karar ve eylemleri gözlenerek, davranışların sonucunda “işlerliği olan amaçlar” belirlenerek, bu amaçlara göre örgütsel etkinlik ölçülmek istenmiştir.<sup>23</sup>

Genişletilmiş amaç modelinde, biçimsel amaç ve işlerliği olan amaç modellerinde örgütün yalnız çıktısının ölçülmesi yetersiz görülmüş ve örgütün amaçları genişletilmiştir. Örgütün varlığını sürdürmesi, örgütsel kaynakların korunması ve örgüt içi gerginliğin giderilmesi gibi kriterler amaç modeline eklenmiştir. Georgopoulos ve Tannenbaum’um etkililik ölçüleri böyle belirlenmiştir.<sup>24</sup>

Bir örgütsel etkinlik geçmişte, şimdi ve gelecekte bazı anlamlar ifade eder. Örgütün geçmiş etkinliği onun eski faaliyetlerini değerlendirip takdir etmesi, şimdiki etkinliği örgüt amaçlarına uygun faaliyette bulunmayı, gelecek etkinliği ise amaçlara ulaşmasını gerektirmektedir. Örgütler zaman seyri içerisinde birbirine bağlı olan ve birbirini etkileyen üç zamanlı etkinlik perspektifi ile faaliyetlerini yürütürler. Etkinlik ile amaçlar arasında sıkı bir işbirliği ve etkileşim mevcuttur. Bu nedenle standartları da birbirine bağlıdır.<sup>25</sup>

Katz ve Kahn’a göre ise etkinlik, örgüte geri dönüşü bütün araçlarla en üste çıkarma olarak gösterilmiştir.<sup>26</sup> Ekonomik ve teknik araçlarla en üste çıkarma verimlilik boyutu ile ilgilidir. Ekonomi dışı veya siyasal araçlarla en üste çıkarma ise etkinliği artırmaktır. Her iki araçla da etkinliğin artırılması, örgütün büyümesi, örgüt-

---

21 Mustafa Tosun, Örgütsel Etkililik ,TODAİE Yayını, Ankara, 1981, s. 9.

22 Tosun, a.g.e., s. 12.

23 Tosun, a.g.e., s. 16.

24 Gibson, İvancevich ve Donnelly, Organization: Structure Process Behavior, Dallas: Business Publications Inc., 1973, s. 31.

25 William J. Reddin, Managerial Effectiveness, New York, McGraw-Hill Book Company, 1970, s. 276.

26 Daniel Katz ve Hobert L. Kahn, Örgütlerin Toplumsal Psikolojisi, (Çev: Halil Can ve Yavuz Baydar), TODAİE Yayını, Ankara, 1977, s. 176.



sel kalıcılık ve hayatiyetini devam ettirmesi ve enerji depolaması şeklinde ortaya çıkar.<sup>27</sup>

Katz ve Kahn da örgütün belli bir amacının olduğunu dolaylı olarak kabullenmişler ve bunun yalnız ekonomik ve teknik yollarla değil, mümkün olan bütün yollardan en üste çıkarılması gerektiğini savunmuşlardır. Örgütü bir sistem olarak gören modelde yine örgüt amaçları açısından, örgütsel etkinlik değerlendirilmiştir. Bu modelde daha geniş örgütsel amaçlar nazara alınmıştır. Burada amaç, yalnız verimliliği artırmak değil, örgütün çevreye intibakını sağlamak ve örgütün hayatiyetini devam ettirmesine yönelik çaba harcamaktır.

Yuchtman ve Seashor'un örgütsel etkinlik için, "örgütün kaynak tedarikinde çevresel şartları mutlak ve nispî anlamda en iyi bir şekilde kullanma kabiliyeti"<sup>28</sup> şeklindeki tanımları israf kavramına ve dolayısıyla bürokratik israfa tamamiyle ters düşmektedir. Yine buna benzer olarak, pozitif ve negatif yönde aşırılığa kaçmamayı örgütsel faaliyetlerde etkinliğin bir şartı olarak ileri süren Argyris, etkinliği "amaçların başarılmasında problem çözümleme maharetinde ve beşeri enerji kullanımında denge ya da optimallik"<sup>29</sup> şeklinde tanımlamaktadır.

Sistem yaklaşımçıları, klasiklere yönelttikleri eleştirilerinde amaç modelini reddetmemektedirler. Yalnız üretim ve kârın arttırılmasına yönelik en yüksek düzeyde gerçekleştirilmesi düşüncesine karşı çıkarak, bu konuda örgüt amaçlarına yeni boyutlar eklemekten başka bir şey yaptıkları söylenemez.

Kamu kurumlarında ortak olarak;

- Halka hizmetin sağlanması
- Personelin ve halkın müşteri olarak tatmini,
- Büyüme ve gelişme,
- Devletin bekasının temini,
- Değişim ve globalleşmede yerini alma,

gibi birçok amacın varlığı örgütsel amaçların boyutlarını genişletmişlerdir.

Örgütsel etkinlik literatürüne bakıldığında görülür ki, etkinlik kavramı, yönetim ve örgüt teorilerine göre değişmektedir. Örgütsel etkinliğin kriterleri, teorilerin önem verdikleri unsurlar etrafında yoğunlaşmaktadır. Bu nedenle ortaya atılan etkinlik kriterleri çok çeşitlilik arz etmektedir. Bu kriterler her örgüte uyan ölçütler değildir. Bir örgütün etkinliğinin ölçümü, ancak o örgütün yapısına ve özelliğine uyan kriterlerin tespiti ile mümkündür. Aksi takdirde yanıltıcı olabilir veya hiçbir sonuç

---

27 Katz ve Kahn, a.g.e., s. 177-186.

28 Barense, "Örgütsel Etkinlik ve Ölçümü" s. 39.

29 Barense, s. 40.

alınmaz. Bunlara bağılı olarak örgütsel etkinlik hangi teori çerçevesinde ele alınırsa alınsın veya hangi kriterleri benimsenirse benimsensin, bir örgütsel çıkmaz içinde bulunan kuramların etkinliği ancak bürokratik israfı minimum düzeyde tutmakla mümkün olacaktır.

Sonuç olarak, kuramların etkin faaliyette bulunabilmeleri için tüm alt sistemlerini ahenk içinde örgütsel amaçlara yönleltmeleri gerekmektedir.

### **C. Rasyonellik ve Bürokratik İsrâf**

Sosyal bilimlerde üzerinde yoğun tartışmaların bulunduğu kavramlardan biri de “rasyonellik” kavramıdır. Bu kavram o kadar geniş kullanılmaktadır ki, felsefe, sosyoloji ve psikolojinin yoğun çalışmalarını üzerine çekmektedir.

Esas itibarıyla rasyonellik, davranışların uygunluğu veya uygunsuzluğunu belirten ve kişiyi daha önceden rasyonellik normlarına uygun karar vermeye hazırlayan zihinsel bir durumdur.<sup>30</sup> Rasyonellik şüphesiz ki, kişiden kişiye değişen bir terimdir. Bir kimse için rasyonel olan bir davranış bir başka kimse için rasyonel olmayabilir. Fakat toplumda ortak değerlere dayandırılan bir rasyonellik anlayışı bulunduğu gibi, genellikle kabul gören yönetsel rasyonellik kriterleri de bulunmaktadır. Amacı gerçekleştirmeye yönelik alternatifler içerisinde amaca en uygun olanı ve amacı en üst derecede gerçekleştirecek biri seçildiğinde rasyonel davranılmıştır demektir.

Weber rasyonel örgütü, bürokratik örgütün tüm özelliklerini taşıyan bir örgüt olarak göstermektedir. Ona göre bilim ve teknolojinin uygulandığı bir arena olan bürokratik örgüt tam anlamıyla rasyonel bir örgüttür. Bu örgütte güç, hukuki nitelik taşır ve kaynağı örgütün kendisidir. Aynı zamanda bu örgüt alt amaçların üst düzeydeki amaçlara uyum içinde bulunması ve alt amaçlara erişmeyle üst düzeydeki amaçlara erişileceğini beklemekle amaçlar hiyerarşisini rasyonelleştirmiş demektir.

Örgüt içinde rasyonelliği “yapılan faaliyetlerin örgüt amaçlarına yardımcı olması” olarak kabul eden Hicks ve Gullet, bunun aksi olan büropatolojinin kaynağını irrasyonel davranışlarda aramışlardır.<sup>31</sup>

Farklı örgüt ve yönetim anlayışından dolayı rasyonellik kavramı da değişik şekillerde ifade edilmiştir. Örgütsel amaçlara paralel olarak rasyonellik anlayışı da yeni boyut kazanmaktadır. Genel anlamda örgütsel rasyonellik anlayışının bu gelişimi; örgüt üyelerinin aynı zamanda toplumun da üyesi olması ve değişen toplumsal de-

<sup>30</sup> W. G. Scott ve T. R. Mitchell, Organization Theory: A Structural and Behavioral Analysis, Georgetown, Ontario: Richard D. Irvin Inc., and The Dorsey Press, 1972, s. 5.

<sup>31</sup> Hicks and Gullet, s. 108.

ğerlerin taşıyıcıları olan örgüt üyeleri tarafından yeni düşüncelerin yönetsel alana taşınmasına bağlanabilir.

Udy'e göre formel örgütte yönetsel rasyonellik, planlanmış örgütsel amaçlara dayanan rollerin yerine getirilmesidir. Bir örgütte yönetsel rasyonelliği belirleyen ve birbirini destekleyen iki ana unsur bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, planlanmış ortak davranışlara neden olan örgütsel yapının belirginlik derecesi, İkincisi ise örgütsel davranıştan bağımsız olan kişisel davranış derecesidir.<sup>32</sup>

## V. BÜROKRATİK İSRAFIN NEDENLERİ

Örgütün nihai amaçlarına hiçbir katkıda bulunmayan yönetsel faaliyetlerin tümü; israfıla sonuçlanan yönetsel bozuklukları ifade eden bürokratik israf olarak kabul edilmektedir. Örgütsel ve bireysel amaç çatışmasının neden olduğu bu konu, yönetim bilimcilerinin sürekli olarak çözüm üretmek için üzerinde en fazla çaba sarf ettikleri bir sorun haline gelmiştir.

Örgütsel ve bireysel amaçlara yöneltilen sorular, örgütsel çıkmaz sorununu daha da güçleştirmektedir. Örneğin, “çok amaçlı örgütlerde hangi amacın gerçekleştirilmesi daha önemli olacak ve her amacın örgütün etkinliğindeki payı ne olacaktır?”; “Örgütün kağıt üzerindeki resmi kuruluş amaçları mı yoksa daha alt kademelerde geliştirilen ikinci derecede ve daha somut amaçları mı bürokratik israfın belirlenmesinde önem taşıyacaktır?”; “Örgütün çeşitli amaçları arasında bir çelişki bulunduğu taktirde durum ne olacaktır?” şeklindeki sorular henüz ortak cevap bulamamaktadır.

Örgüt üyeleri neden bireysel amaçlarını, örgütsel amaçlardan önde tutarak veya yalnız ona çalışarak bürokratik israfa neden olmaktadır? Sorusuna cevap verebilmek için, örgütsel çıkmazın kaynağı olan; “Bireysel- örgütsel amaç çatışması”, “Parkinson Kanunları ve Peter Prensibi”, “Bürokratik örgütlerde beklenmeyen sonuçlar modelleri”, “bürokratik sabotaj ve örgüt içi çatışmalar gibi konular ele alınarak bozukluklara yol açan uygulamaların nedenlerine teorik açıklamalar getirilmeye çalışılacaktır.

Modern kurumlarda etkileşim içinde olan üç türlü davranış bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, uzmanlaşmanın doğurduğu “bürokratik davranışlar”, İkincisi kurum personelinin bireysel yetersizliklerinden kaynaklanan, onların kurumun karmaşık ve gayrişahsi ortamına uyumsuzluğu olarak beliren “büroitik davranışlar”, üçüncüsü ise kurumun hedeflerinden ziyade personelin bireysel ihtiyaçlarının tatminine yönelmekten doğan “büropatolojik davranışlardır. Bu davranış, bireysel ve kurumsal amaçların birbirine ters düşmesinden kaynaklanan davranış şeklidir.

<sup>32</sup> Stanley H. Udy., “Administrative Rationality, Social Setting and Organizational Development”, American Journal of Sociology, Cilt: 68, 1962, s. 292.

Thompson'a göre büropatolojik davranışların asıl nedeni, bürokratik kurumların günün şartlarına uymayan yapı ve özellikleridir.<sup>33</sup>

Personel ve kurum amaçlarının birbirine ters düşmesinden kaynaklanan büropatik (büropatolojik) bir ortamda aşırı derecede bir emniyetsizlik duygusu, alışlagelmiş işlem ve olaylara karşı inatçı bir bağlılık, değişikliklere karşı direnme, katı bir kontrol, aşırı bir gayri şahsilik (resmiyet) görülmektedir. Thompson, bu davranışların bürokratik olmadığını, ancak bunların kurumsal amaçlardan uzak patolojik sonuçlar olduğunu vurgulamıştır.<sup>34</sup>

Dimock da, bürokratik kurumun patolojik sonuçlarını “bürokrasinin fazlalıkları” olarak niteleyerek bu davranışların, grubun kendi kendini yönetme isteğinden ve bireyin kişisel arayışından kaynaklandığını ileri sürmektedir. O'na göre, işte bu iki nedenden dolayı; sorumluluktan kaçma, gruplaşma ve bencillik, kurumu kemiren yönetsel bozukluklar olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>35</sup>

#### **A. Parkinson'a Göre Bürokratik İsrar**

Bürokratik israfın en önemli nedenlerinden biri kırtasiyeciliktir. Kırtasiyeciliği, büyük kurumların kaçınılmaz bir kaderi olarak gören Parkinson'a zaman bunun nasıl olacağını gösterse dahi, bilinen şu ki günümüzde özellikle devlet dairelerinde hiyerarşinin tepe noktasına doğru ilerledikçe artan bir kağıt seli, yazılı haberleşme aracı olarak örgütsel faaliyetleri aksatmakta ve bürokratik israfın kaynağını teşkil etmektedir.

Merkezcilik eğiliminin örgütsel yapıyı şekillendirdiği ölçüde, haberleşme kanallarının da örgütün tepe noktasına yönelmek zorunda kaldığı bilinen bir gerçektir. Bu nedenden dolayı Parkinson, merkezcilik eğiliminin temeline inerek bu durumun, yöneticilerin bütün yetkileri tekellerinde toplama isteğinden kaynaklandığını ileri sürmektedir.

Kırtasiyecilik sorunu ve bunun örgüt yapısına etkilerini anlayabilmenin bir yolu Parkinson'a göre; yönetsel yapının bütününe yapılan harcamalarla aynı yapının merkez örgütüne yapılan harcamaları karşılaştırmaktır. Yönetsel yapının tümüne yapılan harcamalar içinde merkez örgütünün payı ne kadar yüksekse, örgütteki merkezi denetim de o ölçüde yüksek olacaktır. Çünkü merkez örgütü, yan kuruluşları ve ast birimlerini faaliyetlerinde sorumlu tutup denetleyebilmek için, bu birimlerin uyacakları kuralları ayrıntılı biçimde belirleyen yönetmelik ve tüzükleri yayımla-

33 Victor A. Thompson, “Bureaucracy and Bureaupathology”, *Organizational Behavior and The Practice of Management*, (Der: Hampton, Summer ve Webber), New York: Scott Foresman and Comp., 1973, ss. 404-405.

34 Thompson, s. 405.

35 Marshall E. Dimock, *Administrative Vitality: The Conflict With Bureaucracy*, New York: Harper and Brother, 1959, Chapter: 9, *The Pathologies of Bureaucracy*.

arak sonunda en ayrıntısına kadar raporlar ister. Böylece merkez örgütü, “ne kadar fazla emir gönderir ve buna karşılık ne kadar fazla faaliyet raporu alırsa o derece denetim gücünü göstereceği” inancında olduğu için bu emir ve rapor işlemlerine daha fazla önem verir. Kısacası; bilgi toplama, izleme ve değerlendirme işlemleri denetimi ve bu da merkeziyetçilik eğiliminin derecesini gösterir.<sup>36</sup>

Merkeziyetçilik, kırtasiyeciliği artırdığı gibi, asların denetim korkusuyla tüm faaliyetlerini yazılı belgelerle ispatlama istekleri de kırtasiyeciliği iyice artırmaktadır. Bürokratik örgütlerde kırtasiyeciliğin bir yan sorunu olarak, arşiv ve dosyalama işlemi, örgütleri birer kağıt deposu haline getirmiştir. Parkinson’a göre arşiv ve dosyaların doldurulmaktan başka hiç bir varlık nedenleri yoktur.<sup>37</sup> Bunlar ancak geçmişteki bir duruma karşı soruşturma açıldığında ilgili belgeler olarak bir güvence kaynağı olarak saklanmaktadır.

Parkinson’a göre kırtasiyeciliğin maliyeti, bir örgütün çıktısının devamlı sabit bir oranını teşkil etmez. Bu oran sürekli olarak miktarını artırır. Örgüt içerisinde sürekli dalgalanan bu örgütsel faaliyetin iç-içe olan bir çok faktörden kaynaklandığı açıktır. Aşırı bir kontrol teşebbüsü örgüt içinde tüm kişisel teşebbüsleri öldürdüğü gibi merkezdeki bütün değerli vakitleri de öldürür.<sup>38</sup>

Göröldüğü gibi “Parkinson Kanunları” diye ortaya atılan iddialar, çoğu bürokratik örgütte mevcut olan bürokratik israfın bir kısım nedenleri olarak görölebilir. Fakat bürokratik israfı yalnız bu görüşlerle izah etmek mümkün değildir. Çünkü Parkinson bu konudaki çözümlemelerini gayet sınırlı tutmuştur.<sup>39</sup> Bu nedenle Parkin- son’un analizleri kamu kurumlarındaki bozukluklarının tümünü değil ancak bir kısmını izah etmektedir.

### **B. Merton’a Göre Bürokratik İsrat**

Bürokratik örgütler olarak kamu kurumları, uzmanlaşma yoluyla verimliliğin artmasına, örgüt yapısının sağlamlık kazanmasına, irrasyonel biçimde oluşan insan ilişkilerinin rasyonelleşmesi ve önceden tahmin edilmesine, amaçlar hiyerarşisinin rasyonelleşmesine ve az miktarda da olsa örgüt içi demokrasinin gerçekleşmesine yönelik bir çok olumlu fonksiyonu taşımaktadırlar. Buna rağmen bu kurumların, katılık ve değişmezlik, aşırı bir resmiyet, amaçların yer değiştirmesi, kişi ve departman arasında artan bir bağımsızlık eğilimi, fonksiyonu kalmasa dahi kendi kendini devam ettirmek ve aşırı bir kontrolün sonucu olan kırtasiyecilik gibi olumsuz fonksiyonları da taşıdıkları görölmektedir.

36 Kurthan Fişek, “Yeniden Yönetim ve Mizah”, Amme idaresi Dergisi, Cilt:8, No: 2, s. 56.

37 Fişek, “Yeniden Yönetim ve Mizah”, s. 57.

38 C. N. Parkinson, “Parkinson on Paperwork”, Administrative Management, Nisan 1966, s. 25.

39 Fişek, “Yeniden Yönetim ve Mizah”, s. 26.

Bürokratik kurumların yukarda belirtilen olumlu fonksiyonları nasıl ki örgütün özelliğinden kaynaklanıyor ise, olumsuz fonksiyonları da bu örgütün yapısı ve işleyişinden kaynaklanmaktadır. İnsan çabalarını en etkin ve rasyonel bir tarz da belirgin kamu amaçlarına yöneltmek için oluşturulan bu kurumlar, nasıl oluyor da kırtasiyeciliğin ve israfın yuvası haline gelmektedir? sorusunu cevaplamak için birçok açıklama geliştirilmiştir.

Merton, bürokratik yapıların genel amaçlara ulaşmasını engelleyen olumsuz sonuçlarına dikkati çekerken, kurallara aşırı derecede bağlanmanın ve katı kontrolün örgüt üyelerinin kişiliğini olumsuz yönde etkilediğini, araç durumunda olan yöntem ve kuralların, zamanla amaç haline geldiğini, modelinin temel varsayımları olarak belirtmiştir. Merton, bürokratik kurumların olumsuz yönlerini; Veblen'in "yetersizliklerin geliştirilmesi", Devvey'in "mesleki psikoz" ve Warnotte'nin "mesleki tahrıp" kavramlarına tatbik ederek geliştirmiştir.<sup>40</sup>

Merton, örgüt üyelerinin bir durumda arzulan ve uygun olan tepkilerini, daha sonra genelleştirerek arzulanmayan sonuçları doğurma nedeni üzerinde durmuştur. Örgüt üyelerinin kişiliklerindeki değişmelerin örgüt yapısında mevcut olan bir takım unsurların etkisiyle ortaya çıktığını kabul eden Merton, "kontrol gereğinin" davranışların güvenilir ve önceden tahmin edilmesini sağlamaya yönelik iken bunun giderek artmasının aşağıdaki üç belirgin sonucu<sup>41</sup> kaçınılmaz kıldığını ileri sürmektedir:

a) Bireyselleşmiş ilişkilerin miktarında bir azalmanın olması: Bürokratik örgütler, görevler ya da roller arasında bir ilişkiler bütünüdür. Örgüt üyelerinin rol ve görevleri, örgütü temsil etmek üzere kendilerine verilmiştir. Değerlendirme ve terfi bireysel başarılarından ziyade diğer kriterlere göre, örneğin kıdeme göre yapılır.

b) Örgüt kurallarının üyelerce giderek artan oranda benimsemesi: Başlangıçta örgüt amaçlarını gerçekleştirmek için birer araç olarak oluşturulan kurallar, giderek bağımsız bir değer kazanmakta ve amaçların yerine geçmeleri gibi bir olguyu ortaya çıkarmaktadırlar.

c) Kategorilere ayırmanın bir karar tekniği olarak kullanılması artmaktadır: Kategorilere ayırma, her karar sürecinde düşüncenin temel unsurlarından biridir. Burada söz konusu edilen "kullanılan kategorilerin sayısının iyice azalması ve bütün uygulanabilir kategorilerin (alternatiflerin) bir dökümünden sonra bunların arasında bir seçim yapmak yerine biçimsel olarak uygulanabilir ilk kategoriye ön plana çıkarmaktır."<sup>42</sup> Bu ise başka alternatiflerin aranması şansına engel olmaktadır.

40 Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, London: Collier Macmillan Lim., 1964, ss. 197/198.

41 James G. March ve Herbert A. Simon, *Örgütler*, (Çev.: Ömer Bozkurt ve Oğuz Onaran), TODAİE Yayını, No: 144, Ankara, 1975, s. 42.

42 March ve Simon s. 44.

İşte yukarda belirttiğimiz ve katı kontrol gereğinden kaynaklanan bu Uç sonuç, örgüt üyelerinin davranışlarının önceden tahmin edilmesine imkân hazırlamaktadır. Bunun sonucunda davranışlardaki katılık giderek artmaktadır. Davranışların katılaşması ise;

a) Örgütün güvenirlilik isteğini büyük ölçüde tatmin ederek sistemin varlığını sürdürme imkanlarını artırır,

b) Bireysel eylemlerin savunulabilirliğini yükseltir,

c) Çevreyle ilişkilerinde ortaya çıkan güçlükleri artırır.

Kurumların amaçlarını gerçekleştirme açısından yetki devrinin hem işlevsel hem de işlevsel olmayan sonuçları mevcuttur. Çünkü yetki devriyle örgütlerde departmanlaşma artmakta, böylece üniteler arasındaki farklı çıkarların çeşitlenmesine hatta her bir ünitenin veya departmanın örgütün genel amaçlarından çok kendi amaçlarına yönelmesine neden olmaktadır. Böylece üniteler arasında çatışmalar başlamaktadır. Örgütsel amaçlardaki başarısızlık oranında sürekli olarak alt kademelere yetki devretmekle çözüm yoluna gidilmektedir.

Örgütlere ait ana amaçlarla yan amaçlar arasında karşılıklı bir ilişki mevcuttur. Ana amaçlara göre yan amaçlar belirlenir. Buna karşılık yan amaçların üyelerce benimsenmesi, kısmen örgütsel amaçlardaki gerçekleştirilebilirlik seviyesini artırır. İşte yetki devrinin işlevsel olmayan uzantılarından bazılarını kısmak, ancak yan amaçların ana amaçlar doğrultusunda bulunması ve departmanlardaki üyelerce yan amaçların benimsenmesiyle mümkündür.

Bürokratik örgütlerde genel ve gayrişahsi kaidelerin uygulanması sonucu, grup içinde iktidar ilişkilerinin görünebi l irliği azalacak ve şahıslar arası gerilim seviyesini etkileyecektir. Örgütteki bu kurallar sayesinde beklenen sonuçlar gerçekleştiği gibi, grubun işleyen bir birim olarak devamı da sağlanır. Kurallar özellikle kabul edilmeyen davranışları tanımlamak suretiyle kabul edilebilir asgari davranış standartları konusunda bilgiyi genişletmektedir.<sup>43</sup> Bu ise davranış ve faaliyet hacmini asgari seviyeye indirerek, örgüt amaçları ile ulaşılan başarı seviyesi arasındaki farkı artırır. Böylece örgütün minimum seviyede çalışması başarısızlık olarak üst kademeler tarafından değerlendirilecek ve çalışma grupları üzerinde gözetimin artırılması istenecektir. Bu ise bürokratik sistemin bir makine modeline dayandırılmasından kaynaklanmaktadır. Düşük seviyede faaliyet, makinenin işlemesini daha yakından ve daha ayrıntılı şekilde denetleme ve teftiş etmesini gerektirmektedir.

### C. Bürokratik Sabotaj

İdari bozukluk olarak bürokratik israfın bir nedeni de bürokratik sabotajdır. Bürokratik sabotaj, örgütsel verimlilik ve etkinliğin en büyük engeli olarak üstün, ast-

---

43 March ve Simon, Örgütler, s. 50.

ları tarafından sabote edilmesi diye bilinmektedir. Bürokratik sabotaj üç türlü yapılmaktadır. Astlar ya gerekli bilgiyi üstlerine vermezler, ya da üstlerine o kadar çok bilgi verirler ki üst bu bilgilerin hepsini kullanamaz. Üçüncü yolu da üstün direktiflerini harfî harfine yerine getirerek bunun dışında hiç bir şeye karışmamaktır. Kurallara bu derece bağlı olmanın diğer yönü olan güvence sağlanması nedenine daha önceden değinildiğinden burada ilk iki sabotaj türü üzerinde duracağız.

#### **Gerekli Bilgilerin Üstlere Aktarılmaması**

Haberleşme sorunlarının örgütsel yapı içerisinde önemli etkileri mevcuttur. Örgütsel yapıda temel biçimleyici bir güç olarak haberleşme, kişi ve örgüt amaçları arasında ilişkinin kurulmasında en önemli ve tek araç olarak değerini her zaman korumaya devam etmektedir.

Son yıllarda araştırmacıların üzerinde durduğu, örgütsel etkinliği artırıcı faktörlerden en önemlisi haberleşme olgusu olmuştur. Bunun bilincinde olan bazı araştırmacılar, örgütü haberleşme sistemiyle eşanlamda ele almışlar ve ona canlılık kazandıran en önemli faktörün haberleşme sistemi olduğunu ileri sürmekle söz konusu faktörün önemini vurgulamışlardır. Bir sistem olarak haberleşme örgütsel yapıyla ayrılmaz bir bütünlük teşkil etmekte, öte yandan yönetim fonksiyonlarının da vazgeçilmez bir aracı olarak görülmektedir. Bu nedenle örgütlerde yöneticilere düşen en büyük görev haberleşme sistemini genişletmek ve korumak olmalıdır.

Bir kurumda başarılı bir haberleşmeyi engelleyen; makro ve mikro engeller mevcuttur. Makro engeller haberleşmenin olduğu dış çevreden kaynaklanırken, mikro engeller ise haberleşmenin olduğu esnada ortaya çıkan ani engeller olarak belirlenmektedir.<sup>44</sup> Bürokratik sabotaj da örgüt içinde bilgi akışını durduran makro engel niteliğindedir.

Kurum hiyerarşisinde aşağıdan yukarıya doğru çıkıldıkça yöneticilerin haberleşmeye ayırdıkları zaman da artmaktadır. Bu konuda yapılan araştırmalara göre yöneticiler zamanlarının yüzde seksenini haberleşmeye ve ancak yüzde 18,5'ini yenilikçi işlere ayırmaktadırlar. Diğer bir ifadeyle yöneticiler, yürütme faaliyetinden çok zamanlarının önemli bir kısmını konuşmaya ayırmaktadırlar.<sup>45</sup>

Örgütsel yapı ile haberleşme sistemi arasında sıkı bir ilişki mevcuttur, örgütün biçimsel yapısı içinde departmanlar, roller ve fonksiyonlar açık - seçik bir tarzda belirlenir. Bu biçimsel yapıya göre de haberleşme kanalları ortaya çıkar. Örgütlerdeki hiyerarşik basamakların sayısı arttıkça karmaşıklık derecesi de artar. Üst yönetim

<sup>44</sup> David S. Brovn, "Barriers to Successfull Communication: Macro Barriers", Management Review, C. 64, No: 12, Aralık 1975, s. 25.

<sup>45</sup> Eric Webster, "Let's Repeal Parkinson Law", Management Review, C. 5, No: 10, Ekim 1963, s. 4.



ile personel arasında ne kadar çok düzey bulunursa iletişimin bozulma potansiyeli de o denli fazla olur.<sup>46</sup> Yöneticilerin kararlarının koordinasyonu zorlaşır. Örgütsel basamaklardaki dairelerden önemli bilgilerin gelmeyişiştir ayrıntılı ve doğru planlamayı aksatacağı da düşünölmelidir.

Yukarıya dönük haberlerin hem amir hem de memur açısından büyük bir önemi vardır. Çeşitli konuları içeren bilgilerin yukarıya doğru iletilmesi; astların tanınması, ihtiyaçların bilinmesi ve ihtiyaçlarının ne ölçüde karşılandığının yöneticiye bildirilmesi, bireysel ve örgütsel amaçların yaklaşmasını sağlayıcı politikaların belirlenmesine yardımcı olur. Ayrıca amir - memur ilişkilerinden doğan sürtüşme ve çatışmaları asgari düzeye indirir. Bunun için yöneticilerin haberleşme kanallarındaki tıkanıklıkları zamanında giderici önlemler almaları gerekmektedir. Çünkü aşağıdan yukarıya işleyen kanalların sürekli açık tutulması; zamanında isabetli kararların alınması için gerekli verilerin toplanmasını ve dolaylı olarak personelin etkili katılımını sağlayacaktır.

Yukarıya dönük haber kanallarının işletilmesinde hem amir hem de memurlara önemli görevler düşmektedir. Memurlar yukarıya ilettikleri ihtiyaç ve sorunlarına ilgi gösterilmekten dolayı psikolojik bir doyuma ulaşırlar. Eğer amirler kendilerini memurlardan uzak tutarlarsa ki bu yukarıdan aşağıya haberleşmenin olmadığı veya çok az olduğu anlamına gelir, bu takdirde memur da amire haber iletmeyecektir. Çünkü haberleşme iki yönlü olduğu sürece etkinlik ve süreklilik kazanır. Aksi takdirde dairelerde bürokratik sabotaj en önemli sorunlardan biri olarak devam edecektir.

#### **Amirlerin Fazla Bilgiye Boğulması**

Bürokratik sabotajın ikinci türü olan bu olay; yukarıya dönük haber kanalında astın, kendine gelen haberleri gereksiz katkılarla çoğaltarak, amirlerine iletmesiyle başlar. Amaç, yönetime fazla ve gereksiz bilgiler vererek onların tümünü kullanma imkanını ortadan kaldırarak üstü sabote etmektir. Memurların amirlerini bu tarzda sabote etmesinin nedenleri çoktur. En başta gelen nedeni; amirin memurları tarafından yanlış anlaşılması ve personele karşı birisi olarak algılanması ve personelin yönetici hakkında önyargılı tutumudur. Fakat yöneticilerin; personele göstereceği anlayış ve yakınlık, olumlu ilişkilerin gelişmesine, haberleşmenin durulaşmasına ve bunların sonucu olarak da personelin kurumla bütünleşmesine yol açacaktır. Bu durum ise personelin önyargısız, seviyeli ve basiretli olma şartını gerektirir. Bütün bunlara rağmen yönetici sinirli, dengesiz ve taraflı davranıyorsa, sürekli personeli tarafından sabote edilmek istenecektir.

---

<sup>46</sup> Stephen P. Robbins. Örgütsel Davranışın Temelleri, (Çev., Ayşe Sevgi Öztürk.) Eskişehir: Etam A.Ş., 1994., s. 243.

Biçimsel haberleşme kanallarının işlerliğini ve güvenilirliğini kaybetmesinden sonra, amir ve memurlar ihtiyaç duydukları bilgileri, dedikodu ve söylenti gibi doğal kaynaklardan sağlamakla, gelişigüzel ve çoğu kez gerçeklere ters düşen bir haberleşmenin doğmasına neden olacaklardır.

Her personelde az çok amirine karşı bir çekingenlik ve korku bulunmaktadır. Eğer amir memuruna değer verir ve onunla iletişimi sağlayabilirse bu soğuk havayı yumuşatabilir. Aksi takdirde memur, amirinin kendisine güvenmediği ve onu sevmediği duygusuna kapılırsa, rahat haberleşmeyecek ve bu durumda üstüne daha iyi haberler iletmeyen yollarını arayacak; kendisine zarar getireceğine inandığı haberleri ya iletmeyecek ya da değiştirerek iletecektir.

Amirin sabote edilmesinin bir diğer nedeni de, duygularının aşırı etkisinde kalan yeteneksiz ve hırçın personelin varlığıdır. Bu tip kişiler gerçekte olmayan haberleri varmış gibi veya mevcut bir olayı hiç olmamış gibi göstererek amirlerini ypratmak suretiyle kendilerini yeterliliklerine inandırmak isterler. Bu eğilimin temelinde de yine karşılıklı güvensizliğin, olgunlaşmamış kişiliğin, yeteneksiz ve deneyimsiz personelin istihdamının ve gerçek haberleşme kanallarının dışında ilgisiz kişilerle gereksiz konularda ve çoğu kez yanlış biçimde haberleşmenin bulunduğu söylenebilir.

#### **D. Kurum-İçi Çatışmalardan Doğan Bürokratik İsraf**

Kurumlarda iç çatışmanın artık yasal, kaçınılmaz ve hatta arzu edilen bir örgütsel faaliyet olduğu ve klasik ve neo-klasik örgüt teorilerindeki gibi başarısızlığın ve yönetsel bozuklukların göstergesi olmadığı, çağdaş yönetim bilimcileri tarafından kabul edilmektedir. Böyle olduğu kabul edilse dahi, kontrol altında tutulamayan ve yönlendirilemeyen çatışmaların olduğu ve bunların örgütsel etkinliği ve verimliliği düşüreceği hatta örgütsel sağlığı tehlikeye sokacağı gayet açıktır. Bu nedenle çatışmaların örgütte doğurduğu sonuçlara bakılarak; yararlı (fonksiyonel) ve zararlı (fonksiyonel olmayan) çatışmalar ayırımı yapmak en uygun olanıdır.

Fonksiyonel çatışmalar; kurumun amaçlarına katkıda bulunan ve kuruma canlılık kazandıracak yeniliklerin getirilmesine neden olan çatışma türüdür. Sağlıklı örgütlerde her zaman çatışma ve görüş ayrılıkları bulunmaktadır. Fonksiyonel çatışmalar karar verme sürecini ve değişimi geliştirmek suretiyle örgüt etkinliğini ve verimliliğini artırmaktadır.<sup>47</sup>

Fonksiyonel olmayan çatışmalar ise, kurumun amaçlarına katkıda bulunmadan onu amaçlarından uzaklaştıran çatışmalardır. Nevvstrom ve Davis'e göre çatışma ulaşılabilecek amaçlar ya da bu amaçlara ulaşmada uygulanacak metotlar konusunda an-

<sup>47</sup> Stephen P. Robbins, Management: Concepts and Applications. 2<sup>nd</sup> edition, New Jersey: Prentice-Hall Editions 1988, s. 412.

laşmazlık çıktığında görülür.<sup>48</sup> Kontrol edilemeyen ve nedenleri bilinmeyen çatışmalar örgüt amaçları için işlevsel olmayan sonuçlar doğurabilir. Çatışma gerilime, personel arasında sürtüşmelere, örgüt amaçlarından ziyade kişi veya grup amaçlarını gerçekleştirme eğilimine yol açabilir.<sup>49</sup> Bu nedenle bürokratik israfın bir kısmı fonksiyonel olmayan çatışmalardan doğmaktadır.

Bütün kurumlar birer çatışma alanı olarak düşünülebilir. Bu ise yapısal farklılığından ve bireylerin birer politik yaratık olmasından kaynaklanmaktadır. Çünkü bireyin sosyal niteliği ve zekası her zaman ağır basar. Olaylara her zaman bilerek veya bilmeyerek tepkide ya da katkıda bulunur. Bireyin haberleşmeye karşı olan kabiliyeti çatışmayı daha da artırmaktadır. Yönetici örgütte bir çatışma veya bir rekabet gördüğü zaman bununla ilgilenecek, kontrol altında tutmalı ve çatışmayı yönetmelidir. Çünkü sağlıklı çatışmalar (fonksiyonel çatışmalar), daha iyi örgütsel kararların alınmasına önemli katkı sağlayacaktır.

Çatışmanın istenen veya istenmeyen türde olmasındaki ölçü onun nereden kaynaklandığına bağlıdır. Şayet çatışmanın konusu kişisel yarardan çok kurumun başarısı çerçevesinde yoğunlaşıyorsa olumlu bir çatışma niteliğindedir demektir. Fakat çoğu zaman bireyin isteklerinin nereden kaynaklandığını da tespit etmek oldukça zordur. Belki çatışmanın niteliği ancak haberleşme kanalları üzerinde nasıl etki yaptığının araştırılmasıyla bulunabilir. Çünkü haberlerin niteliği ve niceliğine göre hızı da değişmektedir.

Çoğu zaman çatışma, çeşitli haberleşme kanallarında rahatsızlıklar meydana getirir. Örneğin, genellikle çatışma ortamındaki yöneticiler arasında haberleşme hızla yükselir ve çatışma çözülene kadar üst yönetimin nezareti kendini hissettirir. Olumlu çatışma durumunda ise, çatışma ortamındaki haberleşme; problemlere aranan çözüm yollarının test edilmesi için gösterilen bir çaba tarzında kendini gösterir. Bu çaba üst kademe yöneticilerinin katılımı süresince devam eder.

Arzu edilmeyen çatışmaların haberleşme sistemindeki diğer bir göstergesi de çatışma ortamındaki haberleşmede görülen aksamalar ve engellemelerdir. Örneğin böyle durumlarda yazılı haberleşmede artış, yüz-yüze görüşmelerde azalma olur. Fakat, bu tip yazılı haberleşmenin birincil fonksiyonu; problem çözücü değil, ancak kayıt tutucu niteliktedir. Çatışmalar kalktığı zaman, tekrar yazılı rapor ve kayıtların yerini problem çözücü haberleşmeler (telefon veya yüz-yüze görüşmeler) almaktadır.<sup>50</sup>

48 John W. Newstrom and Keith Davis, *Organizational Behavior: Human Behaviour at Work*, 9<sup>th</sup> edition NewYork: Mac Graw Hill, 1993, s.392. .

49 Alan Lawton and Aidan Rose, *Organization and Management in Public Sector*, 2<sup>nd</sup> edition, London: Pitmon Publishing, 1991.S.85.

50 D. S. Geri, "Dealing With Organizational Conflict", *Management Review*, C. 54, No: 10, Ekim 1965, s. 39.

## SONUÇ

Kamu kesimindeki bürokratik kurumların günlük yaşantımızdaki önemi her geçen gün artmaktadır. Bu kurumların kalkınmada önemli araç olmaları beklenirken, bürokratik israf, bu kurumların etkinliğini azaltmakta ve diğer sektörlerde de çeşitli sorunların doğmasına neden olmaktadır.

Bürokratik model, çağımızda en yaygın ve egemen örgütlenme biçimi olmasının yanında; maddi ve beşeri kaynakların israfına karşı oluşturulan rasyonel bir cevap olarak tasarlanmışken, uygulamadaki bozuklukların bürokratik israfı doğurduğu gözlenmektedir. Çünkü örgütsel amaçlara hiçbir katkıda bulunmayan tüm idari faaliyetler israfı sonuçlanır.

Bürokratik israfı kamu kurumları, hizmet eden değil, hizmet edilen bir araç durumuna gelmektedir. Çünkü bütün kurumların amacı yetinilebilen en az zaman, güç ve araçla istenilen amacı elde etmek iken, bürokratik israf, örgütsel enerjinin örgüt dışı amaçlara harcanmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla israf edilen her kaynak, bir örgütsel amacın gerçekleşmesine engel olmaktadır.

Birer sosyal sistem olan örgütlerde enerjik girdilerle çıktılar arasında bir denge sağlanmadığı; diğer bir ifade ile bürokratik israfı gidildiğinde, örgütsel denge bozulacak ve örgütün sağlığı tehlikeye girecektir. Bürokratik israf bir anlamda örgütsel sağlık sorunudur. Kamu kurumları hizmet kalitesini artırmak ve toplumun ihtiyaçlarına cevap verebilmek için örgütsel sağlık durumlarını ve uyumlarını sık sık test edebilecek yöntemleri geliştirmek zorundadırlar.

Bürokratik israfın bilinen en büyük nedeni, personelin örgütsel amaçlara hiçbir katkı sağlamayan faaliyetlerle kişisel amaçlarını ön plana çıkarmalarıdır. Sözü edilen durumlar büropatolojik bir ortamın oluşmasına neden olur. Büropatolojik ortamlarda bürokratik israf neticesi veren; değişikliklere karşı direnme, alışlagelmiş işlem ve kurallara karşı inatçı bir bağlılık, sorumluluktan kaçma ve bencilik gibi büropatik davranışlar yaygınlaşmaktadır. Böylece devlet dairelerinde bürokratlar, planlanmış örgütsel amaçlara dayanmayan rollerle irrasyonel davranışlarını beşeri kaynak israfının temel nedeni haline getirmektedirler.

Bürokratik israfın ikinci önemli nedeni kırtasiyeciliktir. Özellikle günümüzde merkezilik eğiliminin egemen olduğu kamu kurumlarında haberleşme kanallarının sistemin tepe noktasına yönelme zorunluluğu, yazılı haberleşme kanalı olarak kağıt selini örgütü yönetsel rasyonellikten uzaklaştıran bir bürokratik israf aracı haline getirmektedir.

Astların denetim korkusu da merkezilik gibi kırtasiyeciliği artırmaktadır. Personel kendini güvenceye almak için tüm faaliyetlerini yazılı belgelerle ispatlamaya çalışmaktadır. Biriken evrakın arşiv ve dosyalama işlemi kamu kurumlarını birer

kağıt deposu haline getirmiştir. Kurtasiyeciliğin maliyeti kurumda sabit kalmayarak sürekli bir biçimde artmaktadır.

Bürokratik kurumlarda araç niteliğinde olan yöntem ve kuralların zamanla amaç haline gelmesi, amaçlar hiyerarşisinin rasyonelleştirilmesine zıt bir durum olarak bürokratik israfı doğuran üçüncü bir neden olarak karşımıza çıkmaktadır. Bürokratik kurumlarda her alt amaç nihai amacın gerçekleştirilmesine katkı sağlamak üzere bir üst amaçla irtibatlandırılır. Diğer bir ifade ile nihai amaçlara göre alt amaçlar belirlenir. Aksi durum bürokratik israfa neden olmaktadır.

Bürokratik israfın dördüncü nedeni de bürokratik sabotajdır. Bürokratik sabotaj, yukarıya iletilen haberlerin bozulmasına neden olmakla, astların tanınmasına, ihtiyaç ve sorunların belirlenmesine engel teşkil etmektedir. Bu durum ise üst yönetimi gerçek olmayan amaçlar doğrultusunda karar üretmeye iter. Böylece tüm idari faaliyetler israfla sonuçlanır.

Haberleşmeyi örgütün amaçlarına ulaşmak için bir araç olarak kullanan yönetici, başarılı yöneticidir. Böyle yöneticiler elde ettikleri bilgileri yalnız kendileri için kullanmaya çalışmak yerine; ast, üst ve iş arkadaşları ile de rahatça bölüşürler. Fakat çoğu büyük kuruluşlarda yalnız kendileri için bilgileri toplayıp, saklayan bir veya birkaç kişi bulunur ki bunlar haberleşmeyi aksatan kimselerdir. Haberleşmeyi aksatarak üstlerine bilgiyi vermeyen bu kişiler, kurumda önemli bir yer işgal ederler ve bunların bildiklerini herkes bilemez. Bu tip insanların ağzından bilgi almak da çok zordur.<sup>51</sup> Bu kişiler, gerekli bilgileri amirlerine aktarmamakla hem kendilerini hem de yöneticilerini tehlikeli kararlara itmekte ve kurumsal faaliyetleri aksatmaktadır.

Bürokratik israfın son kaynağı, konusu kurumun başarısından ziyade kişisel yarar olan, fonksiyonel olmayan kurum içi çatışmalardır. Fonksiyonel olmayan çatışmalar, kurumu rasyonel amaçlarından uzaklaştırır ve etkinliğine hiçbir katkı sağlamaz. Kurum yöneticisine düşen görev çatışmalara neden olan durum ve koşulları göz önünde bulundurarak sağlıklı yönetsel yapıyı oluşturmaktır.

#### **KAYNAKÇA**

Blauner, Robert. *Alienation and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press, 1964.

Bridge, Olm ve Barnhill. *Management Decision and Organizational Policy: Text, Cases and*

*Incidents*. 4. B., New York: Allyn and Bacon Inc., 1975.

Brown, David S. "Barriers to Successful Communication: Macro Barriers", *Management Review*. C. 64, No: 12, Aralık 1975.

51 A.R. Roalman, "Managerial Midas: The Information Broker", *Management Review*, C. 6, No: 12, Aralık 1972, s. 5.

- Dimock, Marschall E. Administrative Vitality: The Conflict With Bureaucracy. New York: Harper and Brother, 1959.
- Downs, Antony. Inside Bureaucracy. Little Brown and Comp., Boston, 1967.
- Eisenstadt, S. N. "Bureaucracy, Bureaucratization and Debureaucratization", Administrative Science Quarterly. Cilt. 4, 1960.
- Esin, Pars. İşbölümü Yabancılaşma ve Sosyal Politika, SBF Yayını, No: 502, Ankara, 1982.
- Etzioni, Amitai. Modern Örgütler. (Çev: ODTÜ İdare İlimler Fakültesinden bir Komisyon) Ankara: ODTÜ Yayını, 1969,
- Fişek, Kurthan. "Yeniden Yönetim ve Mizah", Amme İdaresi Dergisi. Cilt:8, No: 2 (Haziran, 1973), ss.51-80.
- Geri, D.S. "Dealing With Organizational Conflict", Management Review. C. 54, No: 10, Ekim 1965.
- Gibson, İvancevich ve Donnelly. Organization: Structure Process Behavior. Dallas: Business Publications Inc., 1973.
- Hicks ve Gullet. Organizasyonlar: Teori ve Davranış. (Çev., Besim Baykal), İstanbul, 1981.
- Hicks, Herbert G. Örgütlerin Yönetimi: Sistemler ve Beşeri Kaynaklar Açısından. III. Baskı, (Çev: Osman Tekok ve Diğ.), Ankara, Turhan kitabevi.
- Hunt, John W. The Restless Organization. The Drifting Press, Adelaide, Sout Australia, 1972.
- Katz, Daniel ve Hobert L. Kahn. Örgütlerin Toplumsal Psikolojisi. (Çev: Halil Can ve Yavuz Baydar), TODAİE Yayını, Ankara, 1977.
- Lawton, Alan and Aidan Rose. Organization and Management in Public Sector. 2<sup>nd</sup> edition, London: Pitmon Publishing, 1991.
- March, James G. ve Herbert A. Simon. Örgütler. (Çev.: Ömer Bozkurt ve Oğuz Onaran), TODAİE Yayını, No: 144, Ankara, 1975.
- Merton, Robert K. Social Theory and Social Structure. London: Collier Macmillan Lim., 1964.
- Miller, J.J. "Who Killed Our Department?", Management Review. Cilt.60, No.9, Eylül 1971.
- Miller, John. "Isolation in Organization: Alienation From Authority, Control and Expressive Relations", Administrative Science Quarterly. Cilt: 20, No: 2, Haziran 1975.
- Tosun, Mustafa. Örgütsel Etkililik. TODAİE Yayını, Ankara, 1981.
- Nadler, Leonard. "How Is Your Organizational Health?", Management of Personnel Quarterly. Cilt.9, No. 1, İlkbahar 1970.
- Newstrom, John W. and Keith Davis. Organizational Behavior: Human Behaviour at Work . 91<sup>th</sup> edition NewYork : Mac Graw Hill, 1993.
- Parkinson, C. N. "Parkinson on Paperwork", Administrative Management. Nisan 1966.
- Reddin, J.W. "How to Achieve Managerial Effectiveness", Management By Objectives. C. 4., No: 4, 1975.
- Reddin, William J. Managerial Effectiveness. New York, McGraw-Hill Book Company, 1970.
- Roalman, A.R. "Managerial Midas: The Information Broker", Management Review. C. 6, No: 12, Aralık 1972.
- Robbins, Stephen P. Management: Concepts and Applications. 2<sup>nd</sup> edition, New Jersey: Prentice-Hall Editions 1988.
- Robbins, Stephen P. Örgütsel Davranışın Temelleri. (Çev., Ayşe Sevgi Ö./türk.) Eskişehir: Etam A.Ş., 1994.

Scott, W. G. ve T. R. Mitchell. Organization Theory: A Structural and Behavioral Analysis.

Georgetown, Ontario: Richard D. Irwin Inc., and The Dorsey Press, 1972.

Simon, Smithburg ve Thompson. Kamu Yönetimi. (Çev: Cemal Mihçioğlu), SBF Yayını, No: 446,1980.

Şaylan, Gencay. “Bürokratik Sistemlerde Yönetime Katılma Olgusu ve Yapısal Sınırlılıklar”. Amme İdaresi Dergisi . Cilt: 12, No: 2, Haziran, 1979  
Thompson, Victor A. “Bureaucracy and Bureaupathology”, Organizational Behavior and The Practice of Management. (Der: Hampton, Summer ve Webber), New York: Scott Foresman and Comp., 1973.

Tolan, Barlas. Çağdaş Toplumun Bunalımı: Anomie ve Yabancılaşma. A.İ.T.İ.A. Yayını, No: 132, Ankara, 1980.

Tosun, Mustafa. Örgütsel Etkililik. TODAİE Yayını, Ankara, 1981.

Udy, Stanley H. “Administrative Rationality Social Setting and Organizational Development”, American Journal of Sociology. Cilt: 68, 1962.

Webster, Eric. “Let’s Repeal Parkinson Law”, Management Review. C. 5, No: 10, Ekim 1963.





## KAMU YÖNETİMİMİZDE YENİDEN DÜZENLEME ÇALIŞMALARI VE DENETİM SİSTEMİMİZ

**Dr. Cengiz AKIN**  
**Mülkiye Başmüfettişi**

### GİRİŞ

Devletin siyasal ve yönetsel örgütlenmesini teorik ve pratik açılardan inceleyen ve devletin faaliyetlerine uygulanan bir bilim dalı olarak tanımlanan kamu yönetimi bugün bütün dünyada olduğu gibi ülkemizde de önemi gittikçe artan akademik bir disiplin niteliği kazanmıştır. Devlet yönetim bilimi diyebileceğimiz bu konu eskiden beri bilim ve siyaset adamlarının ilgisini çekmiştir. İlk çağlarda Eflatun ve Aristo, batıda Machiavel, doğuda İbni Haldun, Selçuklularda Nizamülmülk, Osmanlı İmparatorluğunda Koçi Bey, Sarı Mehmet Paşa ve daha bir çok yazar ve düşünür devlet yönetiminin koşulları ve kurallarını aramışlar, bu alanda alınması gerekli tedbirleri belirlemeye çalışmışlardır.

Karahan Devleti vezirlerinden Hacı Hacı Yusuf tarafından Uygurca olarak 1069-1070 yıllarında kaleme alınan Kutadgubilig, Selçuk Hükümdarı Alp Aslan'ın ve Melik Şah'ın vezirlerinden Nizamülmülk tarafından Onbirinci Yüzyılın ikinci yarısında kaleme alınan "Siyasetname" bu alanda yazılmış en önemli eserlerdir. Osmanlı İmparatorluğunun yönetimi için yönetici yetiştirmek üzere Fatih Sultan Mehmet tarafından Topkapı Sarayı'nda açılan "Enderun" dünyanın ilk kamu yönetimi okuludur.

Bir disiplin olarak kamu yönetimi deyimi ilk kez Fransız yazar Charles Jean Bonin tarafından kullanılmış, bilimsel çalışma alanı olarak kamu yönetimi en çok Amerika Birleşik Devletleri'nde gelişmiştir. Politikadan ayrılarak bağımsız bir akademik disiplin olarak incelenmesi ilk kez çağdaş kamu yönetimi biliminin kurucusu olarak kabul edilen Woodrow Wilson tarafından savunulmuştur. Wilson, 1887 yılında yazmış olduğu "Kamu yönetimi Hakkında Bir İnceleme" adlı makalesinde kamu yönetiminin tanımını yapmış, kapsamını saptamıştır. Ülkemizde ise aynı sürecin 1950'lerde başladığı kabul edilmektedir.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Vakur Versan, Kamu Yönetimi, Siyasi ve İdari Teşkilat .İstanbul, Der Yayınları, s. III-V.

Turgay Ergun-Aykut Polat, Kamu Yönetimine Giriş, Ankara, TODAİE Yayını, 1978, s. 5.

1953 yılında Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE) kurulmasıyla kamu yönetiminin hukuk dışı bir yaklaşımla öğretimi ve incelenmesi Türkiye'ye girmeye başlamıştır. 1957 yılın da A. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde bir kamu yönetimi kürsüsü kurulmuş ve kamu yönetimi konusu ders programında yer almıştır.<sup>2</sup>

Kamu yönetimi, ister siyasal alanda saptanmış amaçların başarılması anlamında sanat yönüyle olsun, ister devlet ya da ona bağlı kurum ve kuruluşlarda bulunan kişilerin ve grupların davranışlarıyla ilgilenme anlamında bilim yönüyle olsun, sonuçta kamu hizmetlerinin vatandaşlara kaliteli, verimli, hızlı sunulmasını amaçlar. Bu nedenle kuruluş anından itibaren örgüt yapısı ve kullandığı yöntemlerin sürekli gözden geçirilerek iç ve dış değişikliklere uygun hale getirilmesi eğer amaca ulaşmak isteniyorsa bir zorunluluk olarak değerlendirilmektedir.

Özellikle dinamik toplumlarda, yöneticilerin kamu yönetimlerini kendi istekleriyle plansız, disiplinsiz, bölük-pörçük değişikliklerle dış ilişki ve meydana gelen değişikliklere uygun hale getirmeleri mümkün değildir. Bunun için kamu yönetimi, belirli ilkeler doğrultusunda, sistematik olarak ve sürekli bir biçimde değişikliklere tabi tutulmak durumundadır. Bu açıdan kamu yönetimimizin içinde bulunduğu durum önem taşımaktadır.

1950'li yıllardan itibaren öncü çalışmalarına Japonya'da başlanılan ve 1970' li yıllardan itibaren de sanayi kuruluşlarında somut sonuçlarına ulaşılan, haberleşme, ulaşım ve bilgi işlem teknolojilerinde meydana gelen başdöndürücü gelişmelerin de etkisiyle son yıllarda kamu yönetimlerini de etkisi altına alan Toplam Kalite düşüncesi planlama, örgütlenme, yürütme, koordinasyon, denetim gibi temel işlevlerin yeni bir anlayışla ele alınmasını gerektirmiştir. Yönetimin mevcut kuralların doğru bir şekilde uygulanmasını amaçlayan örgütsel ve sistematik bir yapı olduğu anlayışı yerine, insan odaklı, hizmet verilen kitlenin beklenti ve ihtiyaçlarını esas alan, bu amaçla tüm çalışanların ortak hedeflere yöneltilmesi gerekliliğine inanan, kendilerine hizmet sunulan vatandaşların hizmetin niteliğinin belirlenmesinde bilgi ve söz sahibi olduğu, hizmet kalitesinin sürekli yükseltilmesini amaçlayan Toplam Kalite anlayışı ile yeniden düzenleme çalışmaları yeni bir boyut kazanmıştır. Yönetim anlayışında meydana gelen değişime paralel olarak denetim işlevinin algılanmasında ve yerine getirilmesinde de değişim olması doğaldır. Bu yaklaşıma göre, denetim faaliyetleri ile prosedüre ve standartlara uygunluğun aranması yerine, kendilerine hizmet sunulan insanların ihtiyaçlarına uygunluğun aranması esas olmuştur.<sup>3</sup> Yönetimin ey-

---

2 Cemal Mihçioğlu, Türkiye'de Çağdaş Kamu Yönetimi Öğretiminin Başlangıcı Yılları, Ankara, SBF, 1987, s. 57.

3 M. Ulvi Saran-Ahmet Göçerler, Kamu Hizmetlerinde ve İçişleri Bakanlığı'nda Toplam Kalite Yönetimi, Tiirk İdare Dergisi, Cumhuriyet'in 75. Yılı Özel Sayısı, Sayı: 421 Aralık 1988 s. 231-251.

lem ve işlemleriyle, ülkemizin kalkınması amacı doğrultusunda nasıl çalıştığını tespit

etmesi, üst düzeyde yönetim politikaları oluşturulması ve geliştirilmesini sağlamak amacıyla üst düzey yöneticilere veri hazırlaması gereken denetim sistemimizin yeniden düzenleme çalışmalarına tabi tutulması ise bu bakımdan ayrı bir önem taşımaktadır.

## **I- KAMU YÖNETİMİMİZDE YAPILAN YENİDEN DÜZENLEME ÇALIŞMALARI**

Osmanlı Devleti uzun bir yönetim deneyimine, kendine özgü bir yönetim yapısına ve geleneğine sahipti.<sup>4</sup> Kamu yönetimi ise tüm toplumu denetleyen mutlak merkeziyetçi bir sisteme dayanıyordu. Yeni Türkiye Cumhuriyeti Devleti, Osmanlı döneminin devlet yapısı ve burumlarını olduğu gibi devralmış ve bunları Cumhuriyetçi bir çerçeveye oturtmuştur. Bu nedenle, Türkiye Cumhuriyetinin yönetim düzeni, Osmanlı İmparatorluğundan devralınan merkeziyetçi ,mevzuatçı ve memurluğa dayalı sistemde o günün koşullarına uymak için zorunlu görülen ve yapılması mümkün olan değişiklikler sonucunda ortaya çıkmıştır.<sup>5</sup> Bu düzen, rasyonel ve etkili olmaktan çok o dönemin asgari ihtiyaçlarına cevap vermeye çalışmıştır.<sup>6</sup> Sistemi daha işe yarar bir duruma sokabilmek amacıyla yapılan yönetimin yeniden düzenlenmesi çalışmaları Tanzimat'ın ilanı (3 Kasım 1839) ile ilk kez gündeme gelmiş, Birinci ve İkinci Meşrutiyet dönemlerinde yoğun çaba harcanmasına rağmen, yapılan değişikliklerin belirli ilkelere dayandırılmaması nedeniyle iş bölümü ve koordinasyon bakımından yetersiz ve güç çalışır bir kuruluş meydana gelmiştir.<sup>7</sup>

1947 yılında Başbakanlığın talebi üzerine devlet örgütünde rasyonellik sağlayacak önlemleri almak üzere bazı bakanlıklar tarafından oluşturulan komisyon çalışmaları ile başlayan çabalar, 1948 yılında çeşitli kamu birimleri ve bakanlık teftiş kurullarının yönetsel reform konularında sundukları raporlar ile devam etmiştir. Bunlarla da yetinilmeyerek yabancı uzmanlara ve uluslar arası örgütlere de incelemeler yaptırılmıştır. Neumark Raporu (1949), Barker Raporu (1951), Martin ve Cush Raporu/1951) bunların en önemli olanlarıdır.<sup>8</sup>

Çok partili siyasal yaşama geçişle birlikte kamu yönetimi anlayışında önemli sayılabilecek değişiklikler olmuş, hızlı kalkınma ve artan ölçüde yönetime katılma istemlerinin karşılanabilmesi için yönetimde reform amaçlı incelemelere başlanmış- tır. Kamu yönetiminin sürekli yeniden düzenleme çalışmalarına tabi tutulmasının zorunlu olduğu gerçeği ise planlı dönemde daha belirgin bir biçimde ortaya çıkmıştır.

4 Acar Örnek, Kamu Yönetimi, İstanbul, Meram Yayın Dağıtımı, 1992, s. 14.

5 Cahit Tutum, Personel Yönetimi, Ankara, TODAİE Yayını, 1979, s. 15.

6 Kenan Sürgit, Türkiye'de İdari Reform, Ankara, TODAİE Yayını, 1972, s. 1.

7 DPT, Kalkınma Planı-Birinci Beş Yıl, 1963-1967, Ankara, 1963, s. 80.

8 Sürgit, Türkiye'de İdari Reform, s. 66-71.

Bu bağlamda, kamu yönetiminin bilimsel araştırmalara konu edilmesi de planlı dönem ile başlamıştır.

Devlet Planlama Teşkilatı'nın 1960 yılında kurulmasına kadar yapılan bölük pörçük çalışmalar, değişen ekonomik ve sosyal yapıyla, yönetsel yapı arasında bir denge kurulmasına yardımcı olmamış ancak, belli konularda uyarılmasını sağlamıştır.<sup>9</sup> 1960 yılında 91 sayılı Kanunla Devlet Planlama Teşkilatı'nın, 160 sayılı Kanun'la Devlet Personel Dairesi'nin kurulması ve TODAİE'nin yeniden düzenleme çalışmalarının geliştirildiği ve yürütüldüğü bir merkez haline gelmesi ile kamu yönetimi sorunlarının çözümünde ve iyileştirilmesinde önemli bir aşama sağlanmıştır. 1961 yılında, Devlet Planlama Teşkilatı'nın öncülüğünde idari reform ve reorganizasyon hakkında ön rapor hazırlanmıştır. Bu rapor kamu yönetim sistemine bir bütünlük içinde yaklaşan ve tüm merkez örgütünü kapsayan ilk köklü ve kapsamlı çalışma olan ve MEHTAP kısa adıyla Türk Yönetim Tarihine geçen Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporuna ön olmuştur. Devlet Planlama Teşkilatı ve Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi yetkilileri arasında yapılan görüşmeler sonucunda 24 Nisan 1962 tarihinde başlayan proje çalışmaları, Proje Yönetim Kurulu Raporunun 24 Nisan 1963 tarihinde Başbakanlığa sunulması ile sonuçlanmıştır. Proje Yönetim Kurulu Rapor Özeti ile T.C. Devlet Teşkilat Rehberi üzerinde yapılan çalışmalar bir süre devam etmiş, daha sonra Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu da dahil olmak üzere bu üç eser TODAİE tarafından bastırılarak Bakanlıklara, öteki kuruluşlara dağıtılmış ve ilgililerin istifadesine sunulmuştur.<sup>10</sup>

1971 'de yönetimin yeniden düzenlenmesi gündeme gelerek önem kazanmış, bu alanda alınması gerekli önlemleri belirlemek amacıyla İdari Reform Danışma Kurulu Raporu: İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler başlığıyla raporlaştırılarak kamuoyuna sunulmuştur. Benzer bir çalışma da 12 Eylül 1980'den sonra kurulan Ulusu Hükümeti döneminde yapılmıştır. 1982 yılında sonuçlanan bu çalışmalarda, yönetimin yeniden düzenlenmesinde ilgililere yol gösterici kimi yönetsel ve örgütsel konular üzerinde durulmuştur.<sup>11</sup> Bu doğrultuda Amme İdaresi Enstitüsü Müdürü Başkanlığında kurulan Kamu Yönetimi Komisyonu, yönetimin yeniden düzenlenmesi için doğrudan kanun gücünde kararname hazırlamakla görevlendirilmiştir. Bu komisyonun hazırladığı kanun gücünde kararname, 1983 yılından son-

9 Turgay Ergun, "Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gerekçesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi", AİD, Cilt 24, Sayı 4, Aralık 1991, s. 11.

10 Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Rapor Özeti-Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, (MEHTAP) Ankara, TODAİE, 1963.

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu-Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, (MEHTAP), Ankara, TODAİE, 1963.

T.C. Devlet Teşkilat Rehberi, Ankara. TODAİE, 1963.

11 Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Rapor, Ankara, TODAİE, 1991, s.

ra, birbiri ardına çıkarılmıştır.<sup>12</sup> 13 1988 yılında, Devlet Planlama Teşkilatı TODAİE'den Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Yıllık Program uygulamalarına ışık tutacak biçimde, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere bugüne kadar yapılmış olan çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak, Avrupa Topluluklarına katılma kararı almış olan Türkiye'nin Topluluklara yönetsel uyum alanında yapması gerekli hazırlıkları saptamak üzere bir yönetim araştırması yapmasını istemiştir. Merkezi yönetimi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşlarla bunların taşra örgütleri, yerel yönetimler ve öteki kurumları kapsayan araştırma, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) olarak ele alınmış ve gerçekleştirilmiştir.<sup>13</sup>

Yukarıda kısaca bahsedilen bu ve benzer çalışmalardan çeşitli biçimlerde yararlanılmış olsa da, uygulamaya sınırlı ölçüde yansıtılmıştır. Ulusal Kalkınma Planlarında, Yıllık Programlarda ve Hükümet Programlarında konuya geniş bir biçimde yer verilmiş olmasına rağmen uygulama aynı ölçüde olmamıştır.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında "kamu yönetiminin teşkilat yapısı, işleyişi ve personel rejiminden kaynaklanan sorunların giderilmesi önemini koruduğu" tespiti yapılarak alınacak önlemler sıralanmıştır.<sup>14</sup> Keza 57'nci Cumhuriyet Hükümeti de programında "kamu yönetiminin çağdaş devlet ilkelerine ve ülkemizin gereksinimlerine yanıt verebilecek şekilde yeniden yapılandırılacağını vurgulamış, bu konuda hükümetin kararlı olduğu özellikle belirtilmiş ve çözüm önerileri belirlenmiştir.<sup>15</sup> Umut edilir ki, bu kez belirlenen politikalar uygulanır, tespit edilen önlemler alınır.

#### **A) MERKEZİ HÜKÜMET TEŞKİLATI ARAŞTIRMA PROJESİ (MEHTAP)**

Bakanlar Kurulu'nun 13.2.1962 gün ve 6/209 sayılı Kararnamesi ile başlatılan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi çalışmaları için TODAİE, Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet Personel Dairesi, ilgili Bakanlık ve Fakültelerin işbirliği yapmaları öngörülmüş ve aynı kararname ile Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı, Genelkurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Üniversiteler ve İktisadi Devlet Teşebbüsleri çalışma kapsamı dışında tutulmuştur. Bir yıl süren (24 Nisan 1962-24 Nisan 1963) yoğun çalışma sonunda "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu" adıyla bilinen rapor hazırlanmıştır.

<sup>12</sup> Örnek, Kamu Yönetimi, s. 86.

<sup>13</sup> Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, s. 2-3.

<sup>14</sup> Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, (1996-2000) Resmi Gazete, 25 Temmuz 1995, Sayı: 22354, s. 14-101.

<sup>15</sup> Hükümet Programı, Resmi Gazete, 10 Haziran 1999, Sayı: 23721, s. 4-11.

Raporda güdülen temel amaç, merkezi hükümet görevlerinin en uygun tarzda dağıtılışını sağlamak suretiyle, daha rasyonel teşkilat ve usulleri, daha sistemli bir planlama ve koordinasyonu, daha etken bir mali kontrolü ve daha iyi işleyen bir personel sistemi sağlamayı hedef alan tedbirlerin uygulanması için sağlam bir zemin hazırlamak, bakanlık ve kuruluşlara iç teşkilat ve usullerinin geliştirilmesi hususunda yapılacak çalışmalara ışık tutmak ve yönetimi geliştirme görevini üzerine alacak mekanizma hakkında tavsiyelerde bulunmak olmuştur.<sup>16</sup>

Raporda Merkezi Hükümet görevlerinin yerine getirilmesi ve yürütülmesi bakımlarından göze çarpan temel eksiklikler;

- 1- Mali imkanların yetersizliği,
- 2- Personel aksaklıkları,
- 3- Yön gösterme ve gözetim yokluğu,
- 4- Teşkilat bozuklukları,
- 5- Kırtasiyecilik,
- 6- İyi düzenlenmeyen merkeziyetçilik,
- 7- Eksikleri gidermeyi ve aksaklıkları düzeltmeyi yönetimin kendi görevleri

arasında görmemesi, şeklinde sayılmıştır.<sup>17</sup>

Bu raporun yayınlanmasından on yıl sonra "MEHTAP önerilerinin ne oranda ve nasıl uygulandığını, uygulanmayanları, uygulanmama nedenlerini incelemek, idarenin öneriler karşısında tepkisini ortaya koymak ve idari reformun nerede bulunduğunu açık olarak saptamak" amacıyla yapılan araştırma sonucunda reformun, başsız, sistemsiz ve dağınık bir biçimde geliştiği, reformun sistem yaklaşımından çok bireysel tutumla ele alındığı, uygulamada eşgüdümün olmadığı, tavsiyelere büyük ölçüde olumlu bakıldığı ancak, uygulamanın genellikle çok düşük düzeyde kaldığı sonucuna varılmıştır.<sup>18</sup>

1964 yılı Programı ile, MEHTAP raporunda öngörülen biçimde sürekli görev yapacak merkezi bir yönetimi geliştirme biriminin kurulması yerine, yönetimde yeniden düzenleme işlerini izlemekle Devlet Planlama Teşkilatı görevlendirilmiştir. Program doğrultusunda Bakanlar Kurulunun 5.6.1964 gün 6/3167 sayılı kararı ile Devlet Planlama Teşkilatı bünyesinde yeniden düzenleme çalışmalarını izlemek üzere "İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme Komisyonu" adı altında bir komisyon kurulmuştur. Bu komisyon "İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme Konusunda Hazırlanacak Mevzuatla İlgili Genel İlkeler",

16 Sürgit, Türkiye'de İdari Reform, s. 86,87.

17 Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu, s. 435.

18 Nabi Dinçer-Turan Ersoy, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Tavsiyelerinin Uygulama Durumunu Değerlendirme Araştırması, Ankara, TODAİE Yayını, 1974, s. 353-357.

"Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi İle İlgili Genel İlkeler" ve "Bakanlar Kuruluna Ait Bazı Yetkilerin İlgili Bakanlıklara Verilmesi" adlı çalışmaları 8.11.1966 tarihinde Başbakanlığa sunduktan sonra dağılmıştır.<sup>19</sup>

### **B) İDARİ REFORM DANIŞMA KURULU RAPORU**

12 Mart 1971 siyasal bunalımından sonra yeniden düzenleme çalışmaları bir kez daha gündeme gelmiş, çalışmalara yeni bir hız verilmiştir. 29.5.1971 tarih ve 7/2527 sayılı Kararname ile "Hükümet Programına göre Devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini saptamak üzere "bir İdari Reform Danışma Kurulu" oluşturulmuş ve 18 Haziran 1971 tarihinde göreve başlamıştır. Cumhurbaşkanlığı Dairesi, Milli Savunma Bakanlığı, Milli İstihbarat Teşkilatı ve kamu kurumu niteliğindeki kuruluşların bir kısmı çalışma kapsamı dışında tutulmuştur. Kurul, hazırladığı raporu 10 Kasım 1971 tarihinde hükümete sunarak görevini tamamlamıştır.<sup>20</sup>

İdari Reform Danışma Kurulunun ertesi yıl (1972) yayımlanan bu raporunda kamu yönetim sisteminin genel durumu:

Bugünün gereksinimlerini ve koşullarını yanıtlamaktan uzak bulunduğu, önceden belirlenen amaçları tüm imkanları kullanarak en iyi bir biçimde gerçekleştirmek yerine, kurulu düzeni, sadece yerleşmiş aşırı bilimsel yol ve yöntemlerle sürdürme eğiliminde olduğu,

Yönetim sisteminde iş yapmama genellikle sorumluluk yaratmadığı için eylemsiz kalmanın yaygın davranış niteliği kazandığı,

Personel sisteminin yetersiz ve aksak olduğu,

Yönetimin tüm kademelerinde koordinasyonun sağlanamadığı,

Yol gösterici, etkili, yapıcı bir denetim düzeninin kurulamadığı, hizmet-içi eğitime gereken önemin verilmediği,

Yönetimsel yöntemlerin ve işlemlerin iyi düzenlenmemiş olması nedeniyle yoğun bir yaz-çizciliğin yaşandığı, şeklinde özetlenmiştir.<sup>21</sup>

Tüm yönetim sistemi için yukarıdaki sözü edilen bu bulgular, kuşkusuz taşradaki uzantısı için de doğru ve geçerlidir.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Sürgit, Türkiye'de İdari Reform, s. 100-103.

<sup>20</sup> Sürgit, Türkiye'de İdari Reform, s. 143-159.

<sup>21</sup> İdari Raporu Danışma Kurulu Raporu, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler, Öneriler, Ankara, TODAİE Yayını, 1972, s. 14-18.

<sup>22</sup> Selçuk Yalçındağ, İlçe Özel Yönetimi, Ankara, TODAİE Yayını, 1977, s. 12.

Kamu yönetimimizin içinde bulunduğu durum, Ulusal Kalkınma Planı ile "Kamu Yönetimi, sorumluluğunda bulunan işleri hızlı ve nitelikli biçimde yürütecek verimliliğe sahip olmadığı gibi, ekonomik ve sosyal alandaki gelişmelere göre kendini yenileme esnekliğinden de yoksundur." şeklinde tespit edilmiştir.<sup>23</sup>

### C) KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMA PROJESİ (KAYA)

1988 yılında Devlet Planlama Teşkilatı, TODAİE'den Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Plan ve Yıllık Program uygulamalarına ışık tutacak biçimde, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere bugüne kadar yapılmış olan çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak, Avrupa Topluluklarına katılma kararı almış, Türkiye'nin Topluluklara yönetsel uyum alanında yapması gerekli hazırlıkları saptamak üzere bir yönetim araştırmasını yapmasını istemiştir. Merkezi yönetimi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşlarla, bunların taşra örgütleri, yerel yönetimler ve öteki kurumları kapsayan araştırma TODAİE tarafından Kamu Yönetimi Araştırma Projesi olarak ele alınmış ve yapılan çalışmalar raporlaştırılarak kamuoyunun bilgisine sunulmuştur.<sup>24</sup>

Genel Raporda kamu yönetimine ilişkin olarak;

- 1- Kamu yönetimi kapsamındaki bir kısım görevlerin ya hiç yapılmadığı, ya da sınırlı ölçüde ve amaçtan uzak biçimde gerçekleştirildiği,
- 2- Hizmette birlik ve bütünlüğün temel sorun olarak kendisini gösterdiği,
- 3- Görevi gerçekleştirecek işlevsel nitelikte örgütsel düzenlemelere gidilmediğinden, eldeki yapının gereksinimleri karşılayamadığı,
- 4- Önemli orandaki merkezi yönetim görevlerinde gereksiz ve amacı aşan bir örgütsel büyüklüğe ulaşıldığı,
- 5- Merkezi yönetim görevlerindeki anormal artışın sistemin birçok noktada tıkanmasına ve işleme bozukluklarına neden olduğu,
- 6- Yönetimde genel bir kaynak sıkıntısı çekilirken, öncelikli olmayan kimi konularda kaynak savurganlığına yol açıldığı,
- 7- Kamu kuruluşlarında görev, yetki, sorumluluk dengesinin iyi kurulmadığı,
- 8- Kimi kamu örgütlerinde, bunların kuruluşuna gerekçe olan görevin azalmasına karşın, süreç içinde toplumsal gereksinimlerden kaynaklanan ikincil görevlerin asıl görevlerin yerini aldığı,

23 DPT, Kalkınma Planı-Üçüncü Beş Yıl (1973-1977) Ankara, 1973, s. 117.

24 Turgay Ergun, Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, AİD, Cilt 24, Sayı 4, Aralık 1991, s. 11.



9- Aynı görev için birden çok kuruluş yetkilendirildiğinden görevin ortada kaldığı bunun da görevsel etkililiği azalttığı, tespit edilmiştir.<sup>25</sup>

Aynı proje kapsamında yürütülen çalışma sonunda hazırlanan Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporunda yerel yönetimlerin;

- 1- a) Yürütülebilir karar alma yetkilerinin yeterli olmadığı,
- b) Halk katılımının yeterli olmadığı,
- c) Yönetimsel saydamlığın yeterli olmadığı, nedenleriyle demokratik niteliklerinin yetersiz olduğu.

2- Yetki ve sorumluluk, kaynak ve yürütülebilir karar alabilme bakımlarından güçsüz oldukları,

3- Etkili ve verimli hizmet üretemedikleri, ortaya konulmuştur.<sup>26</sup>

Araştırma sonucunda, kamu yönetimimizin genel sorunları belirlendikten sonra, çözüm önerileri ortak görevler (Planlama, Eşgüdüm, Denetleme, Halkla İlişkiler) ana hizmet grupları (Ekonomi ve Maliye, Enerji ve Madencilik, Millî Eğitim, Kültür, Turizm, Sağlık gibi) Avrupa Topluluklarına Yönetimsel Uyum, Yerel Yönetimler konu başlıkları altında durum tespitleri yapılmak suretiyle öneriler sıralanmıştır.<sup>27</sup>

#### **D) YEDİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1996-2000)**

Ülkemizin ekonomik ve sosyal kalkınması yolunda değerlendirmelerin yapıldığı, ilkelerin saptandığı ve alınacak önlemlerin gösterildiği en önemli metinlerden olan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da "Kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması amacıyla Devletin rolünün değişen koşullar çerçevesinde yeniden tanımlanması ve değerlendirilmesi, kamu yönetiminin teşkilat yapısı, işleyişi ve personel rejiminden kaynaklanan sorunların giderilmesi ihtiyacının önemini koruduğu" tespiti yapılmıştır. Bu tespitten sonra sorunların çözümü için alınacak önlemler sıralanmıştır. Bu kapsamda Plan'da;

Önceki planlarda olduğu gibi, verimsiz ve pahalı devlet yapılanması ve işleyişinin önlenerek, tasarruf ve etkinlik ilkeleri çerçevesinde yeniden düzenleneceği,

Kamu görev ve yetkilerinin merkez teşkilatı, merkezin taşra kuruluşları ve yerel yönetimler arasında görev dağılımı, yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerinin uygulanması yönünden gözden geçirileceği,

<sup>25</sup> Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Rapor, s. 5.

<sup>26</sup> Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, Ankara, TODAİE Yayını, 1992, s. 2-5.

<sup>27</sup> Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Rapor, s. 217-215.

Kamu personeli reform paketi hazırlanarak uygulamaya koyulacağı, insangücü envanteri ve planlarının yapılarak iş analizlerine dayalı norm kadroların hazırlanacağı,

Eşit işe eşit ücret ilkesinin uygulanmasına yönelik bir ücret sisteminin kurulacağı,

Mevzuatta kodifikasyona gidileceği,

Yönetici sınıfında yer alacak devlet memurlarının üst düzeyde eğitimden geçirilip yönetici formasyonunun kazandırılmasının temin edileceği,

Devlet-vatandaş ilişkilerinde halka dönük bir yönetim anlayışı ile açıklık ilkesi esas alınarak, beyan esasına dayalı uygulamaların geliştirileceği ve gereksiz formalitelerin ayklanmasının sağlanacağı,

Çağdaş yönetim teknolojisinden bilinçli bir biçimde yararlanılacağı, Memurun Muhakematı Hakkında Kanun-u Muvakkat'ın günün koşullarına ve ihtiyaçlarına göre yeniden düzenleneceği,

Denetleme kurum ve kuruluşlarda denetim birimlerinin fonksiyonlarının yeniden değerlendirilmesi yapılarak performansın ölçülmesine yönelik denetim sistemine geçileceği,

Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyumsuzlukların etkili ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla', yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sisteminin ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliği'nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikayetleriyle ilgilenen bir kamu denetçisi (ombudsman) sisteminin kurulmasının sağlanacağı, belirtilmiştir.<sup>28</sup>

### **E) 57 NCİ CUMHURİYET HÜKÜMETİ PROGRAMI**

Hiç kuşkusuz kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesinde en önemli görev ve sorumluluk görev başında bulunan siyasal iktidara düşmektedir. Çünkü bu çalışmalardan sonuç alınması, büyük ölçüde siyasal iktidarın alacağı kararlara, vereceği desteğe, göstereceği tutarlılığa bağlıdır. Siyasal iktidarın teşhis, hedef, niyet ve önceliklerini gösteren hükümet programları bu bakımdan çok önemlidir. Halen görev başında bulunan 57. Cumhuriyet Hükümetinin Programı'nda "Devlet yönetiminde güven ve verimliliğin sağlanması, Devletin gözetim ve denetim yetkisinin gereği gibi kul-

---

28 Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), Resmi Gazete, 25 Temmuz 1995, Sayı 22354, s. 14-101.

lanılması için, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve kamu kurumları arasında görev ve yetki paylaşımının yeniden düzenlenmesi gerektiği" tespiti yapılmıştır. Bu gerekliliğin yerine getirilmesi konusunda Hükümetin kararlı olduğu vurgulandıktan sonra;

Kamu yönetiminde ve kamu hizmetlerinde adaletli, şeffaf, verimli ve katılımcı bir yönetim anlayışının benimseneceği,

Kamuda işe alınmada yeterlilik, görevlerde yükseltilmelerde ehliyet ve liyakatin esas alınarak kayırmacılığın önleneyeceği,

Kamu personelinin atama ve yükseltilmelerinde nesnel ölçülere ve sınav esasına dayandırılacağı,

Aynı işi yapan personel arasında ücret farklılıklarının giderileceği, bu amaçla yapılacak düzenlemede, iş, görev ve sorumluluk tanımlarına yer verilerek eşit işe eşit ücret ilkesinin uygulanacağı,

Çağdaş görev ve iş tanımlarına göre, kamu görevlilerinin sendikal haklarının düzenlenmesinin gerçekleştirileceği,

Yargı bağımsızlığı ve hakimlik güvencesi ilkeleri çerçevesinde, adaletin hızlı, en az masrafla ve etkin bir biçimde işlenmesini sağlamak üzere, Anayasa, yasalar ve teşkilat yapısında gerekli değişiklikleri öngören bir yargı reformunun gerçekleştirileceği,

Kamudaki denetim karmaşasına son verilerek, denetleme kurumlarına eleman alımında özenli seçime ve mesleki eğitime önem verileceği,

Özelleştirmede yeni bir stratejinin benimsenerek kamuoyuna güven veren, şeffaf ve hızlı yapılmasının sağlanacağı,

Sosyal güvenlik sisteminde, kamu harcamalarında, gümrük idarelerinin yapı ve işleyişinde reform yapılacağı,

belirtilmiştir.<sup>29</sup>

Bu tespitler kamu yönetimimizde ve ona bağlı olarak yönetim düzenimizin temel fonksiyonları olan planlama, personel alma, örgütlenme, koordinasyon ve denetim sistemlerinde yaşanan sorunların giderek arttığını ve ağırlaştığını göstermektedir. Onun içindir ki Sayın Cumhurbaşkanımız da kamu yönetimimizin içinde bulunduğu duruma işaret ederek "Devletin tepeden tırnağa reforma ihtiyacı olduğunu, mahalli idarelerle, merkezi yönetim arasındaki ilişkilerin özellik taşıdığını, mahalli idareler organlarına düşen görevlerin yeniden tespit edilmesi gerektiğini" ifade etmişlerdir.<sup>30</sup>

29 57.Cumhuriyet Hükümeti Programı, Resmi Gazete,10 Haziran 1999, Sayı: 23721, s. 4-18.

30 TRT-1 Haberler. 05.07.1997, Saat: 20.00.

Yukarıda belirtildiği üzere kamu yönetimimizde ve bu arada denetim sistemimizde 1940'lı yıllardan başlayarak hizmette kalitenin yükseltilmesi amacına yönelik çabalar gösterilmiştir. Ancak bu sistemsiz, bölük pörçük, üst düzey yöneticilere endeksli çabaları gerçek anlamda yeniden düzenleme çalışmaları saymak mümkün değildir. Kamu yönetiminin işleyişine ve denetim anlayışına çok farklı bir boyut getiren Toplam Kalite Yönetim anlayışı kamu yönetimimize henüz girmemiştir. Son yıllarda bazı kurum ve kuruluşlarda yapılan çalışmalar da bu yerlerde görevli üst düzey yöneticilerin özel çabalarıyla gerçekleştirilen girişimler düzeyinde kalmıştır.<sup>31</sup> Ancak, bu gelişmelerin dışında kalarak vatandaşlarımızı tatmin edecek kamu hizmeti sunmak da mümkün değildir. Bu nedenle kamu yönetimimizin klasik yönetim değerlerinin değiştirilmesini, yönetim sistemimizin yeniden düzenlenmesini de içine alan Toplam Kalite Yönetim anlayışına göre değerlendirilip, biçimlendirilmesi kaçınılmaz görülmektedir.

## II- DENETİM SİSTEMİMİZ VE SORUNLARI

### A) GENEL OLARAK DENETİM

Denetim, yönetimin durumunu değerlendirmek, aksayan yönlerini saptamak için yapılan faaliyetlerdir.<sup>32</sup> Bir örgütün eylemlerini denetleyebilmesi için örgüt amacının ve bu amaca ulaşabilmek için ne tür işlemlerin, nasıl yapılması gerektiğinin önceden saptanması ve bir plana bağlanması gerekir.<sup>33</sup> Denetleyen de denetime tabi tutulan örgütün önceden saptandığı gibi işleyip işlemediğini irdeler.

Demokratik düzenin egemen olduğu ülkelerde, yönetimin hukuka bağlılığı ilkesi benimsenmiştir. Günümüzde yönetim, ülkede egemen olan hukuk düzeni içinde, hukuka uygun olarak görevlerini yürütmek zorundadır. Hukuk devleti anlayışı bir ülkede yerleşmiş hukuk düzenine, yalnız bireylerin değil yönetimin de uymasını gerektiren bir ilkedir. Hukuk devleti ilkesinin bir anlam kazanabilmesi için ülkede egemen olan hukukun, devlete karşı yönetenlere hukuk güvenliği sağlaması gerekir. Toplumda kişinin hak ve özgürlüklerinin yalnız kişiler arasında, birbirine karşı korunması yeterli değildir; kamu yönetiminin hukuka aykırı davranışlarına karşı da korunması gerekir.<sup>34</sup> Yöneticiler açısından bu da yetmez. Hukuk devleti anlayışı devletin verdiği haksız zararlardan sorumlu tutulmasını gerektirir.<sup>35</sup>

Türkiye'de Hukuk Devleti ilkesi ve anlayışı hukuk alanında yerleşmiştir. Özellikle 1961 Anayasa'sı ve 1982 Anayasa'sı bu kavrama maddeleri arasında yer ver-

---

31 M.Ulvi Saran-Ahmet Göçerler, "Kamu Hizmetlerinde ve İçişleri Bakanlığı'nda Toplam Kalite Yönetimi", s. 252-255.

32 Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, Ankara, Sevinç Matbaası, 1991, s. 1-2.

33 Turgay Ergun-Aykut Polat, Kamu Yönetimine Giriş, Ankara, TODAİE Yayını, 1978, s. 313.

34 Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 12-22.

35 Tahsin Bekir Balta, İdare Hukukuna Giriş, Ankara, TODAİE Yayını, 1970, s. 64.

inîşlerdir. Gerçekten 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'sının 2 nci maddesi açıkça Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin bir Hukuk Devleti olduğunu belirtmektedir.<sup>36</sup> Bu nedenle Türkiye'de yönetim, kamu hizmetlerini yürütürken Hukuk Devleti olmanın gereklerine uymak zorundadır. Bu zorunluluğa uyulup uyulmadığı ancak denetim ile belirlenebilir. O nedenle yönetimin denetimi hukuk devleti anlayışının doğal sonucudur.

## **B) DENETİM ANLAYIŞI**

Her örgütte olduğu gibi kamu yönetiminde de geçerli olacak denetim, kamu yönetiminde egemen olan anlayışına bağlıdır. Kamu yönetimlerinde egemen olan anlayışları dört kategoriye ayırmak mümkündür.<sup>37</sup>

### **1- Geleneksel Yönetim Anlayışı ve Denetim**

Geleneksel denetim anlayışında temel varsayım, örgütü oluşturan insanların çoğunun, doğaları gereği tembel, sorumluluktan kaçman, girişimcilikleri olmayan, kendi çıkarlarını yücelten, ancak örgüt çıkarlarına kayıtsız kalma eğiliminde oldukları şeklindedir. Bu nedenle örgütün amaçlarına ulaşması için insanlar sürekli denet- lenmeli ve zorlanmalıdır. Bu nedenle emir ver kontrol et ilkesi geçerlidir. Örgüt üyeleri hedef ve ölçütleri kendi çıkarları doğrultusunda değiştirme eğiliminde olduklarından tüm denetim ve planlama bilgileri gizli tutulmalıdır.

### **2- İnsan İlişkileri Anlayışı ve Denetim**

İnsan ilişkileri anlayışı geleneksel yönetim anlayışının tüm varsayımlarını kabul eder. Ancak geleneksel yönetim anlayışından farklı olarak çalışanlar, bencil bireyler değil, psiko-sosyal norm ve ihtiyaçlar tarafından yönlendirilen, grup kimliklerine ve duygusal bağlılıklara sahip kişiler olarak görülmektedir. Bu nedenle yönetilenlerin tanınma, ait olma, destek görme gibi ihtiyaçlarını biçimsel örgüt dışında doyurmaya çalışmaları için yöneticilerin görevinin sosyal sistemi dengelemek, ilişkileri uyumlaştırmak ve işgücünü birleştirip yönlendirerek işletmede işbirliğini arttıracak şartları oluşturmak olduğunu savunur. Bu bağlamda denetim için gerekli standart ve ölçütler de yöneticiler tarafından tek yanlı olarak saptanmamalı, bunun yerine denetimin gerekliliği üzerinde durulmalı, standart ve ölçütlerin işgörenlerce benimsenmesine ağırlık verilmelidir.

### **3- Çağdaş Yönetim Anlayışı ve Denetim**

Çağdaş yönetim anlayışına göre insanlar doğuştan örgütsel gereklere karşı de-

<sup>36</sup> İsmet Giritli-Tayfun Akgüner, İdare Hukuku Dersleri, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1995, s.1.

<sup>37</sup> Ergun-Polat, Kamu Yönetimine Giriş, s. 319-321.

Murat Önder, "Örgütsel ve Yönetimsel Eklektizm: Toplam Kalite Yönetimi", AİD, Cilt: 31, Sayı 3, Eylül 1998 s. 38-61.

ğillerdir. Güdüleme, gelişme potansiyeli, sorumluluk yüklenme kapasitesi, örgütsel ihtiyaçlara uygun bir biçimde davranışların yönetilmesi insan doğasında vardır. Yönetim bu niteliklerin farkedilip geliştirilmesine yardımcı olmalıdır.

Bu bağlamda yönetimin benimsediği geleneksel otoriter tarz terk edilmeli, amaçlar yeniden tanımlanmalı ve temel amaçlarda birlik sağlanmalı, karar almaya alt kademeler de katılmalı, takım çalışması esasına dayanan bir yapı benimsenmeli, insanları ayıran örgütsel engeller kaldırılarak ilk seferinde doğrunun yapılması felsefesine herkes bağlı olmalıdır. Bu yönetim anlayışında denetimin gerçekleştirilebilmesi için;

- a) Hedef ve standartlar kesin bir biçimde saptanabilir, ancak bu hedef ve standartlardan sapmalar olabileceği önceden kabul edilir.
- b) Hedef ve standartların düzenlenmesine ilişkin bilgiler bu hedef ve standartlar için çalışan işgörenlere açık tutulur.
- c) Denetime temel oluşturacak hedef ve standartlar astların ve üstlerin katılacağı ortak bir planlama ile düzenlenir.
- d) Alt kademelerde bulunan işgörenlere kendi birimlerinin işleyişlerini etkileyecek kararlar verebilme imkanı tanınmalıdır.

#### **4- Toplam Kalite Yönetimi Anlayışı ve Denetim**

Toplam Kalite Yönetimi anlayışı, bir işletmede veya kuruluştaki tüm çalışanların faaliyetlerini yüzde yüz müşteri memnuniyetini sağlamak üzere aynı hedeflere yöneltmelerini, çalışanların tasarımdan satış sonrası hizmetlere kadar, her aşamada örgüt faaliyetlerine katılmalarını, üretilen mal ve hizmet kalitesinin sürekli yükseltilmesini amaçlayan bir yönetim biçimini yansıtmaktadır.

Bu anlayış, başta Dr. W. Edwards Deming olmak üzere bir grup Amerikalı bilim adamının öncülüğünde 1950'li yıllardan başlayarak Japonya'da gelişmiştir. Öncü Japon firmalarının Toplam Kalite Yaklaşımını geliştirip netleştirmeleri uzun yıllarını almıştır. 1840'larda kalitesizliği ile tanınan Japon mallarının yerini 1970'li yıllardan itibaren kaliteli mallar almaya başlamıştır. Toplam Kalite Yönetiminin olgunlaşmasında büyük katkısı bulunan Japon Kalite Hareketinin temel taşlarını kurumsal faktörler, kalite ile ilgili olarak yapılan bilimsel çalışmalar, yurt dışından gelen bilim adamlarının katkıları, kalite ödülleri, yeni yöntemlerin uygulanması ve sosyo-kültürel faktörler oluşturmaktadır.

Mal ve hizmetlerin üretilmesinde ve müşterilere sunulmasında ürün tasarımından satış sonrası hizmetlere kadar her aşamada, çalışanların ve müşterilerin katılım ve memnuniyetini ön planda tutan bir yönetim yaklaşımının salt özel sektör kuruluşlarında uygulanabileceğini düşünmek mümkün değildir.

Kamu yönetiminin özel kesimle bir bütün olduğu, bu iki alandan herhangi birinde meydana gelecek aksaklığın diğerindeki aksaklığı bozabileceği, kaliteli ve verimli hizmet sunmanın Kamu Yönetiminin de temel amacı olması, bunu sağlamanın da devlet ve siyaset adamlarının topluma karşı sorumluluğu olduğu, yönetim anlayışında, haberleşme, ulaşım ve bilgi işlem teknolojilerinde gelişmelere paralel olarak kamu kurum ve kuruluşlarının da kendilerini yeniden düzenlemeye tabi tutmalarının zorunlu olduğu gerçekleri karşısında Toplam Kalite Yönetiminin sadece özel kesimde değil kamu yönetiminde de geçerli olması gerekir.

Kamu hizmetlerinin vatandaşlara sunulmasında vatandaşların beklentilerinin ön planda tutulduğu, hizmetlerin yerine getirilmesinin her aşamasında vatandaşın bilgi ve söz sahibi olduğu yönetim yaklaşımının denetim işlevinden ne anladığı hu susu da hiç kuşkusuz farklı olacaktır.

Toplam Kalite Yönetim anlayışına göre, örgütlerin varoluş sebepleri müşterilerdir. Örgüt, müşterilerin belirlediği kaliteyi sağladığı sürece başarılıdır. Bu nedenle önce iç, daha sonra da dış müşterilerin tatmin edilmesi önem taşır. Bu bakımdan örgütte çalışan her bireyin sistemi geliştirme ve sistemin içinde çalışma görevi vardır. Bu felsefeye tüm personel inanmalı ancak öncelikle yöneticiler bu inancın öncülüğünü yapmalıdır.

Toplam kalite anlayışına göre tek patron müşterilerdir. Takım çalışması ön plandadır. Bireysel ödüllendirme ve cezalandırma yerine toplu teşvik esastır. Yönetici, astları denetleyen, gözetim altında tutan, cezalandıran değil, kolaylaştıran, öğreten ve çalışmaları güdüleyendir. Koordinasyon çalışanlar tarafından gönüllü olarak yapılır. Standartlarla belirlenmiş kalite değil, müşterilerin belirlediği ve tanımladığı şekilde ürün ve hizmet sunmak kalite ölçütüdür. Hataların sonradan yapılan kontrollerle düzeltilmesi yerine hatasız yapma, ilk defada ve her zaman doğru yapmaya gayret gösterilir.

### C) DENETİM TÜRLERİ

Denetim işlevini kapsamına göre (genel denetim, özel denetim) içeriğine göre (uygunluk denetimi, performans denetimi), yapılış nedenine göre (isteğe bağlı denetim, zorunlu denetim) denetim organının konumuna göre (dış denetim, iç denetim) denetim yapan organa göre (yasama denetimi, kamuoyu denetimi, yargı denetimi, yönetsel denetim) kategorilere ayırıp incelemek mümkündür. Farklı ölçütleri esas alarak yapılan bu ayırımlardan denetim yapan organa göre denetim türü incelemesi genellikle kabul görmektedir.<sup>38</sup>

38 Gözbüyük, Yönetim Hukuku, ss. 229-236 Örnek, Kamu Yönetimi, s. 246-257, Ergun-Polat, Kamu Yönetimine Giriş, s. 297-318.

### 1- Yasama Denetimi (Siyasal Denetim)

Halk temsilcilerinden oluşan yasama organı, kararlarını uygulama durumunda olan yönetimi denetleme hakkına sahiptir. Bu nedenle yasama organı yönetimi hükümet ve bakanlık aracılığı ile denetler. Bu denetimin nasıl yapılacağı, denetim yollarının neler olduğu (soru, gensoru, meclis araştırması, meclis soruşturması, genel görüşme) önceden genellikle Anayasalarda - Ülkemizde olduğu gibi-ayrıntılı olarak belirlenmiştir.

### 2- Kamuoyu Denetimi

Kamuoyu denetimi dediğimizde halkın, yönetimin eylemlerine karşı takındığı tutumun yönetimi etkilemesini ve bu anlamda ortaya çıkan bir denetimi anlıyoruz. Böyle bir denetimin etkili olabilmesi için;

- a) Toplumsal davranış geleneğinin yaygın olması,
- b) Bağımsız basın ve öteki kitle iletişim araçlarının varlığı,
- c) Özerk ve özgür örgütlerin varlığı gerekir.<sup>39</sup>

### 3- Yargı Denetimi

Yönetim üzerinde uygulanan ve yönetimin dışında yeralan en etkili denetim yolu yargı denetimidir. Yönetimin yargısal denetimi Hukuk Devleti anlayışının zorunlu bir sonucudur. Amacı yönetimin faaliyetlerinin yürürlükteki hukuk kurallarına uygun hareket etmesini sağlayarak, onun yurttaş haklarını zedelemesini engellemek, böylece yurttaş haklarını yönetime karşı korumaktır.<sup>40</sup> Yönetimi hukuka bağlamanın en kuvvetli müeyyidesi yargı denetimidir. Ancak, yargı denetimini işletmek her- zaman mümkün değildir. İlke olarak yargı denetimi uyumsuzluk halinde görev görür. Yargı denetiminin hukukilik denetimi ile sınırlı oluşu ve aynı zamanda geç sonuç alınması, yargı denetimi dışında yönetimin denetlenmesini zorunlu kılmıştır.<sup>41</sup>

### 4- Yönetimsel Denetim

Yönetimsel kuruluşlar, yönetimsel araç ve usullerle yapılan denetimidir. Kamu hizmetlerinin görülmesi bakımından durumu değerlendirmeye, aksamaları ve düzeltme çarelerini kestirmeye yarar.<sup>42</sup> Diğer yargı dışı denetim biçimleri gibi uygulandığı yönetim üzerinde hem hukuka uygunluk hem de yerindelik arayışı içerisindedir. Bu nedenle yönetimden eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olmasını beklediği gibi

<sup>39</sup> Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 234.

Ergun-Polat, Kamu Yönetimine Giriş, s. 309-312.

<sup>40</sup> Örnek, Kamu Yönetimi, s. 262.

<sup>41</sup> Hamza Eroğlu, İdare Hukuku Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi, Ankara, Tarkan Kitabevi, 1985, s. 333.

<sup>42</sup> Balta, İdare Hukukuna Giriş, s. 207.



kamu hizmetlerinin kamu yararı gözetilerek etkili ve verimli sunulmasını ister. Kendiliğinden harekete geçebileceği gibi, yönetilenlerin istekleri üzerine de yapılabilir.

#### **5-Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)**

Yukarıda belirtilen denetim yollarının yönetimin denetimi konusunda yetersiz kalmaları, devletin artan görevleri ve karmaşıklaşan yapısı karşısında bireylerin haklarını koruma ve kullanmada çaresiz duruma düşmeleri nedeniyle ortaya çıkan Ombudsman kurumu, bugün dünyanın 90 ülkesinde uygulandığı halde, ülkemizde henüz kabul görmemiştir.<sup>43</sup>

Ombudsman kelimesi İsveç dilinde temsilci, sözcü, görevli, koruyucu anlamlarına gelmektedir. Kurum olarak ise ombudsman terimi, parlamento tarafından parlamentoyu temsil etmek üzere seçilmiş kimse veya kimseleri simgelemektedir. Ombudsmanın Türkçe karşılığı olarak yüksek yönetim denetçisi, kamu denetçisi, kamu hakemi, medeni haklar savunucusu, parlamento komiseri gibi tanımlamalar kullanılmaktadır.<sup>44</sup>

Kurum ilk kez, İsveç Kralı XII. Karl'ın (Demirbaş Şarl) Osmanlı ülkesinde konuk edildiği dönemde (1709-1714) ülkesine gönderdiği bir Kraliyet Emri ile 1713 yılında kurulmuştur (Högste Ombudsmannen). Kral bu fermanı ile kendi yokluğunu fırsat bilen bir takım kötü niyetli kişilerin halkına kötü davranmasını önlemeyi amaçlamıştır. Kral'ın bu girişiminin arkasında, Osmanlı Devlet hayatında yeralan Divan-ı Hümayun, Divan-ı Mezalim, Şeyhülislamlik, Kazasker, Kadı, Muhtesip gibi kurul ve görevlilerin kamu görevlileri hakkındaki şikayetleri padişah adına inceleyip kısa sürede sonuçlandırdıklarını, resmi görevlilerin hatalı/kasıtlı uygulamalarına karşı kişileri koruduklarını gözlemesinin yattığı kabul edilmektedir.<sup>45</sup>

İki yüzyıl İsveç'te uygulanan ombudsman kurumu önce İskandinav Ülkelerinde - başta Finlandiya olmak üzere (1919)- kabul görerek tüm dünyaya yayılmıştır. Ülkemizde 50 yıldan beri tartışılmakla birlikte gerekli ilgiyi gördüğü söylenemez. Ancak, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında<sup>46</sup> ve 1998 Yılı Programında<sup>47</sup> kurumun oluşturulması iradesi resmen ortaya koyulmuştur.

Uygulandığı ülkelerde farklı isimler-örneğin Fransa'da Arabulucu, İngiltere' de

43 Ali Akyıldız, Devlet Denetleme Kurulu, G.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Master Tezi, Ankara, 1990, s. 87 Örnek, Kamu Yönetimi, s. 257.

44 TÜSİAD, Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi, Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği, İstanbul,1997, s. 11.

45 Victor Pickl, "Ombudsman Sisteminin İslami Temelleri", Çeviren: Taykan Ataman, Yeni Türkiye, Siyasette Yozlaşma, Özel Sayısı, Yıl 3, Sayı 14, Ankara, s. 803.

46 DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, (1996-2000) s. 1119.

47 1998 Yılı Programı, Resmi Gazete, 7 Kasım 1997, Sayı: 23163, s. 104.

Parlamento Komiseri, Kanada'da Yurttaş Koruyucusu, İsrail'de Devlet Denetçisi, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde Yüksek Yönetim Denetçisi gibi- alan ombudsman kurumunun evrensel bir tanımı bulunmamaktadır. Dünyadaki uygulamaların ortak özelliklerinden hareket eden Uluslararası Baro, ombudsmam;

"Anayasaya göre veya yasama organının veya parlamentonun aldığı bir karar uyarınca oluşturulan, yasama organına karşı sorumlu olan, hükümet birimleri, memurları ve çalışanları hakkında şikayetleri alan, şikayetler üzerine ya da kendi isteği doğrultusunda harekete geçen ve araştırma yapan, aksaklıkları gidermek için izlenecek yollar hakkında tavsiyelerde bulunma ve rapor hazırlama yetkisine sahip bulunan, üst düzey devlet memuru" olarak tanımlanmaktadır.<sup>48</sup>

Ombudsman mahkeme, hakim, müfettiş değildir. Hukukçu olması da zorunlu değildir. Ancak kamu yönetiminin işleyişini çok iyi bilmesi gerekir. Saygın kişiliği ve bilgisi ile topluma güven vermelidir. Yargı denetimine alternatif değildir. Diğer denetim yollarını tamamlayan, ucuz, basit, hızlı çalışan, kamu yönetiminin en ücra noktalarına kadar ulaşıp çabuk sonuç alan yeni bir denetim yoludur.<sup>49</sup>

Parlamento Ombudsmam ya da Kamu Yönetimi Ombudsmam olarak kabul ettiğimiz ombudsman, kamu otoriteleri ile bireyler arasındaki ilişkiler nedeniyle ortaya çıkan sorunlarla ilgilenmektedir. Kamu otoriteleri ya hep birlikte (Devlet, yerel yönetimler ve bağımsız kamu kurum ve kuruluşları) ya da seçenekli olarak ombudsmanın görev alanına girmektedirler.

Ombudsmanların statüsü Anayasa veya yasa tarafından belirlenir. Ombudsman- lar ilke olarak parlamento tarafından seçilirler. Parlamento dışında cumhurbaşkanı, hükümet veya bir başka organ tarafından atansalar bile görevlerinden alınmalarında parlamento söz sahibidir. Bu sayededir ki parlamento kendi saygınlığını ombudsma- na yansıtır, en temel özelliği olan bağımsız çalışmasını sağlar.<sup>50</sup>

Ombudsmanın yetkileri ülkeden ülkeye daralıp genişlemekle birlikte yönetimi denetlemek, belli konularda sistematik araştırmalar yapmak, vatandaşların şikayetleriyle ilgili olarak inceleme ve soruşturma yapmak, bu faaliyetlere dayalı olarak hatalı işlem yapan kamu görevlilerini hatalarını veya yanlışlarını düzeltmeye davet etmek, kural ihlali yapan kamu görevlileri hakkında ceza ve disiplin soruşturması açmak veya açılmasını istemek, gerektiğinde hatalı işlem veya eylemi nedeniyle kamu görevlilerini kamuoyu veya parlamento nezdinde eleştirmek, kamu yönetiminin iyi işlemesini temin bakımından yönetsel önerilerde bulunmak, yasa teklifleri hazırla-

48 Zekeriya Temizel, Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman, İstanbul, Kent Basımevi, 1997, s. 59.

49 Taykan Ataman, "Ombudsman ve TemizToplum", Yeni Türkiye, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı, Yıl 3, Sayı 14, Mart-Nisan 1997, s. 78.

50 Hamza Eroğlu, İdare Hukuku, Ankara, Işın Yayıncılık, 1984, s. 335.

mak, çalışmalar ile ilgili olarak parlamentoya yıllık rapor veya gerektiğinde özel rapor vermek sahip olduğu yetkilerin başlıcalarıdır.

Görev alanları, yetkileri, yaptırım araçları ülkeden ülkeye farklılık gösterse de;

Anayasa veya yasa ile kurulup, yönetimi yasama organı adına denetleyen, bağımsız, tarafsız bir görevli olmaları,

Yönetimin kötü işleyişini dile getiren yakınmaları izlemeleri,

Eleştirme, inceleme, soruşturma açma, yönetimin aksayan yönlerini kamuoyuna açıklama yetkileri bulunmasına rağmen kötü işlem veya eylemleri düzeltme yetkilerinin olmaması,

Ombudsman görevi yapan kurumların ortak noktalarını oluşturmaktadır.<sup>51</sup> Yönetimin denetlenmesinde mevcut denetim yollarının yanında bir Toplam Kalite uygulama aracı olarak yeni bir denetim yolu olan ombudsman kurumunun ülkemizde kurulması halinde-birçok yazar bürokrat gibi-vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunması, kötü yönetimin ve keyfiliğin azaltılması yolunda başarılı olacağı kanaatini taşıyoruz.<sup>52</sup>

#### **D) KAMU YÖNETİMİMİZİN YÖNETSEL DENETİMİ**

Başbakanlık ve Bakanlıklarda Uygulanacak Ana Denetleme Yönergesi yönetsel denetimi "Kamu kurum ve kuruluşlarının düzenli, verimli ve etkili bir şekilde çalışmadığının, kamu görevlilerinin görevlerini mevzuata uygun bir şekilde yerine getirip getirmediğinin, hizmetin amaç, plan, bütçe, personel, örgütlenme, kadro, araç, gereç ve metodlar yönünden etkinlikle yürütülüp yürütülmediğinin yönetsel, hukuki ve mali sorumluluğu bulunup bulunmadığının, teftiş kurulu elemanları ile diğer teftiş birimi elemanları tarafından onaylanmış programlara göre habersiz olarak üst kademe de yürütmeye yetkili otorite adına kontrol edilmesi veya hiyerarşik amirler tarafından kontrol edilmesi" olarak tanımlanmıştır<sup>53</sup>

Ülkemizde yönetsel denetim çeşitli biçimlerde yürütülmektedir. Bir kamu kuruluşu, kendi kendini denetlediği gibi başka bir kamu kuruluşu tarafından da denet-

---

51 Muammer Oylan, "Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme", Danıştay Dergisi, Yıl 5, Sayı 18-19, 1975. s. 196.

52 Ömer Baylan, Vatandaşların Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri İçin İsveç Ombudsman Formülü, Ankara, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, 1978, s. 163. Temizel, Yurttaşların Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı, s. 73, Ataman, "Ombudsman ve Temiz Toplum", s. 788.

Akyıldız, Devlet Denetleme Kurulu, s. 149.

Günel, "2000'li Yılların Eşiğinde Yönetmelik Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış", s. 36.

53 Başbakanlık ve Bakanlıklarda Uygulanacak Ana Denetleme Yönergesi, Ankara, MEB Basımevi, 1983, s. 9.

lenebilmektedir. Kamu kuruluşunun kendi kendini denetlemesinin somut örneği olan hiyerarşik denetim, kamu tüzel kişiliği bütünlüğü içinde, hiyerarşi zincirine bağlı olarak üstün ast üzerinde yaptığı denetimdir. Dış denetimin en somut örneği olan vesayet denetimi ise kamu düzenini korumak ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde uyum ve birliği sağlamak amacı ile merkezi yönetimin yerinden yönetim kurum ve kuruluşları üzerinde sahip olduğu ve sınırları yasalarca belirlenmiş gözetim ve denetim yetkilerinin bütünüdür. Merkezi yönetim bunu ajanları vasıtasıyla gerçekleştirebildiği gibi merkezi yönetime dahil bazı özel teminat kurumları vasıtasıyla da yapabilmektedir. Bunların başında merkezde Bakanlar Kurulu, İçişleri Bakanlığı, Danıştay, Sayıştay, taşrada Vali ve Kaymakamlar ile İl ve İlçe İdare Kurulları gelmektedir.

Merkezi yönetimin yerinden yönetim kurum ve kuruluşları üzerinde hiyerarşi yetkisi olmadığı gibi, merkez örgütüne dahil olmakla birlikte işlem ve hizmet bakımından taşıdıkları özellikler nedeniyle hakimler ve mahkemeler, askeri kuruluşlar ve üniversite profesörlerinin eğitim ve öğretim faaliyetleri üzerinde hiyerarşik denetim sözkonusu değildir.

Dış denetimin bir başka türü de devletin özel denetim kuruluşlarıncı yürüttüğü denetimdir. Bu tür denetimi uygulayan özel denetim kuruluşları arasında Sayıştay, Yüksek Denetleme Kurulu ve Devlet Denetleme Kurulu gelmektedir.<sup>54</sup>

Merkezi yönetim, yerel otoriteler üzerinde vesayet denetiminin yanında dış denetim kapsamında iki denetim biçimi daha uygulamaktadır. Bunlar ikili görev yoluyla denetim ve yardımcıları yoluyla denetimdir.

İkili görev yoluyla denetim, esas itibarıyla idare hiyerarşisine dahil bir devlet memurunun bazen devlet temsilcisi, bazen yerel yönetim temsilcisi olarak faaliyet göstermesi ve merkezi idarenin politikasını yerel yönetime empoze etmeye çalışması, yerel yönetimlerin tutumu ve faaliyetlerinden merkezi idareyi haberdar ederek onu denetlemesine sebep olmasıdır. İlde valinin bazen devlet temsilcisi, bazen de mahalli idare temsilcisi olarak çift ünvan altında faaliyet göstermesi bu denetim biçimine örnek teşkil eder.

Yardımlar yoluyla denetim ise yerel yönetimlere mali yardımda bulunma karşılığı olarak yerel yönetimlerin faaliyetlerinin yahut yardımların kullanımının denetlenmesidir.<sup>55</sup> Mahalli İdareler Fonundan yapılan yardımlar bu tür denetimin somut örneğidir.

Yönetimsel vesayet denetimini yapan merkezi yönetimdir. Ancak, bu denetime ta-

<sup>54</sup> Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 229.

<sup>55</sup> Süleyman Arslan, "İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasında Ortaya Çıkan Sorunlar 3,1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, 1990, s. 505-542.

bi kurum ve kuruluşlarda çeşitlilik görülmektedir. Bunları devlet tüzel kişiliğinin dışında kamu tüzel kişiliğine sahip yerel yönetim birimleri (İl Özel İdaresi, Belediye ve Köy) ile belirli bir kamu hizmetini daha iyi görmek (Üniversiteler, TRT, Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu) veya sosyal bir görevi yerine getirmek amacı ile kurulan (SSK, Emekli Sandığı, Odalar, Barolar) tüzel kişiliğe sahip kurum ve kuruluşlar olmak üzere üç ana grupta toplamak mümkündür.<sup>56</sup>

Ülkemizin içerisinde bulunduğu ekonomik ve sosyal koşullara bağlı olarak eğitim, istihdam, ücret, organizasyon, kaynak yetersizliği gibi konularda birçok sorunu içinde barındıran Kamu Yönetim Sistemimize bağlı olarak onun bir alt sistemi olan Denetim Sistemimizin de bu sorunları yansıtmaması düşünülemez. Nasıl ki, kamu yönetimimiz içinde yer aldığı ekonomik ve sosyal şartların etkisi altında ise denetim sistemimiz de olumlu ve olumsuz yanlarıyla kamu yönetim sistemimizin ayrılmaz bir parçasıdır. Kamu yönetimimizin olumlu ve/veya olumsuz öğeleri, dolaylı olarak denetim sisteminin etkinliğini etkileyecektir. Yine aynı biçimde denetim sisteminin başarısı ya da başarısızlığı kamu yönetimini etkileyecektir.<sup>57</sup> Nitekim kamu yönetiminin iyileştirilmesi amacıyla yapılan tüm araştırmalar bu yaklaşımı teyid etmektedir.

#### **E) MERKEZİ HÜKÜMET TEŞKİLATI VE ARAŞTIRMA PROJESİ (MEHTAP) VE DENETİM**

Türk kamu yönetiminin iyileştirilmesi amacıyla yapılan ilk ciddi ve kapsamlı çalışma olan MEHTAP raporunda "İdari teftiş"in eskiden beri mevcut kuralların uygulanmasını gözetme anlamında anlaşıldığı, teftişin ve müfettiş baskısının korku ve çekingenlik yarattığı, memurları karar vermekten ve sorumluluk almaktan kaçınır hale getirdiği, bunun sonucu olarak da karar verme yetkisinin en üst kademelerde toplandığı, bunun da yönetimde ataletle neden olduğu vurgulandıktan sonra çağdaş anlamda teftiş amaçlarının;

- 1- Kusurlu hareketleri önlemek,
- 2- Merkezle taşra arasında bir irtibat vasıtası olmak,
- 3- Memurların kanunları doğru olarak uygulamasını ve merkezce yapılacak reformları izleyip yürütebilmelerini sağlamak bakımından bir eğitim vasıtası olmak,
- 4- Politika tayininde politikacılara ve üst kademe yöneticilerine ışık tutmak, şeklinde sayılmıştır.

<sup>56</sup> Sabri Coşkun, İdarenin İdari Denetiminde İdari (Yönetmel) Vesayet, Ankara, 1976, s. 17.

<sup>57</sup> Doğan Canman-M.Kemal Öktem, "Kamu Yönetiminde İnsan Kaynağının Geliştirilmesinde İnsan Gücü Planlaması", AİD, Cilt 25, Sayı 4, Aralık 1992, s. 42.

Teftiş hizmetlerinin bu amaçlara ulaşabilmesi için;

- 1- Yöneticide kamu yönetimini iyileştirme niyetinin mevcut olması,
  - 2- Teftiş sonuçları üzerine alınacak tedbirlerle birinci derecede sorumlu kimselerin meşgul olması ve izlemesi,
  - 3- Teftiş raporlarının klasik gözlemleri sıralayan birer doküman olmaktan kurtarılması için mevzuat düzenlemesi ve personel eğitimi gibi tedbirlerin alınması,
  - 4- Teftişe yetkili personel çalışmalarının kontrol edilerek mükerrer teftişlerin önlenmesi,
  - 5- Müfettişlerin seçimlerinde, eğitilmelerinde ve özlük haklarının tesbitinde objektif ölçütler koyarak, teftiş personelinin kendine güven ve saygınlıklarını tam olarak korumalarının sağlanması,
  - 6- Her idarenin kendi arzuladığı şekilde bir teftiş hizmet birimi kurması yerine, yönetsel kuruluş ve teşkilatın coğrafi dağılımı gözönüne alınarak genel bir hizmet şemasının düzenlenmesi,
  - 7- Teftişte kullanılacak gözlem, cevaplı rapor, basit rapor, genel durum raporları gibi formların standartlaştırılması,
- koşullarının gerçekleştirilmesinin gerektiği belirlenmiştir.<sup>58</sup>

#### **F) KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMA PROJESİ (KAYA) VE DENETİM**

Mehtap Projesinden 30 yıl sonra gerçekleştirilen Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) kapsamında denetim sistemi konusunda varılan bulgular pek de farklı olmamıştır. Araştırma sonuçlarına göre;

- 1- Varolan denetim sisteminin yönetimi geliştirmede etkililiğinin son derece sınırlı olduğu,
- 2- Denetimde rehberlik etme işlevinin gereği gibi gerçekleştirilmediği,
- 3- Denetim alanında görev yapan personelin ünvanlarında -müfettiş, murakıp, kontrolör, denetçi, kontrol memuru gibi- ve özlük haklarında değişiklikler görüldüğü,
- 4- Göreve alınan personelin göreve alınışında ortak bir standardın bulunmadığı,
- 5- Tam denetim biçimlerini içeren bir kavram olarak, yürütme eylem ve işlemlerinin; amaç, plan, bütçe, örgütlenme, yöntem vb. değişkenler yönünden etkin bi-

---

<sup>58</sup> Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu (MEHTAP), s. 102-118.

çimde yürütölüp yürütölmediğinin denetlenmesi anlamında kullanılan "etkililik denetiminin" üzerinde gerektiğı gibi durulmadığı,

6- Yerel yönetimlere dönük vesayet denetiminin etkili ve amaca uygun bir biçimde gerçekleştirilmediğı,

7- Başbakanlık Teftiş Kurulunun, gerek yapılanma ve gerekse işleyiş yönünden 3056 sayılı Yasada açıklanan görevleri yapma gücünden yoksun olduğı,

Belirlenmiştir.

Denetim sisteminin iyileştirilmesi için Raporda şu öneriler yapılmıştır;

1- Denetim işlevi, amaç ve planlar ile uygulamayı karşılaştırarak aksaklıkları ortaya koyacak ve bunların düzeltilmesini sağlayacak bir yaklaşım içinde düşünölmelidir.

2- Denetlemede örgütsel yapı ve işleyişe yönelik olacak ortak kurallar saptanarak, denetim birimlerinin çalışma düzenleri, güçlü bir yasal temel üzerine oturtulmalıdır.

3- Denetimin teknik düzeyi yükseltilmelidir. Bu çerçevede istatistik yöntemlerin kullanılması yoluyla denetim verimliliğı arttırılmalıdır.

4- Kurumlarda etkililik denetimine önem verilmeli ve iç denetim organları etkililik denetimi yapabilecek düzeye yükseltilmelidir.

5- Yerel yönetimler için hesap denetimi yapmak üzere Sayıştay benzeri bir denetim organı kurulmalıdır.

6- Başbakanlık Teftiş Kurulunun görev alanı daraltılarak yeniden düzenlenmelidir.

7- Devlet Denetleme Kurulunun bir kamu denetçisi (Ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmelidir.

8- Denetimde raporlanma sistemi amaca uygun bir duruma getirilmelidir.<sup>59</sup>

### III- DENETİM SİSTEMİMİZİN TEMEL SORUNLARI

Bugün geldiğimiz noktada kamu yönetimimiz ve ona bağılı olarak denetim sistemimizde yaşanan sorunlar, araştırmalarla ortaya koyulan bulgulardan farklı değildir. Aşağıda başlıklar halinde değinilecek sorunların giderek ağırlaştığından hiç kuşku yok.

1- Osmanlı İmparatorluğu'ndan devrandan mevzuatçı, merkeziyetçi, gelenekçi

---

59 Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, s. 40-45.

yönetim anlayışı denetim sistemize de aynen yansımıştır. Mevzuata uygunluğu temel alan, hemen her konuyu merkezi yönetime danışan veya ileten, toplumsal gelişmeye paralel olarak yenilikleri tavsiye etmek yerine katı bürokratik gelenekleri korumayı tercih eden bu sistem, Cumhuriyetimizin ilanından günümüze aynı anlayışla sürdürülmüştür.

Bu anlayış nedeniyledir ki denetim sistemimiz kamu hizmetlerinin görülmesinde etkililik, verimlilik, yerindelik ve performans gibi unsurların tespit ve ölçümüne yönelmemiştir. Büyük ölçüde evrak üzerinde yürütülen ve kurallara uyulup uyulmadığını tesbite yönelen sistem, ülkemizin kalkınmasında ve kamu hizmetlerinin görülmesinde kendisinden beklenen fonksiyonları yerine getirememiştir. Ürettikleri ile üst düzey politikacıların politika tesbitine veri hazırlaması, emek, zaman, kaynak israfını önleyerek tedbirleri önermesi gereken sistem, bugünkü işleyişi ile bizzat kendisi zaman, emek ve kaynak israfına neden olur hale gelmiştir. Bu nedenle herşey- den önce denetim sisteminde, kamu yönetiminde yapılacak yeniden düzenlemelere ve iyileştirmelere paralel olarak anlayış değişikliğine ihtiyaç vardır.

2- Kamu kurum ve kuruluşlarında eleman alımı gereksinmelere dayanmakta, kadrolar hizmetten çok kişiler için istenmekte, sınavlar formalite gereği yapılmakta, yükselmelerde liyakat ilkesine uyulmamaktadır. Özellikle üst düzey yöneticiler büyük ölçüde politize edilmiş, liyakat ilkesine uygun işlem yapma istisna haline gelmiştir.<sup>60</sup> Üst düzey bürokrat atamalarında yerine göre "particilik, hemşehricilik, mezhepçilik, aşiretçilik, arkadaşlık, dernekçilik" geçerli olmaktadır.

Kamu kurumlarında geçerli olan bu uygulama büyük ölçüde denetim elemanı kadrolarına personel alımına ve yükseltilmesine de yansımıştır. Bu durum denetim birimlerinin üretkenliklerini ve verimliliklerini olumsuz yönde etkilemiş, kurum içerisindeki ağırlık ve saygınlıklarına gölge düşürmüştür. Teftiş, denetim, inceleme ve araştırma faaliyetleri sonucunda üretilen layiha ve rapor gibi belgelerde yeralan görüş ve önerilerin yerine getirilme derecesi giderek zayıflamıştır. Personel alanlarında yapılan yanlışlıklar, bir taraftan bu kurul ve birimlere katılmayı amaçlayan nitelikli elemanların isteklerini olumsuz yönde etkilemekte, bir taraftan da devlet yönetimine kaliteli eleman yetiştiren bu kurul ve birimlerin kamuoyu nezdinde saygınlıklarını zedelemektedir.

3- Çok sayıda kamu kurum ve kuruluşu birden fazla denetim birimi ile muhatap olmakta, aynı konuda birden fazla denetim elemanına hesap vermek durumunda kalmaktadırlar. Buna ilaveten aynı kurum ve kuruluş üzerinde denetim yetkisine sahip birimler arasında koordinasyon da bulunmamaktadır. Aynı kurum ve kuruluş

<sup>60</sup> Cahit Tutum, Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım, AİD, Cilt 13, Eylül 1980, s. 103.



üzerinde denetim yetkisine sahip denetim birimleri birbirinden habersiz ardarda veya eş zamanlı olarak denetim yapabilmektedir.

Mevcut sistemde TBMM adına denetim yapan Sayıştay tüm genel ve katma bütçeli kurumlar ve mahalli idareler nezdinde mali açıdan ve belge düzeyinde denetim yapmaktadır. Aynı denetim Maliye Bakanlığı'nın çeşitli denetim birimleri tarafından da yapılmaktadır. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin denetimleri Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılmakta ancak, aynı denetim Kamu İktisadi Teşebbüslerinin teftiş kurullarınca da yapılmaktadır. Bazen aynı bakanlık birimleri gerek kendi bünyesinden gerekse dışardaki bir denetim organı vasıtası ile denetlenebilmektedir. Örneğin, Ulaştırma Bakanlığı'na bağlı birimler, hem kendi teftiş kurulları, hem Bakanlık Teftiş Kurulu, hem Başbakanlık Teftiş Kurulu, hem de Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenmektedir. Keza belediyelerin hesap işleri, hem İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişleri, hem İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri hem de Sayıştay Denetçileri tarafından denetlenmektedir.

Bu durum emek ve zaman savurganlığına yolaçtığı gibi, denetlenen birimlerin verimli ve etkili bir biçimde çalışmalarını engellemekte, devletin mali yükünü arttırmaktadır.

4- Kamu yönetimine ilişkin mevzuat eskimiş, karmaşık ve sadelikten uzak bir hal almıştır. Bu durum kamu hizmetlerinin yazışmalarla ağır yürütmesine, farklı uygulamalarla bazı hizmetlerin birden çok kurum ve kuruluş tarafından yerine getirilmesine veya bazı hizmetlerin sahipsiz kalmasına neden olmaktadır. Bu durum denetim görevinin yerine getirilmesini de olumsuz yönde etkilemekte, denetimde mevzuatın eskiliği dolayısıyla etkililik kaybolmakta, birimler arasında yaşanan karışıklık nedeniyle değerlendirmede verim ve netlik sağlanamamaktadır.

5- Ülkemizde yönetsel denetim birimleri hiyerarşik bir düzen içerisinde, yeterli güvenceden yoksun, siyasal iktidarın baskılarına maruz, siyasal amaç ve çıkarlara alet edilmek istenebilmektedir. Bu durumda denetim daha başlangıçta amacından uzaklaşmakta, sistem, kamu yönetiminin dinamik ve etkili çalışmasında beklenen fonksiyonları icra etmek yerine siyasal amaçlara ulaşmada bir araç olmaktadır.

6- Denetim sistemimizde yaşanan sorunların çözümü sistemde, kamu görevimize bağlı olarak yapılacak yeniden düzenleme çalışmaları üst yöneticilerin temel görevidir. Ancak genel olarak üst yöneticiler bu gerçeği kavramış gözükmekte, istekli davranmamaktadırlar.

7- Yönetsel denetim sisteminin etkililiğini olumsuz yönde etkileyen bir uygulama da denetim elemanlarınca hazırlanan inceleme, araştırma hatta soruşturma raporlarının ilgili ve uygulayıcı birimlerce yeteri ölçüde değerlendirilmemesi, izlenmemesi, yapılan eleştiri ve önerilerin çoğu kez dikkate alınmaması, klasik ve kalıplan-

miş cevaplarla yetinilmesidir. Kuşkusuz bu durum yapılan çalışmaların amacına ulaşmasına engel olduğu gibi, denetim elemanlarını da moral açıdan olumsuz yönde etkilemektedir.

8- Denetim birimleri klasik ve günün koşullarına uymayan yöntemleri uygulamaktadır. Denetim yöntemleri, geleceğe yönelik, gelecekteki gelişmelere ışık tutacak, amaçtan sapma ve hataları önleyecek bir içerik taşımamaktadır. Bu uygulama, sadece mevzuat sınırları içinde kalmakla yetinip potansiyel gücü harekete geçiremeyen, sorumluluktan kaçman yöneticilere prim verirken, eldeki olanakları en üst düzeyde değerlendirmeye çalışan, mevzuatı amaca uygun bir yorumla uygulayan dinamik, atılımcı ve sorumluluk yüklenen yöneticileri sorguya çekerek cezalandırmaktadır.

9- Denetim elemanlarına bazan gereksiz ve daha alt kademede ki personelin yapabileceği görevler verilmektedir. Bu durum denetim elemanının programını ağırlaştırmakta, zamanını almaktadır. Bu nedenle, denetim elemanlarının denetledikleri birimlere geniş bir perspektiften bakıp, ortaya çıkan sorunları önem derecesine göre inceleyip değerlendirme ve isabetli çözüm yolları önerme imkanını azaltmaktadır. Sonuçta denetim elemanlarının bilgi birikim ve deneyim potansiyelleri yeterince değerlendirilememektedir.

10- Yerel yönetimler üzerinde uygulanan vesayet denetimi özerklik sınırlarını zorlamakta, bazı yorumlarla bu sınırları aşan ağır bir vesayet denetimi uygulanmaktadır.<sup>61</sup> Kimi yazarlar, vesayet denetiminin İl Özel İdarelerinde uygulanan şekliyle nakıs bir mahalli idare türüne neden olduğunu ileri sürmüştür.<sup>62</sup>

11- Kamu kurum ve kuruluşlarındaki denetim elemanlarının ünvanları homojen değildir. Bir bakıma ünvan kargaşası yaşanmaktadır. Benzer veya aynı işi gören görevliler müfettiş, denetçi, kontrolör, murakıp, denetmen, kontrol memuru, tetkik kurulu üyesi, denetleme kurulu üyesi gibi ünvanlarla nitelendirilmektedir. Bu durum denetlenenler tarafından zor kavranmakta, yetkilerin kullanılması bakımından tereddütlere neden olmaktadır.

12- Denetim elemanları aynı ve benzer işleri yaptıkları halde farklı sınıflarda yer almaktadır. Bu durum doğal olarak ücret, statü, imkan farklılıklarını da beraberinde getirmektedir.

13- Denetim elemanlarına görevlerinin gerektirdiği ve saygınlıkları ile orantılı ücret ödenmemektedir. Özellikle turne dönemlerinde, konaklama yeri temini sorun olmakta, konaklama ücreti olarak yapılan ödeme gerçekte yapılan ödemeyi karşılamamaktadır.

61 Günel, "2000'li Yılların Eşiğinde Yönetmelik Denetim Sistemi ve Eleştirel Bir Bakış", s. 28.

62 Osman Meriç, Anayasalarda Mahalli İdarelerle İlgili İlkeler ve İdari Vesayet, Prot. Fehmi Yavuz'a Armağan, Ankara, SBF, 1993, s. 39.

Özel sektörde aynı veya benzer işleri yapan denetim elemanları ile kamu sektöründe denetim yapan görevliler arasında büyük gelir farklılığı bulunurken, kamu kesiminde aynı işi yapan denetim elemanları arasında da ücret farklılıkları yaşanmaktadır. Bu uygulama, kuşkusuz kamu yönetiminde olması gereken adil ücret politikası ilkesine aykırıdır.

14- Çağımız bilgi, iletişim ve yüksek teknoloji çağıdır. Dünyamız küçülmemekte, ülkeler bloklaşmakta, kişisel, ulusal ve uluslararası sosyo-ekonomik ve kültürel ilişkiler hızlı bir değişim ve gelişim göstermektedir. Buna karşın denetim sistemimizin bu gelişmelere uygun olarak yenilendiği ve geliştirildiği söylenemez. Bilgisayar, otomasyon ve yüksek teknolojinin diğer imkanlarından denetim birimleri ve elemanlarının yeterince yararlanmaması hizmette kalite ve verimi düşürmektedir.

15- Kamu yönetimimizin genelinde olduğu gibi denetim birimlerinde de hız- metiçi eğitime gereken önem verilmemektedir. Bu nedenle hizmete ilişkin olarak bilimde, teknolojide ve mevzuatta meydana gelen gelişme ve değişiklikler sisteme zamanında yansıtılmamaktadır. Hizmetin yürütülmesi sırasında görülen ve yanlış ve farklı uygulamalar ile noksanlıkların zamanında giderilmesi güçleşmektedir. Dolayısıyla denetim elemanlarının daha verimli, ekonomik ve etkili hizmet görebilme imkanı ve araçlarından biri yeterince değerlendirilmemektedir.

16- Kamu kurum ve kuruluşlarının taşra örgütü periyodik olarak denetime tabi tutuldukları halde merkez teşkilatları genellikle denetim dışı kalmaktadır. Bu durum merkez teşkilatında yapılan yanlışların ve usulsüzlüklerin tesbit edilememesi, merkez personelinin teftiş ve denetim dışı olduğu kanaati ile denetimin önem ve gerekliliğini yeterince kavrayamaması, taşrada görev yapan personelin bunun farkına vararak moral bakımından olumsuz etkilenmesi, merkez birimlerinin kendilerini yenileyememesi, objektif kriterler yerine subjektif görüş ve düşüncelere dayalı tutumları benimsemeleri sakıncalarını taşımaktadır.

Bu uygulama ile merkez teşkilatı ile taşra teşkilatı arasında denetim elemanları aracılığıyla yapılması gereken bilgi akışı da gerçekleşmemektedir.

17- Kamu hizmetlerinin genişlemesi ve çeşitlenmesi rağmen denetim elemanı sayısında yeterli artış sağlanamamış, bazı birimlerde azalmalar olmuştur. İzlenen bu politika nedeniyle denetlenmesi gerektiği halde denetlenemeyen birim ve alanlara yenileri eklenmiş, mevcut denetim elemanlarının iş yükü daha çok artmıştır.

18- Kamu İktisadi Teşebbüslerinin TBMM tarafından denetlenmesinde zaman zaman gecikmeler meydana gelmekte, bu nedenle bilanço ile kâr ve zarar hesaplarının kamuoyuna açıklanmasında yönetim kurullarının aklanması ve aklanmaması kararının verilmesinde de gecikmeler ortaya çıkmakta, bu durum denetimin et-

kililiğini ve güncelliğini olumsuz yönde etkilemektedir. Öte yandan ibra edilmeyen yönetim kurulları hakkında genel hükümlere göre işlem yapılması yanında idari bakımdan nasıl bir işlem yapılacağı yasal bir düzenlemeye tabi tutulmamıştır.

19- Tüm kamu kurum ve kuruluşları için geçerli bir denetim standardı oluşturulmamıştır. Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğünün 3.5.1993 gün ve 1993/12 sayılı Genelgesi ile;

- Mesleki nitelik standardı,
- Uygulama ve yetki alanı standardı,
- Bağlılık standardının tanımları yapılmıştır.

Aynı genelge ile tüm kamu kurum ve kuruluşları ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri Teftiş Kurullarının çalışma usul ve esaslarını düzenleyen tüzük ve yönetmeliklerde yapılan bu tanımlamaya uygun değişiklikler yapılması istenmiştir. Bazı kurum ve kuruluşlarda buna uyulmuş olsa da özellikle kanun değişikliği gerektiren kurum ve kuruluşlarda değişiklik gerçekleşmemiştir. Genelge hükümlerine tümüyle uyulmuş olsa bile denetim standartlarının oluşturulup yerleştirildiğini söylemek mümkün değildir.

20- Denetim birimlerinde düzenlenen raporların kurum ve kuruluşların amaçlarına uygun olduğu söylenemez. Düzenlenen raporlar genellikle kısa, özlü, açık ve kolay anlaşılır olmaktan uzaktır.

21- Bazı kurum ve kuruluşlarda iç denetim organı bulunmazken bazıları da tamamen denetim dışı kalmıştır. Örneğin Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu, Savunma Sanayi Müsteşarlığı gibi bazı kuruluşlar memurlardan oluşturulan bir denetim kurulunun denetimine tabi tutulmuşken, Sayıştay'ın veya Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun denetimine tabi tutulmamaktadır. Yüksek Öğretim Kurulu ve ona bağlı olarak üniversitelerin, teftiş kurulları olmadıkları için etkili bir iç-denetim yapılamamaktadır.

22- Özel hukuk kapsamında bulunan gerçek ve tüzelkişiler üzerinde uygulanması gereken denetim yeterli düzeyde yapılamamaktadır. Özellikle Maliye Bakanlığı bünyesindeki birimler tarafından denetlenmesi gereken vergi mükelleflerinin çok azı (% 2-3) denetlenmekte, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nca denetimi gereken binlerce şirket ve kooperatif düzenli olarak denetlenememektedir.

#### **IV- DENETİM SİSTEMİMİZİN SORUNLARININ ÇÖZÜMÜNE YÖNELİK ÖNERİLER**

1- Denetim sistemimizde yaşanan sorunları ve dolayısıyla bulunacak çözüm yollarını kamu yönetiminin genel sorunlarından soyutlayarak ele almak mümkün

değildir. Bu nedenle ilke olarak denetim sistemimizde yapılacak iyileştirmeler, kamu yönetimimizde yapılacak yeniden düzenleme çalışmaları ile uyumlu olmak durumundadır. Denetim sistemi ile sınırlı çalışmalar arzu edilen sonuçları vermeyecektir. Sorunların sağlıklı çözümü için Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ve 57 nci Cumhuriyet Hükümeti Programında yer aldığı üzere kamu yönetiminde yeniden düzenleme çalışmaları ile bir bütünlük içerisinde uygulanmalıdır. Uygulama görev ve sorumluluğu kuşkusuz kurum yöneticilerine aittir.

2- Geçmişe yönelik hata bulmayı ön planda tutan, eskimiş ve uygulama olanağı kalmamış mevzuata göre hareket etmeyi yönetime empoze eden, klişelenmiş eleştirilerle rutin bir niteliğe bürünmüş, eğitim ve yol göstermeye önem vermeyen, etkili, verimli ve ekonomik çalışmayı ölçmeye, yeniliklere, girişimciliğe ve yaratıcılığa kapalı geleneksel denetim anlayışı terkedilmelidir.

Denetim sistemi, hem personel kalitesini hem de hizmet kalitesini ölçmeye "Toplam Kalite" anlayışına göre, yani kamusal eylem ve işlemleri, kamu hizmetlerinin her aşamasında en yüksek kalitenin sağlanıp sağlanmadığını ölçmeye ve ortaya koymaya yönelik olmalıdır. Verimlilik, etkililik ve tutumluluk denetim sisteminin temel unsurları olmalıdır.

Öte yandan, yönetimin eylem ve işlemleri salt yürürlükteki kurallara uygun olup olmadıkları (Hukukilik) açısından değil, yerinde ve kamu yararına (yerindelik) uygun olup olmadığı açısından da değerlendirilmelidir.

3- Kamu yönetimimizde ve denetim sistemimizde yaşanan sorunların çözümüne ve yeniden düzenlemeye personel reformu ile başlanılmalıdır. Bu kapsamda, yapılacak işlerin başında, sistemin yapısal niteliğinin belirlenmesi, genel eğitim politikası ile uyumlu insangücü planlaması, kadro standardizasyonu, liyakat ilkesi ve işlerlik kazandırılması, kariyer düşüncesinin gerçekleştirilmesi, ücret dengesinin kurulması, yönetici sınıfın oluşturulması ve yetiştirilmesi gerekmektedir.<sup>63</sup>

4- Kadro standardizasyonu yapılarak denetim elemanlarına verilen farklı kadro nitelendirmeleri (müfettiş, denetçi, murakıp, kontrolör, kontrol memuru gibi) ortadan kaldırılmalıdır.

5- Kamu yönetiminin ve dolayısıyla denetim sistemimizin işlerliğini sağlayan mevzuat yenilenmeli, birleştirilmen ve sadeleştirilmelidir.

6- Yönetmelik denetim elemanları, yerine getirdikleri görevlerin özellikleri gözönünde tutularak, her türlü siyasal, hiyerarşik ve benzeri baskılardan korunmuş bir güvenceye, ortak bir statüye kavuşturulmalıdırlar.<sup>64</sup> Denetim elemanlarının siyasal amaç ve çıkarlara alet edilmekten kurtarılmalrı için yasal düzenleme yapıl-

---

63 Tutum, "Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım", s. 102-107.

64 Günel, "2000'li Yılların Eşiğinde Yönetmelik Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış", s. 34.

malıdır. Yapılacak bu düzenlemede denetim elemanlarının kendi istekleri olmadıkça bir başka yere atanmamaları ve özlük haklarında herhangi bir şekilde geriye gidişin olmaması mutlaka yer almalıdır.

7- Yaşanan görev çakışmasını önlemek amacıyla, denetim birimlerinin görev ve yetkileri incelenerek, aynı amaçla birden fazla denetim biriminin yetkisi olan alanlarda sadece bir denetim biriminin yetkili olması sağlanmalı, aynı yetkilerle donatılan farklı statüdeki denetim organları bir statü altında birleştirilmelidir.

Aynı denetim alanında farklı amaçlarla denetim yapan denetim birimleri arasında ise, işbirliği ve koordinasyon sağlanarak, kuruluşlar üzerindeki denetim yoğunluğu hafifletilmelidir. Öte yandan merkez teşkilatı da taşra teşkilatı gibi denetim görmelidir.

8- Denetim çalışmalarına etkililik sağlayacak en önemli konulardan biri denetim elemanlarınca hazırlanan rapor ve layihalarda yeralan görüş, eleştiri ve önerilerin dikkate alınması, icracı birimlerce izlenerek zamanında ve amaçlandığı gibi yerine getirilmesinin sağlanmasıdır.

9- Başta genel standartlar (Mesleki eğitim ve yetkinlik, bağımsızlık) çalışma alanı ve raporlama standartları olmak üzere kamu yönetimi için uygun görülen denetim standartları belirlenmeli ve denetim hizmeti bu standartlara uygun olarak yürütülmelidir.

10- Denetim elemanlarına alt kademe memurları tarafından yapılabilecek, denetim elemanının formasyonu dışında kalan işler verilmemeli, taşrada çözüme kavuşturulabilecek konu ve sorunlar yerinde ele alınmalıdır.

11- Yerel yönetimler üzerinde uygulanan vesayet denetimi yerel özerkliklerini zedelememelidir. Vesayet yetkilerinin kullanılmasında ölçü, ülkemizin de onaylayıp kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında yeralan ilkeler olmalıdır.<sup>65</sup>

12- Denetim hizmetinin ayrı bir kariyer mesleği anlayışı ile aynı işi yapan denetim elemanları arasında ücret farklılıkları giderilmelidir.

13- Denetim elemanlarına çalışma koşulları ve statüleri ile uygun ücret verilmelidir. Verilen ücret özel kesimde aynı işi yapanlara verilen ücretle aynı olmasa bile "karşılaştırılabilir" olmalıdır. Taşrada konaklama sorununu genel anlamda çözüme kavuşturacak düzenleme yapılmalıdır. Sorun denetim elemanlarının kişisel girişimleri ve sempatik ilişkileri ile çözülür olmaktan çıkarılmalıdır.

---

<sup>65</sup> Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 15 Ekim 1985 tarihinde Strasbourg'ta üye ülkelerin imzasına açılmış ve 4 üye ülkenin imzası ile 1 Eylül 1988 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Şart, ülkemiz tarafından 8.5.1991 gün ve 3723 sayılı Kanun ile onaylanmıştır. Resmi Gazete, 21 Mayıs 1991, Sayı: 20877.

14- Denetim elemanlarının hizmetiçi eğitimine önem verilmeli ve eğitimin bir yatırım olduğu kabul edilmelidir. Bu bağlamda denetim elemanlarının başta bilgisayar hizmetleri olmak üzere gelişen teknolojiyen yararlanması imkanı sağlanmalı, yabancı dil öğrenmeleri teşvik edilmeli, istatistik, arşiv, laboratuvar hizmetlerinden yararlanması için var olan sınırlamalar kaldırılarak kolaylıklar sağlanmalıdır.

15- Kamu İktisadi Teşebbüslerinin denetiminde etkililiği ve güncelliği sağlamak bakımından, denetimlerde gecikmenin önlenmesi ve ibra edilmeyen yönetim kurulları hakkında ne gibi idari işlem yapılacağı yasal düzenlemeye tabi tutulmalıdır.

16- Denetim elemanı sayısının, kamu hizmetlerinin genişlemesi ve çeşitlenmesi karşısında azalması veya aynı kalması giderek daha da önem arz etmektedir. Özellikle ticari ve mali alanda denetim dışında kalan özel hukuka tabi kişi ve kuruluşlar oransal olarak büyümektedir. Bu durum mevcut denetim elemanlarının verimliliklerini daha da düşürmektedir. Bu nedenle son yıllarda yavaşlayan denetim elemanı alımı liyakat ilkesine uygun olarak yeterli düzeye getirilmelidir.

17- Birkaç memurdan oluşan denetim kurulu ile denetim yapma (Türkiye Bilimsel Araştırma Kurumu ve Savunma Sanayii Müsteşarlığında olduğu gibi) uygulanmasına son verilmeli kurumların kendi bünyesinde teftiş birimleri oluşturmalarıdır. Yüksek Öğretim Kuruluna bağlı Denetleme Kurulu vasıtası ile üniversiteler denetlenmeye çalışılmaktadır. Çok yetersiz kalan bu denetim usulü yerine üniversitelerin kendi bünyelerinde teftiş kurulları oluşturulmalıdır.

18- Denetim hizmetlerinde de şeffaflık sağlanmalıdır. Vatandaşların gönüllü denetimi veya katılımı yapılacak düzenlemelerle teşvik edilmeli, kamuoyunu ilgilendiren durumlarda denetim ve soruşturma sonuçları yetkililer tarafından kamuoyunun bilgisine sunulmalıdır.

19- Türk Ceza Kanunu ve diğer kanunlarda yeralan memur suçları yeniden tanımlanmalı, caydırma özelliği kalmayan cezai hükümler günün koşullarına göre yeniden düzenlenmelidir.

## **V- SONUÇ**

Kamu yönetimimiz Osmanlı İmparatorluğu'ndan merkeziyetçi, mevzuatçı, içine kapalı memurluğa dayalı bir sistem devralmıştır. Bu çizgi yapılan bazı değişikliklere karşın bugün de devam etmektedir.

Kamu yönetimimizin iyileştirilmesi amacıyla Cumhuriyetimizin ilanından itibaren gerek kurum bazında (Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet Planlama Dairesi gibi) gerekse tüm kamu yönetimi düzeyinde çeşitli araştırmalar (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), Kamu Yönetimi Araştır-

ması (KAYA) gibi yapılmıştır.Yapılan bu kapsamlı ve ciddi araştırma sonuçları "yeniden düzenleme" ilkelerine uyulmadığı için uygulamaya çok sınırlı ölçüde yansımıştır.

Kamu yönetimimiz bugün yeniden düzenlemeye her zamankinden daha muhtaçtır. Bu durum Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ve Hükümet Programında kabul edildiği gibi Devlet yönetiminin en üst seviyesinde bulunan kişiler tarafından da ifade edilmektedir.

Denetim sistemimiz de bir alt sistemi olduğu kamu yönetimimizin özelliklerini yansıtmaktadır. Bu bağlamda sistem, giderek ağırlaşan çok sayıda sorunu bünyesinde bulundurmaktadır. Çözüm üretmesi gereken sistemin bizzat kendisi, sorun yaratır hale gelmiştir.

Denetim sisteminin sorunlarının çözümü kuşkusuz kamu yönetimimizin sorunlarından soyutlanarak ele alınamaz. Kamu yönetimimiz ve ona bağlı olarak denetim sistemimizde yapılacak ilkeli yeniden düzenleme çalışmaları yanında denetim sistemimizde anlayış değişikliğine ihtiyaç vardır.

Nitekim hepimizi üzen ve ekonomimize ciddi zararlar veren 17 Ağustos 1999 Marmara depremi nedeniyle kamu yönetimimizin işleyişi ve sunduğu kamu hizmetlerinin kalitesi kaçınılmaz olarak tartışmaya açılmıştır. Konuya ilgi duyan herkes kamu yönetimimizin yeniden düzenlenmesinin bir zorunluluk olduğunu vurgulamıştır.

Öte yandan geleneksel denetim yollarının yetersizliği ve büyüyen ve gittikçe karmaşık bir yapıya bürünen bürokrasi karşısında vatandaşların çaresiz kalması yeni bir denetim yolu olan ombudsman kurumunu gündeme getirmiştir. Vatandaşların yönetime karşı korunmasında geleneksel denetim yollarını tamamlayan bu kurum, ülkemizde de kurulması halinde hak ihlallerinin azaltılması, keyfiliğin ve kötü yönetimin geriletilmesi bakımından yararlı olacaktır.

Sorunların çözümü kuşkusuz mümkündür. Bunun için ihtiyaç duyduğumuz şey artık araştırma yaptıрма, rapor hazırlatma değildir. İhtiyaç duyduğumuz şey, yazıp söyleyip de bir türlü yapamadığımız "siyasal destekli, kararlı uygulamadır."



## **MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİNDE KAYMAKAM VE KAYMAKAM YARDIMCILIĞI**

**Cemal YILDIZER\***

Kaymakamların görev, yetki ve sorumlulukları 1949 yılında yürürlüğe girmiş olan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile ayrıntılı bir biçimde hükme bağlanmıştır. Ayrıca yürürlükte olan çok değişik kanun, tüzük ve yönetmeliklerle mülki idareyi yakından ilgilendiren kanunlarda kaymakama görev ve yetkiler verilmiştir.

Mülki idare amirliği mesleğinin temel taşı olan kaymakam, kaymakam adaylığı sürecinden başlayarak bir program dahilinde kapsamlı bir eğitimden geçirilmek suretiyle en üst düzeyde yetiştirilmektedir. Bu yetiştirilmenin genel esas ve ilkeleri 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu, Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği ile Kaymakam Adayları Yönetmeliğinde açıklanmıştır.

Bilindiği gibi genel anlamda yönetici; belli bir amaç için örgütlenmiş bir birimi, kuruluşu o amaca ulaşmak için yönlendiren kişidir. Mülki idare amirliği sınıfının çekirdeğini teşkil eden kaymakam da çok yönlü görev ve amaçları olan devlet örgütünün taşradaki (ilçede) en üst yöneticisi konumundadır.

Özellikle ülke ve toplum kalkınmasında, kökleri derinlere dalan bir inanç ve duygu ile kendilerine sonsuz saygı duyulan Mülki İdare Amirlerinin dolayısıyla kaymakamların büyük rolleri ve katkıları olmuştur, olmaya da devam etmektedir.

51 yıl önce yürürlüğe giren İl İdaresi Kanununun ilçe yönetimi ile ilgili III. Bölümü hemen hemen hiç değişikliğe uğramamıştır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun ilçe idaresi ve teşkilatı ile kaymakamların hukuki durumu, görev ve yetkileri ile ilgili önemli maddelerinin, konu ile ilgili görüş ve önerilerimizin daha iyi anlaşılması bakımından bu yazıda açıklanmasında, belirtilmesinde yarar görülmektedir.

### **İlçe İdaresi ve Teşkilatı başlığı ile;**

**Madde 27-** İlçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır.

---

\*İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşaviri

Kaymakam, ilçede hükümetin temsilcisidir. İlçenin genel idaresinden kaymakam sorumludur. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre ilçede lüzumu kadar teşkilatı bulunur. Bu teşkilat (Dördüncü maddenin son fıkrasında belirtilen adli ve askeri teşkilat hariç) kaymakamın emri altındadır.

**Kaymakamların hukuki durumları, görev ve yetkileri;**

**Madde 31-A)** Kaymakam, kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının neşir ve ilanını, uygulanmasını sağlar ve kanunların verdiği yetkileri kullanır ve ödevleri yerine getirir. Kaymakam, valinin talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir.

B) Valiler, ilçeye ait bütün işleri doğrudan doğruya kaymakama yazarlar. Kaymakamlar da ilçenin işleri hakkında bağlı bulundukları valilerle muhaberede bulunurlar. Ancak olağanüstü hallerde kaymakamlar İçişleri Bakanlığı ve diğer bakanlıklarla muhabere edebilirler ve bu muharebelerden valiye bilgi verirler.

C) Kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararları ve bunlara dayanılarak valiler tarafından verilecek talimat ve emirler ilçe idare şube başkanlarına kaymakamlar yoluyla tebliğ olunur.

Ç) Kaymakamlar, dördüncü maddenin son fıkrasında belirtilen daire ve müesseseler dışında kalan bütün devlet daire ve müessese ve işletmelerini ve özel işyerlerini, özel idare, belediye ve köy idareleriyle bunlara bağlı tekml müesseseleri denetim ve teftiş ederler. Bu teftiş ve denetlemeyi bizzat veya idare şube başkanları veya validen talep edeceği bakanlık veya tüzel kişiliğini haiz genel müdürlük müfettişleri vasıtasıyla, ortaokul veya her dereceli öğretim müesseselerini de bizzat veya ilgili müfettişleri marifetiyle denetler.

D) Kaymakam denetlemesi sırasında iş başında kalmalarında mahzur gördüğü ilçe idare şube başkanlarını valinin muvafakatiyle, diğer memur ve müstahdemleri re'sen sorumluluğu altında işten el çektirebilir.

E) Kaymakam ilçenin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur.

F) Kaymakam, ilçede teşkilatı ve görevli memuru bulunmayan işlerin yürütülmesini, bu işlerin görülmesiyle yakın ilgisi bulunan herhangi bir idare veya daire başkanlığından isteyebilir. Bu suretle verilen işlerin yapılması mecburidir.

H) Kaymakam, ilçe memurlarının çalışmalarını ve teşkilatın işlemlerini gözetim ve denetim altında bulundurur.

**Madde 32-A)** Kaymakam, ilçe sınırları içinde bulunan genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir.

B) Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak için gereken tedbirleri alır. Bu maksatla devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder. Kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararları hükümlerinin yürütülmesi için emirler verir. Bu teşkilat amir ve memurları kaymakam tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle ödevlidir.

C) Kaymakam, memleketin sınır ve kıyı emniyetiyle ilgili bütün işleri yürürlükte bulunan hükümlere göre sağlar ve yürütür.

İlçe sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi kaymakamın ödev ve görevlerindendir. Bunları sağlamak için kaymakam gereken karar ve tedbirleri alır.

Bu hususta alınan ve ilan edilen karar ve tedbirlere uymayanlar hakkında 66 ncı madde hükmü uygulanır.

D) Kaymakam, valinin tasvibiyle ilçe genel ve özel kolluk kuvvetleri mensuplarının geçici ve sürekli olarak yerlerini değiştirebilir.

E) (Değişik: 19/2/1980-2261/3.md.) Kaymakam, ilçe çevresinde çıkabilecek olayların emrindeki kolluk kuvvetleriyle önlenmesine olanak bulunmayacağı kararına varır veya ilçe içindeki kolluk kuvvetleriyle önlenemeyecek olağanüstü ve ani olaylar karşısında kalırsa hemen valiye bilgi vererek yardım ister ve en yakın askeri (kara, deniz ve hava) komutanlara da haber verir. Yardıma gelen askeri kuvvet bu Kanunun 11/D maddesi uyarınca kendisine verilecek görevi yerine getirir.

F) Devlete, özel idareye, belediye ve köylere ait olan ve bunlara bağlı bulunan yahut bunların gözetim ve denetimi altında iş gören daire ve müesseselerle diğer bütün gerçek ve tüzelkişiler tarafından işletilen mali, ticari, sınai ve iktisadi müesseseler, işletmeler, ambarlar, depolar ve sair uzman, fen adamı, teknisyen ve işçi gibi personel bulunduran ve barındıran yerler, devlet ve memleket asayışı ve iş hayatının düzenlenmesi bakımından kaymakamın gözetimi ve denetimi altındadır.

Buralarda bulunan ve çalışanların kimlik ve nitelikleri hakkında kaymakamlar bu yerlerden bilgi isteyebilir, istenilen bilgiler hemen verilir.

**Madde 33-A)** Kaymakam, adalet dairelerinde görülmekte olan işlerin geciktiğini haber aldığı vakit gecikme sebeplerini Cumhuriyet savcılığından yazılı olarak sorabilir. Cumhuriyet savcıları bu sebepleri vereceği cevapta açıklar. Kaymakam alacağı cevaba göre işi valiye yazar.

B) Kaymakam ceza ve tevkifevlerinin muhafazasını ve Cumhuriyet savcısı ile birlikte, hükümlü ve tutukluların sağlık şartlarını gözetim ve denetimi altında bulundurur.

C) Kaymakam, ilçenin düzen ve güvenliğiyle ilgili işlerde amme davası açılıncaya kadar geçecek safhalar hakkında Cumhuriyet savcılığından yazılı olarak bilgi isteyebilir. Cumhuriyet savcıları gereken bilgileri vermekle ödevlidirler.

Madde 34- Kaymakamlar, ilçe idare şube başkanlarının genel ve özel kolluk amirlerinin birinci derecede, diğer memurların ikinci derecede sicil amirleridir.

Madde 35- İlçe çevresindeki belediyelerin başkanlarıyla köy muhtarları üst makamlara kendi idarelerinin iş ve ihtiyaçlarıyla ilgili yazışmalarını kaymakamlık vasıtasıyla yaparlar.

Devir ve teftiş konusundaki görev, yetki ve sorumlulukları;

Madde 36- Kaymakam her yıl ilçenin bütün bucaklarıyla köylerinin en az yarısını ve ilçe içindeki teşkilatı teftiş eder.

Halkın dilek ve ihtiyaçlarını yerli yerinde gözden geçirir ve gereğini yapar.

Devir ve teftişe çıkacağı zaman valiyi haberdar eder. Devir ve teftiş sonucunu bir raporla valiyeye bildirir.

#### **Kaymakamın ilçe idare şube başkanlarıyla olan ilişkilerine gelince;**

Madde 37- İlçe idare şube başkanları, kendi şubelerine taalluk eden kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarıyla kendi dairelerine tevdi edilmiş olan görevlerin sürat ve intizam dahilinde görülmesinden doğrudan doğruya kaymakama karşı sorumludurlar.

İlçe idare şube başkanları, kaymakam tarafından verilen emirleri yerine getirmek ve tevdi edilen işler hakkında gereken tetkikleri yaparak mütalaalarını zamanında bildirmek ve istenilen her türlü malumatı vermekle mükelleftirler.

Madde 38- İdare şube başkanları kaymakam tarafından re'sen verilen emrin kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarına uygun olmadığı içtihadında bulunurlarsa keyfiyeti kaymakama yazarlar. Kaymakam işin mevzuata uygun bulunduğu ısrar ederse yazılı olarak emir verir ve aynı zamanda keyfiyeti valiyeye de bildirir. Cevap gelinceye kadar kaymakamın emri sorumluluğu altında uygulanır.

Madde 39- Kaymakam, ilçede kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının uygulanmasından doğan şikayetleri dinler, gerekli tedbirleri alır ve emirleri verir.

Madde 40- Kaymakam, lüzum gördüğü zamanlarda ilçe idare şube başkanları- riyle diğer memurlar ve belediye ve ticaret ve ziraat odaları başkanlarını çeşitli işler ve kanunların tatbikatı üzerinde görüşülmek üzere heyet halinde toplar. Toplantılar için yapılan çağrıya gelmemek vazifeden kaçınma sayılır. Toplantıda alınan kararlar valiyeye bildirilir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun yukarıya aldığımız önemli maddeleri ile kaymakamların, görevlerinin çok boyutluluğunu, kapsamlı oluşunu ve özellik arz eden niteliğini belirtmeyi amaçlamış bulunuyoruz.

Ancak kaymakamların görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen kanun yalnızca İl İdaresi Kanunu olmayıp, gerek yasanın yürürlüğe girmesinden önce gerekse sonra çıkartılmış olan bir çok yasa, tüzük, yönetmelik ve kanun hükmünde kararname ile de kaymakamlara çok çeşitli görev, yetki ve sorumluluklar verilmiştir.

Öte yandan; “Bu görevlere ilişkin hizmetlerin ulusal kalkınma planında öngörülen hedeflere yönlendirilmesi de önem taşıyan bir konudur. Çünkü geleneksel görevlere ilişkin hizmetlerdeki bozukluklar, aksama ve duraksamalar hiç kuşkusuz ulusal plan hedeflerine ulaşılmasını olumsuz yönde etkileyebilecektir.”<sup>1</sup>

Bunun yanında; ülke ve toplum kalkınmasında büyük katkı ve rolleri olan Mülki İdare Amirleri ve dolayısıyla kaymakamların, her ne kadar kanunlarda yok ise de; görev yaptığı ilçenin ekonomik, sosyal ve kültürel yönden de süreç içerisinde gelen ilave görevleri bulunmaktadır.

Bu durumu Mülki İdare Amirlerinin ve kaymakamların toplum kalkınmasındaki yeri, kalkınma planları ve yıllık programlardaki görevleri ve rollerini irdeleyerek incelemekte büyük fayda vardır.

Bu düşünceye ışık tutması açısından; “Yurdun tüm yüzeyine yayılmış olan kamu hizmetleri ve planlı döneme geçildikten sonra Ulusal Kalkınma Planı ile bu plan uyarınca hazırlanan yıllık programlarda Mülki İdare Amirlerine çok çeşitli görev, yetki ve sorumluluklar verilmiştir. Böylece Mülki İdare Amirlerinin geleneksel alandan ekonomik, sosyal ve kültürel alanlara doğru genişleme göstermiş, planlama araçlarının oluşturulması ve kullanımında bir başka deyişle tümüyle kalkınma sürecinde önemli bir yer edinmelerine yol açmıştır.”<sup>2</sup>

Toplumsal ve ekonomik kalkınmadaki önderlik işlevine gelince; Mülki İdare Amirleri ve dolayısıyla kaymakamlar, “sistemin kurulduğu Osmanlı döneminden bu güne kadar geleneksel görevlerin yanında halkın ekonomik ve sosyal sorunlarına da çözüm bulmayı kendilerine görev edinmiştir. Bu amaçla çeşitli çalışmalar tasarlamış ve uygulamış ülkenin kalkınması için birçok toplumsal ve ekonomik nitelikli girişimin gerçekleştirilmesine öncülük yapmışlardır.

Öte yandan halkımız da Mülki İdare Amirlerinden bu tür çalışmalar yaparak sorunlara çözüm bulmalarını istemek ve beklemektedir.

1 ÖZŞEN Tayfur, “İl ve İlçe Düzeyinde Planlama, Koordinasyon ve İzleme”, İçişleri Bakanlığı, Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama, Ankara, s. 146.

2 ÖZŞEN Tayfur, a.g.e., s. 145.

Özellikle son yıllarda ekonomik kalkınma açısından Mülki İdare Amirlerinin, ekonomik girişimlerinin oluşturulması ve yönlendirilmesi görevi giderek daha da ağırlık kazanmaktadır.

Bu çerçeve içinde yeni üretim birimlerinin oluşturulmasına öncülük, katkı ve destek sağlama işleminin yerine getirilebilmesi için yatırım alanlarının belirlenmesine ilişkin araştırmaların yapılması, belirlenen konularda yerel kaynakların değerlendirilebilmesi için çok ortaklı şirketlerin, üretim kooperatiflerinin, yerel yönetim birliklerinin oluşturulması; Bu tür kuruluşların parasal kaynak sorunlarının çözümüne yardımcı olmak amacıyla kamusal ve özel finans kuruluşları ile ilişkiler kurulması, ilgili kamu fonlarından yararlanılması gibi konular Mülki İdare Amirlerinin (bu bağlamda kaymakamların) yakın ilgilenmesi gereken hususlar olarak ortaya çıkmaktadır”.<sup>3</sup>

Ayrıca Mülki İdare Amirlerinden “Vali ve kaymakamların yerel yönetimler üzerinde de idari vesayet yetkileri bulunmaktadır. Bu birimlerin çalışmalarını ‘yönetimin bütünlüğü’ ilkesi gereğince plan disiplini içine alınmasına ilişkin görevler de bu kapsam içinde yer almaktadır.

Fakat belirtmek gerekir ki il ve ilçe düzeyindeki planlama, koordinasyon ve izleme görevleri bugüne kadar istenilen biçimde yerine getirilememiş olmakla birlikte öneminden hiçbir şey yitirmiş değildir. Tam tersine ekonomik sorunların son yıllarda giderek taşıdığı büyük önem, Mülki İdare Amirlerinin de gerek kalkınma planları ve Yıllık Programların hazırlanmasında ve uygulanmasında, gerek yerel kaynakların harekete geçirilerek, özellikle yörenin kalkınma ve gelişmesine yararlı olacak ekonomik girişimlerin oluşturulmasında ve yönlendirilmesinde en geniş anlamda il ve ilçe düzeylerinde ekonomik yönetimin etkinleştirilmesinde, eskisinden de daha ağırlıklı olarak yeni çalışmalar yapmalarını gerekli kılmaktadır”.<sup>4</sup>

Çağımızın bilgi çağı olması, yukarıda sayılan görevlerin yoğunluğu nedeni ile kaymakamı, bilgi ve düşünce- üretmez duruma getirdiği gibi olması gereken yönlendirici ve koordinatör olma fonksiyonlarını da yapamaz duruma getirmektedir.

Bunun temel nedenlerini yukarıda kapsamlı bir şekilde anlatılmaya çalışılan Mülki İdare Amirlerinin kalkınma planları ve programlarındaki görev ve rollerini istenilen ölçüde yapamamaları, burada yetersizliklerin yanı sıra, kaymakamlara çok değişik kanunlarla verilen görev ve sorumluluklar, artan kamu hizmetlerinin yoğunluğu, çağdaş anlamda kamu yönetiminde etkin, üretken ve verimli bir şekilde organize olamama, her yönden gelişmiş ve yetişmiş insan kaynaklarının yetersizliği gibi nedenleri sayabiliriz.

3 ÖZŞEN Tayfur, a.g.e., s. 147-149.

4 ÖZŞEN Tayfur, a.g.e., s. 152-153.

İşte bu anlamda kaymakamlık kurumunun etkin, üretken, verimli ve işlevsel duruma getirilmesine yardımcı olunması amacıyla çağdaş yönetim anlayışına uyumlu kaymakam yardımcılığı kurumunun oluşturulması önem arz etmektedir.

### **KAYMAKAM YARDIMCILIĞINA NEDEN GEREKSİNME VARDIR?**

#### **Önerilen Model İle İlçe İdari Yapımızdaki Yeniden Düzenlenmenin Temel Amaçları**

Kaymakamların 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'ndaki görevleri ile diğer kanunlarla verilen görevlerin özelliği dikkate alındığı zaman görülecektir ki kaymakam bir müdür ya da bir büro memuru değildir.

Çalışmalarının bir bölümünü makamında bir bölümünü de bürosunun dışında merkezi yönetimin taşra örgütlerinin denetimini, hizmetlerin yönlendirilmesini, takibini, sonuçlandırılmasını yürütmek durumunda hatta zorundadır.

Kaymakam ancak bu statü ve konumuna göre hareket eder, tarafsız adil, objektif davranırsa yararlı ve başarılı olabilecek, kendisinden beklenen verimliliği gösterebilecektir. Aksi halde ya büroda yapılması gereken iş ve işlemler aksayacak ya da kaymakam koordinatör, yönlendirici olma, proje, düşünce üretme, teftiş ve denetim, hizmet içi eğitim, yatırımları izleme, sonuçlandırma gibi çağdaş yönetimin temel ilkeleri olan bu görevlerini yeterince yerine getiremeyecektir.

İşte kaymakam yardımcılığı kurumuna gereksinme var mıdır yok mudur sorusu bu noktada sanırız açık bir biçimde cevabını bulmaktadır.

Bilgi çağına girdiğimiz 21. yüzyılda ülkemizde de vatandaşların çağdaş kamu hizmetlerinden en iyi ve en faydalı şekilde yararlandırılması ancak ve ancak iyi örgütlenmiş, organize olmuş, yönetici ve yardımcıları, uzman kişilerin varlığı ile mümkün olacaktır.

Bugün merkezi yönetimin taşra birimleri, yeterince örgütlenmemiş olduğu gibi (çağın gereklerine göre) çok önemli olaylarda örneğin doğal afetlerde organize görev yürütümünde yetersizlikler görülmektedir. Bu anlamda ilçe merkezinde hükümetin birinci derecede temsilcisi, kamu düzeni, genel asayiş ve güvenliğinin sorumlusu kaymakamlık kurumunun da yeniden gözden geçirilmesi önem arz etmektedir.

Bu bağlamda kaymakamın etkin, fonksiyonel, üretken ve verimli çalışmalar yapabilmesi için bünyesinin yetişmiş insan gücü yönünden güçlendirilmesi gerekmektedir. Bunun başında da günümüz Türkiye'sinde özellikle nüfusu fazla, büyük ilçelerde kaymakamın görevlerini daha etkin ve rahat yürütülebilmesi bakımından 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu'nda yeni düzenlemeler yapılarak kaymakam yardımcılığı kurumunun Bakanlığımız bünyesinde ihdas edilmesi yerinde bir karar olacaktır.

Eğer kaymakam yardımcılığına gereksinme yoksa, kaymakam bürosunun dışında olduğu zaman dairesindeki iş ve işlemleri kim yürütecektir? Örneğin il merkezinde bir toplantıda ya da ilçe merkezinde kendisinin başkanlığında uzunca sürecek bir toplantıda bulunduğu sırada, uzak başka bir kentten ya da köyden gelen vatandaş, memur, işçi, esnaf veya başka bir nedenle bulunmakta olan ve işi gereği kaymakama gelmiş olan yurttaşın nüfus, vergi, askerlik, yardım talebi ve de diğer bir çok idari, sosyal, ekonomik başvurularını kim inceleyip gereğini yapacak veya yaptıracaktır?

Kaymakam denetleme, yatırımların durumunu inceleme, izleme, sonuçlandırma veya devir teftiş görevini yapmakta iken, belki de çok kısa zamanda sonuçlanabilecek bir müracaat için uzunca bir zaman bazen bir iki gün beklemek iş sahibi açısından zorluk yaratmayacak mıdır? Neden ve sonuçlarına inilsin veya inilmesin, talep ve isteğinin, işinin geç yapılmış olması başvuru sahibi vatandaşta yönetime karşı bir bezginlik, bir güvensizlik duygusu yaratabilir.

Bu konuyu gündeme getirirken ve işlerken, kaymakamın “Yetki Devri” üzerinde de kısaca durmakta konunun açıklığa kavuşması bakımından yarar vardır. Gerek 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda gerekse diğer kanunlarda, kaymakamın yetkisini sınırlı da olsa, kısa bir zaman dilimi için de olsa devredebileceğine dair açık bir hüküm yoktur.

Bilindiği gibi idarede süreklilik esastır. Kaymakam görevli ya da izinli olarak il dışına çıktığında birinci bölümde çok kapsamlı bir şekilde sayılan ve anlatılan görev, yetki ve sorumlulukları yürütmek üzere bugüne kadar çoğu kez Mülki İdare Amirliği mesleğinden olmayan İlçe Yazı İşleri, Milli Eğitim, Tarım, Mal Müdürlüğü ya da İlçe Jandarma Bölük Komutanı veya Grup Sağlık Başkanlarına vekaleten görev verilmektedir. Bu durumda kaymakamın ilçeden ayrılışlarında onun yerine etkin bir şekilde yer alacak, devlet ve kamu hizmetlerindeki sürekliliği aksatmayacak bir anlayışla görev yürütecek, Kaymakam yardımcısının, özellikle 1 inci sınıf ve nüfusun yoğun olduğu, turizm potansiyeli olan ilçelerde görevlendirilmesi yerinde olacaktır.

Ancak bazı kanunlarda kaymakamın bir iş için herhangi bir kamu görevlisini, devlet memurunu kendi adına görevlendirmesi (örneğin; 3091 sayılı Kanunda olduğu gibi) öngörülmekte ise de bu hiç bir zaman genelde “Yetki Devredebilme Yetkisi” anlamına gelmez. Bu nedenle de ilçe idare şube başkanlarından birisinin kaymakamın makamının, bürosunun dışında olduğu zamanlarda, acele bir durumda kaymakam adına yetki kullanması ve sorumluluk yüklenmesi yasal yönden mümkün değildir.

Öyle ki kaymakamın idareyi çok yakından ilgilendiren önemli değişik konularda karar vermede doğru, hızlı davranması çoğu zaman gerekli olmaktadır. Bir başka deyişle kaymakamın idari uygulamalarında içtihat niteliğinde görüş ve kararlar verme konumunda olduğu bilinmelidir.



William J. REDDİN'in ifade ettiği gibi, "Yöneticinin etkililiği karşılaştığı bir sorunun çözümü için o konuya has çareler üretebildiği anda belli olur".

Kaymakam yardımcılığının günümüzde artan kamu hizmetleri, iş ve işlemlerdeki yoğunluk nedeniyle özellikle 1 inci sınıf ve nüfusun fazla olduğu büyük ilçelerde(\*) gerekli hatta zorunlu hale geldiği görüşünü ileri sürerken; kaymakamın çok yönlü görevleri olduğunu, tek başına bu görevlerin etkin bir şekilde üstesinden gelmede bir takım zorluklar yaşadığı savını ortaya atıyoruz demektir.

Kaymakamın koordinatör ve yönlendirici görevleri yapabilmesine imkan sağlayacak bir ortam yaratılması bakımından, halihazırda mevcut görevlerin yoğunluğu da göz önünde bulundurularak; kaymakamın görevinin ve statüsünün gereği olarak bürosunun dışında bulunduğu zamanlarda vatandaşların ve devletin iş ve işlemlerinin gecikmemesi, sürüncemede kalmaması için kaymakam adına görev yapacak ve sorumluluk yüklenecek 1 ine sınıf ve nüfusu yoğun olan ilçelerde bir veya iki kaymakam yardımcısına gereklilik olduğu düşünülmektedir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu yürürlüğe girdiğinden bu yana 51 yıl geçmiştir. Bu zaman süresi içerisinde dünyadaki değişme ve gelişmelere paralel olarak, Türk toplumunda da başta iletişim alanında olmak üzere ekonomik, sosyal, kültürel alanlarda da değişimler olmuş ve yeni ihtiyaçlar ortaya çıkmıştır. Toplumdaki bu çağdaş değişme ve gelişmelere koşut olarak yöneticinin niteliği, görev ve işlevleri değişmiş ve yönetime hız kazandırma kaçınılmaz duruma gelmiştir. Devlet yapısının kamu yönetimi içinde oluşturulan yönetsel kademedeki her yönetici için bir veya birkaç danışman ya da yardımcı bulundurulurken, kaymakam yardımcılığının oluşturulmamasının, çağdaş, etkin, üretken ve verimli bir yönetimin gerçekleştirilmesi yönünden bir eksiklik olduğu düşünülmelidir.

Bu nedenle, kaymakamlık mesleğini tanımlayan 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği ile Kaymakam Adayları Yönetmeliğinde de değişiklikler ve düzenlemeler yapılmalıdır.

Bu düzenlemeler:

-Birinci öneri olarak; Mülki idare amirliği mesleğinin bir aşaması olan kaymakam adaylarının yetiştirilmeleri eğitim süresinin gerekirse uzatılarak kaymakam vekilliği ve kaymakamlık kursundan önceki evreye gelmek üzere kaymakam adaylarının 1 inci sınıf ve nüfusu yoğun ilçelerde (1 ya da 2 yıllık bir süre görev yapmak için)

---

\* Türk idari yapısında kaymakam yardımcılığı önerilen ilçelerden 1\* inci sınıf ilçeler ile nüfusu fazla olan ilçelerin illere göre dağılımı, sınıfı ve coğrafi bölge itibariyle genel listesi ekte sunulmuştur. İlçelerin sınıf ve coğrafi bölge bilgileri Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği esas alınarak düzenlenmiştir.

meslekte deneyimli ve tecrübeli kaymakamların yanında, görev, yetki ve sorumlulukları kanunla belirlenmiş kaymakam yardımcısı olarak görev yürütmesi, kaymakamlık mesleğine geçiş sürecinde büyük yararlar ve kolaylıklar sağlayacaktır. Öyle ki kaymakam yardımcısı olarak 1 inci sınıf ve nüfusu yoğun ilçelere atanan kişinin görevi süresince hizmet içinde ve uygulamada kendisini bir yöneticide bulunması gereken tüm özellikler konusunda (Cumhuriyetin temel ilkelerine bağlı, demokratik, laik, sosyal hukuk devletine inanmış, çağdaş yönetim anlayışını benimsemiş ve toplum kalkınmasında öncülük, toplum psikolojisi, halkla ilişkiler v.b. alanlarda) daha iyi yetiştirilerek asil kaymakam olarak atanacağı ilçe kaymakamlığı görevinde başarılı ve verimli olarak çalışacağı, etkin ve doğru kararlar verebileceği, makamını temsil ile görev, yetki ve sorumluluklarını en iyi şekilde kullanabileceği bir gerçektir.

-İkinci öneri olarak; Kaymakam yardımcılarının, kaymakam adaylarının yetiştirilmeleri, eğitimi ve kursu sürecinden sonra gelmek üzere yine 1 inci sınıf ve nüfusu yoğun ilçelerde (1 ya da 2 yıllık bir görev süresi için) bir defaya mahsus olmak üzere atamasının yapılması, mülki idare amirliği mesleğinde asil kaymakamlığa geçişte bir süreç olarak değerlendirilmesi bir başka düzenleme şekli olarak düşünülebilir. Böyle bir düzenleme ile 1 inci sınıf ilçelerde görev yürüten kaymakamların kamu hizmetlerini vatandaşlara etkin, kaliteli, verimli, hızlı, planlı ve koordineli bir biçimde sunmalarını daha da kolaylaştıracaktır. Bunun yanında kaymakam yardımcısı olarak görev yürüten kişi de meslekte uygulamaya yönelik bilgi ve deneyim kazanmış olacaktır.

-Üçüncü ve farklı bir öneri olarak da; bilindiği gibi günümüzde kaymakamların geleneksel görevlerinin yanında, ekonomik ve sosyal sorunların çözümü ile hizmet yürütümünde planlama, programlama, yatırımları izleme ve sonuçlandırma gibi işlevsel görevleri daha bir ağırlık kazanmıştır. Bu nedenle kaymakamın maiyetinde altyapısını güçlendirecek, zamanımızda çağdaş yönetimdeki değişme ve gelişmeleri iyi takip edebilecek yardımcı ve uzman kadrosunun oluşturulması önem arz etmektedir. Bu bağlamda kaymakam yardımcılığı kurumunun oluşturulması mülki idare amirliği mesleğinden düşünülmediği takdirde; İçişleri Bakanlığınca dört yıllık fakültelerin kamu yönetimi, hukuk, iktisat, işletme ve maliye bölümü mezunlarından sınavla alınacak planlama uzmanlarının (ücret ve özlük hakları çok iyi düzenlenmiş bir şekilde) bir ya da iki yıllık staj ve hizmet içi eğitim programı sürecinden sonra ilçelerde kaymakam yardımcısı olarak görevlendirilmesi, kaymakam yardımcılığı kurumunun oluşturulması için bir başka seçenek olacaktır. Bu önerinin uygulama alanı tüm ilçeleri kapsayacak şekilde düzenlenebilir.

Ayrıca İçişleri Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığınca 1-5 Mayıs ile 8-12 Mayıs 2000 tarihlerinde Bakanlık Merkezinde düzenlenen 34 ve 35.Dönem Mülki İdare Amirleri Eğitim Seminerine katılan 1 inci ve 2 nci sınıf ilçe kaymakamlarıyla yüz-

yüze yapılan görüşme ve değerlendirmelerde; kaymakam yardımcılığı kurumunun oluşturulması ve yasal düzenlemelerin yapılıp yapılmaması konusunda düşünceleri sorulmuş, önerileri alınmıştır.

Bu değerlendirmede;

-İlçe kaymakamlarımızın bir bölümü kaymakam yardımcılığı kurumunun mülki idare amirliği mesleğinden olanlar arasından görevlendirme ve atama yapılması suretiyle oluşturulmasını, kaymakamın işlevsel görev yürütmesini kolaylaştıracak bir tarzda düzenleme yapılmasını, kaymakam yardımcılarının kaymakama vekalet etmeleri konusunda yasal düzenlemeye gidilmesinin daha uygun olacağını ifade etmişlerdir.

-Bir bölümü de kaymakam yardımcılığına İçişleri Bakanlığınca dört yıllık fakülte mezunlarından eleman alınmasını, alınan bu elemanların çok iyi bir eğitimden geçirilmek suretiyle kaymakamlıklar bünyesinde kaymakamlık alt yapısını güçlendirecek tarzda kaymakam yardımcısı ve uzman olarak görevlendirilmesinin gerekliliğini bir başka görüş olarak bildirmişlerdir.

Modelimizde kaymakam yardımcılığı önerilen 1 inci sınıf ve nüfusu yoğun olan 100 ilçe bulunmaktadır. Ekteki tablo incelendiğinde ülkemiz nüfusunun % 38 ine yakını oluşturulan 23.733.408 kişinin bu ilçelerimizde yaşadığı görülecektir.

Örneğin bugünkü ilçe idari yapısı içinde toplam nüfusu 777.570 olan Seyhan, 732.761 olan Konak, 735.328 olan Çankaya, 399.873 olan Gebze, 309.608 olan Tarsus ile 278.321 olan İskenderun gibi ilçelerde kamu hizmetlerinin yoğunluğu gözönüne alınarak kaymakam yardımcılığına ne kadar gereksinme olduğunu açıkça kabul etmek gerekir.

Bugün taşra yönetim yapımız içerisinde nüfus yoğunluğu az olan birçok ilimizde devlet ve kamu hizmetlerinin vali yanında, birden çok vali yardımcısı ile birlikte yürütüldüğü bilinen bir gerçektir. Hal böyle olunca yukarıda örnek olarak verilen ilçelerde kaymakamlar etkin, üretken, verimli ve işlevsel görev yürütememekte, çalışmasının büyük çoğunluğunu toplantılara başkanlık etmek, vatandaş dinlemek, dosya incelemek ya da evrak imzalamakla geçirmektedirler. Bu da idari sistemin, yönetimin kamu hizmetlerinin çağın gereklerine uygun istenilen ölçüde işlememesine neden olmaktadır.

Kaymakam yardımcılığı kurumu ile ilçe yönetim yapımızın yeniden düzenlenmesinden kaymakamlık kurumunun amaçlarında, görevlerinde, görev dağılımında, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve kasnakların kullanımında, yöntemlerde, yasal düzenlemelerde, iletişim ve halkla ilişkiler sistemindeki aksayan yönleri, bozuklukları ve noksanlıkları düzeltmek amacını güden gerek kısa gerekse

### TÜRK İDARE DERGİSİ

uzun dönemli geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü anlaşılmalıdır.

İdarenin yeniden düzenlenmesi, alışılmış dengelerin değiştirilerek, mevcut yapının katılıklarının büyük değişikliklerle giderilip yeni bir dengenin kurulması, değişik düzeylerdeki önlemlerin, bilinçli, kararlı ve planlı bir çaba ile bütünleştirilmesi olarak tanımlanabilir.

Bir başka anlatımla toplumsal değişimin bir unsuru olan yeniden düzenleme ile idari yapının modernleştirilmesi amaçlanmaktadır.

Bu amaçla yeni düzenleme veya modernleştirme çabalarına kaymakamlık kurumunu güçlendirecek günümüzde çağdaş yönetimdeki değişme ve gelişmeleri iyi takip edebilecek kaymakam yardımcılığı kurumunun oluşturulması da eklenmelidir.

**KAYMAKAM YARDIMCILIĞI ÖNERİLEN İLÇELERİN  
SINIF, COĞRAFİ BÖLGE, BELEDİYE, KÖY SAYISI İLE NÜFUS DURUMU**

| İl        | İlçe          | ÖNERİLEN<br>KAYMAKAM<br>YARD. SAYISI | SINIF | COĞRAFİ<br>BÖLGE | BELEDİYE (1)<br>SAYISI | KÖY (2)<br>SAYISI | NÜFUSU (3) |         |
|-----------|---------------|--------------------------------------|-------|------------------|------------------------|-------------------|------------|---------|
|           |               |                                      |       |                  |                        |                   | MERKEZ     | TOPLAM  |
| ADANA     | Seyhan        | 2                                    | 1     | 2                | 3                      | 12                | 742.619    | 777.570 |
|           | Yüreğir       | 2                                    | 1     | 2                | 15                     | 76                | 290.952    | 398.374 |
|           | Ceyhan        | 1                                    | 1     | 2                | 12                     | 70                | 95.526     | 160.407 |
| ANKARA    | Çankaya       | 2                                    | 1     | 4                | 1                      | 3                 | 729.596    | 735.328 |
|           | Keçiören      | 2                                    | 1     | 4                | 4                      | 6                 | 588.117    | 615.021 |
|           | Yenimahalle   | 2                                    | 1     | 4                | 1                      | 13                | 487.019    | 499.427 |
|           | Mamak         | 2                                    | 1     | 4                | 2                      | 6                 | 389.229    | 402.082 |
|           | Altındağ      | 2                                    | 1     | 4                | 2                      | 6                 | 374.697    | 380.212 |
|           | Sincan        | 1                                    | 1     | 4                | 2                      | 15                | 206.093    | 221.320 |
|           | Etimesgut     | 1                                    | 1     | 4                | 1                      | 2                 | 112.659    | 113.787 |
|           | Polatlı       | 1                                    | 1     | 4                | 2                      | 92                | 71.818     | 104.977 |
| ANTALYA   | Ajanya        | 1                                    | 1     | 2                | 16                     | 60                | 110.101    | 222.028 |
|           | Manavgat      | 1                                    | 1     | 2                | 10                     | 76                | 76.313     | 167.468 |
| AYDIN     | Nazilli       | 1                                    | 1     | 1                | 4                      | 58                | 102.593    | 140.498 |
|           | Kuşadası      | 1                                    | 1     | 1                | 3                      | 6                 | 37.100     | 51.267  |
|           | Söke          | 1                                    | 1     | 1                | 8                      | 35                | 62.361     | 125.282 |
| BALIKESİR | Bandırma      | 1                                    | 1     | 1                | 3                      | 35                | 90.719     | 113.167 |
|           | Edremit       | 1                                    | 1     | 1                | 5                      | 20                | 52.337     | 92.822  |
|           | Gönen         | 1                                    | 1     | 1                | 2                      | 89                | 34.014     | 70.662  |
|           | Ayvalık       | 1                                    | 1     | 1                | 3                      | 16                | 29.342     | 51.526  |
|           | Burhaniye     | 1                                    | 1     | 1                | 2                      | 25                | 27.117     | 38.841  |
|           |               |                                      |       |                  |                        |                   |            |         |
| BURSA     | Osmangazi     | 2                                    | 1     | 1                | 5                      | 28                | 531.353    | 584.212 |
|           | Nilüfer       | 1                                    | 1     | 1                | 7                      | 25                | 99.323     | 135.430 |
|           | İnegöl        | 1                                    | 1     | 1                | 6                      | 93                | 90.946     | 160.699 |
|           | Gemlik        | 1                                    | 1     | 1                | 4                      | 18                | 63.329     | 85.194  |
|           | Orhangazi     | 1                                    | 1     | 1                | 6                      | 20                | 53.498     | 77.338  |
|           | M. Kemal Paşa | 1                                    | 1     | 1                | 7                      | 104               | 43.245     | 99.289  |
|           | Yıldırım      | 2                                    | 1     | 1                | 1                      | 1                 | 424.120    | 425.257 |
| EDİRNE    | Keşan         | 1                                    | 1     | 1                | 6                      | 44                | 41.145     | 71.003  |
| GAZİANTEP | Şahinbey      | 2                                    | 1     | 2                | 4                      |                   | 416.405    | 454.802 |
|           | Şehitkamil    | 2                                    | 1     | 2                | 3                      |                   | 285.396    | 336.067 |
| HATAY     | İskenderun    | 2                                    | 1     | 2                | 14                     | 37                | 166.228    | 278.321 |
|           | Kırkhan       | 1                                    | 1     | 2                | 2                      | 55                | 86.773     | 120.374 |
|           | Dörtyol       | 1                                    | 1     | 2                | 7                      | 6                 | 55.116     | 121.641 |
| İÇEL      | Tarsus        | 2                                    | 1     | 2                | 8                      | 133               | 192.413    | 309.608 |
|           | Erdemli       | 1                                    | 1     | 1                | 2                      | 45                | 81.322     | 120.149 |
| İSTANBUL  | Kadıköy       | 2                                    | 1     | 1                | 1                      |                   | 695.232    | 695.232 |

**KAYMAKAM YARDIMCILIĞI ÖNERİLEN İLÇELERİN  
SINIF, COĞRAFI BÖLGE, BELEDİYE, KÖY SAYISI İLE NÜFUS DURUMU**

| İli      | İlçesi        | ÖNERİLEN                 | SINIFI | COĞRAFI<br>BÖLGE | BELEDİYE (1)<br>SAYISI | KÖY (2)<br>SAYISI | NÜFUSU (3) |         |
|----------|---------------|--------------------------|--------|------------------|------------------------|-------------------|------------|---------|
|          |               | KAYMAKAM<br>YARD. SAYISI |        |                  |                        |                   | MERKEZ     | TOPLAM  |
| İSTANBUL | Gaziosmanpaşa | 2                        | 1      | 1                | 6                      | 5                 | 570.943    | 645.827 |
|          | Bağcılar      | 2                        | 1      | 1                | 1                      | 1                 | 479.921    | 479.921 |
|          | Üsküdar       | 2                        | 1      | 1                | 1                      |                   | 462.799    | 462.799 |
|          | Küçükçekmece  | 2                        | 1      | 1                | 1                      | 1                 | 455.771    | 456.463 |
|          | Bahçelievler  | 2                        | 1      | 1                | 1                      |                   | 442.147    | 442.147 |
|          | Fatih         | 2                        | 1      | 1                | 1                      |                   | 424.973    | 424.973 |
|          | Ümraniye      | 2                        | 1      | 1                | 7                      | 4                 | 395.199    | 499.090 |
|          | Esenler       | 2                        | 1      | 1                | 1                      |                   | 340.249    | 340.249 |
|          | Pendik        | 2                        | 1      | 1                | 1                      | 5                 | 332.318    | 337.519 |
|          | Maltepe       | 2                        | 1      | 1                | 1                      |                   | 330.469    | 330.469 |
|          | Kağıthane     | 2                        | 1      | 1                | 1                      |                   | 314.189    | 314.189 |
|          | Kartal        | 2                        | 1      | 1                | 2                      | 1                 | 310.994    | 360.386 |
|          | Güngören      | 2                        | 1      | 1                | 1                      |                   | 271.853    | 271.853 |
|          | Şişli         | 2                        | 1      | 1                | 1                      |                   | 251.155    | 251.155 |
|          | Bayrampaşa    | 1                        | 1      | 1                | 1                      |                   | 236.046    | 236.046 |
|          | Bevöğlu       | 1                        | 1      | 1                | 1                      |                   | 226.582    | 226.582 |
|          | Eyüp          | 1                        | 1      | 1                | 2                      | 8                 | 233.713    | 249.593 |
|          | Zeytinburnu   | 1                        | 1      | 1                | 1                      |                   | 224.468    | 224.768 |
|          | Bakırköy      | 1                        | 1      | 1                | 1                      |                   | 214.417    | 214.417 |
|          | Avcılar       | 1                        | 1      | 1                | 1                      |                   | 214.383    | 214.383 |
|          | Sarıyer       | 1                        | 1      | 1                | 2                      | 8                 | 209.549    | 223.945 |
|          | Beşiktaş      | 1                        | 1      | 1                | 1                      |                   | 194.676    | 194.676 |
|          | Bevkoz        | 1                        | 1      | 1                | 2                      | 19                | 161.554    | 188.558 |
|          | Tuzla         | 1                        | 1      | 1                | 3                      | 10                | 82.142     | 90.170  |
|          | Şile          | 1                        | 1      | 1                | 2                      | 57                | 8.180      | 25.749  |
|          | Çatalca       | 1                        | 1      | 1                | 7                      | 42                | 15.814     | 70.406  |
|          | Eminönü       | 1                        | 1      | 1                | 1                      |                   | 50.135     | 50.135  |
|          | Sultanbeyli   | 1                        | 1      | 1                | 1                      |                   | 144.540    | 144.540 |
|          | Silivri       | 1                        | 1      | 1                | 9                      | 18                | 38.932     | 95.623  |
|          | Adalar        | 1                        | 1      | 1                | 1                      |                   | 14.996     | 14.996  |
|          | Büyükkçekmece | 2                        | 1      | 1                | 10                     | 5                 | 41.644     | 280.888 |
| İZMİR    | Konak         | 2                        | 1      | 1                | 1                      | 2                 | 731.865    | 732.761 |
|          | Karşıyaka     | 2                        | 1      | 1                | 1                      | 2                 | 432.074    | 432.457 |
|          | Bornova       | 2                        | 1      | 1                | 1                      | 12                | 345.867    | 352.942 |
|          | Buca          | 2                        | 1      | 1                | 2                      | 3                 | 279.100    | 283.808 |
|          | Çiğli         | 1                        | 1      | 1                | 2                      | 1                 | 93.044     | 96.524  |
|          | Balçova       | 1                        | 1      | 1                | 1                      |                   | 67.343     | 63.343  |

**KAYMAKAM YARDIMCILIĞI ÖNERİLEN İLÇELERİN  
SINIF, COĞRAFI BÖLGE, BELEDİYE, KÖY SAYISI İLE NÜFUS DURUMU**

| İLİ        | İLÇESİ     | ÖNERİLEN                 | SINIFI | COĞRAFI<br>BÖLGE | BELEDİYE (1)<br>SAYISI | KÖY (2)<br>SAYISI | NÜFUSU (3) |            |
|------------|------------|--------------------------|--------|------------------|------------------------|-------------------|------------|------------|
|            |            | KAYMAKAM<br>YARD. SAYISI |        |                  |                        |                   | MERKEZ     | TOPLAM     |
| İZMİR      | Gazimir    | 1                        | 1      | 1                | 2                      |                   | 54.425     | 68.634     |
|            | Narlıdere  | 1                        | 1      | 1                | 1                      |                   | 42.311     | 42.311     |
|            | Aliağa     | 1                        | 1      | 1                | 3                      | 19                | 32.356     | 50.475     |
|            | Tire       | 1                        | 1      | 1                | 2                      | 66                | 40.907     | 72.179     |
|            | Ödemiş     | 1                        | 1      | 1                | 10                     | 74                | 62.194     | 125.586    |
| KAYSERİ    | Kocasinan  | 2                        | 1      | 4                | 9                      | 40                | 263.754    | 304.109    |
|            | Melikgazi  | 2                        | 1      | 4                | 8                      | 9                 | 227.246    | 256.830    |
| KIRKLARELİ | Lüleburgaz | 1                        | 1      | 1                | 6                      | 30                | 70.111     | 108.467    |
| KOCAELİ    | Gebze      | 2                        | 1      | 1                | 6                      | 22                | 237.494    | 399.873    |
|            | Karamürsel | 1                        | 1      | 1                | 6                      | 21                | 29.047     | 46.876     |
|            | Gölcük     | 1                        | 1      | 1                | 7                      | 20                | 76.855     | 131.935    |
| KONYA      | Selçuklu   | 2                        | 1      | 4                | 5                      | 29                | 261.462    | 281.256    |
|            | Meram      | 1                        | 1      | 4                | 10                     | 29                | 203.616    | 236.531    |
|            | Karatay    | 1                        | 1      | 4                | 5                      | 30                | 146.251    | 173.319    |
|            | Akşehir    | 1                        | 1      | 4                | 12                     | 23                | 54.903     | 97.339     |
|            | Ereğli     | 1                        | 1      | 4                | 7                      | 44                | 54.903     | 97.339     |
| MANİSA     | Turgutlu   | 1                        | 1      | 1                | 3                      | 37                | 89.274     | 115.950    |
|            | Salihli    | 1                        | 1      | 1                | 9                      | 72                | 83.860     | 143.983    |
|            | Akhisar    | 1                        | 1      | 1                | 10                     | 86                | 81.572     | 152.693    |
| MUĞLA      | Fethiye    | 1                        | 1      | 1                | 2                      | 71                | 48.139     | 142.557    |
| ORDU       | Ünye       | 1                        | 1      | 3                | 9                      | 58                | 54.518     | 123.476    |
| SAMSUN     | Bafra      | 1                        | 1      | 3                | 4                      | 115               | 77.020     | 152.364    |
|            | Çarşamba   | 1                        | 1      | 3                | 6                      | 120               | 46.159     | 126.250    |
| TEKİRDAĞ   | Çorlu      | 1                        | 1      | 1                | 6                      | 17                | 117.447    | 146.531    |
| ZONGULDAK  | K. Ereğli  | 1                        | 1      | 3                | 7                      | 94                | 74.078     | 155.123    |
| OSMANİYE   | Kadirli    | 1                        | 1      | 2                | 1                      | 58                | 65.717     | 100.390    |
| TOPLAM:    |            | 100                      |        | 137              | 420                    | 2.718             | 20.275.829 | 23.733.408 |

Toplam: 100

Toplam: 137

Kaynak:

(1) İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Belediye Başkanları Rehberi, Şubat 2000

(2) İller İdaresi Genel Müdürlüğü

(3) D.İ.E. 1997 Genel Nüfus Tespiti İdari Bölünüş (İkametgaha Göre)





## **ÜLKEMİZDE UYUŞTURUCU MADDELER SORUNU**

**Dr. İlhan AKBULUT**  
**Hakim Albay**

### **GİRİŞ**

Sadece ülkemiz değil, dünyamız uzun süreden beri büyük bir felaket ile karşı karşıyadır. Bu, uyuşturucu madde tehlikesidir. Uyuşturucu madde tutkunluğu, bulaşıcı bir hastalık gibi tüm dünyayı sarmaktadır. Bu korkunç illete yakalananlar, bir günlük dozu bedavaya getirebilmek için birçok gençleri uyuşturucu maddeye alıştırmaktadırlar. Yeni alışanlar, diğer gençleri, en sevdiklerini uyuşturucuya alıştırmakta, böylece bu felaket zinciri genişleyerek tüm dünyayı sarmaktadır.

Uyuşturucu madde sorunuyla karşılaşmayan hemen hemen hiç bir ülke yoktur. Kendilerini bu tehlikeden uzak sayan bir çok ülke, kısa bir süre sonra illetin ülkelerini sardığını, gençlerinin bu korkunç afetin pençesinde kıvrandığını hayret ve dehşetle görmüşlerdir.

Bugün uyuşturucu maddelere bağımlılık dünyada tüm ülkelerin üzerinde önemle durması gereken sorunların başında gelmektedir. Günümüzde hemen hemen her toplumda çok sayıda insan gerçeklerden kaçmak, sıkıntılardan kurtulmak için uyuşturucu maddeleri kullanmakta ve bu maddelerin zararlı etkilerine sığınarak, ne pahasına olursa olsun bunları almak istemektedirler. Uyuşturucu maddelerin kullanılması çok eskiden beri süregelenmiş, insanların umutsuz, üzgün, pişman, zaaf, elem, acı ya da neşe gibi ruh hallerinde bu maddeleri kullandıkları görülmüştür. Son senelere kadar, bunların hemen hepsi çeşitli bitkilerden elde edilmişken, zamanla bunlara sentetik maddeler de eklenmiştir.

Yaşadığımız dünyada yaşanmış ve yaşanacak olan sorunlara yeni çözümler aramada toplumların ortaklaşa hareket etmeleri bir zorunluluk halini almıştır. Bütün uğraşılara rağmen birçok sorun henüz çözüme kavuşturulamamış bulunmaktadır. Çözümü güç olan sorunlar karşısında bazı kişiler gerçekleri kabul edemeyip çözümünü uyuşturucu kullanmakta aramaktadırlar.

Bilhasa son yıllarda sentetik olarak yapılan uyuşturucu maddelerin sayılarının çoğalması, etkilerinin ise doğal olanlara nisbeten çok daha tehlikeli olması sebebiyle küçük miktarlarda, çok etkili olan bu maddelerin kaçakçılığının çok kolay ola-

cağı ve mücadelenin de bu nisbette zorlaşacağı gözardı edilmemelidir.

Uyuşturucu madde kaçakçılığı, ulaştığı uluslararası boyut ve diğer organize suçlarla iç içe girmesi sebebiyle de, sadece bir ülkenin alacağı polisiye tedbirlerle baş edilemeyecek derecede büyük bir küresel suç kimliğine bürünmüştür. Polisiye tedbirlerin sosyal, kültürel, ekonomik ve siyasal tedbirlerle desteklenmesi başarıyı etkileyecektir.

Terör örgütlerinin, terörist faaliyetlerinin finansmanı için uyuşturucu madde kaçakçılığı yapmaya başladıkları ve terörist eylemleri ile uyuşturucu madde kaçakçılığı faaliyetlerini bütünleştirdikleri, böylece konunun bütün insanlığı tehdit eden bir boyut kazandığının değerlendirilmesi doğru bir teşhis olacaktır.

Uyuşturucu madde kaçakçılığı ile ilgili bir mücadelenin temini için, öncelikle mevcut durumun profilinin çizilmesi ve buna bağlı olarak bir mücadele politikası ve planı hazırlanması gereklidir.

## **I - UYUŞTURUCU MADDE KAVRAMI**

1. Genel Anlamda Uyuşturucu Madde Kavramı: İngilizce karşılığı ile “Narcotics” kelimesi ile ifade edilen ve Yunanca “Narke” (Uyku) kelimesinden türemiş olan uyuşturucu madde, uyuşturucu etkisi bulunan ve kişide alışkanlık yaratan maddeleri içermektedir.<sup>1</sup> Genellikle tıp dalında kullanılan bir kavram olmakla birlikte hukuki bir kavram niteliği de taşımaktadır. Yasa ve yönetmeliklerde uyuşturucu maddenin bir tanımı yapılmamış, sadece nelerin uyuşturucu madde olduğu sayılmakla yetinilmiştir. Dünya Sağlık Teşkilatına göre uyuşturucu maddeler; önüne geçilmez gereksinme yahut arzu, kullandığı miktarı artırma eğilimi, ruhsal, fiziksel bağımlılık hali yaratan maddeler olup, yaşayan organizmaya girdiğinde onun bir veya daha fazla fonksiyonlarında değişiklik yapmakta, beden ve ruh hareketsizliğine neden olan sinir merkezlerinde durgunluk meydana getirmektedirler.

Uyuşturucu madde kavramının, maddenin etkisiyle ters olarak kullanıldığı da söylenebilir. Uyuşturmaktan ziyade; “Keyif veren”, “tahrik eden” “uyanıklık veren” etkileri olan maddeler de uyuşturucu madde kavramı içinde incelenmektedir.

Tıp alanında uyuşturucu madde; fizyolojik ve ruhsal rahatsızlıkların tedavisinde kullanılan madde olarak tanımlanabilir. Ancak tedavi amacıyla kullanılan bu tür maddelerin tedaviyi gerektirecek dozda kullanılması zorunlu olup, aksi halde tıbbi fayda yerine kişi ve toplum bakımından zararlı sonuçları ortaya çıkmaktadır. Kişi uyuşturucu maddeyi tedavi zorunluluk dışında keyif verici veya tahrik edici olarak

<sup>1</sup> DÖNMEZER, Sulhi, Kriminoloji, 6. Bası, İstanbul 1981, s. 383.; Uyuşturucu madde kullanma Adli Tıp Yöntünden nasıl tespit edilir ? Bk. EREM, Faruk, Adalet Psikolojisi, 8. Bası, Ankara 1988, s. 192.

kullandığı takdirde, konu tıbbi anlamını aşarak artık hukuksal bir nitelik kazanmakta, toplumu ilgilendiren bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Madde bağımlılığı, merkezi sinir sistemini etkileyen ve davranış değişikliği yapan maddelerin tedavi amacı dışında kullanılması sonucu ortaya çıkan bedensel, ruhsal, toplumsal sorunların yarattığı durumdur.<sup>2</sup>

Bilimsel açıdan bakılacak olursa, uyuşturucu madde besin kapsamı dışında kalan ve kimyasal yapısı ve fonksiyonları nedeniyle yaşayan canlı organizmaya zararlı etki eden bir madde olarak nitelendirilebilir. Her ne kadar tıp uyuşturucu maddeyi fizyolojik veya ruhsal bir rahatsızlığın tedavisinde kullanılan herhangi bir madde olarak görüyorsa da, tedavide belirlenen dozun dışında gelişigüzel zararlı bir biçimde kullanılıyor ve keyif verici olarak yararlanılıyorsa o zaman hukuksal alanda uyuşturucu madde sorunundan bahsetmek gerekecektir.

Alkol, uyuşturucu ve uyarıcı maddelere bağımlılığın nedenleri değişik zamanlarda farklı görüşlerin etkisi altında yorumlanmıştır. Günümüzde, bağımlılık bir davranış biçimi olarak kabul edilmiştir. Bilindiği gibi davranış, belirli çevre koşulları altında canlının uyaranlara verdiği cevaptır. Bu tanımlamanın ışığı altında, madde bağımlılığının nedenlerini bireyin kişilik yapısında, içinde yaşadığı çevre koşullarında, içten ve dıştan gelen uyaranların niceliğinde ve niteliğinde aramak gereklidir. Başka bir deyişle bağımlılığın birçok nedeni vardır.<sup>3</sup>

Uyuşturucu madde deyiminin karakteristik özellikleri, tedavi edici anlamda, uyuşturucu maddenin kullanılma nedenine, dozuna, her kullanımdaki zaman aralığına ve tıbbi faydalarına göre belirlenirken, hukuksal anlamda ise, genellikle uyuşturucu maddenin toksik özellikleri, kişinin kullanılan maddeye olan tutkusu, muhtemel soyaçekim etkileri, psikoz halleri, yüksek dozda kullanmanın doğurduğu sonuçlara göre değerlendirilmektedir.

Kriminolojik anlamda uyuşturucu maddelere olan ilgi, kişi üzerinde meydana getirdiği zararların yanında kullanma ve tutkunluğun sosyal sonuçlarından kaynaklanmaktadır.

Ceza Hukukumuzda, uyuşturucu madde kullanma ve temininin suç haline getirilmesinin sebebi ise, kişiye zararlı olmasının yanında, toplumun geleceğine, ortak değerlerine, ahlaka ve genel sağlığa büyük zararlar vereceği endişesidir.

Uyuşturucu maddelerin doğal veya sentetik olması uyuşturucu madde kapsamına alınmasında etkili olmayıp, gerek ulusal gerekse uluslararası arenada nelerin uyuşturucu madde sayıldığı listeler halinde yayınlanmak suretiyle açıklanmakta, ye-

2 KÖKNEL, Özcan, Genel ve Klinik Psikiyatri, İstanbul 1989, s. 192.

3 KÖKNEL, Özcan, a.g.e., s. 192.

ni bulunan tabii ve sentetik uyuşturucular bu listelere eklenerek ulusal ve uluslararası alanda birlik sağlanmaktadır.

Bir maddenin uyuşturucu madde sayılabilmesi için;

- a. Zehirleyici etkisi olması,
- b. Müsekkin ve uyuşturucu etkisi olması,
- c. Keyif verici niteliği olması,
- d. Gittikçe artan miktarda kullanılmaya ihtiyaç duyulması,
- e. Kullanılması halinde alışkanlık ve iptila doğurması yanında, kesilmesi sonucu

kriz vermesi,

- f. Milletlerarası sözleşmelerde belirtilmesi, gerekir.<sup>4</sup>

Uyuşturucu madde bağımlılığının ise, üç özelliği olduğunu görmekteyiz;

a. Uyuşturucu maddenin sağlanması ve kullanılması için önüne geçilmez ve dayanılmaz bir istek,

- b. Uyuşturucu maddeyi kullandıkça devamlı olarak kullanımı artırma eğilimi.

- c. Uyuşturucu maddeye karşı fiziki ve ruhi tutkunluk.

Uyuşturucu maddelerin en önemli özelliği olan bağımlılığı bugün bazı uyarıcı maddelerin (amphetamine) ve teskin edici maddelerin (barbiturat) yarattığı da tespit edilebilmektedir.<sup>5</sup> Aslında son zamanlarda uyuşturucu madde alanının hayli genişlemesi, ne gibi maddelerin uyuşturucu madde sayılacağı sorusunu akla getirebilir. Bu konuda Türk Ceza Kanunumuz değişikliğe uğramadan önce 403. maddesinde uyuşturucu maddeleri teker teker saymakta idi. Ancak bilahare yapılan son değişikliklerle uyuşturucu maddeleri sayma yönteminden vazgeçilmiş bu maddeleri göstermek için sadece “Uyuşturucu maddeler” denilmekle yetinilmiştir.<sup>6</sup>

Bazı yazarlar, “Uyuşturucu Maddeleri”, keyif vericiler, hayal uyandıranlar, sarhoşluk verenler, uyku verenler, uyarıcılar şeklinde bir tasnife tabi tutarlar.<sup>7</sup> Bazı ya-

---

4 YÜCEL, Mustafa, Tübitak İlaç Alışkanlıkları Sempozyumu, 11-12 Mayıs 1973 Ankara, s. 85

5 BAYRAKTAR, Koksall, Uyuşturucu Maddeler ve Suç Siyaseti, İHFM. C.LI, Sayı: 1-4, İstanbul 1985, s. 47.

6 Bu konuda geniş bilgi için Bk.Nevzat GÜRELLİ, Hukuk Açısından İlaç Alışkanlıkları, İHFM. CALI, Sayı: 1-2, İSTANBUL 1975, s. 3 vd.; DÖNMEZER, Sulhi, Uyuşturucu Maddeler, İHFM.C. XXXVI, Sayı: 1-4, İstanbul 1971, s. 2. BAYRAKTAR, Koksall, a.g.m., s. 47.; EREM, F. -TOROSLU, N., Türk Ceza Hukuku, Özel Hükümler, 3. Bası, Ankara 1978, s. 306.

7 KÖKNEL, Özcan, İnsanlık Tarihi Boyunca Uyuşturucu Madde Sorunları, İstanbul 1976,s. 208.

zarlar da tabii uyuşturucular ve sentetik uyuşturucular şeklinde bir tasnif yapmaktadırlar.<sup>8</sup> Afyon, morfin, eroin, esrar ve kokain başlıca tabii uyuşturucuları oluştururken, depresantlar, trankilizanlar, stimulantlar ve hallusinojenler de çeşitli kimyevi terkipleri ile psikotropikleri oluşturmaktadırlar.

Uyuşturucu madde alışkanlığı birçok ülkelerde korkunç bir felaket halindedir.<sup>9</sup> Dünyada en çok kullanılan uyuşturucu maddeler, esrar, afyon, morfin, eroin, kokain ve psikotrop maddelerdir.<sup>10</sup> Uyuşturucu madde müptelası olanlar düzenli çalışma gücünden yoksun oldukları için, her türlü yasa dışı yollara başvuruabilirler. Uyuşturuculara bağımlı hale gelmiş olan kişiler bu maddeleri bulabilmek için veya bu hususta parayı bulabilmek için muhtelif suçlar işlemektedirler.<sup>11</sup>

Günümüzde yıkıcı ve bölücü örgütlerin organize olmaları ve ihtiyaç duydukları silahları temin edebilmeleri, büyük ve devamlı bir mali kaynağı gerektirmektedir. Bugün yeryüzünde uyuşturucu madde ticareti kadar büyük mali kaynak temin eden başka kaçakçılık konusu düşünülemez.<sup>12</sup> Bu konuda DÖNMEZER, aynen şöyle demektedir: “Uyuşturucu maddeler Türkiye sahnesi bakımından dikkati çekici olay, söz konusu maddelerin ve özellikle eroinin Türkiye’de yıkıcı, diktatoryacı, ihtilalcı komünist sol tarafından yürütülen savaşta bir silah olarak kullanıldığına ilişkin bazı işaretlerdir. Hiç değilse kanun dışı yeraltı örgütlerinin bir kısım yöneticileri silah temini amacıyla Avrupa’ya eroin kaçırdıklarını ve bundan elde ettikleri bedel ile silah satın aldıklarını itiraf etmişlerdir 1972 yılından itibaren Almanya’ya Doğu Berlin merkez olarak eroin ihraç edilmiş olması, bu bakımdan dikkati çekicidir. Ayrıca dikkati çekici husus, Türkiye’de komünist tedhişin yoğunlaştığı 1977’den bu yana geçen yıllarda, bu olayın meydana gelmesi ve Türkiye’nin bir eroin yolu olarak kullanılmaya başlanmasıdır. Türkiye’de tedhiş ile bazı Türk vatandaşlarının Avrupa’ya eroin götürmeleri olaylarının yaygınlaşmalarındaki zaman birliği çok dikkati çekicidir. Türkiye’ye girmiş bulunduğunu hepimizin dehşetle müşahade ettiğimiz bu kadar çok silahın hiç olmazsa bir kısmının bedelinin uyuşturucu madde kaçakçılığı yoluyla sağlandığı anlaşılmaktadır.”<sup>13</sup>

---

9 “Drugs Terror”, U.S. News and World Report, 4.5.1987. s. 32 vd.; “The Poppy For Good and Evil”, National Geographic, Vol.167, No: 2,February 1985, s.143-189.; İŞİK, Hüseyin, Evrensel Boyutlarıyla Uyuşturucu Madde ve Kaçakçılık Sorunu, Bunların Ulusal Ekonomi ve Ulusal Güvenliğe Etkileri, Genelkurmay Askeri Tarih ve Stratejik Etüt Başkanlığı Yayınları, Güncel Konular Serisi, No: 3, Ankara 1982, s. 39-55

10 İŞİK, Hüseyin, agm. s.41.: ERKAL, Mustafa, Sosyal Meselelerimiz ve Sosyal Değişme, Ankara 1984, s. 170 vd.

11 DÖNMEZER, Sulhi, Kriminoloji, 6. Bası, İstanbul 1981, s. 398.

12 İŞİK, Hüseyin, a.g.m., s. 49.

13 DÖNMEZER, Sulhi, Tutku Yaratıcı Maddeler Konusuna Sosyo-Politik Yaklaşım, İHFM. Atatürk’e Armağan, C.XLVII, Sayı: 1-4, İstanbul 1982, s. 1019.

Ülkemizde uyuşturucu madde kaçakçılığı merkezini; Van, Diyarbakır, Gaziantep, Konya, İstanbul illeri teşkil etmiştir. Yurt dışından adeta serbest ve kontrolsüz bir şekilde, ülkemize uyuşturucu madde sevk edilmiş veya ülkemiz bir köprü gibi kullanılmıştır.<sup>14</sup>

Görülmektedir ki, uyuşturucu madde kaçakçılığının yegane gayesi büyük kâr elde etmek ve bunun neticesinde de silahlanmaktır. Bir kısım yerlerde, çeşitli grup ve kişilerce sevk ve idare edilen silah ve uyuşturucu kaçakçılığı yardımı ile ülkemizden elde edilen gelirin bir kısmı, ülkedeki örgütlerin ihtiyacına harcanarak kendi paramızla ülkeyi içten çökertme amaçlanmıştır. Ezcümle, Güneydoğu ve Doğu Anadolu yolu ile dış ülkelere sevk edilen uyuşturuculardan yurt dışında bilhassa bu iş için bazı ülkelere oluşturulan şirketler önemli ölçüde kâr sağlamakta ve bu elde edilen kazançları muhtemelen tehdit merkezine transfer etmektedirler.<sup>15</sup>

**2. Mevzuatımızda Uyuşturucu Madde Kavramı:** Mevzuatımızda uyuşturucu maddenin tanımı yapılmayıp, sayma metodu benimsenerek, genişletici bir değerlendirme imkanı getirilmiştir. Uyuşturucu maddelerin sürekli yenilerinin bulunması sebebiyle 2313 ve 3298 sayılı yasalarda yeni bulunan uyuşturucu maddelerin yasa kapsamına alınması için Bakanlar Kuruluna yetki verilmiştir.

812 sayılı Yasayla onaylanan “Uyuşturucu Maddelere Dair 1961 Tek Sözleşmesi”nde de yeni bulunan uyuşturucu maddelerin listeye ilave edilebileceği belirtilmiş olup, bu sözleşme onaylanmakla iç hukuk hükmünü kazanmıştır.

Uyuşturucu madde kavramından ne anlaşılmak gerektiği hususunda mevzuatımızda bir açıklık yoktur. Türk Ceza Kanununda uyuşturucu madde tabiri kullanılmaktaysa da bir tanım verilememektedir. Ancak bazı uyuşturucu madde türleri sayılmaktadır. Dünya Sağlık Teşkilatı Uyuşturucu Maddeler Ekspertler Komitesi, alışkanlığı şu şekilde tanımlamıştır: “Önüme geçilmez gereksinme yahut arzu, kullanıldığı miktarı artırma eğilimi, ruhsal, fiziksel bağımlılık hali yaratan maddeler uyuşturucu maddedir”.<sup>16</sup>

14 Terör ve Terörle Mücadele Durum Değerlendirmesi, Ankara Nisan 1983, s. 62.

15 Türkiye’de Anarşi ve Terörün Sebepleri ve Hedefleri, Ankara 1985, s. 46; “Drugs Terror”, U.S.News and World Report, 4.5.1987, s. 30 vd.; Ayrıca Bk “Terörü Uyuşturucu Besliyor”, Bulvar Gazetesi, 4.5.1987.; PKK’nın Uyuşturucu Hattı Dizi Yazı, 23.11.1992 tarihli Hürriyet Gazetesi.

16 GÜNAL, Yılmaz, a.g.e., s. 8.; Uyuşturucu maddelerin terkibi, tarihçe ve kullanılış şekilleri, fizyolojik etkileri hakkında Bk. Sabri SÖZER. Uyuşturucu Maddeler ve Problemleri, Ankara 1956.; Sulhi DÖNMEZER, Uyuşturucu ve Tutku Yaratıcı Maddeler, Alkol ve Suç, Kriminoloji, 6. Bası, İstanbul 1981, s.383-404.; Sulhi DÖNMEZER, Uyuşturucu Maddelerin Hukuk ve Kriminoloji ile ilgili bazı yönleri, İHFM., C.XXXVI, İstanbul 1971, sayı: 1-4, s. 1-14.; Şükrü KAYMAKÇALAN, Uyuşturucu Madde Sorunu ve Bir Aşama, Milliyet, 20.4.1981.; Ahmet Arif KIZILYALIN, Uyuşturucu Zehirler ve Cinsel Çılgınlıklar, İstanbul 1983.; Necmettin EMRE, Uyuşturucu Madde Suistimali ve Kaçakçılığının Önlenmesinde Polis Teşkilatının Sorumluluğu, Ankara 1986.

Uyuşturucu maddelerle ilgili suçlar bütün dünya hukuk sistemlerinde bulunmakla birlikte Türk hukuk sistemi bu suçları genelde daha ağır cezalarla müeyyidelendirmiş olup, Ceza Kanunumuzda uyuşturucu madde temin ve kullanma suçları 403 ve 404. maddelerde düzenlenmiştir. Eroin, kokain, bazmorfin ve morfin cinsinden olan uyuşturucular için tertip edilen cezalar ise, temin suçları yönünden ağırlaştırılmıştır.

Uygulamada, suç eşiği olarak değerlendirilen bir maddenin Ceza Kanununun kastettiği anlamda uyuşturucu madde olup olmadığı konusunda yargı organları Adli Tıp Kurumu'nun görüşünü alarak karar vermektedirler. Adli Tıp Kurumu raporlarında uluslararası sözleşmeler de dikkate alınmak suretiyle, söz konusu maddenin uyuşturucu madde olup olmadığı ve kanunun hangi maddesi kapsamına girdiği ve net miktarı ile ilgili olarak tereddüde yer vermeyecek şekilde mütalâa serdetmektedir.

Mevzuatımızda ham afyon, hazırlanmış afyon, tabii afyon ve bunların müstahzarları TCK'nun tatbikatında uyuşturucu madde olarak kabul edilmiştir.

Afyon şu şekilde elde edilmektedir: Haşhaş bitkisinin uçundaki kelleler bıçaklarla çizilir. Bu kesik yerlerden çıkan süt hava ile temas edince koyulaşır ve sertleşir. Belirli bir süre sonra toplanan bu maddeye ham afyon denir. Ham afyonu eriterek veya kaynatarak elde edilen maddeye "müstahzar afyon" denir. Tıpta kullanılacak şekle gelmesi için gerekli işlem yapılmış, toz veya granüle halinde veya kodeksin gösterdiği lüzuma göre etkisiz maddelerle karışmış olan şekline "tıbbi afyon" denir. Afyonun içindeki etkili madde olan morfin ameliyatlarda ağrı dindirici olarak kullanılır. Afyon genellikle hap halinde yutulur. Çaya veya şaraba karıştırılarak duman halinde alınmaktadır. Fakirler, zenginlerin çubuklarında veya pipolarında kullandıkları afyonun külünü kullanarak ihtiyaçlarını giderirler. İran'da bu küllere "şirek" denilmektedir.<sup>17</sup>

Halen yürürlükte bulunan Ceza Kanunumuzda uyuşturucu maddelerin ne olduğunu, nelerden ibaret bulunduğunu gösteren bir liste veya tarif yoktur. Gerçi 3491 sayılı Toprak Mahsulleri Ofisi Kanunu'nun 7368 sayılı Kanunla değişik 6. maddesinde maddelerin nelerden ibaret bulunduğuna ilişkin bir tarif verilmiş ve maddeler teker teker gösterilmekle beraber ayrıca Sağlık Bakanlığınca tayin olunacak müstahzarlar yönünden tahditler konulduğu gibi Bakanlar Kurulunca diğer tabii ve sentetik maddelerin de kanunun tesis ettiği Tekel konusu altına alınabileceği belirtilmiştir.

Toprak Mahsulleri Ofisi Kanunu'nun 1. maddesinde şöyle bir tanım verilmek-

17 İŞİK, Hüseyin, Evrensel Boyutlarıyla Uyuşturucu Madde Kaçakçılık Sorunu, Bunların Ulusal Ekonomi ve Ulusal Güvenliğe Etkileri, Genelkurmay Askeri Tarih ve Stratejik Etüt Başkanlığı Yayınları, Güncel Konular, Ankara 1982, s. 45.

tedir: “Kullanılmasında mazarrad hasıl olduğu ve toksikomani yaptığı fenni suretile tespit edilen tıbbi ve sentetik maddeler” Böylece hem bitkilerden elde edilen uyuşturucular hem de kimyevi maddelerden elde edilen uyuşturucular bu kapsam içerisine girmekte ve buna dayanan Türk hukuk uygulaması, esrar, bazmorfin ve afyon gibi maddeleri uyuşturucu madde saydığı gibi sentetik bir takım maddeler de pekala uyuşturucu olarak sayılabilmektedir. Türk Ceza Kanunu uygulamasında uyuşturucu maddeler sayılmamıştır. Ancak bu konuda uyuşturucu maddeleri geniş kapsamlı olarak sayan milletlerarası anlaşmalar Türk hukuk mevzuatında kaynak olarak kabul edilmiştir. Bunun en önemli kaynağı Birleşmiş Milletler tarafından kabul edilen TEK Sözleşmesidir. TEK Sözleşmesinde uyuşturucu etki yapabilen bütün tıbbi ve kimyevi maddeler ya da sentetik maddeler uyuşturucu madde olarak sayılmış ve Türk hukuk uygulamasında da bunlar uyuşturucu madde olarak kabul edilmiştir.

Hemen açıklayalım ki, 3491 sayılı kanunun ihtiva ettiği tanım ancak Tekel yönündendir. TCK’nun uyuşturucu maddelere ilişkin suçları ihdas eden 403-410. maddelerinin uygulanmasında, hakim bu tanımla bağlı değildir. Ceza Kanununun ilk şeklinde uyuşturucu maddeler birer birer sayılmak suretiyle gösterilmişti. Sonra kanun 2275 sayılı kanunla değiştirildi ve 403. maddede bir tanım muhafaza edilmekle beraber “...bu maddeler mahiyetinde olduğu Bakanlar Kurulunca tayin ve ilan olunacak maddeler ve müstahzarlar”ın da uyuşturucu madde telakki edileceği belirtildi. Sonra kanun 4055, 6123 ve 3756 sayılı kanunlarla değiştirildi. Kanundan da her türlü tanım çıkarılarak bir maddenin uyuşturucu madde niteliğinde olup olmadığı hususunun tesbiti münhasıran hakimnin takdirine bırakıldı. Bu elbette, hakimnin keyfi bir takdir kullanacağı manasına gelmemelidir. Hakim bu konuda mütehassıslardan, kimyagerlerden ve hekimlerden faydalanacak, onların aydınlatıcı bilgilerine müracaat edecek, fakat gene esas takdir kendisinde kalacaktır. Bununla beraber Türkiye’nin katılmış bulunduğu 1961 tarihli Milletlerarası Tek Sözleşmesinde mevcut olan tanımın bu konuda esas direktifi teşkil ettiği neticesine varılabilir. Uygulamada artık bu konuda Adli Tıp Kurumu’nun görüşüne uyulmakta ve alınan raporlara göre karar verilmektedir.

## **II - UYUŞTURUCU MADDE KAÇAKÇILIĞI VE TÜRKİYE**

### **I. Uyuşturucu Madde Kaçakçılığı Sorunu**

Binlerce yıldan beri ülkemizde kenevir ve haşhaş üretilmesine rağmen, halkımızın sağduyusu bu maddelerin keyif verici olarak yaygın biçimde kullanılmasına izin vermemiştir. Afyon ve esrar Türk halkı arasında hiçbir zaman ABD’de ve Avrupa ülkelerinde olduğu gibi yaygın biçimde kullanılmamıştır. Bununla beraber son yıllarda uyuşturucu maddelerin özellikle gençlerimiz arasında yayılmaya başladığı görülmektedir.



Ülkeler arasındaki ikili veya çok taraflı anlaşmaların öngördüğü koşullara uymayarak gayrimeşru büyük kazançlar peşinde olan kaçakçılar dünyanın her tarafında büyük çeteler halinde faaliyettedirler.

Kaçakçılık; sosyal, siyasal, coğrafi ve ekonomik yapılardan kaynaklanan, arz ve talep kuralına bağımlı, her devirde sınırlardan mutlaka giriş ve çıkış imkanı bulan ,bireysel ve örgütsel maddi bir olgudur.<sup>18</sup>

Kaçakçılığın esas amacı kârdır. Kaçakçılığın yasalarımızda açık ve seçik olarak tanımı yapılmamış ise de 1918 sayılı Kaçakçılık Kanunu'nun 1 .maddesinde altı bent halinde sayılan ve aşağıda gösterilen fiiller kaçakçılık olarak kabul edilip bu durumlarda aynı yasada öngörülen cezai müeyyideler uygulanmaktadır.

Kaçakçılık olarak kabul edilen eylemler şunlardır:

a. Herhangi bir maddeyi ve eşyayı gümrük işlemlerine tabi tutulmaksızın Türkiye'ye ithal veya ithale teşebbüs etmek.

b. Yurdumuza ithali veya ihracı yasaklanan herhangi bir madde veya eşyayı ithal veya ihraç veya bunlara teşebbüs etmek, Devletçe ihraç şartı ile müşterisine satılan eşya ve maddeleri yurdumuzda satmak veya mücbir bir sebep olmaksızın muayyen bir süre içinde ihraç etmemek.

c. Yukarıda iki fıkrada yazılı kaçak eşyayı memleket dahilinde bir yerden bir yere bilerek nakletmek, satın almak, satmak, saklamak veya satılığa arz etmek, yahut alınıp satılmasına aracılık etmek.

d. Devlet tekelinde bulunan maddelerin yetkili veya müsaadeli olmaksızın, Türkiye'ye ithal, memleket içinde bir yerden diğer bir yere sevk ve nakletmek, saklamak, satılığa çıkarmak veya satmak, bilerek kabul etmek, satın almak, kullanmak veya sarfetmek ile Türkiye dahilinde imal etmek veya imal için dışarıdan araç veya gereç ithal etmek veya bunları dahilde yapmak veya nakletmek veya kullanmak ve muhafaza etmek yahut failin ne maksatla kullanacağını bilerek sağlamak.

e. Hususi kanunlarına göre muayyen işler için devletin alacağı resimden hariç olarak veya az resimle ithal olunan veya hükümetçe verilen resme ve tekele tabi maddeleri tahsis edildikleri yerden başka yerlerde kullanmak veya satmak, bilerek satın almak ile kanuni hakkı olmaksızın fazla şekilde almak veya bu hususta beyanname doldurmak yahut teşvik ettirmek ve hususi kanunlara veya müsaadelere istinaden herhangi bir iş için geçici kabul suretiyle ithal olunan veya geçici ihraç yoluyla ihraç edilen eşya ve maddelerin ihraç ithalinde kanun ve müsaadelerindeki şartlara uymamak.

---

18 ERMAN, Sahir, Kaçakçılık Kanunu Şerhi, İstanbul 1973, s. 5.; 1918 Sayılı Kanunun 1 .maddesi 6 bent halinde tarif ettiği fiillerin "kaçakçılık" olduğunu belirtmektedir.

Ayrıca bu kanunda yukarıda gösterilen fiillerin icrasında gerek kişi, gerekse husule gelmesi bakımından kaçakçılık:

- a. Bireysel Kaçakçılık,
- b. Toplu Kaçakçılık,
- c. Teşekkül Halinde Kaçakçılık,

olmak üzere tasnif edilmiş olup, bu tarzda işlenmesinde faillerine uygulanacak cezai müeyyideler de değişik ve artırılmış halde bulunmaktadır.<sup>19</sup>

Silah kaçakçılığı yukarıda 6 bentte ifade edilen ve kaçakçılık olarak tavsif edilen fiiller içerisinde (b), (c), (d) fıkralarında belirtilen hususlardan olup, bu tarz hareket etmek doğrudan doğruya silah kaçakçılığını yaratır.

Silah kaçakçılığı bir ülkenin ekonomisinde ve sosyal yapısında önemli yaralar açar. Birçok devlet kaçakçılığı bilhassa silah kaçakçılığını etkin bir hale getirmeyi amaçlayan tedbirler almaktadırlar. Bu ülkeler bu yoldan en iyi geliri elde etmek için zaman zaman şirketler kurmaktadırlar.<sup>20</sup>

Bölücüler için hayati önem taşıyan konulardan birincisi silahlanmak, ikincisi örgütün genel masraflarını karşılayacak geliri temin etmektir.<sup>21</sup> Gerçi örgüt, soygun, gasp vesair yollarla zaman zaman gelir elde edebilmekteyse de, bazen bu yollarla toplanan paralar yetersiz kalmakta, veyahut da örgütün geleceği açısından kötü sonuçlar doğurabilmektedir. Bu itibarla çok kârlı ve bir soyguna nazaran daha az tehlikesi olan uyuşturucu madde kaçakçılığının, örgütlerce benimsenmesi ve bu yolla elde edilen gelirin silaha dönüştürülmesi benimsenmektedir.

Uyuşturucu madde kaçakçılığı faaliyetlerinde rol alan kişilerin özellikleri ile elemanı oldukları organizasyonların teşkilatlanması ve çalışma şekilleri incelendiğinde; uyuşturucu madde kaçakçılığının organize bir suç olarak kabul edilmesi ger-

---

19 Ayrıntılı bilgi için Bk. Sahir ERMAN, Kaçakçılık Kanunu Şerhi .İstanbul 1973.; 1918 Sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibi Hakkındaki Kanunun 35. maddesinde, ceza ehliyetini haiz olmayanları kaçakçılık suçlarında kullananlar kaçakçılık fiiline ait olan cezanın bir misli artırılması suretiyle cezalandırılır. Yine aynı kanunun 27. maddesine göre kaçakçılığın, bu maksatla meydana getirilen bir teşekküle mensup olanlar tarafından işlenmesi, cezanın ehemmiyetli derecede artırılmasını gerektirmektedir. Zikredenler: DÖNMEZER-ERMAN, Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, 7. Bası, İstanbul 1981, s. 625; ERMAN, Sahir, Kaçakçılık Kanunu Şerhi, s. 220.

20 ABD’de yayınlanan U.S.News and World Report dergisinin, “Narcotics: Terror’s New Aliy” başlıklı makalesinde şu iddialar yer almaktadır: “Batı haber alma örgütleri bir devlet kuruluşu olan Bulgar İthalat İhracat örgütü Kintex’in uzun süredir uyuşturucu madde ve silah ticaretiyle uğraştığını ayrıntılarıyla belgelediler. Eroin ve Haşhaş, Batı Avrupa’ya yasal kargoların içinde sokuldu.Bk.U.S.News and World Report, 4.5. 19987, s. 32-33.

21 SOMER, Tanık, Ermeni Terörü ve Uyuşturucu Madde Kaçakçılığı, Uluslararası Terörizm (Sempozyum), Ankara Üniversitesi Rektörlüğü Yayını, s. 21.

çeği ile karşılaşılmaktadır. Gerçekte ülkemizde faaliyet gösteren uyuşturucu madde kaçakçılığı organizasyonlarının pek çoğunun uyuşturucu maddeyi temin etmeden, Avrupa ülkelerine şevkine hatta buralarda pazarlanmasına kadar her safhayı yerine getirecek teşkilatlanmayı tamamlamış oldukları görülmektedir.

Dahası bu organizasyonlar uyuşturucu ticaretinde temin ettikleri kara parayı aklamakta da oldukça başarılı olmaktadırlar.<sup>22</sup>

Herkesçe bilinmektedir ki, uyuşturucu madde kaçakçılığı çok kârlı bir iştir. Herhangi bir ülkeden ham afyon veya morfin alarak bunu eroine çevirip satan şebeke bire bin kazanır. Kaçakçıların kullandığı yolları şu şekilde belirtebiliriz:

- Altın üçgen bölgesinde üretilen ve mahalli ihtiyaçtan artan afyon veya morfin Hong Kong'daki laboratuvarlarda eroine çevrildikten sonra deniz yoluyla veya uçakla Güney Amerika ülkelerine, Meksika'ya veya ABD ve Kanada'ya gönderilir. Bu uyuşturucular önce Japonya'ya gönderilip oradan ABD veya Kanada'ya sokulabilir.

- Pakistan, Afganistan, İran ve Hindistan'da üretilen afyon veya morfin, Hindistan'daki gizli laboratuvarlarda eroine çevrildikten sonra deniz veya hava yoluyla ABD'ye, Kanada'ya gönderilir veya önce Güney Amerika ülkelerinden birine gönderilerek oradan ABD'ye sokulur.

- Ortadoğu'da üretilen afyon ve türevleri İran sınırı-Van-Diyarbakır-Malatya- Ankara-İstanbul üzerinden Avrupa'ya gönderilir.

- İran sınırından Türkiye'ye giren uyuşturucu madde Van-Diyarbakır-Malatya- Ankara-Afyon-İzmir üzerinden Avrupa'ya gönderilir.

- İran sınırından giren uyuşturucu madde Malatya-Gaziantep-Halep-Beyrut yoluyla İtalya'ya gönderilir.

- İran sınırından giren uyuşturucu madde Malatya-Gaziantep-Halep-Beyrut yoluyla Hollanda'ya gönderilir.

Son yıllarda alman sıkı önlemler sonucu ülkemizdeki kaçakçılık çok azalmıştır. Sıkı araştırmalar ve operasyonlar sonucunda kaçakçılık şebekelerine büyük darbeler vurulduğundan transit taşımacılığı başka ülkelere kaymıştır. Kaçakçılığın özellikle İran-İrak-Suriye-Lübnan-Kıbrıs Rum Kesimi yoluyla İtalya'ya, Hollanda'ya, oralardan da ABD'ye yapıldığı hususunda bilgiler gelmektedir.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Uyuşturucu Madde Olayları Genel Değerlendirmesi, Emniyet Genel Müdürlüğü, Kaçakçılık İstihbarat Harekat Daire Başkanlığı Yayını, Ankara 1994, s. 33.

<sup>23</sup> IŞIK, Hüseyin, Dünyada ve Ülkemizde Uyuşturucu Madde Sorunu, Güncel Konular, Genelkurmay Askeri Tarih ve Stratejik Etüt Başkanlığı Yayınları, Güncel Konular Serisi No: 7, Ankara 1986, s. 183 vd.

Bazı Avrupa ülkelerinin etnik farklılıkları politik olarak değerlendirmeleri neticesinde bu yöre, kaçakçı gruplarının Avrupa’da kolayca organize olmalarını sağlamıştır.

Kaçakçılar, görevlilere rüşvet vererek veya çeşitli hileler kullanarak, akla hayale gelmez yöntemlerle uyuşturucu maddeleri istedikleri ülkeye sokmaktadırlar. Burada genel olarak iki yöntem vardır. Bir defada çok miktarda uyuşturucu getirmek veya pekçok aracı ile küçük miktarda uyuşturucu getirmek. Buna “karınca yöntemi” denir. Öğrenciler, turistler ufak bir para mukabilinde az miktarda uyuşturucu kolaylıkla bulabilmektedirler. Az miktardaki uyuşturucunun ufak naylon paketler içine koyup vücutta veya eşya arasında gizlenmesi çok kolay olmaktadır. Kendilerinden kuşulanılmadığı için, her turistin veya yolcunun tepeden turnağa aranması da mümkün olmadığından, bu uyuşturucu maddeler kolayca bir ülkeden diğerine getirilebilmektedir.<sup>24</sup>

## 2. Uyuşturucu Madde Kaçakçılığı ve Türkiye’nin Coğrafi Konumu

Ülkemizin dünya üzerindeki konumu ele alındığında;

- Türkiye, eski dünya kıtaları olarak adlandırılan Asya, Avrupa ve Afrika kıtalarının geometrik olarak merkezine oldukça yakın bir yerde bulunmaktadır.

- Türkiye, tarihe geçmiş en önemli geleneksel ticari yollardan biri olan “İpek Yolu” üzerinde bulunmaktadır.

- Ülkemiz gelişmiş ve sanayileşmiş Batı Devletleri ile petrol zengini Arap Ülkeleri ve üçüncü dünya ülkelerinin ticaret, ulaşım ve kültürel birleşimini sağlayan bir noktada bulunmaktadır.

- Ülkemiz coğrafi konumu itibarıyla Asya’yı Avrupa’ya bağlayan kara ve deniz yollarının kavşak noktasında yer almaktadır.

- Ülkemiz gerek ekonomik gerekse siyasi yönden sürdürdüğü dostluk politikasıyla, hem Asya hem de Avrupa ülkeleri ile yakın ilişki içindedir.

- Ülkemiz bölgesinde, insanlık için birlikte ve dostça yaşama politikası izleyen, akdi sorumluluklarına saygılı, istikrarlı tek demokratik devlettir.

---

24 22.1.1991 tarihinde, Fransa’nın Nice şehrinde 2 kilo 560 gram eroinle yakalanan H.Aydoğan Aygör, Fransız polisine itiraflarda bulundu. Fransız polisi tarafından H. Aydoğan Aygör’ün Türkiye’ye 29.3.1991 tarihinde gönderilen ifadesinde şu açıklamalar yer aldı: “Uzun yıllardan beri, PKK hesabına uyuşturucu madde kaçakçılığı yapıyorum. Uyuşturucuyu, özellikle TIR veya turist araçlarıyla İtalya’ya getiriyorduk. Daha sonra küçük araçlara yükleyerek dağıtımını yapıyorduk. Son üç yılda, PKK hesabına 300 kilo eroin sattım”. Bk. PKK’nın Uyuşturucu Hattı”, 23.11.1992 tarihli Hürriyet Gazetesi.

ilgileri bakımından dünyada çok özel ve kendine özgü bir konuma sahiptir. Türkiye bir yandan Avrupa, diğer yönlerden Asya, Balkan, Orta Doğu, Akdeniz, Batı Avrupa devletidir. Ayrıca Türkiye, NATO ve gerektireceği reaksiyonlar bakımından bir atlantik, uluslararası arenada sürdürdüğü jeopolitik güç merkezi özelliği ve kilit tampon bölge olması nedeniyle bir dünya devletidir. Bu nedenlerden dolayıdır ki, ülkemizin kaçakçılıkla mücadeledeki konumu oldukça önemlidir.

Dış ülkelere yönlendirilen; kaçakçılık, uluslararası terörizm, bir kısım ülkelerin emelleri, Ermeni terörizmi, iç ve dış yıkıcı unsurların müşterek ve münferit çabaları casusluk eylemleri ile dost ve müttefik ülkelerdeki Türk yıkıcı unsurları iç içe ve elele olarak Türkiye için dış tehdit çemberini oluşturmaktadır. Nitekim son yıllarda Türkiye'nin yoğun bir psikolojik savaşa itildiğini ve önemli dış politika sorunları ile karşı karşıya geldiğini görüyoruz.

Uluslararası terörü yönlendirenlerin muhtelif yollardan karşılıklı silah desteği sağladıkları ve bir örgüt tarafından temin edilen silahların diğer ülke örgütleri tarafından da kullanıldığı bilinmektedir. Ezcümle 13 Eylül 1974'de Bir ABD kampından, Baader-Meinhoff çetesinin çaldığı silah ve el bombalarının Japon Kızıl Ordusu tarafından çeşitli eylemlerde kullanıldığı saptanmıştır. Türkiye'de, sağ ya da sol örgütlerden ele geçen silahların balistik kontrollerinde aksi görüş sahiplerince yapılan eylemlerde de kullanıldığı tesbit edilmiştir. Bu husus silah kaçakçılarının terörizmi teşvik için bir silahı birkaç defa satarak fazla kazanç sağladığını göstermektedir.

Görülmektedir ki, uyuşturucu madde kaçakçılığının yegane gayesi büyük kâr elde etmek ve bunun neticesinde de silahlanmaktır. Ülkemiz uyuşturucu madde kaçakçılığında bir köprü gibi kullanılmaktadır. Bir kısım yerlerde, çeşitli grup ve kişilerce sevk ve idare edilen silah ve uyuşturucu kaçakçılığı yardımı ile ülkemizden elde edilen gelirin bir kısmı, ülkedeki örgütlerin ihtiyacına harcanarak kendi paramızla ülkeyi içten çökertme amaçlanmıştır. Güneydoğu ve Doğu Anadolu yolu ile dış ülkelere sevk edilen uyuşturuculardan yurt dışında bilhassa bu iş için bazı ülkelere oluşturulan şirketler önemli ölçüde kâr sağlamakta ve bu elde edilen kazançları muhtemelen tehdit merkezine transfer etmektedirler.<sup>25</sup>

Uluslararası Narkotik Kontrol Komisyonu 1985 yılı raporunda ülkemizden şöyle söz etmiştir: "Coğrafi konumundan dolayı bu ülkeden transit ticarete yararlanılmaktadır. Ülke yetkilileri uyuşturucu maddeler ile bunların ticareti de dahil, bu ticarete karşı konulan sert tedbirleri uygulamaya devam etmişler ve çok miktarda uyuşturucu madde, afyon ve çok yakın zamanlarda da kokain ele geçirmişlerdir. Hükû-

<sup>25</sup> Türkiye'de Anarşi ve Terörün Sebepleri ve Hedefleri, Ankara 1985, s. 46. "Drugs Terror". U.S. News and World Report, 4. 5.1987, s. 30 vd.

met uyuşturucu madde kontrolünü sıkı bir şekilde uygulamakta, kaçak uyuşturucu madde üretimini önlemeye devam etmektedir. Münhasıran çizilmemiş haşhaş kapsülü ve tohum üretilmesi şartıyla haşhaş tarımına izin vermedeki başarısı devam etmektedir. Yasal olmayan haşhaş tarımına teşebbüs önlenmiştir. Kontroller, havadan denetleme ve özel tahkikat timleri vasıtası ile yapılmaktadır”.<sup>26</sup>

Geleneksel olarak yüzyıllardan beri haşhaş ekimi yapan ülkemiz insanları bu bitkiden elde ettikleri yağı ,küspeyi, yapraklarını ve tohumlarını günlük yaşamlarında kullanmaktadırlar. Türkiye zaman zaman Avrupa ve ABD’de kullanılan eroinin kaynağı ve kaçakçılığın başlıca organizatörlerinden biri diye gösterilerek haksız yere suçlanmıştır. Cumhuriyet döneminde çıkarılan bir kanunla haşhaş, Türkiye’nin belirli yerlerinde hükümetten izin alınarak ekilir ve üretilen afyon TMO (Toprak Mahsulleri Ofisi) tarafından satın alınır. Ekilen alan üretilen afyon çok sıkı bir şekilde kontrol edilirdi. Buna rağmen ufak tefek kaçakçılık olayları meydana gelirdi.

1971’de,Türkiye’nin meşru olmayan uyuşturucu madde ticaretinin yapıldığı kaynaklardan biri olarak gösterilerek tüm dünyada şiddetli bir kampanya açılması üzerine, Türk Hükümeti bu suçlamanın haksız olduğunu kanıtlamak için tüm ülkede haşhaş ekimini yasakladı.

Buna rağmen Avrupa ve ABD’ye kaçak uyuşturucu madde akışının hiçbir azalma olmadan devam ettiğinin anlaşılması üzerine Türkiye’de haşhaş ekimi yeniden başladı. Türkiye’nin yasal üretim alanından çekilmesi üzerine, uluslararası piyasaya yeni üretici ülkeler çıktı.

Afyon ekiminin yasaklanması ile Türkiye’de 1,5 milyonluk bir çiftçi kitlesi yüzyıllardan beri süregelen geçim kaynaklarını kaybetmiştir. Daha önceleri Türk köylüsü afyon sakızını TMO’ya satıyor, haşhaş tohumlarını yağ olarak kullanıyor, küspesini hayvanlarına yediriyor, afyonun kurumuş saplarını da yakacak olarak kullanıyordu.

Demokratik bir ülkede haksız bir suçlama nedeniyle böyle büyük bir çiftçi kitlesinin en önemli gelir kaynaklarından daha uzun süre yoksun bırakılarak mağdur edilmesi hakkaniyet kurallarına uymazdı. Bu nedenle Türk Hükümeti 1974 yılında gerekli kontrol sisteminin kurulmasından sonra lisanslı olarak Bakanlar Kurulunca belirlenecek bölgelerde, kapsüllerin çizimi yapılmadan ekimine izin vermiştir. Böylece kontrollü olarak çizimsiz haşhaş ekimi uygulamasına geçilmiştir. Çizim yapılmadan hasat edilen haşhaş kapsüllerinden uyuşturucu madde elde edebilmek ancak gelişmiş modern bir fabrikada gerçekleştirelebilmektedir. Bu nedenle 1981 yılında Afyon ili Bolvadin ilçesinde tıbbi amaçla kullanılmak üzere çeşitli uyuşturucu madde üretimi yapmak ve bunları yurtdışına ihraç etmek amacıyla Afyon Alkaloid Fab-

<sup>26</sup> Narcotic Control In Turkey; January 1986, TMO, s. 19.

rikası (ALKASAN) kurulmuştur. Halen ülkemizin 9 il ve 1 ilimizin 11 ilçesinde kontrollü haşhaş ekimine müsaade edilmiştir.

Bununla birlikte TMO'ca kurulan kontrol ekiplerinin ve güvenlik güçlerinin çalışmaları sayesinde, haşhaş ekiminde suistimale rastlanılmamıştır. Gerek Avrupa'da, gerek ülkemizde yapılan uyuşturucu madde yakalamalarında Türk afyonundan üretilmiş herhangi bir uyuşturucu madde ele geçmemiştir.

Ülkemizde yasal, kontrollü ve çizimsiz olarak yapılan haşhaş ekiminde kontrol sistemi şu şekilde işlemektedir;

- Her yıl Bakanlar Kurulu'nun belirlediği ekim yapılacak bölgeler Resmi Gazete'de yayımlanarak duyurulur.

- Haşhaş ekimi ve ürünün işlenmesi gibi konular Toprak Mahsûlleri Ofisince düzenlenir. Dilekçeler 1 Temmuz - 30 Eylül arası verilir.

- Ekim izin belgeleri Temmuz ayından itibaren TMO'ca muhtarlıklara gönderilir, bu belgeler kışlık ekim için Ekim ayı sonu, yazlık ekim için 15 Mart tarihine kadar dilekçelerle birlikte TMO'ya verilir.

- Mart ayı sonunda Ofis ekipleri haşhaş tarlalarının ekim alanlarını ölçer ve tarlanın durumunu kontrol eder. Ekim yapılan alan izin belgesinde belirtilenden fazla olamaz.

- Güzlük haşhaş Ekim ayında, yazlık haşhaş ise Şubat-Mart aylarında olgunlaşır. Bu dönemde Ofis ekipleri tarlaları dolaşarak çizim kontrolü yaparlar, uygun gördükleri takdirde köy bazında "Kırım Belgesi" verirler.

- Haşhaşlar koza başlarından kırılır ve tohumları alınarak Ofis'e teslim edilir.<sup>27</sup>

(İlkemiz açısından uyuşturucu madde kaçakçılığının önlenmesi için kanaatimizce, aktif ve pasif mücadele yapılması gerekmektedir. Aktif mücadele, emniyet kuvvetleri marifetiyle yapılan mücadeledir. Sık sık denetimle kaçakçılık faaliyetleri önlenebilir. Pasif mücadelede ise, vatandaşlara uyuşturucu maddelerin zararları kitle iletişim araçları marifetiyle iletilmeli, özellikle genç neslin kullandığı bu maddelerin eğitim kurumlarında zararları öğretilmeli ve genç kuşakların bu maddelere alışkanlıktan uzaklaşması sağlanmalıdır. Ülkemiz uyuşturucu madde kaçakçılığını bir insanlık suçu olarak görmektedir.

### **III. UYUŞTURUCU MADDELERDEN KORUNMA**

Özellikle İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesinden beri ülkeleri endişe içinde

---

<sup>27</sup> Uyuşturucu Olayları Genel Değerlendirmesi, Emniyet Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara 1995, s. 29.

bırakan, gençliği mahveden uyuşturucu tehlikesi yurdumuzu da etkilemiş, korkunç bir boyuta ulaşmıştır. Bu tehlikenin daha fazla büyümeden önlenmesi ve denetim altına alınması, uyuşturucu tutkunu haline gelen gençlerin tedavisi için halk ve hükümet el ele vererek sıkı bir işbirliği içine girmiştir.

Uyuşturucu madde üretimi ve kaçakçılığını önlemek için uluslararası düzeydeki çalışmalar, günümüzde daha da yoğunluk kazanarak devam etmektedir. Söz konusu uluslararası çalışmalar sonucunda imzalanan en önemli sözleşmeler, “1961 tarihli Birleşmiş Milletler TEK Sözleşmesi”, “1971 tarihli Psikotrop Maddeler Hakkındaki Sözleşme” ile “1988 tarihli BM Uyuşturucu ve Psikotrop Maddeler Sözleşmesi” dir.

Bir çok hastalıklar için söylediği gibi, uyuşturucu maddelerden korunmak, tedavi etmekten daha kolay ve ucuzdur. Bu bakımdan ilaç bağımlılığının önlenmesinde en önemli rol eğitimcilere düşmektedir. Bu tür eğilimlerin, değerlendirilmeden akıp giden boş zamanlarda daha kolay ortaya çıktığı düşünülürse; korunmada temel ilkenin boş zamanları değerlendirmek olduğu ortaya çıkar. Ayrıca, bütün yayın araçlarından yararlanılarak gençliği uyarmak ve bu tür maddelerin kullanımlarının kötü neticeleri yapılacak çeşitli programlarla gözler önüne serilmelidir.

Bir çok ülkelerde uyuşturucu maddelerin zararlarını topluma anlatan seri radyo konuşmaları, TV programları, paneller yapılmaktadır. Ülkemizde de TRT kurumu zaman zaman bilim adamlarını davet ederek açık oturumlar düzenlemektedir. Bu programların toplum üzerinde çok olumlu etkilerinin olduğu muhakkaktır. Ancak bütün bunlara rağmen, bağımlılar gün geçtikçe artmaktadır. Kanımızca bu bağımlılığın artması kişilerin aile yapısından kaynaklanmaktadır. Öyleyse çare; sağlam aile yapıları içinde, sağlam kişiliği olan çocuk ve gençleri yetiştirmek, sorunlarına ailece ortak olabilmek, hal çareleri aramak, yakın takip ve ilgiyi esirgememek, aile içinde kendisinin de bir değer ifade etliğini daima hissettirmek olabilir.

Son senelerde, yasalarımızda yapılan düzenlemelerle uyuşturucu madde bağımlılarının haklarında herhangi bir adli tahkikata başlanılmadan önce tedavi için bir sağlık kuruluşuna başvurmaları halinde konu ile ilgili hiçbir adi işlem yapılmayacağı hususu öngörülerek müptelaların tedavi olmaları teşvik edilmiştir.

Nitekim, 14.6.1991 tarih ve 20901 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 765 sayılı Türk Ceza Kanununa getirilen ek madde ile; “Uyuşturucu madde kullanan kimse, hakkında herhangi bir tahkikata girişilmeden resmi makamlara başvurarak tedavi ettirilmesini isteyecek olursa, kullanma fiilinden dolayı hakkında kovuşturma yaptırılmaz” hükmü getirilmiştir.

Ancak artan refah düzeyi ile birlikte kitlesel iletişim teknolojisindeki gelişmeler ve toplumlar arasındaki yakınlaşmanın etkisi ile önümüzdeki yıllarda uyuşturucu-



cu madde bağımlılığında artışlar olabileceğinden endişe duyulmaktadır. Zaten uyuşturucu madde kullanımının ve kaçakçılığının bir ülke toplumuna verdiği zarardan ziyade insanlık suçu olduğunu kabul eden ülkemiz, uyuşturucu madde sorunlarının önüne geçebilmek için gerekli her türlü tedbiri alarak mücadelesini sürdürmektedir.

### **SONUÇ**

Uyuşturucu ticareti, giderek büyüyen, insanlara iş yaratan ve ülkelerin sınırlarını aşan bir ekonomik sistem oluşturduğu için konuya hassasiyetle yaklaşılmalıdır.

Uyuşturucu ticaretinden elde edilen kâr, Birleşmiş Milletler üyesi 207 ülkenin 3/4'ünün Gayri Safi Milli Hasılasından fazladır ve uyuşturucu sektörünün küresel cirosu ilaç sektörünün toplam cirosunu geçmektedir.

Uyuşturucu ticareti, dünya ticaretinden çok daha hızlı yatay ve dikey olarak büyümektedir. Ekonomik durgunluk ve terör, Türkiye'nin içinde bulunduğu bölgeyi uyuşturucu sektörünün en uygun ortamı konumuna getirmiştir.

Ülkemizde de uyuşturucu madde kullanımı salgın bir hastalık gibi hızla yayılmaktadır. Uyuşturucu madde kullananların sayısı, Avrupa ve Amerika'daki gibi endişe verici olmamakla beraber her türlü çaba gösterilerek yayılması önlenmelidir.



## POLİSİN ORGANİZASYON YAPISI VE YÖNETİM SİSTEMİNDE POSTMODERN DEĞİŞİM\*

Yrd. Doç. Dr. A. Hamdı AYDIN\*\*

### GİRİŞ

21. yüzyıla girmek üzere olan günümüz Dünyası ve Türkiye'sinde, yönetim dahil hemen her alanda değişim konusu tartışılmakta ve yeni yapılanmalar, sistemler ve yaklaşımlar görülmektedir. Örneğin, güncel olan ve gelecek yüzyıla damgasını vuracak olan postmodernleşme, küreselleşme (globalisation), özelleştirme, sivilleşme, demokratikleşme ve yerelleşme gibi kavramlar hemen her alanda ve her amaçla kullanılmakta ve uygulanmaktadır. Genel olarak kamu yönetiminde ve özel olarak bu çalışmanın esas konusu olan ve kamu yönetiminin bir dalı sayılan polis yönetiminde de, yeni yüzyılda doğacak yeni ihtiyaçları daha etkin, verimli ve başarılı bir şekilde karşılayabilmek için, günümüzün hantallaşmış ve merkeziyetçilik, katı hiyerarşi ve yaygın bürokrasi gibi özelliklerle özdeşleşmiş yönetim sisteminin değişmesine veya yeniden yapılanmasına ihtiyaç var.

Başlıca üç bölümden oluşan bu çalışma, 21. yüzyılda suç ve suçlulukla mücadelede doğacak yeni ihtiyaçları karşılamak üzere, profesyonel anlamda 150 yıldan fazla bir geçmişe sahip olan fakat hala metkeziyetçilik ve katı hiyerarşi gibi modernizmin belirtileri olan temel örgütsel ve yönetsel özelliklerini koruyan Emniyet Teşkilatında, organizasyonel, yönetsel ve fonksiyonel alanda postmodern değişim trendlerini incelemektedir.

Organizasyonel veya yapısal değişim ile ilgili birinci bölümde, Emniyet teşkilatının mevcut yapısı incelendikten sonra yeniden yapılanma veya reorganizasyon ile ilgili tartışmaya yer verilecek, yapılan öneriler çeşitli yönleriyle değerlendirilecek ve merkez ile taşra teşkilatlarında bazı yeni hizmet birimlerinin oluşturulması ve yurtdışı teşkilatının daha yaygın olarak kurulması gibi konular işlenecek.

---

\* Bu makale, 7-9 Mayıs 1997 tarihinde TODAİE tarafından düzenlenen "21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi" konulu sempozyumda sunulan "21. Yüzyıla Doğru Türk Polisinin Organizasyon Yapısı ve Yönetim Sisteminde Postmodern Değişim" başlıklı bildirinin değiştirilmiş ve güncelleştirilmiş şeklidir.

\*\* Polis Akademisi Öğretim Üyesi.

Yönetisel değişim ile ilgili ikinci bölümde, mevcut merkeziyetçi sistemden yerinden yönetime doğru gitme eğiliminden ve gereğinden sözedilerek, artık modern çağı da geride bırakıp postmodern çağı yaşayacak 21. yüzyıl dünyasında küreselleşme (globalisation) düşüncesiyle emniyet teşkilatının nasıl yönetilmesi gerektiği araştırılacak, özelleştirme ve sivilleşme gibi postmodern gelişmelerin ışığında emniyet hizmetlerinin sunulmasında nasıl bir politikanın izlenmesi gerektiği tartışılacak.

Fonksiyonel değişim ile ilgili son bölümde ise, günümüzde ortaya çıkan ve yeni yüzyılda çıkacak olan yeni ve değişik suç ve suçlu trafiği karşısında Türk Polisinin nasıl mücadele edeceği ve etmesi gerektiği; asayiş sağlama, terörle mücadele ve toplumsal olaylara müdahale gibi konularda demokratikleşme, insan hakları, meşruiyet ve halka karşı sorumluluk gibi evrensel değerlerin korunması amacıyla neler yapıldığı, yapılacağı ve yapılması gerektiği sorularına cevap aranacak.

## **1. POLİS TEŞKİLATINDA ORGANİZASYÖNEL (YAPISAL) DEĞİŞİM**

Bu bölümde, Türk Polisinin mevcut organizasyon (teşkilat) yapısı kısaca incelendikten sonra, reorganizasyon veya yeniden yapılanma çalışmalarının tarihi seyri anlatılarak son zamanlarda görülen somut organizasyonel değişiklikler değerlendirilecek ve son olarak yeniden yapılanma ile ilgili öneriler ve bunların gerçekleşebilme durumları tartışılacaktır.

### **a) Mevcut Organizasyon Yapısı**

Emniyet hizmetlerinin teşkilatlanması ve yönetilmesinde nasıl bir değişim olması gerektiği konusu ele alınmadan önce, polisin mevcut organizasyon yapısını incelemekte yarar var. Türk Polisinin hizmet sahasına göre teşkilatlanması üçlü bir ayırım ile ele alınabilir. Bunlar merkez teşkilatı (Ankara'daki Emniyet Genel Müdürlüğü merkez teşkilatı ve bağlı birimleri ile bölge kuruluşları), taşra teşkilatı (İl Emniyet Müdürlükleri, İlçe Emniyet Müdürlükleri veya Amirlikleri, Karakollar vs.) ve yurtdışı teşkilatıdır<sup>1</sup>

Mevcut merkez teşkilatını oluşturan birimleri, 'Daire Başkanlıkları' düzeyinde değişik şekillerde kategorize etmek mümkündür. Bir ayırım, birimlerin 'esas' birimler (Asayiş, Güvenlik, Terörle Mücadele ve Harekat Dairesi Başkanlıkları gibi), 'danışma' birimleri (Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı gibi) ve 'yardımcı' birimler (Personel, Eğitim, İkmal-Bakım Dairesi Başkanlıkları gibi) şeklindeki sınıflandırmadır. İkinci olarak birimler, Genel Müdüre doğrudan bağlı birimler, Genel Müdür Yardımcılarına bağlı birimler, taşrada bulunup merkez teşkilatına bağlı birimler ve bölge kuruluşları şeklinde dört kategoriye ayrılabilir.

<sup>1</sup> 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu, Md. 16.

Taşra teşkilatını oluşturan birimlerin en büyüğü İl Emniyet Müdürlükleridir. Bunlar, ilin sosyo ekonomik şartları, idari yapısı, demografik özellikleri ve suç durumu itibariyle Özel, A, B, ve C statülü olmak üzere dört çeşide ayrılır. İlçe teşkilatları da yine aynı kriterler gözönüne alınarak, Emniyet Müdürlüğü (normal ve merkez tip ilçe olmak üzere) ve Emniyet Amirliği (A, B ve Merkez tip olmak üzere) diye iki gruba ayrılır. Bunların dışında taşra teşkilatını oluşturan birimlerden olan karakollar, bucak teşkilatları, serbest bölge ve hudut kapısı teşkilatları da değişik statülerde ve şekillerde teşkilatlanmışlardır.

Yurtdışı teşkilatı da henüz çok az ülkede irtibat görevlisi bulundurmaktan ibaret olup, yaygınlaştırılması gerekmektedir. İçişleri Bakanının yurtdışı teşkilatını kurma veya yayma yetkisi bulunmakta fakat bu yetki halen yaygın olarak kullanılmamaktadır.

#### **b) Değişim veya Reorganizasyon (Yeniden Yapılanma) Çalışmaları**

Belirli nedenlerden bir veya birkaçının ortaya çıkması sonucu yeniden yapılanma, düzenleme veya reorganizasyon ihtiyacı duyulur. Yılmaz'ın belirttiği gibi:

Güvenlik örgütleri de tüm diğer kurumlar gibi işlevlerini etkin ve verimli yürütebilmeleri için değişen koşullara göre yeniden yapılanmak zorundadır. Büyümüş ve karmaşıklaşmış bir örgütte geleneksel yöntemlerle hizmeti yürütmek mümkün değildir.<sup>2</sup>

Yeniden yapılanmayı gerektiren nedenleri şöyle saymak mümkün: teknolojik gelişmeler, toplumun sosyo-ekonomik ve politik olarak yapısal değişikliğe uğraması, nüfus hareketleri, suç ve suçluların tür, sayı ve mahiyet olarak değişmesi, polisin görevlerinin tür ve özellik olarak değişmesi, çeşitli nedenlerle polisin etkinlik ve verimliliğinin düşmesi, halkın polisten beklentilerinin değişmesi ve son olarak polisin genel politikalarında değişim.

Polis teşkilatında, Cumhuriyet'in kuruluşunu izleyen ilk on-onbeş yıl içerisinde aldığı şekilden sonraki ilk köklü yeniden düzenleme (reorganizasyon) çalışmalarına 1970'lerde başlandı. Çünkü geçen 30-40 yıllık dönem içinde ülke genelinde sosyoekonomik ve politik gelişmeler ve değişimler yaşanmış; buna paralel olarak, bu değişime ayak uydurabilmek amacıyla, polisin merkez ve taşra teşkilatlarında da değişim ve yeniden düzenleme ihtiyacı ortaya çıkmıştı. Dolayısıyla her gün mevcut birimlere yenileri eklenerek, başlangıçta birkaç birimden oluşan merkez teşkilatı kısa sürede çok büyüdü ve karmaşık bir yapı kazandı.

12 Mart 1971 tarihinden sonra, teşkilatın reorganizasyonu yolunda çalışmalar yapıldı, merkez teşkilatında üst düzeyde yeni birimler kuruldu, Genel Müdür Yar-

<sup>2</sup> A. Yılmaz, Özel Güvenlik Sistemi, Malatya, Okyanus Dağıtım Yayınları, 1996, s. 17-18.

dımcılarının sayısı altıya, Daire Başkanlıklarının sayısı da dörtten 16'ya çıkarıldı. Ancak yapılan değişikliklerin bir kısmının uygulanamayışı ve bir kısmının da ihtiyaca cevap verememesi üzerine, 1974 yılında teşkilat yapısında yeni değişikliklere başvuruldu. Birimlerin birbirleriyle bağlantı durumları ve görevleri yeniden düzenlendi ve Daire Başkanlıklarına bağlı çok sayıda şube ihdas edildi. Bu teşkilat yapısı, 19.2.1980 gün ve 2261 sayılı Kanunla günün şartlarına biraz daha iyi cevap verebilecek duruma getirildi.

12 Eylül 1980'den sonra, emniyet teşkilatında büyük değişiklikler ve yenilikler yapılarak teşkilatın modernizasyonu ve yeniden düzenlenmesi yolunda çalışmalara girildi ve eksiklik veya boşluk görülen bir çok alanda gerekli mevzuat düzenlemesi yapıldı. Bu gelişme, 12 Eylül hareketi sonunda ülke çapında yapılan idari reformun bir parçasıydı. Bu reform çerçevesinde, İçişleri Bakanlığı'nın yapısı topyekün yenilendi ve tüm bağlı kuruluşlar gibi Emniyet Genel Müdürlüğü de buna uydu.

Bu amaçla, 1981 yılında teşkilat yapısı ve yönetim sistemi olarak bugünkü teşkilatın temeli atıldı. 1981 yılında hazırlanan ve 1982'de tekrar gözden geçirilerek yürürlüğe konulan Emniyet Teşkilat-Malzeme-Kadro (TMK) planları ile merkez teşkilatı ve bağlı kuruluşları yeniden yapılandı. Aynı zamanda, taşra teşkilatında da il, ilçe ve karakol teşkilatları, zabıta olaylarının yoğunluğu, nüfus durumu, sosyo-ekonomik durum ve idari yapı dikkate alınarak sınıflandırıldı. 13.12.1983 gün ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile bu yeni düzenlemeler paralelinde teşkilata yeniden bir şekil verildi. 1983 yılında Toplum Zabıtasının kaldırılarak Çevik Kuvvet'e dönüştürülmesi ve Özel Harekat birimlerinin kurulması da bu dönemde yapılan büyük ve önemli değişikliklerdendir.

Bundan sonra, 1988 ve 1993 yıllarında bilhassa merkez teşkilatındaki birimlerin birbirleriyle bağlantılarının yeniden gözden geçirilmesi ve daha sonraki yıllarda daha küçük çaplı değişiklikler ve eklemelerin yapılması ile teşkilatın bugünkü durumu ortaya çıktı. Böylece teşkilat, hizmet sahasına göre yukarıda anlatılan duruma getirilerek, yönetim ve komuta birliğine, yönetim bilimi ilkelerine, hizmet ve imkan eşitliğine ve günün şartlarına uygun hale getirilmeye çalışıldı.<sup>3</sup>

Reorganizasyon hiç bir zaman sona eren bir olay değil, gelişme ve değişimlere paralel olarak her zaman görülebilir. Bu nedenle, en son köklü reorganizasyonun görüldüğü 1993'ten sonra da günümüze kadar, daha dar kapsamlı da olsa, bir takım değişikliklere tanık olundu. Örneğin, son yıllardaki en önemli değişikliklerden biri, trafik hizmetlerinde görüldü. 1996 yılının sonlarına doğru çıkan 4199 sayılı Kara-

3 M. Emeksizoglu, "Karakolların Merkezileştirilmesi ve İsim Değişiklikleri", İç Hizmet Bülteni, Temmuz-Ağustos-Eylül 1993, ss. 75-77; Emniyet Genel Müdürlüğü Milletimizin Hizmetinde 150 Yıl, Ankara, 1995, APK; Emniyet Genel Müdürlüğü 150. Kuruluş Yıldönümünde Türk Polisi, Ankara, 1995, APK.

yolları Trafik Kanunu ve Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun ile Trafik Dairesi Başkanlığı üç ayrı daireye bölündü (Trafik Uygulama ve Denetleme, Trafik Planlama ve Destek ve Trafik Eğitim ve Araştırma Daire Başkanlıkları) ve bir de Trafik Araştırma Merkezi kuruldu. Ayrıca, taşra teşkilatında görülen başlıca değişikliklere örnek olarak da, bir asayiş ekibi olarak 'Yunuslar', bir trafik ekibi olarak 'Şahinler', ayrıca 'Otayol Polisi', 'Okul Polisi' vs. gibi özel mahiyette polis birimlerinin kurulmasına tanık olundu.

### c) Yeniden Yapılanma ile İlgili Öneriler

Emniyet teşkilatının daha verimli ve etkili çalışabilmesi için bazı köklü reform planları önerilebilir ve hatta önerildi. Bunların bazıları belki uzun vadede düşünülebilecek konulardır; fakat şimdiden en azından mesleki ve akademik çevrelerde tartışılabilir. Örneğin taşra teşkilatında reformun planı çerçevesinde, polis karakollarının sayısının azaltılarak, yerine Polis Merkezlerinin ve Mobil Karakolların kurulmasına yönelik öneriler yapıldı,<sup>4</sup> bu yönde belirli çalışmalar başladı fakat henüz somut bir gelişme sağlanamadı.

Emniyet Genel Müdürlüğü merkez teşkilatında da örneğin, toplumsal olayların gittikçe artması sonucu, Toplumsal Olaylar Dairesi Başkanlığı ve organize suçluluğun giderek yayılması sonucu olarak da bu amaçla yeni birimlerin kurulması düşünülmektedir. Gerçekten organize suç ve suçlulukla mücadelenin polisi en çok meşgul etmeye başladığı günümüz Türkiye'sinde, polisin bu alanda başarılı olabilmesi için teşkilat yapısında bir yeniden yapılanmaya, diğer bir ifade ile bu paralelde yeni birimler kurmaya ihtiyaç vardır. Yeni birimlerin kurulması aynı zamanda yeni polis branşlarının kurulması anlamına gelmektedir. Çünkü yeni gelişmeler olmuş ve yeni yaklaşımlara ve mücadele yöntemlerine gerek duyulmuştur. Kısacası nasıl ki zamanı geldiğinde Toplum Polisi veya Çevik Kuvvet ve Özel Harekat gibi yeni birimler ve branşlar doğmuşsa, artık bir organize suç polisi ve bunun ihtiyaç duyacağı yeni birimler de kurulabilmelidir.

Yukarıda zikredilen önerilerin dışında, daha radikal reformlar olarak Emniyet Genel Müdürlüğü'nün mevcut statüsünün değiştirilmesi, Adli Kolluk kuvvetinin kurulması, emniyet hizmetlerinin yerinden yönetim sistemi ile sunulmasına yönelik değişikliklere başvurulması, bu amaçla taşra teşkilatı yöneticilerine daha çok görev, yetki ve sorumluluk verilmesi, bölgesel kuruluşların sayısı çoğaltılarak görev alanlarının genişletilmesi, bilhassa İstanbul'da emniyet hizmetlerinin teşkilatlanması ve yönetilmesinin yeniden düzenlenmesi, emniyet hizmetlerinin kısmen dahi olsa özelleştirilmesi ve sivilleştirilmesi ve Polis-Jandarma ilişkisinin yeniden gözden geçirilmesi gibi önerilere de zaman zaman rastlanabilmektedir. Değişim ve yeniden yapı-

<sup>4</sup> Emeksizoglu, loccit.; R. C. Derdiman, "Polis Karakollarının Yeniden Yapılanması ile İlgili

Düşünceler ve Öneriler", Polis Dergisi, 2 (6), 1996, s. 14-26.

lanma şekli ve surecinin nasıl olacağı tartışmalı olsa da, bu önerilerin hepsi değerlendirilebilir.

Bu önerilerden en ciddi olanı, iç güvenlikten sorumlu tek teşkilatın olması şeklindeki öneri oldu. Buna göre, sözkonusu tek teşkilatın ya Başbakanlığa bağlı 'İç Güvenlik Müsteşarlığı' ya da Genelkurmay Başkanlığına bağlı 'İç Güvenlik Genel Komutanlığı' olması gerektiği, bunun yanında da 'Sınır Güvenliği', 'Sahil Güvenlik' ve 'İstihbarat' Müsteşarlıkları veya Genel Komutanlıklarının olması gerektiği önerildi. Bu öneri genellikle polisin siyasi otoritenin emrinde, her hükümet değişikliği sonucu iç güvenlikten birinci derecede sorumlu olan İçişleri Bakanı'nın değişmesi ile polis bürokrasisinde de meydana gelen köklü kadro değişikliği ile çok politize olması ve böylece hizmetin bir süre için de olsa aksaması kaygısına dayanmaktadır.

Ağustos 1996'da Emniyet Genel Müdürlüğü APK Dairesi Başkanlığının koordinatörlük, ve Emniyet Genel Müdürü'nün başkanlık yaptığı bir çalışma ile teşkilatın yeniden yapılanmasına ilişkin bir yasa tasarısı hazırlanıp İçişleri Bakanı'nın incelemesine sunuldu. Bu tasarıda, Emniyet Genel Müdürlüğü'nün yine İçişleri Bakanlığına bağlı olarak İç Güvenlik Müsteşarlığına dönüşmesi ve bünyesinde de İç İstihbarat (Polis ve MİT'in iç istihbarat birimlerini kapsayacak, MİT sadece dış istihbarattan sorumlu olacak), Devlet Güvenliği, Asayiş, Trafik, Personel ve İdari-Mali İşler Genel Müdürlüklerini barındırması öngörülmüyordu. Ancak Aralık 1996'da MGK ve Başbakanlık tarafından da kabul gören en son tasarıda, ayrı ayrı çalışan Milli İstihbarat, Polis İstihbarat, Jandarma İstihbarat ve Genelkurmay İstihbarat teşkilatlarının İç İstihbarat Müsteşarlığı adı altında toplanması, ve İç Güvenlik Müsteşarlığı bünyesinde ise, Suç Önleyici Hizmetler, Suçla Mücadele, Trafik, Özel Güvenlik Teşkilatları ve Ceza ve Tevkif Evleri Genel Müdürlüklerinin bulunması öngörüldü. Aradan geçen süre içinde bu konuda bir gelişme sağlanamadı.

Aslında önemli olan şu veya bu isim altında, şu veya bu otoriteye bağlı olmasından ziyade, iç güvenliğin mevcut yapı ile veya yeni bir yapı ile başarılı bir şekilde sağlanabilmesidir ki buna engel olan bazı faktörler var. Bunların başında 'iki başlılık' gelmektedir. O nedenle, Polis-Jandarma ilişkisi yeniden gözden geçirilerek iç güvenlik sadece 'Polis'in sorumluluğuna verilebilir. İki başlılığın yanında, polisin mevcut teşkilat yapısı ve yönetim sistemindeki verimsizlik ve başarısızlığın sebepleri arasında 'merkeziyetçilik' de gelmektedir. Bunun çözümü, ikinci bölümde daha detaylıca ele alınacağı gibi, emniyet hizmetlerinin mümkün mertebe yerinden yönetim sistemi ile yönetilmesinden geçmektedir. Ancak günümüz Türkiye'sinin sosyoekonomik ve politik şartları kısa vadede bu yönde bir değişikliğe gitmeye uygun değildir. Fakat bu olmuyor diye de reorganizasyon için uzun bir süre daha bekleneme-

---

5 A. N. Dündar, "İç Güvenlik Yönetiminde Yeniden Yapılanma", Polis Dergisi, 2 (6), 1996, s. 5-10.



yeceği için, mevcut sisteme işlerlik kazandıracak ve sonuç verecek bir yeniden yapılanma veya düzenlemeye gitmek gerekmektedir.

## 2. POLİS TEŞKİLATINDA YÖNETSEL DEĞİŞİM

Bu bölümde, Emniyet Teşkilatının Türk kamu yönetimi içindeki yeri ve statüsü belirlendikten sonra, polisin yönetilmesinde yerinden yönetim eğilimi ve gerekliliği veya emniyet hizmetlerinin yerinden yönetim sistemi ile sunulup sunulamayacağı konusu incelenecektir. Daha sonra, polis yönetiminde postmodernleşme ve küreselleşme (globalisation) teorileri ışığında, özelleştirme, sivilleşme, demokratikleşme, insan haklarına saygı ve halka karşı sorumluluk gibi evrensel özelliklere sahip kavram ve konular incelenecektir.

### a) Emniyet Teşkilatının Kamu Yönetimindeki Mevcut Yeri ve Özelliği

Emniyet Genel Müdürlüğü, genel idare içinde yer alan fakat kendi özel kanunu ve bağımsız bütçesi olan bir kuruluştur. Emniyet Personeli de tüm devlet memurları gibi 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)'na bağlı, ancak bu kanunda belirtilen 'Emniyet Hizmetleri Sınıfı'nı oluşturmaktadır. Genel idarenin merkez teşkilatında birinci derecede emniyet hizmetini sunmakla görevli birim İçişleri Bakanlığıdır. Diğer bir ifade ile Emniyet teşkilatı İçişleri Bakanlığına bağlıdır. Emniyet Teşkilatı Kanunu'nda bu konu ile ilgili şu hüküm yer almaktadır:

Memleketin umumi emniyet ve asayiş işlerinden İçişleri Bakanlığı mesuldür.

İçişleri Bakanı bu işleri, kendi kanunları dairesinde hareket eden Emniyet Genel Müdürlüğü ile Jandarma Genel Komutanlığı ve icabında diğer bütün zabıta teşkilatı vasıtasıyla ifa ve lüzum halinde Bakanlar Kurulu Kararıyla ordu kuvvetlerinden istifade eder <sup>6</sup>

Ayrıca, 1983 yılında çıkarılan bir Kanun Hükmünde Kararname ile 'iç güvenliği idare etme yetkisi' İçişleri Bakanı'na verilmekte<sup>7</sup> ve Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı, İçişleri Bakanlığının 'bağlı kuruluşları' sayılmaktadır.<sup>8</sup>

Genel idarenin taşra teşkilatında da emniyet teşkilatının yeri aynıdır. İl İdaresi Kanunu'na göre il genel idaresinin başı Validir, İl Emniyet Müdürü de bir İl Şube Başkam olup, tüm teşkilatı ile Vali'nin emrindedir.<sup>9</sup> İlçe idaresinin de başında Kaymakam bulunur ve İlçe Emniyet Müdürü veya Amiri Kaymakam'ın emrindedir.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Emniyet Teşkilatı Kanunu, op.cit, Md. I.

<sup>7</sup> 176 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, Md. 2.

<sup>8</sup> Ibid, Md. 31.

<sup>9</sup> 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, Md. 24.

<sup>10</sup> Ibid, Md.27.

Türk Polis Teşkilatı Yönetim Sisteminin, genel kamu yönetiminde olduğu gibi, Anayasa, kanunlar ve uygulamadan kaynaklanan bazı özellikleri vardır. Bunlar aşağıdaki gibi sıralanabilir: Öncelikle Türk Polis Yönetimi, kuruluş (teşkilat) ve görevleri ile bir bütündür. Üniter devlet anlayışı içinde merkez ve taşra teşkilatları olan ve hiyerarşiye dayanan bir teşkilattır. Polis, teşkilatı, yönetimi ve yöneticisi ile İdari Yargı düzenine tabidir. Merkeziyetçilik ilkesi hakim olan bir yönetimdir. Hem coğrafi hem de örgütsel merkeziyetçilik sözkonusudur. Ancak gittikçe, yerel veya taşra teşkilatlarının yetki ve sorumluluk açısından güçlenmesi ve bölgesel kuruluşların kurulması ile yerinden yönetime doğru bir eğilim gösterdiği söylenebilir. Polis yönetimi de Türk kamu bürokrasisinin bir parçasıdır. Genel çizgileri ile Cumhuriyet öncesi (Osmanlı Yönetimi) sistemin bir devamı niteliğindedir. Çünkü mevcut polis teşkilatı Osmanlı'dan miras kalmıştır. Ayrıca, yapı ve işleyiş bakımından 'gizlilik' ve 'resmi sır' esasına dayanır, 'açıklık' istisnadır. Son olarak, polis personel rejimi 'kariyer', 'liyakat' ve 'siyasi tarafsızlık' ilkelere dayanır.<sup>11</sup>

#### **b) Polisin Yönetim Sisteminde 'Yerinden Yönetim' Eğilimi ve Gerekliliği**

Devletin otoriter ve merkeziyetçi yönetim sistemi, Türk tarihinde geleneksel olarak sürekli var olmasına rağmen, daha çok Tanzimat Dönemi yönetim sisteminin tipik karakteristiklerindendir. Tanzimat'tan sonra Prens Sabahattin ile başlayan yerinden yönetim (Adem-i Merkeziyetçilik) ile ilgili görüşler ve teoriler ortaya çıktıysa da, pek kabul görmedi ve Cumhuriyet'in kurulması ile bile Osmanlı'nın merkeziyetçi yönetim sistemi değişmeyerek aynen muhafaza edildi. Ancak zamanla merkezin idari vesayeti altında dar yetkili yerel yönetimler kuruldu. Genel idare, emniyet teşkilatı da dahil olmak üzere, merkeziyetçi bir yönetim sistemine sahiptir.

Emniyet hizmetinin yerinden yönetim sistemi ile sunulup sunulamayacağını tartışmadan önce, emniyet hizmetini sunmada merkeziyetçiliğin yarar ve sakıncalarını hatırlamakta yarar var. Hem genelde hem de özel olarak emniyet hizmetini sunmada merkezden veya yerinden yönetim sistemlerinin çok sayıda yarar ve sakıncalarından söz etmek mümkün. Türkiye ve Türk Polis yönetimi açısından halen uygulamada geçerli olan merkeziyetçiliğin yararları şöyle sıralanabilir: Merkeziyetçilik, merkezi hükümetin siyasi ve idari yönden güçlenmesini ve yönetimde birlik ve bütünlüğü sağlar. Bu sistem, emniyet hizmetlerinin ülkenin her bölgesine aynı düzeyde yayılmasını ve daha eşit ve tarafsız hizmet sunulmasını sağlar. Çünkü memurlar

11 B. Eryılmaz, Kamu Yönetimi, 3. Baskı, İstanbul, Erkam Matbaacılık, 1997; B.Eryılmaz, "Küreselleşen Dünyada Kent, İnsan ve Yönetim", İzlenim, Haziran 1996; A. H. Aydın, Police Organisation and Legitimacy, Aldershot, Avebury, 1997; A. H. Aydın, "The Future of Policing in Turkey: current and proposed organisational changes in public policing", Police Studies, 19 (4), 1996, ss. 39-56; A. H. Aydın, "Policy Making Structures of the Turkish National Police Organisation", Policing and Society, 6, 1996, ss. 73-86.

mahalli kişi veya güçlerin etkisinde kalmaz. Güvenlik hizmetinin faydası ve önemi ülkenin geneli için geçerli ve bölünemez. Bu da daha çok merkeziyetçi bir yönetim anlayışı ile mümkün olabilir.

Merkeziyetçiliğin sakıncaları olarak da şunlar sayılabilir: Merkeziyetçilik hizmette gecikmeye sebep olabilir ve hizmetlerin mahalli ihtiyaçlara uygun olmaması sonucunu doğurabilir. Merkezden kararların alınması, taşraya bildirilmesi ve uygulamaya konulması gibi birbirini takip eden işlemler zaman ve kaynak israfına sebep olur, bürokrasiyi artırır. Bu sistem, görevlilere fazla inisiyatif tanımaz. Bu, memurun bilgi ve tecrübe açısından zayıflamasına ve isteksiz olmasına yol açar. Ayrıca bu durumda merkezi hükümetin veya idarenin taşradaki rutin ve önemsiz işlerle uğraşması, önemli ve ulusal düzeydeki işlerle ilgilenmesini engeller. Merkezden yönetim, halkın polis ile yakınlaşmasını ve verilen hizmetlere ilgi duyup katılmasını engeller. Daha demokratik olan yerinden yönetim sistemi halkın polis politika ve uygulamalarına katılmasına imkan sağlar.<sup>12</sup> Tamamen sosyo-ekonomik, politik ve coğrafi sebeplerden dolayı yerine göre yararları, yerine göre sakıncaları ağır basar ise de, global olarak yerinden yönetime doğru bir eğilimin gözlemlendiği günümüzde, merkeziyetçiliğin yerinden yönetime göre daha fazla sakıncalı olduğu savunulabilir.

Polis yerinden yönetilebilir mi? Yerinden yönetim savunucuları veya merkezden yönetim karşıtları, genel dış politika ile iç ve dış güvenlik hizmetlerinin yerinden yönetilemeyeceğini, dolayısıyla yerinden yönetim sistemine tamamen geçilse bile bu hizmetlerin merkezden verilmesi gerektiğini savunurlar. Aslında genelde bu hizmetler yerinden yönetim sistemiyle verilemeyecek özellikte değildirlir. Burada dikkate alınması gereken konu, günümüz Türkiye'sinde ve mevcut sosyo-ekonomik ve politik şartlarda emniyet teşkilatı'nın kısa vadede yerinden yönetim sistemine kavuşturulamayacağıdır.

Aynı sebeplerdendir ki diğer hizmetlerin de, köklü bir merkeziyetçilik geleneğine sahip olan Türkiye'de yerelleştirilmesi kısa vadede mümkün değildir. Fakat, uzun vadede, toplumun politik ve sosyal kültürünün geliştiği ve demokrasinin bütün kurum ve kuruluşları ile yerleştiği bir Türkiye'de emniyet hizmeti dahil bütün hizmetlerin yerelleştirilmesi mümkün olabilir.

Yukarıda da belirtildiği gibi, genel olarak kamu yönetimi sisteminde ve özel olarak da polisin teşkilat ve yönetim sisteminde yerinden yönetime doğru bir eğilim olduğu artık bir gerçektir. Teknolojik gelişme ve sosyal devlet anlayışının ortaya çıkardığı merkeziyetçi sistemden dolayı toplumsal dinamizmin kaynağı olan yerel ve sivil inisiyatiflerin ihmal edildiği günümüzde merkezi yönetimden yerel yönetime

<sup>12</sup> N. Tortop, E. İsbir, B. Aykaç, Yönetim Bilimi, Ankara, Yargı Yayınları, 1993; Eryılmaz, Kamu Yönetimi, loc.cit; A. N. Dündar, "Polis Yönetimi", Akademik Bakış, 1, 1995.

doğru bir eğilim olduğunu savunan Eryılmaz,<sup>13</sup> '...siyaset ve yönetimde bireyin, sivil toplumun ve yerel yönetimlerin öne çıkmaya başladığı bir süreç yaşamaktayız' demektedir. Emniyet teşkilatında da, bölgesel kuruluşların gittikçe çoğalması ve İl Emniyet Müdürlerinin gittikçe daha fazla yetki ve sorumluluk almakta olmaları, yerinden yönetime doğru bir gidişin belirtileri olarak düşünülebilir.

Henüz ciddi bir değişiklik söz konusu olmasa da, mevcut katı merkeziyetçi sistemin işlemediği bir çok yetkili tarafından da dile getirilmektedir. Özellikle 1990'dan sonraki tüm hükümet başkanları ve diğer üst düzey yetkililer tarafından kamu yönetiminde hedefin aşırı merkeziyetçi yapının kırılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi olduğu dile getirilerek, Türkiye'nin kalkınmasında en önemli ayak bağlarından birinin tüm yetkilerin Ankara'da toplanması olduğu ve bunun hem kaynak israfına, hem bürokrasinin artmasına, hem de vatandaşlara sunulan hizmetin aksamasına ve azalmasına sebep olduğu savunuldu.

Hükümetlerin programlarında olduğu gibi, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da idarenin yeniden yapılandırılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yer aldığı halde, mevcut yapı bunların gerçekleşmesine engel olmaktadır. Yani mevcut yapının veya sistemin değişmesi yakın zaman içinde gerçekleşmemektedir. Dolayısıyla bu yönde genel veya polis için özel bir sistem değişikliği yapmak kolay olamamaktadır. Aslında polis yönetiminin yerelleştirilmesi görüşü ve eğilimi, aşağıda ele alınacak olan 'postmodern' yönetim sisteminin bir özelliği ve gereğidir.

### c) Polis Yönetiminde Postmodernleşme ve Küreselleşme

Postmodernleşme ve küreselleşme kavramlarını polisin yönetim sistemine uygulamadan önce, bu kavramlar hakkında kısa bir bilgi vermekte yarar var. Son yıllarda tüm dünyada ve Türkiye'de bilim ve sanat alanında, bilim adamları, sanatçılar ve tüm aydınlar arasında en çok tartışılan popüler konulardan biri 'postmodernizm'dir. Popülaritesi, adeta her derde deva gibi sunulan 'modernleşme', ya da 'modern çağ' gibi kavramları reddederek ortaya çıkmasından kaynaklanmaktadır. Yani 'modernizm' veya 'modernlik', ya da 'modern çağın gerekleri' eleştirilmekte ve karşı görüşler ortaya atılarak artık modern çağın aşıldığı, ya da modern teorisinin günümüzde varılan hayat seviyesinin gereklerini karşılayamadığı savunulmaktadır. Kısacası, genelde modernizmi reddeden postmodernistler, 'artık yeni bir çağdayız, ki bu da postmodern çağdır' demektedirler; fakat yine de yeni bir 'çağ'a girildiğini kabul etmeyip, aslında gelinen safhanın 'yüksek modernizm' yani modernizmin ileri bir safhası olduğunu ve 'postmodernizm'in bir 'safsata' olduğunu savunanlar da yok değil.<sup>14</sup>

13 Eryılmaz, "Küreselleşen Dünyada Kent, İnsan ve Yönetim", loc.cit.

14 S. Best, & D. Kellner, Postmodern Theory, London, Macmillan, 1991, s. 38.

Uysal-Sezer'in, Drucker'e atfen belirttiği gibi, postmodernizm, modernizmle ilgili inanç ve özelliklerin geride bırakılması anlamındadır. Başka bir deyişle, postmodernizm bir 'karşı-modernlik' olarak kendisini sunar.<sup>15</sup> Reed'e göre ise, postmodernizm 'çağdaş kültürel, sosyal ve siyasi şartlardaki değişim çizgisini ele alan bir anlayış ve anlatım tarzıdır'.<sup>16</sup> Modernizm geleneksellikten kurtularak yeni biçimler ortaya çıkarmayı üstlenmişken, postmodernizm geleneği koruyup, onun sunduğu biçimler içinde dönüşümler yapmakta ve gedikler açma yolunu benimsemekte, yani geleneği bir bakıma devralmaktadır diyen Ergun, postmodern bilincine şöyle örnek verir:

Ciddiyetle ve kurallara uyularak hazırlanmış bir programı uzun süre izlemek yerine çeşitli televizyon kanallarında kısa sürelerle dolaşmak ya da internette sörf yapmak da giderek hepimizin benimsemeye başladığı postmodern bilincin başka örnekleridir.<sup>17</sup>

Modernizm ile postmodernizm kısaca şöyle karşılaştırılır: Postmodernizm bütünselliğin karşısına atomların bölünmesini, bütünün karşısına parçayı, merkezciiliğin karşısına yerinden yönetimi, bir potada eritmenin karşısına salatayı, birleştirme itici gücünün karşısına aşırı çoğulculuğu ve evrenselliğin karşısına göreliliği çıkarır.<sup>18</sup>

Türkiye'de ikinci cumhuriyet tartışmasını postmodernizmle ilişkilendiren Uysal-Sezer, '...aydınlanmanın modernleşme sürecinde gerçekleştirdiği misyon, devletin küçülmesi politikalarının geçerli olduğu bu dönemde postmodernizm tarafından üstlenilmiş görülmektedir' diyerek, postmodernizmin modern toplumun rahatsız edici yönlerini eleştiren yeni bir dünyanın çerçevesini çizdiğini ve temel karakterinin, modernleşmenin bilimsel doğrularını reddetmesinden dolayı sanayileşme sonrası bir 'hızlı toplum' önermesi olduğunu ifade eder.<sup>19</sup>

Ergun'un belirttiği gibi, postmodernizm evrenselliğe karşıdır, kurallar yıkılmalıdır, dolayısıyla anayasal kurumlar, yani ulusal devlet de dahil kamu yönetimi yıkılmalıdır. Önemli olan büyük toplum değil, onu oluşturan küçük topluluklardır. Bu, postmodernizmin toplumda, dinde ve dilde farklılaşmayı savunmak anlamına gelmektedir. Ancak postmodernizm bu durumda yönetim olayının nasıl gerçekleşeceği konusunu açıklayamamaktadır. Bürokrasi yerine görev örgütlenmelerini ya da geçi-

15 B. Uysal-Sezer, "Modernizm ve İkinci Cumhuriyet", *Amme İdaresi Dergisi*, 26 (1), 1993, s.28.

16 M. I. Reed, *The Sociology of Organisations*, London, Harvester, 1992, s. 293.

17 T. Ergun, "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, 30 (4), 1997, s. 4.

18 C. Fox & H. T. Miller, *Postmodern Public Administration: Towards Discourse*, Thousand Oaks, C.: Sage, s. 45; Ergun, loc.cit.

19 Uysal-Sezer, op.cit, ss. 33-4.

ci örgütlenmeleri tercih etmektedir. Kısacası, postmodernizmin her alanda olduğu gibi yönetim anlayışına da katkıda bulunacağı söylenebilir, ancak, toplumda ayrımcılık ve ulusal birliğin tehlikeye girmesi gibi sonuçlar doğurabilir.<sup>20</sup>

Aslında, tüm bu 'postmodern toplum' ya da 'postmodernizm' arayışları 'modern' teorinin günümüz toplumunun ihtiyaçlarına cevap verememesinin bir ifadesidir. Bir-buçuk asırdır hür teşebbüs, çoğulculuk, hukukun üstünlüğü gibi olgular modernliğin ölçüsü sayıldı, fakat dünyada bu gelişmelerin hepsinin bir araya geldiği bir yere rastlanmadı. Ayrıca, modernizm Batılı olmayan toplumların demokrasilerini ve demokratik örgüt ve yönetimlerini geliştirmek ve sosyo-ekonomik ve siyasi hayat düzeyini yükseltmekten ziyade, onları Batı kültür ve ekonomisine bağımlı kılmak için üretilen bir politika görünümünden çıkamadı. İşte postmodern teori, modern toplumun mutlaka demokratik toplum olmadığını savunarak onu reddeder. Dolayısıyla, yukarıda işaret edildiği gibi postmodernizmin bazı sakıncalarına rağmen, bir yarar olarak postmodernizm, Batılı olmayan ülkelerin kendi demokrasilerini ve demokrasilerinin teminatı olan örgüt ve yönetimlerini kurmalarını sağlar.

Postmodern teoriyi polis teşkilatı ve yönetim sistemi ile ilişkilendirmek, ya da postmodern polis teşkilatı ve yönetimini anlatmak için evvela 'modern' teşkilat teorisinin temel özelliklerini de belirtmekte fayda var. Modern teşkilat (organizasyon) ve yönetim teorisi bir teşkilatta sistematiği olmayı, disiplini, merkeziyetçiliği ve katı bürokrasiyi ön plana çıkarır. Bürokrasinin iki temel özelliği de 'hiyerarşi' ve 'işbölümü'dür.<sup>21</sup> Postmodern teşkilat ve yönetim teorisi ise yerinden yönetim (decentralisation) ile bunun gereklerinden olan yönetimde 'esneklik' ve 'şeffaflık' ilkelerine dayanır.

Polis teşkilatı düşünüldüğünde, katı merkeziyetçi bir yönetim sistemine sahip, devletin tekelinde ve hiyerarşik kontrolünde (yani özelleştirmeye veya özel güvenlik sistemine ve sivilleşmeye izin vermeyen) bir polis teşkilatının modern teşkilat teorisine uygun olduğu söylenebilir. Postmodern polis teşkilatı daha esnek ve şeffaf ve fazla rutin ve asli polis görevlerinden sayılmayan işleri diğer (kamu ya da özel) kişi veya kurumlara devreden bir teşkilattır.<sup>22</sup> Yerinden yönetilen ve katı bürokratik mekanizmaların dışına çıkmış olan bir polis teşkilatında halkla ilişkiler de daha iyi düzeyde olabilir, güvenlik politikalarının belirlenmesinde toplum bireylerinin görüşü alınabilir, halkın katılımı sağlanabilir ve konsensüs (uzlaşma) temeline dayalı 'meşru' bir yönetim şekli geliştirilebilir.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Ergun, op.cit, s. 14.

<sup>21</sup> M. Weber, *Economy and Society*, New York, Bedminster Press, 1968, s. 37.

<sup>22</sup> R. Reiner, "Policing a Postmodern Society", *Modern Law Review*, 55 (6), 1992, s.771.

<sup>23</sup> A. H. Aydın, "Güvenlik Politika ve Uygulamalarının Meşruiyeti: uzlaşma veya zor kullanma durumu", *Amme İdaresi Dergisi*, 29 (4), 1996, ss. 65-72.

Artık postmodern çağda olduğumuz veya bu çağa adım atmak üzere olduğumuz kabul edilirse, farkında olunsu da olunmasa da Türk Polis teşkilatının çağın gereklerine cevap verebilmek amacıyla bu yönde bir değişim içinde olduğu söylenebilir. Örneğin, yerinden yönetim ya da taşra teşkilatlarına daha fazla yetki devrederek katı merkeziyetçiliği kırıp yönetimde esnekliğin sağlanması, şeffaflık, demokratikleşme, insan hakları ile ilgili uygulamaların iyileştirilmesine yönelik faaliyetler ve özel güvenlik kuruluşlarının yasallaşması ve yaygınlaşması gibi postmodernist özellikler taşıyan konular akademik olarak tartışılmakta ve hatta uygulamaya konulmaktadır.

Gün geçtikçe değişen sosyo-ekonomik ve politik şartlara cevap vermek, bu değişimler karşısında etkisiz kalan yönetimi güçlendirmek, güvenlik sistemini daha çok demokratikleştirmek ve dolayısıyla polis-halk ilişkilerini geliştirerek güvenlik hizmetini sunma sürecine halkın katılımını sağlamak gibi amaçlarla Türkiye'de polis teşkilatının yerinden yönetilmesi gerektiği görüşü giderek kuvvet kazanmaktadır. Bu değişim, halen taşra teşkilatına daha fazla yetki ve sorumluluk vermek şeklinde kendini göstermekte ve polis teşkilatı katı merkeziyetçilikten yavaş yavaş uzaklaşarak postmodern özellik olan 'esneklik' ilkesini yerinden yönetim sistemi ile yakalamak anlamına gelmektedir.

Kısacası, postmodern çağda daha şeffaf ve esnek bir şekilde, mümkün mertebe yerinden yönetilen ya da mahalli teşkilatlarına daha geniş yetkiler veren, ama tam merkeziyetçi ve katı bürokratik olmasa da, düzenli ve disiplinli bir polis teşkilatının varlığı kaçınılmazdır. Sistemsiz ya da düzensiz bir anarşi toplumu istenemeyeceğine göre, toplumun düzenini ve güvenliğini sağlayacak bir mekanizmaya ihtiyaç vardır. Fakat henüz demokratikleşme, insan haklarına saygılı olma, halkla her konuda uzlaşma içinde çalışma, güvenlik politikalarını belirleme sürecine halkın katılımını sağlama gibi 'modern' çağın gerekleri konusunda sorunları olan Türk Polis Teşkilatının nasıl 'postmodern'leşeceği konusunun tartışılmalı olduğu da bir gerçek.

Polisin teşkilatlanmasında ve yönetilmesinde 'küreselleşme' (globalisation) konusu da 'postmodernleşme' gibi çok yeni, fakat gündemden düşmeyen bir konudur. Günümüzde adeta bir 'köy' haline gelen dünyada toplumlar gittikçe birbirlerine daha çok muhtaç duruma gelmekte ve hemen her konuda birlikte hareket etmek zorunluluğunu hissetmektedirler. Bu genel eğilim kapsamında, öncelikle bir bölgede veya kıtada bulunan ülkeler, daha sonra da tüm dünya devletlerinin polis teşkilatları da birlikte hareket etmek ve suç ve suçlulukla mücadelede benzer veya aynı politikaları izlemek ihtiyacını hissetmektedirler. Çünkü artık suç ve suçlu hareketliliği ve çeşitliliği uluslararası veya küresel boyutlarda düşünmeyi ve mücadele etmeyi gerektirmektedir. Bu amaçla, Interpol ve Europol gibi uluslararası kuruluşların sağladığı uygulamaya yönelik polis işbirliğinin yanısıra, yabancı ülkelerin polis teşkilatları ile Türk Polisi arasında bilgi ve tecrübe alışverişinin tesis edilmesi ve geliştirilmesi de gerekmektedir.

Güvenlik hizmetlerinin sunulmasında küresel olarak görülen iki gelişme de 'özelleştirme' ve 'sivilleşme'dir. Bu iki gelişme veya değişim 'postmodern' olarak nitelendirilebilir. Çünkü bunlar, modern çağın bilinen bürokratik ve katı hiyerarşik polis sisteminin esnetilmesi anlamına gelmektedir. Özelleştirme ve sivilleşme aynı zamanda polis-halk işbirliğini güçlendiren, güvenlik hizmetlerinde halkın yardımı ve katılımının gerçekleşmesine izin veren gelişmelerdir.

Güvenliğin özelleştirilmesi veya güvenlik hizmetlerinin özel kuruluşlar tarafından sunulması düşüncesi, kamu güvenlik hizmetlerine işlerlik, etkinlik ve verimlilik kazandırmak ve hem personel ve hem de mali açıdan tasarruf sağlamak amacına yöneliktir. Ayrıca özel güvenlik, emniyet hizmetlerinin sunulması ve yönetilmesinde anlayış değişikliğinin bir sonucudur.<sup>24</sup> Bu anlayış değişikliği modern yönetim düşüncesinden postmodern düşünceye doğru bir değişiklik olarak nitelendirilebilir.

Özelleştirme gibi sivilleşme de global olarak poliste ihtiyaç duyulan bir değişim haline gelmiştir. Türkiye'de de bu gelişme gözlenmektedir. Türk polis teşkilatına son yıllarda binler ile ifade edilen sivil personel alınmaktadır. Alınma gibi ayrılma olayının da yoğun olarak yaşanmasına rağmen halen sivil personelin oranı %5 civarındadır.<sup>25</sup> Aslında büro işleri, sürücülük, sosyal ve teknik hizmetlerde istihdam edilmek üzere, daha fazla sivil personel alınabilir.

### 3. POLİS TEŞKİLATINDA FONKSİYONEL DEĞİŞİM

Bu bölümde, öncelikle, günümüzde ortaya çıkan ve yeni yüzyılda çıkacak olan yeni ve değişik suç ve suçlu trafiği karşısında Türk Polisinin nasıl mücadele edeceği ve etmesi gerektiği ve asayiş sağlama, terör ve organize suçlarla mücadele ve toplumsal olaylara müdahale gibi konularda demokratikleşme ve insan hakları gibi evrensel değerlerin korunması ve gelişmesi amacıyla neler yapıldığı, yapılacağı ve yapılması gerektiği belirtilerek, bu konuda Avrupa Birliği üyelik sürecinin etkisinin ne olabileceği konusu üzerinde durulacak. Daha sonra polisin fonksiyonel olarak gelişmesi ve değişmesi çerçevesinde polisin görevini yapmasında ve yetkilerini kullanmasında meşruiyet ve halka karşı sorumluluk gibi kavramların anlam ve önemi incelenecektir.

#### a) Demokratikleşme ve İnsan Hakları Konusunda Gelişme

Öteden beri Türkiye'nin demokratik ülkelerde ve değişik platformlarda gündeme gelmesinin başlıca sebebi terör problemi ve bununla ilgili politikalar ve uygulamalar olmuştur. Bu da doğal olarak demokratikleşme ve insan hakları kavramlarını gündeme getirmektedir. Türk Demokrasi Vakfı'nın görüşüne göre:

<sup>24</sup> Yılmaz, op.cit, s. 167.

<sup>25</sup> Ibid,s. 159.



Türkiye'nin insan hakları uygulamaları, yurt içinde ve yurt dışında yoğun bir tartışma konusudur. Türkiye insan hakları uygulamalarını Batı standartlarına ulaştırma konusunda içten bir çaba göstermiş olmakla beraber, bu konuda hala bazı eksikliklerinin olduğu, hemen hemen tüm siyasi partilerimizce ve belli başlı sivil toplum kuruluşlarımızca kabul edilen bir gerçektir. Günümüzde bu eksikliklerin giderilmesini geciktiren ve güçleştiren en önemli engel, Türkiye'nin on yıldan beri yaşamakta olduğu, hiç bir çağdaş Batı ülkesinin karşılaşmadığı ölçekteki yaygın şiddet ve terör olaylarıdır<sup>26</sup>

Burada dikkati çeken nokta, insan hakları konusunda iyileştirmeye terörün engel teşkil ettiği ki genellikle bu konuda gelen eleştiriler de terörle mücadele ile ilgili uygulamalara yöneliktir. Yani terörle mücadelede belki zaman zaman demokratik olmayan yöntemlere başvurulabilir ama unutulmamalıdır ki demokrasinin yerleşmesi ve insan haklarının korunması için terörün yok edilmesi gerekmektedir. Kaldı ki, terör veya teröristler de sadece devletin çıkarlarını değil, aynı zamanda toplumun veya kişilerin haklarını da ihlal etmektedir. Dolayısıyla terörle mücadele bir yerde demokrasinin ve kişilerin demokratik ve insan haklarının korunması anlamına gelmektedir. Çünkü Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi dahil hiç bir yerde kimseye hürriyetleri yoketme hürriyeti tanınmamıştır ve tanınmaz. Neyin nasıl yapılması gerektiği konusunda yine Türk Demokrasi Vakfı isabetli bir görüş dile getirir:

Terör örgütlerinin hedeflerinden birisi, devleti sert önlemler almaya zorlamaktır. Devlet sertleştikçe demokrasiden uzaklaşacak, yurttaşlarına sağladığı hakları yavaş yavaş rafa kaldıracaktır. Bu da terör örgütlerinin işine yarayacaktır. Demokratik ülkeler terör örgütlerinin bu tuzağına düşmedikleri oranda ve diğer komşu ve dost demokratik ülkelerin desteklerini aldıkları ölçüde hem demokratik kalabilirler ve hem de terörle mücadele edebilirler<sup>27</sup>

Bu ifade Türkiye'nin terörle mücadele politikasının demokratik kurallar dahilinde olduğu anlamına gelmektedir. Önemli olan da genel politikaları belirleyen mantık ve düşüncedir. Yoksa pratikte bir takım istenmeyen genel ya da kişisel yanlışlıklar sonucu anti-demokratik uygulamalar olabilir. Ancak elbette ki arzu edilen bunların da olmamasıdır.

Gümrük Birliği (GB) üyeliğinin ve Avrupa Birliği (AB) tam üyelik sürecinin poliste demokratikleşme ve insan hakları konusunda olumlu bir gelişme ve değişmeye etkisi olduğu ve olacağı savunulabilir.<sup>28</sup> GB genel olarak 'ekonomik' bir olay ol-

<sup>26</sup> Türk Demokrasi Vakfı, Demokrasi, İnsan Hakları ve Terör Ölçüsünde Türkiye, Ankara, 1995, s. 1.

<sup>27</sup> Ibid, s. 29.

<sup>28</sup> Aydın, "Gümrük Birliğinin Türk Güvenlik Sistemine Etkisi", Polis Dergisi, 2 (5), 1996, ss. 11-13.

duğu halde, Türkiye açısından 'sosyal' ve 'siyasi' boyutları da olan bir olaydır. Hatta işin bu yönü daha fazla önem arzetmektedir. Çünkü, aslında Türkiye tarım, gıda, tekstil, turizm, otomotiv ve beyaz eşya gibi pek çok önemli ekonomik sektörde GB'ne hazır olduğu halde, Avrupalıların GB ve dolayısıyla da AB üyeliği için sürekli ileri süregeldikleri konuların başında güvenlik sistemini ve polisi ilgilendiren konular geliyor. Bu sosyal ve siyasi konular kısaca insan hakları, demokratik haklar, düşünce özgürlüğü, faili meçhul cinayetler, toplumsal olaylarda polisin tutumu, terörle mücadelede devletin politikası gibi konulardaki olumsuzluklardır.

GB'nin güvenlik sistemimizi ve polis teşkilatını genel olarak olumlu yönde etkileyeceği, dolayısıyla olumlu bir değişime katkıda bulunacağı söylenebilir. Çünkü, üyelik başvurusundan beri Avrupa sürekli Türk güvenlik sisteminin daha demokratik hale gelmesini ve insan hakları konusunda Türkiye'nin daha hassas olmasını dile getirdi ve Türkiye de GB ve nihai olarak da AB'ne girmenin şartlarını yerine getirmek için güvenlik sistemini ve polis teşkilatını Avrupa standartlarına çıkarmak için birtakım değişiklikler yaptı ve daha fazlası için de sürekli çaba sarfetmektedir. Bu gelişmeler güvenlik sistemimizin giderek daha demokratik hale gelmesine ve Türk Polisinin Avrupalı meslektaşlarının seviyesine, hatta onlardan daha iyi bir konuma gelmesine yardımcı olacaktır.

Bu amaçla Avrupa'nın Türkiye'den istediği şeyler insan hakları ihlallerinin önlenmesi, düşünce özgürlüğünün sağlanması, polis teşkilat yapısının geliştirilmesi ve modernleştirilmesi, polis taktik ve tekniklerinin demokratikleştirilmesi, güvenlik politikalarının batılı standartlarda olması gibi konulardır. Gerçekten bu konular 1963 yılından beri AB yolunu tıkayageldi ve Türkiye'yi lam üyelik için en uzun bekleyen ve en az şansa sahip ülke konumunda bıraktı. Fakat tüm bu olumsuzluklara rağmen halen güvenlik sistemimizin demokratikleşmesi için akademik tartışmalar var ve bazı somut adımlar da atılıp, bazı kanuni düzenlemeler yapıldı.

GB üyeliğinin Türkiye'nin bu konuda daha ciddi adımlar atmasını sağlayacağı savunulabilir. Çünkü tüm bu gelişmelere rağmen, Avrupa artık GB üyesi olan bir Türkiye ile daha fazla ilgilenecektir ve artık 'Avrupalı' olan Türkiye'nin bazı standartları yakalamasını isteyecektir. Zaten GB üyeliği kabul edilince Türkiye'nin insan hakları, polisin tutumu ve adalet sistemindeki aksamalar gibi konulardaki suçlamaları bertaraf edici sonuçlar elde etmesi ön şart olarak ileri sürülmüştü. Dolayısıyla Avrupa, GB üyesi olan Türkiye'yi insan hakları ve güvenlik ile ilgili diğer konularda daha iyi bir standart yakalamaya zorlayacak, Türkiye de AB tam üyeliği yolunu tamamen açabilmek için güvenlik sistemini geliştirecektir. Zaten bu konularda tam tatmin edici bir seviyeye gelmediği taktirde AB tam üyeliğinin yakın zamanda gerçekleşmesi mümkün olmayacaktır. Fakat Avrupa standartlarını yakalayacağız diye Devletin temel politikalarından taviz verilmesi söz konusu olmamalıdır. Dolayısıyla

Avrupa'nın güvenlik konusunda dayatacağı her hangi bir değişiklik teklifinin iyi bir değerlendirmeye tabi tutulmadan kabul edilmemesi gerekir. İngiliz gazeteci I. Sloan'ın dediği gibi, eğer Türkiye AB üyesi olursa, bu olay Türkiye'deki sosyal ve siyasi sorunların sona ermesine katkıda bulunacaktır. Çünkü Avrupa her bakımdan Türkiye'ye yardım edecek. Ekonomik ve siyasi olarak güçlenen ve gelişen bir Türkiye başta terör olmak üzere tüm siyasi sorunları daha kolay ve insan haklarını ihlal etmeden çözümlenebilecektir.<sup>29</sup>

Son olarak bir gerçeği ve başlı başına bir araştırma konusu olabilecek bir hususu vurgulamak gerekir. Aslında Avrupa'nın bir çok devletinde de insan hakları büyük ölçüde ihlal edilmektedir. Örneğin İngiltere, Fransa ve Almanya gibi Avrupa'nın en büyük ülkelerinde azınlık gruplar sürekli bu tür ihlallerden şikayet eder.<sup>30</sup> Fakat bu tür konularda sürekli suçlanan Türkiye bunu hiç bir platformda gündeme getirmemekte ya da getirememektedir. Güçlenen, sorunlarını çözümlleyen bir GB ve hatta AB üyesi olan Türkiye bu alanda Avrupalı ortaklarından daha iyi bir düzeye gelebilir ve hatta onlara yardım edebilir.

#### **b) Polisin Görev ve Yetkilerinin Meşruiyeti ve Halka Karşı Sorumluluk**

Polisin tüm görev ve yetkilerinin yasal çerçevesi tartışılabilir, fakat en çok tartışılan yetkisi 'zor kullanma' yetkisidir. Uygulamada pek bilinmemesine ve farklı konular tartışılıyor gibi görünmesine rağmen, tartışma konusu aslında polisin zor kullanma yetkisinin uygulanmasında 'meşruiyet' ve 'halka karşı sorumluluk' kavramları etrafında yoğunlaşmaktadır. Zor kullanmayı gerektiren hallerin ve şartların varlığından ve belirli kurallara da uyulmasından sonra, polisin zor kullanma yöntemi veya taktik ve tekniklerinin toplum tarafından benimsenen uzlaşmacı bir şekilde mi? yoksa halkın tepkisi ne olursa olsun baskı ve zora dayanan bir şekilde mi? olması gerektiği, kısacası zor kullanmanın meşruiyeti konusu önem arz etmektedir.

'Meşruiyet' denilince, görev yapma veya yetki kullanmanın sadece hukuka ve kanunlara uygun bir şekilde olması anlaşılmamalıdır. Aynı zamanda görevin yapılış şekli ile yetkinin kullanma yöntemi üzerinde polis ile halk arasında bir konsensüs (uzlaşma) de sağlanmış olmalıdır. Konsensüs, çoğunluğun onayı ile gerçekleşir. Polisin yaptığını ya da yapacağını halkın çoğunluğu onaylıyorsa konsensüs yani uzlaşma sağlanmıştır ve yapılan iş meşrudur. Tabii ki bu onaylama da özgürce ve baskı altında kalınmadan yapılmış ya da gösterilmiş olmalıdır. Weber'e göre bu onaylama 'inanarak' yapılmalıdır.<sup>31</sup> İnanarak onaylama da sözkonusu uygulamanın kişi veya toplumun politik ve sosyolojik kültürüne aykırı olmaması halinde gerçekleşebilir.

<sup>29</sup> I. Sloan, "Leaving Turkey Out in the Cold", The European, 29 Aralık 1994 - 4 Ocak 1995.

<sup>30</sup> A. H. Aydın, "AB Ülkelerinde Irkçılık ve Polis: İnsan Hakları Açısından İngiltere ile Türkiye'nin Karşılaştırılması", Yeni Türkiye, Yıl.4, Sayı.22, 1998, ss. 1437-1445.

<sup>31</sup> Weber, op.cit. s. 217.

Yani meşruiyetin bir ölçüsü de 'zor kullanma' dahil her türlü uygulamanın, o uygulamaya maruz kalan kişi veya kitlenin kültürüyle uyuşup uyuşmadığıdır.

Polisin kendi yetkilerini ve bunların yasal sınırlarını bilmesi, halkın onaylamayacağı uygulamalarda bulunmaktan uzak durmasını sağlar. Böyle olunca da, polis ile halk arasında bir uzlaşma ya da konsensüs sağlanmış olur, polis zor kullanmak mecburiyetinde kalmaz veya kullansa bile meşru çizgilerde kalmış olur. Polis halkın mutluluğu için çalıştığına göre, halkın polis karar ve uygulamalarına katılması ve taraftar olması gerekir. Tabii ki halkın katılımı, onayı, benimseyişi gibi durumlar, daha çok polisin uzun vadeli plan ve politikaları için geçerlidir. Kısa ya da günlük kararlara halkın katılımının sağlanması güçtür. Günlük kararlar daha çok mevcut hukuki düzenlemelere ve takdir yetkisine dayanır.

Polisin görev ve yetkilerinin uygulamasını meşru kılan en büyük kriter polisin halka karşı sorumlu olma derecesidir. İşte soru da polisin halka hesap verme durumunun olup olmadığıdır. Mevcut teşkilatlanma ve yönetim sisteminde, polis yasalara ve dahili hiyerarşi ve disiplin amirlerine karşı sorumludur ve resmen hizmet vermekle yükümlü oldukları halka karşı sorumlu değildir. Bu biraz da merkeziyetçi yönetim sisteminin gereğidir. Esasında halka karşı sorumluluğun olması için, halkın polisin göreve gelmesinde ve göreve geldikten sonra da denetlenmesinde resmen bir rolünün olması gerekir. Bu mekanizma ancak polisin 'yerinden yönetim' sistemine sahip olması halinde sözkonusu olabilir.

Amerika ve İngiltere gibi, birbirlerinden biraz farklı şekillerde de olsa, yerinden yönetilen polis sistemine sahip ülkelerde halk doğrudan veya dolaylı olarak kendi polisini (en azından yönetici veya üst kademe amirlerini) seçer veya seçtiği kişiler tarafından seçtirir. Seçimden sonra polisi denetleme yetkisine sahip olan da yine en büyük yaptırımını seçimlerde uygulayan halk veya halkın temsilcilerinden oluşan bir gruptur. Durum böyle olunca polis, mevcut hukuk ve disiplin sisteminin yanı sıra, doğrudan halka karşı da sorumludur ve her an ona hesap vermek durumundadır.

Buna göre, tam merkeziyetçi bir yönetim sistemine sahip olan Türk Polisinin resmen halka karşı hesap verme durumu veya kendisini halka karşı sorumlu hissetme durumu sözkonusu değil. Ancak uygulamada pek olmazsa da, dolaylı olarak polisin halka en iyi hizmeti sunma gayreti göstermesi, halkın mutluluğu için çalışması ve bunu içten, bilinçli olarak ve halkın beklentilerini de dikkate alarak yapması bir yerde sorumluluk duygusu olarak anlaşılabilir. Başarılı olamama veya bir skandala karışma neticesinde bir görevlinin istifa etmesi veya görevden uzaklaştırılması da bir anlamda hizmet sunulan topluma karşı sorumluluğun bir tezahürüdür. Fakat bunlar, resmen ve yasal olarak kural altına alınmış değil, uygulamada değişen şartlar karşısında başvurmak zorunda kalınan davranışlardır.

## SONUÇ

Türk polisi daha verimli ve etkin sonuç için teşkilat yapısı ve yönetim sisteminde sürekli değişiklikler yaparak çağa ayak uydurmak için uğraşmakta ve demokrasi ve insan haklarına saygılı olarak hareket etmeye çalışmaktadır. Ancak postmodern çağı yaşayacak olan 21. yüzyıl dünyası ve Türkiye'si bu konularda daha fazla ilerleme gerektirecektir. Bu süreçte, halen varolan birtakım eksiklik ve olumsuzluklara rağmen, Gümrük Birliğine girmiş olma ve Avrupa Birliği tam üyeliği sürecinde ilerleme kaydetmiş olmanın da etkisiyle, polis teşkilatı ve yönetim sisteminde en azından Avrupa standartları getirilmeye çalışılmakta, yetki ve sorumluluk mekanizması esnetilerek taşra teşkilatı güçlendirilmekte, demokratikleşme konusunda en azından akademik tartışmalar yapılmakta ve birtakım yasal düzenlemeler gerçekleştirilmektedir. Fakat yeni yüzyılın başından itibaren polisin, postmodern yönetim anlayışının bir özelliği olan 'esneklik' ilkesine daha fazla sahip olması gerekecektir. Bunun için, kısa dönem içinde mümkün gibi görünme de, teşkilat yapısı ve yönetim sisteminde aşırı merkeziyetçilikten uzaklaşıp yerinden yönetim sistemine geçiş gibi köklü bir değişime ihtiyaç vardır.

Merkeziyetçilik, artık 'küresel' (global) bir olgu değil ve ayrıca 'postmodernleşme'ye de aykırı. Küreselleşme düşüncesiyle gittikçe bir köy haline gelen dünyada merkeziyetçilik ve devletçilik gibi sistemler artık terkediliyor ve yerinden yönetim, demokratikleşme ve esneklik gibi postmodern ilkeler yerleşiyor. Türk Polisini hâlâ aşırı merkeziyetçi bir sistemle yönetmekte ısrar etmek yerkürede yalnız kalma ve içe dönük yaşama sonucunu doğurur. Hemen hemen tüm yerel yönetim savunucuları kamu yönetiminin yerelleşmesi gerektiğini belirtirken, iç ve dış güvenlik hizmetlerinin bunun dışında kalması gerektiğini, yani bu hizmetlerin yine merkeziyetçi bir anlayışla sunulması gerektiğini savunurlar, ancak dış politika ve dış güvenlik olmasa da iç güvenlik hizmeti mahalli (local) düzeyde sunulabilir. Ama Türkiye gerçeğinde kısa vadede böyle bir sistemin yerleşmesi mümkün görülmemektedir. Belki uzun vadede, toplumun politik ve sosyal kültürünün geliştiği ve demokrasinin bütün kurum ve kuruluşları ile yerleştiği bir Türkiye'de emniyet hizmeti dahil bütün hizmetlerin yerelleştirilmesi mümkün olabilir.

Son yıllarda hükümet programlarında sürekli yer aldığı gibi 7. Kalkınma Planında da kamu yönetimi sisteminin reorganizasyonu ve yerel yönetimlerin ve yöneticilerin güçlendirilmesi konusu yer aldığı halde, mevcut sistem bunların gerçekleşmesine engel olmakta ve dolayısı ile mevcut merkeziyetçi sistemin değişmesi gerekmektedir. Fakat 1982 Anayasası ile yerel yönetim geleneğinin yerleşemeyeceği bir gerçek. Bu da Anayasa değişikliğinin gerekliliği anlamına gelmektedir.

Güvenlik hizmetlerinin sunulmasında küresel olarak görülen ve postmodern olarak nitelendirilebilen diğer iki gelişme de 'özelleştirme' ve 'sivilleşme'dir. Bunlar,

modern çağın bilinen bürokratik ve katı hiyerarşik polis sisteminin esnetilmesi anlamına gelmektedir. Özelleştirme ve sivilleşme aynı zamanda polis-halk işbirliğini güçlendiren, güvenlik hizmetlerinde halkın yardımı ve katılımının gerçekleşmesine izin veren gelişmelerdir. Dolayısıyla güvenlik hizmetlerinin özelleştirilmesi ve sivilleşmesine de hız verilmelidir.

Son olarak, 21. yüzyıl polisi, meşruiyet (legitimacy) ve rasyonellik (rationality) kavramlarını yönetsel ve fonksiyonel değişim çerçevesinde pratiğe dökülmelidir. Diğer bir ifade ile polis, meşru ve rasyonel bir şekilde yönetilmeli ve istihdam edilmelidir. Yalnız rasyonellik 'modernizm'in bir özelliği olan 'etkinlik' amacıyla değil, 'postmodernizm'in bir özelliği olan 'verimlilik' amacıyla kullanılmalıdır.

## SİVİL TOPLUM-DEVLET İLİŞKİLERİNDE BASKI GRUPLARININ ROLÜ VE TÜRKİYE

**Yrd. Doç. Dr. Haluk ALKAN\***  
**Dr. Şerif ÖNER\*\***

### GİRİŞ

Siyasal otoriteler karşısında toplumun bir güç olarak yerini alabilmesi ve iktidar erkini etkileyebilmesinin en işlevsel aracı, hiç şüphesiz, kamu otoritesinden özerk olarak çıkar ve tutumların örgütlenebilmesidir. Siyasal otoritelere talepleri doğrultusunda yönelme eylemi ve bu eylemin niteliği bir ülkenin siyasal kültürü, siyasal davranış eğilimleri, siyasal meşruiyet algılaması ve tarihsel kurumsallaşma geleneği ile yakından ilgili bir olgudur. Tocqueville, “Amerika’da Demokrasi” adlı eserinde örgütlü toplumun demokrasideki yerini ve özgürlüklerin korunmasındaki önemini vurgulamıştır. Aynı gerçeği farklı bir açıdan Durkheim de görmüş, ancak onun çözümü kamu otoritesinin denetimi altında çıkarların ve taleplerin ulusal korporasyonlar eliyle temsil edilmesi olmuştur.<sup>1</sup> Baskı gruplarını kriter alarak yapılacak herhangi bir siyasal sistem analizi; gerçekte o siyasal sistemin sosyo-ekonomik yapısı ile birey ve devlet arasındaki ilişkilerin genel seyrini açıklar. Özellikle ülkemizde, son yıllarda bu terim (Baskı Grupları) çeşitli şekillerde gündeme gelmekte ve çoğu kez kapsadığı anlamdan farklı biçimlerde kullanılabilmektedir. Bu nedenle günümüz Türkiye’inde sivil toplum-devlet etkileşimlerinde anahtar bir kavram olan baskı gruplarına ilişkin işlevsel bir analiz çerçevesinin oluşturulması büyük önem taşımaktadır. Baskı Grupları kavramı genellikle olumsuz bir anlam taşımakta ve siyasal otoriteler üzerinde kararları etkilemek yönünde bir çaba harcamaktan daha çok, siyasal merkezi yönlendiren, bu konuda yönlendirdiklerinden daha güçlü olan kamusal ve özel organizasyonları ifade etmekte kullanılmaktadır. Örneğin, gerçek anlamda birer baskı grubu örgütlenmesi olan sendikalar bu kavramın kendileri için kullanılmasına sıcak bakmazlar ve onlar daha çok büyük işadamı gruplarını bu çerçeve içinde değerlendirmeyi tercih ederler.

---

\*KSÜ. İİBF. Kamu Yönetimi Bölümü, Öğretim Üyesi.

\*\*DEU. İİBF. Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlisi.

1 Steven Lukes, Emile Durkheim, His Life and Work: A Historical and Critical Study, 2

Middlesex Penguin, 1977, s. 540.

Çalışmamız siyasal bilim açısından baskı grubu kavramının teorik çerçevesini çizmek ve günümüz Türkiye'sinde siyasal partiler ile parlamenter sistemin geleceği açısından bu kuruluşların oynayacağı rolleri irdelemeye yönelik olarak kaleme alınmıştır.

### **Baskı Gruplarının Dinamikleri**

Siyasal otoriteler karşısında toplumsal grupların örgütlenmelerini uyaran gelişmeleri Sanayi Devrimi'ne kadar giden bir süreç içinde ele almak gerekmektedir. Sanayi Devrimi'nin XVI. yüzyıldan başlayarak yol açtığı toplumsal hareketlilik, geleneksel toplumsal bağlılıkları ve değerleri aşındırmış, göç olgusunun doğurduğu sorunlar, bireylerin yeni toplumsal süreçlere uyum problemini ortaya çıkarmıştır. Pazar emperyalizminin körüklediği yarış, ücretin bir maliyet unsuru olarak aşağı çekilmesi eğilimi, çalışma hayatının müdahale edilemez bir girişim alanı olduğu anlayışının yasal düzenlemelere hakim olması da bu duruma eklendiğinde 1814 yılından itibaren İngiltere'de, 1820'lerden itibaren Fransa'da, sonraki tarihlerde diğer Avrupa ülkelerinde örgütlü işçi eylemleri görülmeye başlanmıştır.<sup>2</sup> Mevcut siyasal rejimlerin bu eylemleri sert bir biçimde basturmaya çalışmaları ise, ortak çıkarlar çerçevesinde şehirli toplumların harekete geçmesine, güçlerini birleştirerek siyasal otoritelere karşı birtakım pazarlık araçlarını isteklerinin yerine getirilmesi amacıyla kullanmalarına kaynaklık etmiştir.<sup>3</sup>

Sanayi Devrimi'nin ortaya çıkardığı yeni etkileşim ilişkilerine bağlı olarak gelişme gösteren diğer bir dinamik; askeri, siyasal ve ekonomik modernizasyon süreçleri ile Batılı ülkelerde gelişme gösteren kurum ve yöntemlerin gelişmekte olan ülkelere transferi ile şekillenmiştir. Bu yansımalar, kendilerine has özellikler içinde toplumsal hareketliliğe sebep olmuş ve yeni toplumsal süreçleri, örgütlü ve örgütsüz grupları, yeni talep bileşenlerini ve çatışma eksenlerini doğurmuştur. Tüm bu süreçler belirli nedenlerle baskı altında tutulan toplumsal kesimleri sosyal, ekonomik ve siyasal taleplerini otoritelere daha etkili bir biçimde iletebilmek ve kabul ettirebilmek amacıyla bir araya gelerek eylemlere ve örgütlenmelere gitmelerini uyarmıştır.

Siyasal modernleşme süreci ile siyasal katılımın giderek genel oy ilkesine doğru genişleme göstermesi toplumsal örgütlenmelerin siyasal otoritelerle etkileşimlere girmesini uyaran diğer bir etkidir. Seçim sürecine giderek artan oranda yeni toplumsal grupların katılımı bir yandan siyasal partileri toplumsal gruplara karşı duyarlı kılmış, öte yandan toplumsal grupların örgütlenerek rakip gruplar karşısında daha güçlü bir biçimde siyasal arenada faaliyetlerde bulunma eğilimini beslemiştir. Bu grupların gelişme göstermesinde rol oynayan bir diğer dinamik; devletin örgütsel ve fonksiyonel düzeyde nitelik ve nicelik olarak giderek kamu yaşamındaki öneminin

2 Nazif Kuyucuklu, İktisadi Olaylar Tarihi, İÜSBF Yayını, İstanbul 1981, s. 60-71.

3 Tom Bottomore, Siyaset Sosyolojisi, (Çev. Erol Mutlu), Teori Yayınları, İstanbul 1984, s. 47.



artmasıdır. Yönetmel yayılma olgusu sonucunda gerek uygulamada ve bilgi edinmede ve gerekse hazırlanacak düzenlemelerde bazı uzmanlıklara duyulan ihtiyacın artması, bazen devlet eliyle, bir takım muhatap örgütlenmelerin oluşturulmasına kaynaklık etmiştir. Özellikle ekonomik örgütlenmelerin temelinde bu simbiyotik etkileşimin önemli rolü bulunmaktadır. Ayrıca süreç ilerledikçe bazı grupların siyasal kararları etkilemekte giderek başarı kazanması yansıma olarak diğer grupların da bu tip grupları örnek alarak baskı grubu faaliyetlerine yönelmelerine kaynaklık etmiştir.

Son olarak baskı gruplarının gelişmesinde çok sayıda farklı etnik ve dinsel topluluğun birarada yaşadıkları ortamların da rolünün bulunduğunu söyleyebiliriz. Bu özellikle ABD siyasal sisteminin belirleyici özelliklerinden biridir. Bu ülke, XVII. yüzyıldan itibaren Avrupa'dan kıtaya yönelen yoğun göç dalgasının oluşturduğu bir toplumsal bileşim üzerinde kurumsallaşma sürecini tamamlamıştır. Dolayısıyla, göçün sonucunda şekillenen farklı toplumsal gruplar arasında uyum sağlama siyasal birliğe geçişte ve sistemi devam ettirmekte belirleyici bir rol oynamıştır. Farklı toplulukların kıtaya yerleşmesi ve sisteme kendilerini kabul ettirebilme mücadeleleri bugün de devam etmektedir. Eyalet meclislerindeki üyelerin kökenleri üzerinde yapılan bir araştırma, Avrupa kökenlilerden sonra sırası ile ataları Latin Amerika'dan gelenlerin, sonra da Japon, Çin, Arap ve Hint kökenlilerin politik mozağe katıldıklarını göstermektedir.<sup>4</sup> Bu tip ülkelerde kamu siyasalarında toplumsal kesimler arasında denge sağlanması zorunluluğu hem siyasal birimlerce muhatap örgütlerle diyalog kurmayı zorunlu kılmakta, hem de toplumsal barışın sağlanması ve sistemin işler kılınabilmesi için ifade ve talep iletilme kanallarının açık tutulmasıyla yakından ilgili bulunmakta, sistem bu dengeyi koruyabildiği ölçüde meşruiyet kazanabilmektedir.

### **Siyasal Etkileşim Yönü İle Baskı Grupları**

En genel anlamıyla baskı grupları siyasal iktidara geçmeyi amaçlamadan, siyasal otoritelerin kararlarını kendi çıkarları doğrultusunda etkileme çabası içerisinde bulunan örgütler olarak tanımlanabilir.<sup>5</sup> Bu anlamıyla baskı grupları iktidara geçtikten sonra farklı çıkarları ve talepleri genel bir siyasa altında koordine etme sorumluluğunu üstlenen siyasal partilerden farklı olarak, daha dar ve spesifik veya alan olarak belirli bir konudaki çıkarları gerçekleştirmek için yönetim organlarını etkilemeye çaba harcarlar.<sup>6</sup> Baskı gruplarının siyasal partilerden bu şekilde ayrılmasında

<sup>4</sup> Howard Penniman, *The American Political Process*, New Jersey: D. Van Nostrand C., 1962, s.3.

<sup>5</sup> Ahmet Taner Kışlalı, *Siyaset Bilimi*, İmge Yayınları, İstanbul 1992, s.221.

<sup>6</sup> Denis Kavanagh, *British Politics Continuities and Change*, NewYork: Oxford University Press, 1990, s. 146.

katılım olgusunun alacağı şekil açısından önemi büyüktür. Siyasal partiler genel projeler üretmek, çıkarları dengelemek ve taleplerin bileşimini ifade etmeyi amaçlarlar. Oysa belirli bir amaca yönelik olan organizasyonel gruplar daha çok spesifik çıkarları doğrultusunda hareket ederler. Bu nitelik, ülkemiz örneğinde olduğu gibi, siyasal partilerin proje üretmekte yetersiz kalmalarından dolayı, bireylerin siyasal katılımdan soğumalarına karşı baskı gruplarını işlevsel yapılar olarak öne çıkarır. Tocqueville'nin belirlediği gibi, bireye daha yakın olan çıkarlar katılımı uyarır ve demokrasinin yumuşak bir despotizme dönüşmesi karşısında onları daha dirençli kılar.<sup>7</sup>

Baskı gruplarının sivil toplumla ilgili yönleri öne çıkarıldığı ve eğilimlerin örgütlenme özgürlüğüne sahip olduğu yasal bir statü altında bu yapılanmalar katılımcı demokrasinin en önemli unsurları olarak fonksiyon görebilirler. Özellikle Türkiye gibi bu tip katılım süreçlerinin kurumsallaşmasında sorunlar yaşayan gelişmekte olan ülkeler için bu daha yerinde bir tespittir. Touraine'nin batılı modern demokrasiler için belirlediği, birey inisiyatifini ile örgüt iktidarı arasındaki sürtüşme<sup>8</sup> bu tip toplumlar için henüz bir tehdit oluşturmamakta, bizzat bu grupların katılımı ve güvenceye kavuşturulması bireysel inisiyatifin gelişmesi ile yakından ilgili bulunmaktadır.

Baskı grupları konusunda üzerinde durulması gereken diğer bir nokta onların grup nitelikleri ile ilgilidir. Birçok bilim adamı baskı gruplarını tanımlamakta grup niteliğini öne çıkartmaktadırlar. Bu yaklaşım, örgüt niteliğinden çok siyasal otoritelere topluca yönelmiş olmayı kriter almaktadır. Lundberg, Schrag ve Larsen'e göre ise grup; eylemlerinde birbirlerini gözönünde tutan ve böylece birarada bulunan, kendi aralarındaki bu etkileşimle başkalarından ayırdedilen iki veya daha çok kişiden kurulu bir dizidir.<sup>9</sup> Görüldüğü gibi böyle bir yaklaşım, baskı grubu kavramını oldukça geniş bir çerçeve içine almaktadır. Grup niteliğine sahip bir toplumsal birimin baskı grubu olarak adlandırılabilmesi için siyasal otoritelere dönük faaliyetlerde bulunması gerekir. Siyasal otoritelere yönelme eylemi baskı grubunu çıkar grubundan ayıran temel özelliktir. Ancak bu iki grup tipi arasında ayırım yapabilmek pek mümkün olmadığından genellikle literatürde bu iki grup tipi için de bazen baskı grubu bazen de çıkar grubu ifadesi kullanılabilmektedir.

Gabriel Almond ve Bingham Powell örgütlenmeyi baskı grubu için temel ayırt edici bir unsur olarak görmezler ve örgütlenmiş olmayı bir grup tipi olarak ele alırlar. Bu çerçevede baskı grubu ortak ilgi veya çıkar ekseninde birbirleriyle bağlantı

7. S.Martin Lipset, Siyasal İnsan, (Çev.M.Tunçay),Teori Yayınları, Ankara 1986, s. 7.

8 AlainTouraine, Modernliğin Eleştirisi, (Çev.H.Tufan), Yapı Kredi Yayınları , 2.Baskı, İstanbul 1995, s. 260.

9 George A.Lundberg-Clarence C.Schrag-Otto N.Larsen, Sosyoloji-I, (Çev.Ö.Ozankaya). Türk Siyasi İlimler Derneği Yayını, Ankara 1970, s. 73.

lı ve ortak çıkarlara sahip olduklarının bilincinde olan bir grup birey tarafından oluşturulur. Bu gruplar örgütlenerek veya zaman zaman görünür hale gelen faaliyetlerle siyasal otoritelere yönelebilirler.<sup>10</sup> Bu anlamda bir topluluğun dışarıdan bakanlar tarafından grup olarak değerlendirilmesinden çok, o grup üyelerince sahip olunan farklılığın bilincinde olunması önem kazanır.

Görüldüğü gibi grup niteliğini öne çıkaran yaklaşımlarda örgütlenme değil, grup niteliğine sahip bir topluluğun siyasal otoriteleri etkilemek üzere ortak hareket etmesi önem kazanmaktadır. Yaklaşımın en önemli sonucu toplumsal alanda herhangi bir örgütlenmeye gitmedikleri halde bir takım ekonomik ve kültürel ortaklıklarının bilincinde olan toplulukların zaman zaman otoritelere yönelik taleplerde bulunmalarını baskı grubu davranışının içine alıyor olmasıdır. Bu genişleme, özellikle yasal statü açısından tanınmamış organizasyonel-toplumsal birimlerin hükümet siyasalarını etkilemek için giriştikleri faaliyetlerle yakından ilgilidir.

Yasal düzenlemelerin toplumsal süreçleri karşılayamaması durumunda bu tip grupların siyasal otoriteleri etkilemeye yönelik gerçekleştirecekleri katılım faaliyetlerinin analize dahil edilebilmesinde grup yaklaşımı oldukça işlevseldir. Bu yaklaşım, bir toplumun dokusunda yer alan kolektif kimlik gruplarının ve aidiyet bilinçlerinin belirli durumlarda siyasal otoritelere yönelik faaliyetlere girişmelerini bir baskı grubu davranışı olarak ele almakta, daha net bir ifade ile demokratik sürecin içine dahil etmektedir. Dolayısıyla ülkemizde de zaman zaman gözlemediğimiz, örgütlülük niteliğinden bağımsız paylaşılan ortak değerlere ilişkin toplumsal hareketler, bu yaklaşıma göre birer baskı grubu davranışı olarak ele alınmaktadır. Aşağıda G.Almond'un sınıflandırmasına değinirken belirteceğimiz gibi gelişmekte olan ülkelerde katılım olgusunun ve demokrasinin gelecekte alacağı şeklin belirlenmesinde, bu akım şemasının ortaya konulması çok önemli bir boşluğu giderecektir.

Baskı gruplarının tanımlanmasında diğer yönelim; baskı grubu-çıkarcı grubu kavramlarını birbirlerinden ayırarak, tanımlı bu ayrımın üzerine bina eden özellikle Kıta Avrupası'na hakim olan yaklaşımdır. Bu tip tanımların ortak yönü, baskı grubu kavramını örgütlü bir şekilde siyasal otoritelerden talepte bulunmayla ilişkilendirmesidir. Örgütlülük baskı grubunu çıkar grubundan ayıran temel kriterdir.<sup>11</sup> Bu yaklaşımda belirli bir grubun üyeleri çıkarlar doğrultusunda örgütlenmeleri ile baskı grubu niteliğini kazanmaktadırlar. Yaklaşımın, grup niteliğini öne çıkaran tanımlamalardan ayrıldığı nokta da burasıdır.

10 Gabriel A.Almond-J.G.Bingham Powell, Comparative Politics: System, Process, and Policy, 11 Boston: Little, Brown and Co., 1978, s. 170.

11 Bu yaklaşım için, Bkz., Esat Çam, Siyaset Bilimine Giriş, Der Yayınları, İstanbul 1990, s.411; Mehmet Akad, Baskı Gruplarının Siyasal İktidar İle İlişkileri, İÜHF Yayını, İstanbul 1976, s.63-67; Rona Aybay, Baskı Grupları, Akgün Matbaası, İstanbul 1962, s.4; Nermine Abadan, Halk Efkari Umumu ve Tesir Sahaları, AÜSBF Yayını, Ankara 1956, s.139.

Dikkat edilirse üzerinde durmaya çalıştığımız, parti, grup, çıkar grubu ayrımı arasındaki farklılıklar örgütlenme niteliği ve sosyal baskı oluşturabilme yeterliliği ayrımına dayanmaktadır. Başka bir ifade ile hangi grupların baskı grubu olarak nitelendirileceğine yönelik farklı yaklaşımlardan doğmaktadır.

Üzerinde durulması gereken bir başka nokta, baskı gruplarının çoğulcu demokrasilere özgü bir kavram olarak taşıdığı ideolojik anlamıdır. Mehmet Akad bu durumu "...çağın refah devleti anlayışına uygun düşen...çoğulcu gruplar..." şeklinde ifadelemiştir. Toplulukların ortak çıkarları çerçevesinde bir araya gelerek kamu siyasasını etkilemeye yönelik örgütlenmeler oluşturmaları her şeyden önce buna imkan tanıyan yasal bir çerçeveye, ülkede tanınmış bir muhalefet olgusunun varlığına ve buna benzer birtakım demokratik kurumlara ihtiyaç duyar. Ancak bu kurumların bulunmadığı veya gelişmekte olduğu ülkelerde baskı gruplarının da bulunmadığını söyleyebilir miyiz? Olayı sadece kurumsal tanınırlık düzeyine indirgediğimizde dünyadaki pek çok ülkede baskı gruplarının olmadığı gibi bir sonuca varabiliriz ki, bu bizi tam bir yanılgıya götürür. Siyasal otoritelere yönelmiş gruplar açısından konuya yaklaşıldığında yukarıdaki durum farklılaşır. Bu açıdan, sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi ve siyasal sistemin, hatta yerleşik siyasal kültürün taşıdığı özelliklere göre baskı gruplarının nitelik ve nicelik olarak farklılaşacağı, ancak özel koşulları içerisinde yine de faaliyetlerin her rejimde görülebileceği söylenebilir.

Gelişmekte olan ülkelerde ve otoriter rejimlerde kamu gücüyle örgütlendirilmiş kurumların etkinliğinin daha yüksek olduğu belirtilebilir. Yine bazı ülkelerde uygun yasal çerçevenin bulunmaması toplumda yerleşik sosyal tabakalar tarafından bu boşluğun doldurulması sonucunu doğurabilir. Bu durumun temel nedeni ne şekilde yönetilirse yönetilsin hiç bir siyasal sistemde büyük bir keyfîlik içerisinde kamu siyasalarının oluşturulamayacağı ve her durumda karar mekanizmasının mevcut sosyal ve ekonomik çevreden etkilenmesi gerçeğidir. Tüm bu nedenlerle baskı grupları merkezli bir analizin ilgili ülkenin yalnızca kurumsal çerçevesini değil aynı zamanda ekonomik, sosyal ve siyasal kültür açısından içinde bulunduğu şartları gözönüne alma zorunluluğunun bulunduğu sonucuna varabiliriz. Kısaca bir baskı grubu analizi soruna anayasal veya yasal zeminde tanınmış örgütlerin faaliyetleri olarak yaklaşamaz; mevcut durumu, oluşan boşlukları ve kamu siyasalarının oluşmasında bu boşlukların ne şekilde kapatıldığını bir sistem anlayışı içerisinde ele almak zorundadır.

### **Baskı Grubu Kavramının İçeriği**

Baskı grubu kavramının tanımlanması kadar diğer önemli bir yönü bu kavramın içeriği ile ilgilidir. Hangi gruplara baskı grubu diyebileceğimizin yanında, bu grupların ne çeşit biçimler alabileceği ve ülkelerle ilgili analizlerde hangisinin daha işlevsel olacağının belirlenmesi gerekir. Bu açıdan sınıflandırma yaklaşımlarının üze-

rinde durmanın büyük önemi bulunmaktadır. Biz de konu ile ilgili olarak üzerinde durulmasını gerekli gördüğümüz iki sınıflandırma çerçevesinin üzerinde duracağız. Bunlardan ilki M.Duverger'in genel grup değişkenleri modeli ve bu modelden hareketle M.Akad'ın ülkemize yönelik olarak ileri sürdüğü sınıflandırma çerçevesi ve G.Almond'un örgütlenme kriterine göre yapmış olduğu baskı grupları sınıflandırmasıdır.

Duverger grupları, ekonomi, sosyal sınıflar, ideolojiler ve politik yapılar kriterleri ışığında dörtlü bir ayırıma tabi tutar. Ekonomik değişken devletin karar alma süreçlerinde uzmanlığa duyduğu gereksinimi belirleyen bir değişkendir. Buna karşılık sosyal sınıflar toplumsal ilişkilerdeki eşitsizlikten doğan, bu eşitsizliğin süreceğine ilişkin yaygın bir inancın var olmasından kaynaklanırlar. İdeolojik değişken ise sistemin içeriğine ilişkin bir sorgulamayı ve değişim isteğini ifade eder. Son olarak politik değişken iktidar aygıtını kullanmaya veya nasıl kullanıldığına ilişkin yönelimleri kapsar. Duverger'e göre gruplar bu dört temel değişkene göre şekillenmektedirler.<sup>12</sup> Duverger'in ortaya koyduğu grup modelinden hareket eden M.Akad, belirttiğimiz gibi, ülkemize yönelik bir sınıflandırma çerçevesi oluşturmıştır. Ona göre baskı grupları üç temel, iki de kategoriler arası olmak üzere beş başlık altında incelenebilir. Temel gruplar; İdeolojik Nitelikli Baskı Grupları, ii- Sınıflara Dayalı Baskı grupları, iii- Politik Nitelikli Baskı Grupları olarak belirtilmektedir.

Daha çok düşünsel amaçlar etrafında toplanan İdeolojik Baskı Grupları, kendi içinde dört alt düzeyi içerir. Bunlar; Üniversiteler, Dinsel Örgütler, Gençlik Örgütleri ve Düşünce Dernekleridir. Ekonomik kesimlere öncelik veren Sınıfsal Baskı Grupları da iki alt düzeyde ele alınmaktadır. Bunlardan birincisi; kırsal alanda tarım çalışanlarını örgütleyen sendikalar ve tarım işvereni örgütleyen kuruluş ve birlikleri, ikinci alt düzey ise işçi sendikalarını içermektedir. Politik Baskı Grupları ise üç alt düzeyde; Yürütme ve yasama organları, yargı organları, bürokrat ve teknokratları örgütleyen meslek kuruluşları olarak incelenmektedir.

Kategoriler arası baskı grupları ise esnaf ve sanatkar derneklerini oluşturan, Sınıfsal-İdeolojik Baskı Grupları ve orduyu kapsayan, Politik-İdeolojik Baskı Grupları olmak üzere ikiye ayrılmaktadırlar.<sup>13</sup>

Duverger'in modeli ve bu modelden yola çıkarak Akad'ın yapmış olduğu sınıflandırma çerçevesi özellikle örgütlü gruplar ve kamusal nitelikteki baskı gruplarının sistem içindeki rollerinin anlaşılmasında oldukça işlevsel görülüyor. Bu düzeyde kamu siyasetlerinin oluşturulmasında çeşitli biçimdeki örgütlerin sürece katılımı bir analiz çerçevesine oturtulabilir. Yine sınıflandırma, sendikalar, düşünce dernekleri,

<sup>12</sup> AKAD, a.g.e., s.73-76.

<sup>13</sup> AKAD, a.g.e., s.76-82.

gençlik örgütleri gibi örgütlenmeleri de baskı grubu kavramının içine alarak, kavramı ideolojik veya güncel politikalar doğrultusunda sadece işveren ve sanayici kesimini tanımlamakta kullanma yönündeki bir sapmayı da önlemektedir.

İkinci olarak G.Almond'un grup yaklaşımının tipik bir yansıması olan sınıflandırması baskı gruplarının farklı siyasal sistemlerdeki etkileşimlerini analiz edebilmek açısından işlevsel görünmektedir. Örgütlenmenin kriter alındığı bu sınıflandırmada dört temel düzeyde baskı grupları birbirlerinden ayırılırlar; Anomik, Örgütlenmemiş, Kurumsal ve Örgütlü Baskı Grupları.<sup>14</sup> Birinci düzey; Anomik Gruplardır. Bu gruplar, organize edilmemiş bireylerden oluşur. Alışlagelmişin dışında aniden, kendiliğinden meydana gelirler ve genellikle şiddet eğilimli bir görünüme sahiptirler. Bu gruplar başka bir organizasyona dönüşmedikleri müddetçe süreklilik göstermezler ve toplanmalarına yol açan neden ortadan kalktığında kendiliklerinden dağılırlar. Örgütlenmemiş Baskı Grupları ülkenin demografik karakterini paylaştan birimlerin kendi karakterleri namına, hükümete yönelik olarak, bazen ortaya çıkan yönlendirme girişimleriyle belirginleşmektedirler. Organizasyon bu gruplarda oldukça düşük düzeydedir. K.Lawson ABD'deki Meksikalılar arasında zaman zaman açığa çıkan, eğitimde ikinci dil taleplerini bu tip gruplara örnek olarak göstermektedir.<sup>15</sup> Kurumsal Baskı Grupları ise daha kompleks bir örgütlenme düzeyine sahiptirler. Bunlar; üniversiteler, ordu, bürokrasi gibi, kuruluş amaçları çıkarların birleştirilmesi olmayan ancak üyesi oldukları kurumlar gereği zaman zaman hükümete yönelik faaliyetlerde de bulunan gruplardır. Grup üyeleri kurumlarının politik çıkarları için çeşitli ilan ve reklamlar verme, gösteri yürüyüşleri düzenleme gibi faaliyetlerde de bulunabilirler. Örgütlenmiş Baskı Grupları ise profesyonel olarak çıkarları doğrultusunda organize olmuşlardır. Kendilerine has personel, maddi kaynak ve doğrudan veya dolaylı birçok etkileme araçlarıyla donatılmışlardır.

Yukarıdaki model bize göre, hem Akad'ın modelini tamamlamakta hem de bütün grup tiplerini analize dahil etmektedir. Bu modelin olumlu yönü örgütlenmemiş grupları analize dahil ederek, kamu siyasalarının belirlenmesinde önemli bir role sahip bulunan birtakım sosyal unsurları da sürecin içinde değerlendirmesidir. Modele itirazımız, yukarıda da belirttiğimiz gibi; anomik nitelikteki gruplaşmaları da sınıflandırma içerisinde ele almasıdır. Bu yaklaşım, kavramın alanını oldukça genişletir ve ölçülebilirlik kistasını uygulanamaz kılar. Anomik gruplar, tepki dile getirildikten sonra ya hemen dağılırlar ya da istekler doğrultusunda daha sonra da bazı girişimlerde bulunarak tepkisel davranışlarını örgütlü düzeye dönüştürebilirler. İkinci durumda bu tip gruplar artık anomik olarak değerlendirilemez, çünkü ortak bilinç doğrultusunda sürekli hareket haline geçilir ki bu örgütlenmemiş baskı gruplarının bir niteliğidir.

14 ALMOND-POWELL, a.g.e.. s. 171-176.

15 Kay LAWSON, The Human Polity, Boston: Houghton Mifflin C., 1985, s. 237.

Bazen de anomik gruplar, örgütlenmek suretiyle faaliyete girerler ki bu da örgütlü baskı grupları düzeyinde ele alınabilecek bir faaliyet alanını şekillendirir. Dolayısıyla kendiliğinden gelişen tepkisel ve geçici eylemleri bir baskı grubu olarak değerlendiremeyiz. Bu duruma ülkemizde en açık örnek “Dövizzedeler” olarak tanınan, dövizle konut kredisi alan bir grup vatandaşımızın yürüttüğü faaliyetler gösterilebilir. Birbirinden bağımsız olarak alınan kredilerin kamu politikalarına bağımlı olarak şekillendirdiği ortak bir sorun, önce anomik tepkilere sebep olmuş, daha sonra örgütlenmemiş fakat görece ortak bir bilincin olduğu bir kamuoyu hareketine yönelmiş ve sonunda örgütlü düzeyde yürütülen bir faaliyet biçimini almıştır.

### **Türkiye’de Baskı Gruplarının Genel Görünümü**

Yukarıdaki analizler ışığında ülkemize baktığımızda ilk belirtmemiz gereken nokta, Türkiye’de baskı gruplarına ilişkin çalışmaların, özellikle analitik çerçeve tartışmalarının sınırlı sayıda olmasıdır. Bu konuda akla gelen ilk iki isim R.Bianchi ve M.Heper’dir. Her iki bilim adamı da plüralist ve neo-korporatist eksenler içerisinde konuyu ele alıp incelemişlerdir. Bianchi, çalışmasında, genel olarak baskı gruplarının plüralist ve neo-korporatist eğilimler arasında değişik görünümsergilediğini ve sürecin bir devlet korporatizmine doğru evrildiğini ileri sürmüştür.<sup>16</sup> Bianchi bu durumu konjonktürel değişim ve ülkenin sahip bulunduğu tarihsel ve sosyo-ekonomik özelliklere bağlı olarak açıklar. Heper bu düşünceye, plüralizmin gerektirdiği sivil topluma açık hükümet yapısının ve neo-korporatizmin gerektirdiği uyumlu ilişkilerin Türk siyasal kültüründe bulunmadığı gerekçesiyle karşı çıkar. Ona göre bu özelliklerin bulunmaması Türkiye’de baskı grupları açısından monist bağları ve devlet önceliğinin daha belirleyici olduğu sonucu çıkar.<sup>17</sup> Ayşe Buğra, Bianchi’nin işaret ettiği devlet korporatizminin uyumlu bir ilişkiden çok siyasal merkezi vurguladığını, bununla da Heper’in hakim modelinde önerdiği ile bir yerde aynı şeyi söylediğini, farklılığın ise Türkiye’de politik sürecin devlet müdahalesi alanı ile özel çıkar alanının arasındaki sınırları belirleyen bir stratejiye sahip olmamasından doğduğunu belirtir.<sup>18</sup>

Türkiye’de baskı gruplarının şekillenmesine ekonomik paylaşımında merkez- çevre gerilimi boyutu açısından da yaklaşılmaktadır. Devletin ekonomik dağıtım kanallarını önemli oranda kontrolünde tutması ve ithal ikameci sanayileşme politikası döneminde oluşturulan güçlü firmaların ekonomik çıkar perspektifinin merkezine

16 Bkz.Robert BIANCHI, Interest Groups and Political Development in Turkey, Princeton: Princeton Univ.Press, 1984.

17 Bkz.Metin HEPER, “The State and Interest Groups with Special Reference to Turkey”, Strong State and Economic Interest Groups: The Post-1980 Hırkish Experience, (Ed.M.Heper), Nevv York: De Gruyter, 1991.

18 Ayşe BUĞRA, Devlet ve İşadamları, (Çev.F.Adaman), İletişim, Yayınları, 2.Baskı, İstanbul 1995, s.308-309.

oturması, buna karşılık çevrede daha yarışmacı tarzda gelişme gösteren çıkar çevrelerinin taleplerini yansıtan baskı grupları arasındaki gerilim görünümünün temel dinamiğini oluşturmaktadır.<sup>19</sup>

Türkiye’de siyasal otoritelerin siyasal sistemin kurumsallaşmasındaki önceliği kamusal grupların sistem içinde güçlü bir konuma gelmeleri sonucunu doğurmuştur. Yukarıda kamu bürokrasisinin yalnızca öngörüldükleri hedefler doğrultusunda çalışan edilgen yapılar olmadıklarına ve nitelikleri gereği kendi başlarına birer baskı grubu işlevi de görebileceklerine değinmiştik. Türk siyasal hayatında II.Mahmut dönemiyle girilen yeniden merkezileşme sürecinde askeri ve sivil bürokratik kurumların kurumsal yönden güçlendirilmelerine büyük önem verilmiş ve süreç sonunda ortaya devletin yeniden yapılandırılmasında aksiyoner bir eğilime sahip bulunan ünlü Tanzimat bürokrasisi çıkmıştır.<sup>20</sup> Bu bürokratlar devlete bağlılık ile hanedana bağlılığı birbirinden ayıran bir perspektif içinde yeni Cumhuriyet’e kadar bütün siyasal olaylarda aktif bir biçimde rol oynamışlardır.<sup>21</sup> Toprak kayıpları ve devamında girilen uzun savaş dönemi, zaman içinde bürokrasinin asker kanadının güçlenmesine neden olmuş ve Türkiye Cumhuriyeti kurumsal açıdan Osmanlı bürokrasisinin geleneğinden gelen kadrolar tarafından şekillendirilmiştir.<sup>22</sup> Bu koşulların bir sonucu olarak ordu yeniden kurumsallaştırmada yönetici kadronun en önemli destekçisi olmuştur.<sup>23</sup>

Türkiye’de çok partili hayata geçişle birlikte kamusal grup önceliği kendini daha açık bir biçimde hissettirmiştir. Buna karşılık yeni siyasal elitler de popülist amaçlar doğrultusunda bürokratik kadroların imtiyazlı konumunu kendilerine hedef seçtiler ve açık bir çatışmanın içine girdiler.<sup>24</sup> Türk siyasal hayatında demokratik dönem boyunca siyasal iktidarlarla, kamusal gruplar arasındaki gerilimler, dönemsel olarak şekil ve içerik değişirse de, varlığını hep korumuş, siyasa yapım sürecinde zaman zaman çatışmalar yaşanmıştır.

Kamusal grupların bu belirgin konumlarına karşılık, sivil toplum ve ekonomik çıkarlardan yükselen bir kurumsallaşma ve karar alma süreçlerine katılım ülkemizde yaşanmadı ve bu alandaki gelişmeler genel olarak yukarıdan aşağıya doğru yasal

19 Erol KATIRCIOĞLU, “Türk Ekonomisinde Merkez Çevre Gerilimi”, Türkiye’de Toplumsal Değişim, Yeni Yüzyıl, İstanbul 1995, s. 41.

20 Metin HEPER, Modernleşme ve Bürokrasi, Siyasal Bilimler Derneği Yayını, Ankara 1973, s. 19-20.

21 Muzaffer SENCER, Türkiye’nin Yönetim Yapısı, Alan Yayınları, İkinci Baskı, İstanbul 1992, s.73-74.

22 Ümit ÖZDAĞ, Tek Parti Döneminde Ordu Siyaset İlişkisi, Gündoğan Yayınları, Ankara 1991, s. 51.

23 Suna KİLİ, Türk Devrim Tarihi, Tekin Yayınları, Ankara 1982, s.161-162; Özdağ, a.g.e., s. 89.

24 HEPER, 1973, s. 59.



düzenlemeler biçiminde oldu. Bunda Cumhuriyetin ilk yıllarında hakim olan kalkınmacı-solidarist bir ekonomik anlayışın rolü bulunduğu gibi, kamusal grupların etkinliği altında kurumsallaşmanın da büyük katkısı olmuştur. Yukarıdan aşağıya doğru örgütlenme eğilimi ülkemizde ilginç grupsal gelişme eksenleri doğurmuştur. Örneğin Cumhuriyet'in kuruluşunu takip eden yıllarda kurulan ilk işçi derneği İstanbullu tüccarların yönlendirdiği Milli Türk Ticaret Birliği'nin çatısı altında kurulan "İstanbul Umum Amele Birliği" dir.<sup>25</sup> İşadamları organizasyonlarına bakıldığında örgütsel zayıflık kendisini daha açık bir biçimde göstermektedir. Ülkemizde 1955 yılına kadar gönüllü olarak kurulmuş kayıtlı işveren örgütünün bulunmaması bunun bir göstergesidir.<sup>26</sup> Türk siyasal hayatında dernekleşme ve sendikalaşma gelişiminin genel görünümü konjonktürel olarak bu alanla ilgili özgürlüklerin genişletilip/sınırlandırılması şeklindedir. Yukarıda belirlemeye çalıştığımız kurumsallaşma sürecinin bir yansıması olarak Türkiye'de baskı grubu eğilimi fazlasıyla yasal düzenlemeler ve siyasal otoritelerin hoşgörüsüne bağımlı hale gelmiştir.

Burada vurgulanması gereken diğer bir nokta; devlet eliyle yapılandırılmış bulunan meslek örgütlerinin, özellikle ekonomik baskı gruplarının doğmasında, önemli rol oynamalarıdır. Kurumsallaşma dinamikleri açısından bunun bir diğer sonucu; kamu kurumu niteliğindeki meslek örgütlerinin karar alma süreçlerinde gönüllü kuruluşlara nazaran daha öncelikli yer almış olmalarıdır. Bu durumun en güzel göstergesi işadamlarının içinde örgütlendirildikleri oda örgütlerinin geçirdiği evrimdir. 70'li yılların başına kadar işadamları grupları farklı çıkarlara sahip bulunmalarına rağmen oda örgütleri içinde kütle biçiminde temsil edilmişlerdir. Genellikle siyasal otoriteler kamusal nitelikteki meslek kuruluşlarına, gönüllü kuruluşlara göre daha sıcak yaklaşmışlardır. Bunda kuruluşların bağlı oldukları yasal mekanizmayı ellerinde tutabilmelerinin önemli rolü bulunmaktadır.

Analizimizden hareketle genel olarak Türkiye'de baskı gruplarının şekillenmesinde siyasal merkezin kurumsallaşma sürecinde kamusal grupların baskın rolü, özel ve gönüllü oluşumların ikincil konumda kalmaları, özellikle ekonomik çıkar perspektiflerinin gelişmesinde devlet eliyle örgütlendirmenin varlığı ve yukarıdan aşağıya yasal düzenlemelere bağımlılığı belirleyici unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

### **Baskı Grupları ve Yerel Yönetimler**

Siyasal sistemin kurumsallaşma boyutunun toplum karşısında daha güçlü olduğu ülkelerde toplumsal grupların yönlendirici bir güç durumuna gelmeleri katılımın daha teknik ve yerel düzeyde etkin bir konuma getirilmesine gereksinim gösterir.

25 Kemal SÜLKER, Türkiye'de Sendikacılık, Sendika Kültürü, İstanbul 1953, s. 8-11.

26 Ahmet N.YÜCEKÖK, Türkiye'de Dernek Gelişimleri 1946-1968, AÜSBF Yayını, Ankara 1972, s. 150.

Konunun bu boyutu yerel düzeyde demokrasinin bir edinim haline getirilmesiyle ilişkilidir. Dolayısıyla yerel düzeyde grup katılımının etkin bir konuma getirilmesi aşağıdan yukarıya bir dönüşümün motor gücünü oluşturabilir.

Devlet-toplum ilişkileri iki alanda yürütülen etkileşimleri kapsamaktadır. Bunlardan ilki merkezi yönetim politikaları ile genel düzeyde faaliyet yürüten gruplar veya büyük toplumsal katmanlar arasında şekillenen ilişkileri içermektedir. Ancak bu etkileşimin ikinci bir boyutu daha vardır ki bu devletin yerel yüzü ile ilgilidir ve bu boyut yerel yönetim politikaları ile çıkar ve tutumlar arasındaki etkileşimi belirlemektedir. Kent yönetimi genel devlet politikalarının en önemli kurumsal dağıtım kanalı işlevini görür. Dolayısıyla kent yönetimi düzeyinde de bir karar alıcılar grubu bir de bunları yönlendirenler grubu bulunmaktadır.<sup>27</sup>

Kent genel sorunların minyatür düzeyde bir yansımasıdır. Dolayısıyla genele ilişkin çelişki, çatışma ve yarışmalar kentsel düzeye yansır.<sup>28</sup> Yerel düzeyde katılım olgusunun kapsamlı bir örgütlenmeye oturmaması durumunda özellikle ekonomik çıkar grupları karar alma süreçlerinde daha etkin olacaklardır. Ülkemizde yerel düzeyde katılımın ve talep iletmeye işlerinin ağırlıklı olarak Oda örgütleri kanalı ile yapıyor olması bu durumun bir sonucudur. Dolayısıyla yerel girişimciler yerel düzeyde katılımda öne geçmekte ve kararları bloke etmektedirler.<sup>29</sup> Yerel düzeyde iktidar olmak partilere bazı değişiklikleri o düzeyde ülke ölçüsünde iktidara gelmeden gerçekleştirme şansını vermektedir.<sup>30</sup> Öncelikle yerel düzeyde etkin olan siyasi partiler işlevsel açıdan yerel baskı gruplarının, özellikle ekonomik kentsel alt örgütlenmelerin desteğine ihtiyaç duymaktadırlar. Söz konusu destek ihtiyacını karşılamanın en bilinen ve uygulanmakta olan yolu ise, özellikle ve öncelikle ekonomik örgütlerin temsilcilerini belediye meclisleri düzeyinde göreve getirmek şeklinde gerçekleşmektedir. Organik bağın kurulması ile kentsel düzeyde belirli grupların özellikle meclislerdeki etkinliği artmakta bu ise kentsel düzeyde temsili demokrasinin zedelenmesine, demokratik katılımın ve etkinliğin belirli grupların tekeline girmesine yol açmaktadır. Belediye meclislerinde özellikle esnaf temsilcilerinin etkinlikleri üzerinde duran gözlemci ve araştırmacılar, bu grupları temsil eden örgütlerin de kimi zaman parti çizgilerini aşan niteliğini belirlemektedirler.<sup>31</sup>

Öte yandan Türkiye’de esnaf ve sanatkarları ekonomik yönden güçlendiren, onlara sosyo-ekonomik garantiler kazandıran çeşitli kolaylıkların bu temsilcilerin yü-

<sup>27</sup> Zerrin TOPRAK KARAMAN, Yerel Yönetimler, DEÜ Yayını, 3.Baskı, İzmir 1996, s. 269.

<sup>28</sup> Manuel CASTELLS, Kent Sınıf İktidar, Bilim ve Sanat Yayını, (Çev.A.Erdil), Ankara 1997, s. 14.

<sup>29</sup> Muharrem VAROL, Yerel Siyasetin Demokratikleşmesi, Gündoğan Yayınları, Ankara 1989, s. 40-41.

<sup>30</sup> Ruşen KELEŞ, Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul: Cem, 2.Baskı, 1994, s.92.

<sup>31</sup> Oya ÇİTÇİ, Yerel Yönetimlerde Temsil Belediye Örneği, TODAİE Yayınları, Ankara 1989, s. 73.

rüttükleri çalışmalar sonunda elde edildiği açıktır. Bu kesim sahip olduğu konum nedeniyle anayasal düzeyde destek gören bir çıkar grubunu oluşturmaktadırlar (1982 Any. Md.173). Dolayısıyla kentsel düzeyde ekonomik gruplar güçlü katılım olanaklarına sahip bir kesimi oluşturmakta, bu durum diğer toplumsal gruplara yayılmadığından karar alma süreçlerinde tek yönlü bir baskı doğmaktadır.

Olaya bu boyuttan bakıldığında yerel baskı grubu olgusu ile karşı karşıya geliriz. Yerel baskı grupları, yerel düzeyde belediye organlarını ve diğer kamu dairelerini etkilemek üzere faaliyet yürüten gruplardır.<sup>32</sup> Yerel baskı grupları siyasal katılım açısından oldukça önemlidir. Günümüzde siyasete katılımın yerel düzeyde etkin hale getirilerek çok işlevli bir görünüme sahip olması ve bu yolla temsili demokrasinin neden olduğu bazı olumsuzlukların giderilmesi olgusu ön plana çıkmış durumdadır. Bu çerçevede yerel düzeyde örgütlü grupların kararlara katılımının sağlanması demokrasi ile yakından bağlantılı bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak yukarıda üzerinde durduğumuz gibi yerel düzeyde ekonomik çıkar gruplarının belirleyici bir önceliği bulunmaktadır. O halde karşımıza bazı grupların bloke edebildikleri karar alma süreçlerinin yerel düzeyde yaygın bir katılım örgüsüne dönüştürülmesi sorunu çıkmaktadır.

Ülkemizde yerel düzeyde siyasetin en önemli sorunlarının başında, yerel düzeyde siyasal parti örgütlerinin aktif bir biçimde rol oynadıkları ve patronaj ilişkilerinin hakim olduğu bir etkileşim zinciri içinde kararların alınmasıdır.<sup>33</sup> Belirtildiği gibi bu durum bazı yerel güç odakları ve grupların karar alma süreçlerinde etkinliği sonucunu doğurmaktadır. Bu çerçevede kentsel düzeyde toplumsal birimlerin örgütlenmesini kolaylaştıran ve bu kesimleri kurumsal düzeyde karar alma süreçlerine dahil eden bir mekanizmanın oluşturulması yerel katılımın dolayısıyla ulusal düzeyde demokrasinin kökleşmesine zemin hazırlayacaktır. Grup-karar alıcılar etkileşiminin yerel düzeyde görünür kılınması için katılımın yerel halkın tamamına yaygın hale getirilmesi gerekmektedir. Güçlü grupların baskısını dengeleyecek gücün yine diğer örgütlü gruplar olduğu unutulmamalıdır. Yönetimin yukarıdan aşağıya ve siyasal partilerin patronaj ilişkilerinin hakim olduğu bir görünümünden bütün grupların interaktif bir biçimde etkin olduğu yönetsimsel bir sisteme dönüştürülmesi güçlü grupların iktidarının yine grupların iktidarı ile sınırlanmasına bağlıdır.

Siyaset bilimi ve kamu yönetimi alanlarında devlet ve toplum arasındaki yeni etkileşimsel ilişkileri tanımlamakta kullanılan<sup>34</sup> yönetim/çoklu yönetim kavramı-

32 İbrahim DAŞÖZ, "Baskı Altındaki Yerel İdareler", Türk İdare Dergisi, Sayı 409, Aralık 1995, s. 181. (Çeviri)

33 Nihat FALAY-Ersin KALAYCIOĞLU-Umut ÖZKIRIMLI, Belediyelerin Mali Yönetimi, TESEV Yayınları, İstanbul 1996, s. 25.

34 Cenk AYGÜL, "Neo Liberalizmin Başarısızlığı ve Yönetişim", Toplum ve Bilim, Sayı 76, Bahar 1998, s. 237.

nın yerele uyarlanmasında baskı gruplarının yönetsel erkin kullanımına etkin olarak katılımının sağlanması, sorumlulukların yönetenlerin yanında yönetilenler arasında da dağıtılmasını gerektirmektedir. Yerel erkin kullanımı noktasında etkin olan ayrıcalıklı yerel unsurlar yönetim uygulaması ile etkinliklerini ve yönlendirme güçlerini diğer yerel unsurlar ile paylaşmak durumunda kalacaklardır. Ayrıca yönetsel erkin yürütülmesi ve kullanım sonrasındaki sorumluluğun sınırlarının genişletilmesi sonucunda şekillenecek yönetim uyarlaması ile temsili demokraside karşılaşılan sorunların önemli bir kısmı aşılmış olacaktır.

### **Sonuç**

Yukarıda genel olarak siyaset biliminde baskı grubu kavramı, kavrama ilişkin çeşitli analiz çerçevelerinin üzerinde durmaya çalıştık ve ülkemizin bu açıdan konumunu belirleyen belli başlı göstergelerin üzerinde durduk. Ulaştığımız sonuçları özetlemeye çalışırsak şu noktaların üzerinde durmamız gerekmektedir:

i- Özellikle gelişmekte olan ülkelerin siyasal yaşamı ve baskı gruplarının etkinliğinin ölçülmesinde; mevcut anayasal ve yasal çerçeve, parti sistemlerinin doğası, siyasal kültür, sorunların niteliği ve şiddet derecesi ve grupların tipi, bir analiz çerçevesinde bir arada ele alınmalıdır.<sup>35</sup>

ii- Bu çerçevede gelişmekte olan ülkelerin siyasal yaşamı ile ilgili baskı grupları analizlerinde kamu gücüyle örgütlenilmiş baskı gruplarının önemli bir rol oynadıkları belirtilebilir. Siyasal sistemin yerleşme güçlüğü baskı gruplarına ilişkin yasal düzenlemelerin yetersizliği, kurumsallaşma sorunu gibi nedenler, bu tip ülkelere kamu siyasasının oluşturulması sürecinde kamusal baskı gruplarını öne çıkarır. Ordu, bürokrasi, eğitim kurumları, danışmanlık hizmeti yönü ağır basan kamu daireleri bu gruplar arasında sayılabilir. Görüldüğü gibi bir ülkeye yönelik baskı grubu analizinde bu tür kurumların yerleşikliği, tarihsel evreleri ve siyasal iktidara yaklaşım eğilimleri önem kazanmaktadır. Siyasal kültür açısından ülkemizde de uzun yıllar kamusal baskı grupları siyasal alanda etkin rol oynamışlardır. Ülkemizde, sivil toplum niteliği yönü ile baskı grupları etkinliğinin gelişme göstermesinde de kamusal gruplar, onaylayıcı bir rol oynadılar ve bu nitelikleri şekil değiştirse de günümüze kadar önemini korudu.

iii- Örgütlenmemiş Baskı Grupları da hem gelişmekte olan, hem de gelişmiş ülkelere yönelik analizlerde önemli yer tutmaktadırlar. Bu tür gruplar, belirtildiği gibi, ilgili ülkenin kültürel dokusundan kaynaklanırlar ve siyasal davranış eğilimi üzerinde tartışmasız etkilere sahiptirler. Dolayısıyla çok partili rejimlerde siyasal partiler bu tür topluluklara ilgisiz kalamazlar. Bir siyasal sistem içinde ilgili unsurların

---

35 Alan R.BALL, Modern Politics and Government, London: Macmillan 3.Ed., 1986, s. 103.

tanınması ve siyasal temsilinin sağlanması bir gereklilik olarak kendini gösterir. Baskı grubu analizlerinde yukarıdaki türden grupların doğasını bilmek çeşitli baskı grubu faaliyetlerinin açıklanmasında önemli ipuçları sağlar. Bu açıdan ülkemize baktığımızda, şu noktaların üzerinde durmamız gerekiyor. Türkiye Cumhuriyeti kuruluşunda kendisinden önceki bir takım yönetsel ve toplumsal kurumların devralmış durumdaydı. Yönetsel kurumlar, genellikle Tanzimat öncesinde başlayan ve yayılarak gelen Batılılaşma hareketinin bir sonucu iken, toplumsal kurumlar bu süreçle uyum içinde değildi. Tanzimat yöneticileri tarafından başlatılan kurumsal laikleşme, onların modern ilmin pratik uygulamaları lehindeki tavırları ile paralellik gösteriyordu. Yeni kurulmuş okullardaki pozitivist eğitim ve Tanzimat yöneticilerinin pratik bir takım uygulamaları varolan ikileşmenin dinamiklerini oluşturdu<sup>36</sup> Türkiye'deki örgütlenmemiş gruplar çok partili hayata geçişle birlikte oy potansiyellerini bir edim aracı olarak kullanmak yönünde evrimleşmişler ve yasal olarak tanın- masalar da uzun yıllar partilerin başvuru kanallarını oluşturmuşlardır. Günümüz siyasal hayatında farklı sektörlere ayrılmış bu tür topluluklar daha görünür olarak siyasal hayatta aktivitelerini korumaktadırlar. Dolayısıyla yasal alanda tanınmayan örgütlenmemiş gruplar ile kurumsal geleneklere daha bağlı olan, kamusal grupların etkinliği zaman zaman siyasal yaşantımızın tartışma eksenlerini oluşturmaktadır.

iv- Örgütlü Baskı Gruplarının niteliği, yaygınlığı ve siyasal otoritelerin buna duyarlılığı, siyasal gelişmişlik düzeyi ile yakından ilgilidir. Dolayısıyla örgütlü gruplara yönelik analiz o ülkenin siyasal kurumsallaşma düzeyini de bize göstermektedir. Bu nedenlerden dolayı baskı gruplarına yönelik bir analiz örgütlü grupların yasal çerçeve, siyasal kültür açısından tanınmışlık, baskı grubu faaliyetlerinin yaygınlığı ve etkisi açısından ele alınıp incelenmelidir. Örgütlü baskı gruplarına yönelik bir analiz kendi içinde tarım ve sanayi kesimlerine yönelik ekonomik örgütlenmeler, tutum yayma amacındaki dernekler olarak birbirlerinden ayrı başlıklar halinde incelenebilir. Bu açıdan ülkemize bakarsak ilk söyleyeceğimiz, örgütlenme özgürlükleri konusunda yaşanan kısıtlamaların zaten zayıf bir eğilim olan örgütlenme inisiyatifini iyice sınırlamış olmasıdır. Bu yalnızca tutum yaymacı dernekler için değil sendika ve işveren kuruluşları gibi ekonomik nitelikteki baskı grupları için de böyledir.

Baskı gruplarının böyle bir analiz çerçevesinde ele alınması ve özellikle sivil topluma yönelik içeriklerinin siyasal ve yasa! açıdan güçlendirilmesi ülkemiz açısından önemli bir açılım sağlayacaktır. Öncelikle siyasal partilerin proje üretmekteki yetersizliklerinin, bireyi ortak alanlara, siyasal eğilim taraftarlığından konsensusa doğru yönlendirebilmesinde ve toplumsal birimler arasında diyalogun talepler düze-

---

36 Şerif MARDİN, "İslamcılık", Türkiye'de Din ve Siyaset, İletişim Yayınları, 2.Baskı, İstanbul 1992, s. 48-49.

yinde sağlanabilmesinde bu tip yapılanmalar giderek önem kazanmaktadır. İkinci olarak siyasal katılımın siyasal araçları kullanılmakta, yönetim fonksiyonlarını ve karar alma süreçlerini katılıma dönüştürmede yine baskı grupları önemli roller üstlenebilirler. Bu durum, bürokratik aygıtların işlevsel yetersizliklerinin giderilmesinde sivil toplumun etkili bir biçimde rol oynamasını da sağlayabilir.

Yönetimi kamunun denetimine açarak onu hesap verme sorumluluğu altına almada yönetime katılma fonksiyonunun güçlendirilmesi, içinde yaşadığımız sorunlar gözönünde bulundurulduğunda en işlevsel yol olarak belirmektedir. Parlamentonun dahi sorgulandığı böyle bir ortamda karar alma süreçlerine örgütlü sivil inisiyatifin dahil edilmesi, parlamenterler üzerinde de tabandan gelen bir baskının oluşmasına ve dolayısıyla parlamentonun etkin bir biçimde çalışmasına yol açabilir.

v- Siyasal sistemin sivil toplum karşısında güçlü ve yönlendirici kurumsal araçlara sahip olduğu bir ortamda yerel yönetimler aşağıdan yukarıya bir dönüşümün en etkin kanalı konumuna gelirler. Bu açıdan konuya bakıldığında yerel siyasal-patronaj etkileşimlerinin ve yasal zeminden güç alan kentsel ekonomik çıkar gruplarının karar alma süreçlerindeki belirleyici rolü temel bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sorunun aşılması toplumda örgütsel çıkar ve tutum ifadesinin yaygınlaştırılmasına bağlıdır. Bir yandan dernekleşme özgürlüklerinin genişletilmesi, diğer yandan da örgütlenmiş grupların yasal statüde ve açık bir biçimde karar alma süreçlerine dahil edilmesi gerekmektedir. Ancak belirtilmesi gereken bir diğer nokta, kurumsal düzenlemelerin ötesinde kentsel toplulukların isteklerini örgütlenerek ifade etme bilincine sahip olmaları zorunluluğudur. Eğer bu sağlanamazsa çıkar ifadesi bireysel düzeyde kalır ve bu kan bağı, hemşehrilik, patronaj ilişkileri çerçevesinde yürütülen kapalı bir ilişki biçimine dönüşür. Örgütlülük bireysel çıkarın benmerkezciliğini törpüleyen en önemli araçtır.

Belirtildiği gibi böyle bir değişime kapı aralayabilmek için, öncelikle tutumcu sivil toplum örgütlenmelerinin kurumsallaşma ve faaliyetleri önündeki yasal engeller kaldırılmalıdır. Yine bu örgütlenmeler yukarıda incelediğimiz kamusal grupların etki alanından mümkün olduğunca özerk kılınmalıdır. Bu özerklik anayasal ve yasal düzeyde tam bir güvence sistemine kavuşturulmalı, kamusal gruplar kamu hizmeti kavramı içerisinde yeniden yapılandırılmalıdır. Aksi takdirde, kamusal grup çıkarı ile kamu çıkarı kavramı her zaman birbirine karışabilecek ve siyasal kültürde yer alan kamu örgütü etkinliği siyasal sürecimizde belirleyici rol oynamaya devam edecektir.

**FRANSA'DA YÖNETSEL AÇIKLIK PRENSİBİNİN  
UYGULANMASI KAPSAMINDA 17 TEMMUZ 1978  
TARİHLİ YASA**

**Ramazan ŞENGÜL\***

**GİRİŞ**

Bürokratik, örgütlenme olarak kamu yönetimi, diğer sosyal örgütlere göre önemli bir yere sahiptir. Kamu yönetiminin faaliyet alanı kamu yararı doğrultusunda şekillenir. Kamu yönetiminin sahip olduğu bu temel farklılık, yönetilenlerle olan ilişkilerine yansımış ve kamu faaliyetlerinde “gizlilik” genel bir kural halini almıştı. Bu tip yönetim ilişkisi, uzun süre “normal” olarak kabul edilmişse de, yaşanan ekonomik, sosyal ve siyasal değişimler, özellikle Batı demokrasilerinde kamu yönetimlerini yeni arayışlara itmiştir. Bunun doğal sonucu olarak yöneten-yönetilen ilişkisi, “yönetmelik diyalog”<sup>1</sup> ilkesi üzerine oturmaya başlamıştır. Artık bu ülkelerin kamu yönetimleri, sürekli arkasına gizlendikleri klasikleşmiş ve adeta bir yönetmelik gelenek haline gelmiş gizlilik prensibini tekrar yorumlamak zorunda kalmışlar ve faaliyetlerini yönetilenlerin denetimine açmanın gerekliliğine inanmışlardır. Zira yönetmelik gizliliğin, demokrasi ve katılıma yönelik bir sınırlama olduğu konusundaki genel kabul gören görüşler<sup>2</sup> bu değişimde etkili olmuştur.

Fransa’da 1978 yılına kadar, bu yönde yapılmış herhangi bir genel düzenleme yoktu. Sadece 26 Ağustos 1789 tarihli Vatandaş ve İnsan Hakları Beyannamesi’nin 15. maddesinde, toplumun kamu görevlilerine, görevlerini ilgilendiren işlerden dolayı hesap sorma hakkından bahsedilmektedir. Ayrıca bazı düzenleyici metinler sınırlı da olsa bu anlamda kimi haklar sağlamaktaydı. Örneğin belediyeler yasasının L 121.19 maddesi, yerel halkın bazı yönetmelik dokümanlardan haberdar edilmesini ve istenirse onlardan fotokopi alabilme hakkını düzenliyordu.

---

\*Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İ.İ.B.F Öğretim Görevlisi.

1 R. Draï, “le dialog administratif”, in Communication administration-administre. CURAPP, PUF, 1983, s. 95.

2 A. Roux, “La transparence administrative en France” , in La transparence administrative en Europe, Charles Debbsch(dir.), Editions du CNRS, 1990, s. 59.

Fransa'da kamu yönetiminin tamamını ilgilendiren genel düzenlemeler 1978 yılından itibaren çıkarılan yasalarla mümkün olmuştur. Bu yasalar, 6 Ocak 1978 tarihli Enformatik, 17 Temmuz 1978 tarihli Yönetmelik Dokümanlara Müracaat Hakkı ve 11 Temmuz 1979 tarihli Yönetmelik Kararların Gerekçelendirilmesine ilişkin yasalardır.

17 Temmuz 1978 tarihli yasa (le droit d'accès aux documents administratifs), 11 Temmuz 1979 tarihli yasayla tamamlanmış olup idarenin elinde bulunan dokümanları istenildiğinde görebilme hakkı tanıyordu. Bu yasanın iki temel özelliği vardır.<sup>3</sup> Birincisi, yönetmelik dokümanlara müracaat hakkını kamu özgürlüğü yapmaktadır. Böylece gizliliği temel esas alan devlet anlayışını bu yönüyle kökünden değiştirmektedir. İkincisi, yasa koyucu, bu hakkın kullanılmasından doğacak problemlerin çözümünde idari yargı dışında, yönetmelik bir otorite yaratmıştır. Bu yeni kurum- la commission d'accès aux documents administratifs (yönetmelik dokümanlara müracaat komisyonu) (CADA)- verdiği kararlarla kamu yönetiminin de dikkate almak zorunda kaldığı içtihatlar oluşturmıştır.

Yasanın sağladığı hakla, kamu yönetiminin şeffaflaşması konusunda önemli bir dönemece girilmiştir. Çalışmamızda bu hakkın kullanılmasının yönetmelik açıklık prensibinin uygulanmasına nasıl katkıda bulunduğu ele alınacaktır. Bu çerçevede çalışmamızın ilk aşamasında, yasayla tanınan hakkın niteliklerini gördükten sonra, ikinci aşamada, bu hakkın kullanılmasında önemli bir yere sahip olan ve bu yasayla öngörülen yeni kamu kurumunun (CADA) işleyişi konu edilecektir.

## **I- 17 TEMMUZ 1978 TARİHLİ YASA İLE YÖNETİLENLERE TANINAN HAK**

Yasa bu haktan nasıl yararlanılabileceğini düzenlemektedir. Bu haktan, bir yönetmelik dokümanı görme talebinde bulunan herkes yararlanabilir. Bu hak, gerçek kişilere olduğu gibi tüzelkişilere de tanınmıştır. Yasa ilgili yönetmelik dokümanın nasıl elde edilebileceği, hangi koşullarda ve kimler tarafından bu hakkın kullanılabilmesi ve hangi dokümanlara müracaat hakkı olduğunu belirtmektedir.

### **A- Kapsamı**

Yasa ile getirilen bu hak kapsamında, bir yönetmelik dokümanı görme talebinde bulunan herkesin bu haktan yararlanılabileceğini yukarıda belirtmiştik. Talepte bulunanın ilgili dokümanla çıkar ilişkisinin aranmaması genel prensiptir. Bununla birlikte ilgili dokümanın nominatif olup olmadığına göre bir ayırım yapmak gerekir.

Nominatif karakterde olmayan yönetmelik dokümanları görme talebinde bulunma

---

3 B. Lasserre, "l'accès de l'administrateur aux dossiers de l'administration: l'expérience française", revue jur., et pol., indep., et coop., 1982, n 1-2, s. 76.



hakkı, 17 Temmuz 1978 tarihli yasanın 1.maddesine göre “bütün kişilere” tanınmıştır. Yasada geçen “yönetilenlere” terimi, 11 Temmuz 1979 tarihli yasayla “bütün kişilere” olarak değiştirilmiştir. Buradaki ifade değişikliği bazı yazarlara göre, yasa koyucunun bu haktan yararlananların kapsamını mümkün olduğunca genişletme isteğini yansıtmaktadır.<sup>4</sup>

Nominatif karakterli dokümanlara gelince, 17 Temmuz tarihli yasanın 6.maddesi gereğince bir rezervin söz konusu olduğu görülmektedir. Diğer bir deyişle, nominatif karakterli dokümanlar, bu dokümanlarla ilgisi olan kişilere açıktır. Fakat yasa, ilgili kişiyi açık olarak tanımlamamaktadır. Yasanın belirsiz olmasından dolayı, CADA bu konuda iki kriteri esas almaktadır.<sup>5</sup> Birinci kriter gereğince, ilgili kişi, doküman kendisi dikkate alınarak hazırlanmış kişidir. Somutlaştıracak olursak, hastaneye yatmış bir kişi, hastalığı ile ilgili hazırlanmış dosya üzerinde ilgili kişidir. İkinci kriter gereğince ise, bir kişi ilgili yönetsel dokümanla direkt ilgisi olduğunu, çıkar bağı olduğunu ispat ederse CADA’ya göre ilgili kişi sayılır. Böylece ölen bir kişinin mirasçıları ilgili kişi olarak kabul edilir. Yalnız bu noktada CADA, özel hayatın gizliliğini sağlamak konusunda ihtiyatlı davranmaktadır. Bu açıdan CADA ilgili kişiye, otomatik olarak ölen kişiyle ilgili kişisel dokümanları görme izni vermemektedir. CADA, görülmek istenen dokümanın ölen kişinin özel hayatına zarar vermeyeceği inancında ise izin verilebilir.

Yeni bir hakkın doğumunu sağlayan bu yasanın 2.maddesi, hangi dokümanların yönetsel nitelik taşıdığını belirtmiştir. Bu maddeye göre eğer bir doküman;

- Genel yönetim birimleri,
- Yerel yönetim birimleri,
- Kamu kuruluşları,
- Kamu hizmeti yürüten özel kuruluşlar,

tarafından düzenlenmişse bu bir yönetsel dokümandır. Görüldüğü gibi yasa, bu konuda organik kriteri esas almıştır. Ancak B. Even’e göre, yasanın tanımladığı yönetsel doküman kavramı belirsiz kalmakta, bu noktada özellikle CADA’nın içtihatlarının göz önüne alınması gerekliliği vurgulanmıştır.<sup>6</sup>

### **B- Sınırları**

Yasa yönetsel dokümanlara müracaat hakkını genel kural haline getirirken gizliliği istisna olarak kabul etmektedir. Yasanın koyduğu genel prensip, bütün

4 B. Lasserre, N. Lenoir, B. Stern, La transparence administrative,\*PUF, 1987, s. 106.

5 B. Lasserre, N. Lenoir, B. Stern, a.g.e. s. 107.

6 B. Even, “ La notion de document administratif”, AJDA, 1985, s. 53.

dokümanların başvurma hakkı kapsamında olduğudur. Ancak yasa idareye bazı dokümanları bu hakkın kapsamı dışında tutma imkanını vermektedir. 17 Temmuz tarihli yasanın 2.maddesine göre bu hak vurgulanırken 3 noktada sınırlama getirmektedir.<sup>7</sup> Birincisi, bazı dokümanlar içerikleri gereği yasayla tanınan hakkın kapsamı dışında tutulabilir. Buna göre, Danıştay'ın (Conseil d'Etat) ve idari mahkemelerin görüşlerini içeren dokümanlar bu gruba girer. İkincisi, bir kısım dokümanlar taşıdığı önem dolayısıyla gizli kalmak zorundadır. Bu gruba giren dokümanların yönetilenlerin müracaatına açık olması, yasanın 6.maddesiyle korunan çıkarlara zarar verebilir. Üçüncüsü, bazı dokümanlar CADA'nın içtihatına uygun olarak- ki Danıştay tarafından da bazı ufak tefek değişikliklerle kabul edilmiştir- yönetilenlerin müracaatına hazır durumda değildir. Yani bu dokümanlar henüz tamamlanıp bu hakkın kullanılmasına elverişli duruma gelmemiştir. Bu sınırlamalardan bir tanesi olan, 17 Temmuz tarihli yasanın 6.maddesi, hangi çıkarların korunacağına ilişkindir.

Nitekim yasanın bu maddesine göre, eğer idare, görülmek istenen dokümanın, talep eden kişinin müracaatına açılması durumunda, bu maddeyle korunan çıkarlara zarar verebileceğini düşünüyorsa bu talebi reddedebilir. Buna göre 6. maddede belirtilen istisnai haller şunlardır:

- Hükümetin ve onun faaliyetlerine katkıda bulunan kamu otoritelerinin gizlilik taşıyan faaliyetlerine ilişkin dokümanlar,
- Ulusal güvenlik ve dış politikanın gizliliğine ilişkin dokümanlar,
- Kamu kredileri, ulusal para, Devlet egemenliği ve kamu güvenliğini ilgilendiren dokümanlar,
- İlgili otoritenin izin vermesi durumu hariç, yargı organları önünde cereyan eden yargılama sürecine ilişkin dokümanlar
- Özel yaşamın gizliliğine, kişisel durum ve sağlığa ilişkin dokümanlar,
- Ticari ve endüstriyel faaliyetlerin gizliliğine ilişkin dokümanlar,
- Gümrük ve vergi suçlarına yönelik yapılan araştırmaların gizliliğine ilişkin dokümanlar,
- Genel anlamda yasayla korunan gizlilik alanlarına ilişkin dokümanlar.

Bu gizliliklerin kapsamını genişletmemek için geliştirilen bir içtihatla, idare bir zorunluluk karşısında bırakılmıştır. Nitekim, eğer istenen yönetsel dokümanın bir kısmı yukarıda belirtilen istisnalar kapsamı dışında kalıyor ve esas dokümandan ayrılabilirse, talep eden kişiler dokümanın bu kısmını görme hakkına sahiptirler. Bununla birlikte ilgili kısım, dokümanın bütünü gözönüne alındığında anlaşılabilir olmalıdır.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> B. Easserre, N. Lenoir, B. Stern, a.g.e., s. 108.

<sup>8</sup> B. Delaunay, L'amelioration des rapports entre l'administration et l'administré, L.G.D.J, 1993, s. 648.

Bu üç sınırlama dışında, idare, dokümanları görme yönünde yönetilenlerden gelebilecek bir isteği ne reddedebilir, ne de geciktirebilir. İdarenin, yasanın yürürlüğe girmesinden önceki dönemde öne sürdüğü “kamu çıkarı” gerekçesi artık dayanağını yitirmiştir. Bu yasayla birlikte “kamu çıkarı” ve “gizlilik” kriterlerini belirleme yetkisi artık idarenin elinden alınmıştır. Yasa bizzat kendisi bu sınırı belirlemiştir.

### **C- Yönetmelik Dokümanlara Başvurma Hakkından Yararlanma Usulü**

Hakkın kullanılması bu yönde yapılan bir talep sonucunda başlar. Bir yönetsel dokümanı görmek isteyen kişi, bu talebi ilgili dokümanı elinde bulunduran idari birime dilekçeyle bildirir. Başvuru sırasında hangi dokümanın istendiği ve hangi serviste bulunduğu açıkça belirtilmelidir. Bunun doğal sonucu olarak, henüz varlık kazanmamış bir dokümanın görülmek istenmesi mümkün değildir. Aynı zamanda istenilen dokümanın yayımlanmamış olması gerekir. Örneğin bu durumda, idare daha önce resmi gazetede yayımlanmış bir bakanlık genelgesinin fotokopisini isteyen kişiye, bunu göndermek zorunda değildir.

İlgili idare birimi, bu yönde kendisine ulaşan talebi yerine getirmek için bir aylık süreye sahiptir.<sup>9</sup> Bu sürede, ya ilgiliye direkt olarak yönetsel dokümanı görme izni verir ya da fotokopisini gönderir. Eğer ilgili idare birimi, istenilen dokümanın müracaat hakkı kapsamında olmadığını beyan etmişse, kararını gerekçeli olarak belirtir. Bu bir aylık sürede herhangi bir cevap vermezse talep zımnen reddedilmiş sayılır. Artık ilgili kişi, isterse anlaşmazlığın çözümü için CADA'ya başvurabilir.

Bu hak çerçevesinde, talep edilen dokümanla ilişkisi olan kimse, bu dokümanın içeriğine ilişkin gözlemlerini bildirme hakkına da sahiptir. Dokümanın içeriğini değiştirme gücüne sahip değilse de en azından kendi görüşlerini belirtip, belirsiz durumları netliğe kavuşturabilecek açıklamalar yapabilir, varsa hataların düzeltilmesini talep edebilir. Açıklamalarına delil olabilecek belgeleri de ekleyebilir.<sup>10</sup> Bununla birlikte yönetilenlerin, bu cevaplama hakkı konusunda yeterince bilgi sahibi olmadığından, bu hakkı yeterince kullandığı söylenemez.<sup>11</sup>

### **II-CADAMN (COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS) YAPISI VE GÖREVLERİ**

Bu komisyonun kurulmasının 17 Temmuz 1978 tarihli yasa tarafından öngörüldüğünü yukarıda belirtmiştik. Yasa koyucu, 17 Temmuz tarihli yasayla kazanılan bu kamu özgürlüğünün kullanılmasından doğan sorunların çözümünde, idari yargının yanında böyle bir komisyonun kurulmasını uygun görmüştür. Bununla

<sup>9</sup> İlk başta bu süre iki ay iken, 28 Nisan 1988 tarihli genelgeyle bir aya indirildi.

<sup>10</sup> A.Roux, a.g.e., s. 72.

<sup>11</sup> B. Lasserre, N. Lenoir, B. Stim, a.g.e., s. 118.

amaçlanan, komisyonun anlaşmazlıkları çözmede idari yargıya nazaran daha hızlı hareket edebileceği, konusunda uzmanlaşmasıyla da bu hakkın kullanılmasını daha işlevsel hale getirebileceği olsa gerektir. Yönetilenlerin böyle uzmanlaşmış bir komisyonla irtibata girme konusunda daha istekli davranacağı düşünülmüştür.<sup>12</sup>

### A- Yapısı

Kamu yönetiminin şeffaflaşması (transparence) yönünde önemli bir değişimin gerçekleşmesini sağlayan 17 Temmuz tarihli yasanın 5.maddesi, CADA'nın görevlerini kısaca belirtmekle yetinmiş, yapısına ve işleyişine ilişkin kuralların bir kararname (decret) ile düzenlenmesini uygun görmüştür. Nitekim 6 Aralık 1978 tarihli bir kararname, bu konuya ilişkin düzenlemeler getirmiştir.

Böyle bir komisyonun, özel olarak bu hakkın kullanılmasından doğacak sorunları çözmek için oluşturulmasının, diğer ülkelerdeki uygulamalar karşısında yeni bir durum olduğu belirtilmiştir. Zira bu hakkın varolduğu diğer ülkelerde hakkın kullanımından doğan anlaşmazlıklar ya yargı yerleri tarafından karara bağlanmaktadır ya da Ombudsman'ın görev alanına girmektedir.<sup>13</sup>

CADA bir danışma ve anlaşmazlıkları çözme komisyonu olup, bu hakkın kullanılması ile ilgili olarak görüş ve önerilerde bulunmaktadır. On üyeden oluşmaktadır. Üyeler üç yıl için atanıp bir Danıştay (Conseil d'Etat) üyesinin başkanlığında faaliyetlerini yürütmektedir. Üyelerin ikisi sırasıyla Sayıştay (Cour des Comptes) ve Yargıtay ( Cour de Cassation) üyeleri arasından ilgili yargı kuruluşlarının başkanlarının önerisi üzerine Başbakan tarafından atanmaktadır. İki üyesi parlamenter olup, Ulusal Meclis Başkanı ve Senato Başkanı tarafından belirlenmektedir. Bir üye de il genel meclisleri ve belediye meclisleri temsilcisi olarak Senato ve Ulusal Meclis Başkanlarının ortak kararıyla atanır. Komisyonun geri kalan üyelerinden birisi, bir yükseköğrenim kurumunda görevli profesör, diğeri Fransa Arşivler Genel Müdürü, öteki de Fransa Dokümantasyon Merkezi Müdürüdür.

Mevcut statüye bakıldığında, hukukçu, parlamenter ve bürokratlardan oluşan bir yapı söz konusudur. Acaba bu yapıdaki bir komisyon ne derece özerktir, sorusu akla gelebilir. İdare ile yönetilenler arasındaki ihtilafların çözümünde, farklı bakış açılarını mümkün kıldığından dolayı böyle bir yapılanma olumlu sonuçlar vermiştir. Nitekim komisyonun faaliyetlerinde, oldukça geniş bir özerklikten yararlandığı konusu genel kabul görmüştür. Anlaşmazlıklar konusunda vermiş olduğu kararlar ve geliştirmiş olduğu içtihatlar da komisyonun, özerkliğini pekiştirdiği kanısı hakimdir.<sup>14</sup> Komisyonunun özel bir bütçesi yoktur. Faaliyetlerine ilişkin yapacağı

<sup>12</sup> B. Lasserre, a.g.m., s. 78.

<sup>13</sup> B. Delaunay, a.g.e., s. 666-667.

<sup>14</sup> B. Lasserre, N. Lenoir, B. Stim, a.g.e., s. 132.

harcamaların Başbakanlık bütçesine yazılarak karşılanması da komisyonun özerkliğini tartışma konusu yapmamıştır.<sup>15</sup>

### **B- Görevleri**

CADA'nın temel görevi, yeni doğan bu hakkın kullanılmasından doğan problemleri çözmektir. Bu çerçevede görüşlerini belirtip, tavsiyelerde bulunmaktadır. Komisyon bu faaliyetleri sırasında, idare ile yönetilenler arasında aracılık (mediation) görevi yapmaktadır. Ayrıca yaptığı tavsiyeler yeni hukuksal düzenlemelerin yapılması sırasında önemli bir kaynak teşkil ederken, diğer yandan da bir içtihadın oluşmasını sağlamaktadır.

#### **1- Aracılık Görevi**

CADA'nın aktivitelerinin yoğunlaştığı nokta bu aracılık görevidir. CADA kendisine bir yönetsel doküman üzerinde inceleme hakkı verilmeyen kişilerin talebi üzerine harekete geçer. Bu talep neticesinde onların idare ile olan problemlerine “dostça” çözümler arar. Bu aracılık görevi sırasında idare üzerinde önemli bir yaptırım gücüne sahiptir. Buna göre CADA, çözümsüzlük durumunda, eğer idarenin tutumunun yasaya aykırı olduğu kanaatine varmışsa, ilgili idare birimini kamuoyuna teşhir edebilir.<sup>16</sup> Kamuoyu denetiminin güçlü olduğu bu ülkede böylesi bir yaptırım idareyi, CADA'nın uyarılarını dikkate almak zorunda bırakmaktadır.<sup>17</sup>

#### **2- Hukuksal Düzenlemelere Katkıda Bulunma Görevi**

CADA bu görevini birçok şekilde yerine getirmektedir. Herşeyden önce bu komisyon, bir çözüm üretme yeri olarak düşünülmüştür. İki yılda bir yayımlaması gereken raporlarında üzerinde önemle durduğu nokta, idarenin olabildiğince şeffaflaşmasını istemektir. Yasanın 6.maddesiyle belirtilen ve yukarıda sıralanan istisnai durumların idare tarafından ilgililerin aleyhine yorumlanmaması ve yönetilenleri bu hakkın kullanımında zora sokmaması durumlarına karşın oldukça dikkatli davranmaktadır.

Ayrıca CADA, bu hakka ilişkin konularda yönetsel ve yasal reformların yapılması sürecinde tavsiyelerde bulunmaktadır. Nitekim komisyon birçok kez 17 Temmuz tarihli yasanın değiştirilmesi hususunda önerilerde bulunmuştur. Özellikle de idarenin bir talebi cevaplama konusunda başlangıçta sahip olduğu 2 aylık sürenin kısaltılmasını ısrarla istemiştir.

<sup>15</sup> B. Lasserre, N. Lenoir, B. Stim, a.g.e., s. 132.

<sup>16</sup> B. Lasserre, N. Lenoir, B. Stim, a.g.e., s. 137.

<sup>17</sup> CADA'nın 1994 faaliyet raporu 7.kısımında belirtildiğine göre, idare %74,8 oranında CADA'nın kararlarına uymuş, %10 oranında uymamış, %15,2 oranında komisyon taleplerini cevapsız bırakmıştır.

CADA, yönetsel dokümanların ilgililerin hizmetine sunulması sürecine de katkıda bulunmaktadır. Komisyon bu konuda yapılacak yönetsel düzenlemelerde görüş bildirmektedir. Konuyla ilgili bakanlık genelgelerinin yayımlanmasından önce komisyonun görüşü istenmektedir. CADA'nın özellikle dokümanların gizlilik- açıklık niteliğini belirlemede yaptığı yorumlar, bu düzenlemelerin yapılması sırasında dikkate alınmaktadır. Diğer bir deyişle, bakanlıkların iç işleyişlerinde hangi dokümanların müracaata açık olduğu hangilerinin olmadığını belirleme faaliyetlerinde, komisyonun görüşleri belirleyici olmaktadır.

### SONUÇ

Çalışmamızın konusu olan 17 Temmuz 1978 tarihli yasa, yönetilenlere kamu yönetimi karşısında yeni bir hak tanımış, aynı zamanda idarenin de şeffaflaşması yönünde önemli bir süreci başlatmıştır.<sup>18</sup> Böylece klasik kamu yönetimi anlayışına yeni bir yön vermiştir. Nitekim çevreye kapalı olan ve sürekli gizlilik kavramı arkasına gizlenen idare, faaliyetlerini kamuoyu denetimine açmak zorunda kalmıştır.

Diğer taraftan, yönetilenler de bu hakkın kullanılmasında gittikçe gereken duyarlılığı göstermektedir. Bu anlamda CADA'ya yapılan müracaatlar dikkate alındığında bu bilincin oluştuğu açıkça ortaya çıkmaktadır. Nitekim 1994 yılında CADA 3000' den fazla başvuru dosyasını incelemiştir. Başvurular bir önceki yıla oranla %25 artmıştır.<sup>19</sup>

Bu yeni hakkın getirdiği durum karşısında idare kendisini yeniden düzenleme yoluna gitmiştir. CADA'nın anlaşmazlıklar neticesinde vermiş olduğu kararlara büyük oranda uyması bunu doğrulamaktadır.<sup>20</sup> Aksi durumda, CADA'nın yayınlamış olduğu raporlar da açıkça eleştiri konusu olmaktan kurtulamazdı. Bu da idarenin komisyonun kararlarına uyması yönünde önemli bir etkidir.

Yönetsel dokümanların talep edenlerin görmesine imkan verilmesinden itibaren

---

18 F.Rangeon tarafından yapılan bir anket gösteriyor ki, bu hakkın kullanılmasında önemli bir işleve sahip olan kamu görevlileri, yönetilenlere doğru bilgi akışının geliştirilmesinin idare için olumlu olacağına inanmaktadırlar. Bu yönde yapılacak çabalar sadece idarenin imajını düzeltmekle kalmayıp yönetilenlerle arasında meydana gelebilecek olası bir çatışmayı da önleyecektir. Bkz. F. Rangeon, "L'accès a l'information administrative" in Communication administration- administre... s.94.

19 CADA'nın 1993-1994 faaliyet raporu yedinci kısmında belirtildiğine göre, en fazla başvuru %14,2 ile genel kamu yönetimi hizmetlerine ilişkin dokümanlara olup, en az başvuru %0,2 ile dış ilişkilerle ilişkin konulara olmuştur. Başvuranların arasında gerçek kişilerin oranı %69,3 iken, %29,9'u özel hukuk tüzel kişileri, geriye kalan %0,7'de kamu tüzel kişileri tarafından yapılmıştır. Bu bağlamda özel hukuk tüzel kişilerin arasında bu hakkı en fazla kullanan tüketici ve çevre dernekleri, memur ve işçi sendikaları olmuştur.

20 Bkz. Dpnot 17.

kamu yönetiminin sahip olduğu alışkanlıkları birdenbire değiştirmesi beklenmemelidir. Değişim yavaş ve zamana bağlı olarak gerçekleşmektedir. Bazı idari birimlerin şeffaflığının hala yeterli düzeyde olmadığı görülmektedir. Esasen bu kategoride görülen birimler; Savunma Bakanlığı, Gümrükler Genel Müdürlüğü gibi teşkilatlar olup bunların sahip olduğu gizlilik alışkanlıklarını terketmeleri zaman alacaktır.<sup>21</sup> Bununla birlikte 17 Temmuz 1978 tarihli yasanın sağladığı bu yeni hak, hiç şüphesiz kamu yönetiminin açıklığını sağlama yönünde atılmış önemli bir adım olmuş, bu adımın diğer adımlarla desteklenmesi gerektiği de ısrarla vurgulanmıştır.<sup>22</sup>

---

21 A. Roux, a.g.e, s. 91.

22 A. Roux, a.g.e, s. 94.





## İNSAN HAKLARININ FELSEFİ TEMELLERİ, KAPSAMI VE KÜLTÜREL RÖLATİVİZM ÜZERİNE DÜŞÜNCELER

A. Vahap COŞKUN\*

### GİRİŞ

Günümüzde, bir bütün halinde toplumsal yaşamı düzenleyen siyasal rejimlerin ve hukuki düzenlerin meşruluk kaynağı olarak algılanan “İnsan Hakları”, insanın, sırf insan olması nedeniyle sahip olduğu hakları ifade etmektedir. Bugün çok yaygın bir şekilde kullanılan insan hakları kavramı, hukuk ve siyaset teorisi gibi sosyal bilimlerin ve felsefi tartışmaların merkezinde yer almakta, temel sorunsallardan birini oluşturmaktadır. Günümüz dünyasında, insan haklarından hareket etmeyen veya referans noktası olarak insan haklarını almayan bir sosyo-politik öneri ciddiye alınma şansını peşinen kaybetmiştir. Bu hem iç politikada hem de dış politikada böyledir. Günümüzde, sadece iç düzenlerini insan haklarına dayandırmayan devletlerin değil, aynı zamanda dış politikalarında insan hakları duyarlılığıyla hareket etmeyen devletlerin de meşrulukları ciddi biçimde sorgulanmaktadır.<sup>1</sup> Zira insan hakları, ulusal ve uluslararası alanda gerek kapsamı ve barındırdığı haklar, gerekse her geçen gün artan güvence mekanizmaları ile daha işlevsel bir hale gelmiş, toplumsal, siyasal ve hukuki sistemlerin yetkinleştirilmesine yönelik ahlaki taleplerin asıl dayanağı olmuştur. Artık evrensel insan hakları ile uyumluluk göstermeyen siyasal ve hukuki rejimlerin, meşru olarak değerlendirilmeleri mümkün görünmemektedir.

İnsan haklarının bu derece geliştirilmesi, güçlendirilmesi ve itibar kazanması, elbette sevindirici bir durumdur, çünkü bu haklar, insanın, insan onuruna yakışır bir şekilde yaşayabilmesinin başlıca şartını oluşturmaktadır. Ancak bu çok yaygın kullanıma ve “20. yüzyılda insan hakları bir dindir” biçimindeki nitelemeye<sup>2</sup> karşın, bu kavram üzerinde bir mutabakata varılamamış, aksine kavram üzerindeki tartışmalar daha da artmıştır. Bu tartışmaların iki noktada yoğunlaştığını belirtmek müm-

\* Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Araştırma Görevlisi.

1 Erdoğan İHT, s. 136.

2 Kaboğlu, s. 18.

kündür : Birincisi, “insan hakları’nın neler olduğu veya neler olması gerektiği konusundaki tartışmalardır, İkincisi ise, evrensel olduğu savlanan insan hakları anlayışının, her toplumun kendi kültürü ile nasıl bir ilişki içinde bulunabileceği ve evrensel insan hakları ile yerel kültürün uzlaşıp uzlaşamayacağı yönündeki tartışmalardır. Bu çalışmada, ilk önce insan haklarının felsefi ve tarihsel kökeni özetlenecek, daha sonra bu iki tartışılan konu üzerinde durulacaktır.

### 1-İNSAN HAKLARININ DÜŞÜNSEL TEMELLERİ

Hellenistik Çağın en önemli felsefe öğretisi olan Stoisizm “İnsan Hakları” kavramının da en eski felsefi kaynağı olarak kabul edilmektedir.<sup>3</sup> Eski Yunan’da totaliter ve köleci anlayışı aşan geniş bir düşünce ve ruh erginliğini sağlayan Stoisyenler, devleti her şeyin üstünde tutan ve onu putlaştıran klasik Yunan düşüncesinden kesinlikle ayrılır. Stoisyenlere göre, devletin kanunları üzerinde evrensel bir doğal kanun bulunmaktadır. İnsanların akıl yoluyla kavradıkları ve hükmü altına girdikleri bu evrensel doğal kanun, bütün insanların birbirini sevmelerini emretmektedir. Böylece aralarında ulusal, sınıfsal ve ırksal hiçbir ayırım kalmadığı kabul edilen insanların hepsinin aynı yasaya boyun eğen kardeşler olduğu rahatlıkla söylenebilir.<sup>4</sup>

Eşit ve kardeş olan insanlar, artık belli bir Site’nin değil tek bir dünya devletin (kosmopolis) yurttaşdır (kosmopolites). Üstelik kosmopolitizm, Stoa ahlak öğretisinin bir sonucudur. Çünkü bu öğreti insanların doğa ile, evren ile uyum içinde yaşamalarının gerekliliği üzerinde durur. Burada sözü edilen evren, tanrısal yasaların hüküm sürdüğü ve bütün insanların kardeşçe yaşadığı evrensel devlettir. Stoacılar göre, bütün insanlar evrensel akıldan pay almış olduklarından ve böylece doğal yasayı kavrayabileceklerinden dolayı, tek bir dünya devleti mümkündür. Herkesin aklın kurallarına uyması sonucunda, dünya tek bir devlet şeklinde birleşmiş olur. Böylece insanlar arasındaki eşitlik ve kardeşlik bağları, salt felsefi düzeyde kalmaktan kurtulup kendilerini gerçekleştirecek siyasal yapılara kavuşur.<sup>5</sup>

Stoisizmin özetlenmeye çalışılan bu düşünceleri, yani insana devlet dışında ilk defa olarak manevi bir değer tanıması, dünya devleti-dünya yurttaşlığını yüksek bir ahlaki ideal olarak dile getirmesi, sınıf, ırk ve ırk ayrılıklarını yadsıyarak bütün insanların kardeşliğini ve eşitliğini savunması, bu öğretiyi insan hakları doktrininin en eski felsefi kaynağı haline getirmiştir.

Ortaçağa gelindiğinde kişinin devlet karşısındaki durumu ve devlet kudretine bir sınır çizilmesi konularında Eskiçağa oranla bir değişme ve gelişme yaşanmıştır.

<sup>3</sup> Stoisizm hakkında bkz. Russell 377-395, Gökberk 102-114, Akad 117-118, Akın 27-28, Kapani 16-18, Göze 54-57, Ağaoğulları 385-404.

<sup>4</sup> Akad s. 18, Kapani s. 18.

<sup>5</sup> Ağaoğulları, s. 399.

Bu gelişmeyi yaratan iki önemli olay vardır: Hristiyanlık ve feodalizmin doğuşu.

Siyasal otorite ve dinsel otoriteyi birbirinden ayırarak, insan vicdanını devletin tahakkümünden kurtarmak isteyen Hristiyanlık, insan kişiliğine bir değer kazandırmış ve her insanın Tanrı'nın bir benzeri olarak yaratılmış olması dolayısıyla yüksek bir haysiyet taşıdığını, bu haysiyet gereğince de kişiliğine bağlı bazı haklara sahip bulunduğunu ortaya koymuştur. Hristiyanlık düşüncesi, insanın devlet karşısında bir hiç olduğu yolundaki Eskiçağ anlayışından uzaklaşmış, insanın artık basit bir araç değil, başlı başına bir amaç olduğunu dile getirmiştir.

Ortaçağda ikinci önemli olay, feodalizmin ortaya çıkmasıyla devletin mutlak kudretinin dağılması ve parçalanmasıdır. Feodalite ile birlikte sadece merkezi otorite parçalanmakla kalmamış, devletin mutlak ve sınırsız iktidar anlayışı da kaybolmuş, hatta bizzat devlet kavramı silinmeye yüz tutmuştur.<sup>6</sup>

Ortaçağın, insan hakları anlayışına yaptığı katkı bakımından, en önemli düşünürü Padova'lı Marsilius'tur.<sup>7</sup> Marsilius 1324'te yazdığı "Barışın Koruyucusu" adlı eserinde, siyasal iktidarın halktan geldiğini, halkın, sahip olduğu bu iktidarı hiç kimseye devretmemiş olduğunu, kendi iç dinamiğinden kaynaklanan ihtiyaçlara cevap arayan toplumun aynı zamanda yasaların da yaratıcısı olduğunu ifade eder. Kilise ve devleti birbirinden ayırarak devletin mutlak iktidarının sınırlandırılması gerektiğini belirten Marsilius, vicdan hürriyetini de çok güçlü bir biçimde savunur. Marsilius'a göre, din adamlarının görevi insanlara doğru yolu göstermektir. Ama hiç kimse, insanları dini görevlerini yerine getirmeleri konusunda bir zorlamaya tabi tutamaz. Zamanının değer yargılarının çok üstüne çıkan bu görüş, eşine kolay rastlanmayan bir tolerans örneğidir.<sup>8</sup>

Bir bütün olarak değerlendirildiğinde, Ortaçağın, insan onuruna değer verme konusunda Eskiçağa oranla büyük bir ilerlemeyi ifade ettiğini söylemek mümkündür. Ama bu nispi gelişmeden yola çıkarak Ortaçağda bir özgürlük felsefesinin veya insan hakları doktrininin doğmuş olduğunu söylemek mümkün değildir. Bugün anladığımız manada bir insan hakları formülasyonunun yapılması modern bir olaydır, bir bütün olarak Aydınlanma Çağı'nın ve özellikle bu çağa damgasını vuran John Locke düşüncesinin bir ürünüdür. Locke, sadece yaşadığı dönemde değil ken-

---

6 Kapani, s. 22-23.

7 Marsilius hk. bkz. Akal 30-32, Kapani 25-27.

8 Ortaçağın bir diğer önemli düşünürü de Aquino'lu Thomas'tır. "Ortaçağın Aristo'su" olarak adlandırılan düşünürün oldukça ilgi çekici görüşleri bulunmaktadır. Saint Thomas, bir yandan zorba ve keyfi bir iktidarın nasıl sınırlanması gerektiği sorusuna yanıt ararken, öte yandan da insanlar arasındaki eşitsizliği savunmakta, vicdan hürriyetini kesinkes reddetmekte ve üstadı Aristo gibi köleliği doğal bir müessese olarak kabul etmektedir. Saint Thomas hk. bkz. Kapani 23-25, 50-59, Göze 78-88, Akad 24-28.

dişinden sonraki dönemlerde de etkin olmuş, tabii haklar ve halkın egemenliği gibi konular üzerinde çalışan bütün düşünürler Locke'dan esinlenmiş ve etkilennmişlerdir. Locke'un böylesine etkili bir düşünür olmasının ve liberalizmin kurucusu sıfatını kazanmasının nedenini Adnan Güriz şöyle ifade etmektedir: "Locke, insanın vazgeçilmez tabii haklara sahip olduğunu ve siyasal düzenin amacının hürriyeti güvence altına almaktan başka bir şey olmadığını savunmuştur. Böylece Locke 'un sisteminde otorite değil, fakat hürriyet başlıca yere sahip olmuştur."<sup>9</sup>

Gerçekten de, siyaset felsefesi yapanlar arasında, özgürlük ilkelerini Locke kadar açıklıkla ve kesinlikle kayıran azdır. Onun özgürlüğü, yasaların sağladığı bir özgürlük (Hobbes) değil, doğal insan haklarının yasa güvenliği altında kullanılmasıdır. Yani siyasal hakların kökü, bu hakları koruyan yazılı yasalara değil, insanlık onuruna, doğal haklara dayanır.<sup>10</sup> Siyaset teorisinde otoriteyi değil özgürlüğü merkeze alan ve insanların yaşamak, hürriyet ve mülkiyet sahibi olmak için doğal haklara sahip olduğunu ayrıntılı bir biçimde anlatan tezleri ile Locke, mutlakiyete ilk ciddi darbeyi indirmiş ve 17. ve 18. yüzyılların üç büyük devrimi olan İngiliz, Amerikan ve Fransız devrimleri düşünsel köklerini Locke'un doğal hukuk doktrininden almıştır. Locke'un savunduğu ilkeler hemen hemen aynı terimlerle Amerikan ve Fransız devrim belgelerinde yer almış,<sup>11</sup> örneğin Locke'un formüle ettiği hak anlayışı politik anlamda en yetkin ifadesini Amerikan Bağımsızlık Bildirgesinde bulmuştur:

"Biz şu doğruları tartışmasız kabul ediyoruz: Bütün insanlar eşit yaratılmıştır; onları yaratan, onları belli vazgeçilmez haklarla donatmıştır; bu haklar arasında yaşama, özgürlük ve mutluluk arayışı vardır. Bu hakları güvence altına almak için, adil güçlerini yönetilenlerin rızasından alarak insanlar, aralarında hükümet kurarlar; herhangi bir hükümet ne zaman bu amaçlar için yıkıcı bir hale gelirse, insanların onu değiştirme ve yıkmak, kendi güvenliklerini ve mutluluklarını en iyi sağlayacağını düşündükleri şekilde, güçleri örgütleyerek ve temel ilkelerini belirleyerek yeni bir hükümet kurma hakları vardır."<sup>12</sup>

Locke ile düşünsel temelleri açısından gerekli ve yeterli olgunluğa erişen ve bağımsızlık bildirgelerinde yer alan insan hakları doktrini 19.yüzyıla gelindiğinde sistematik değişiklik talepleriyle karşılaşmıştır. İşçi sınıfının doğmasıyla birlikte, özellikle 19.yüzyılın ikinci yarısından itibaren toplumsal ve ekonomik haklar, sosyal adalet, siyasal haklar ve bunların geliştirilmesi yönündeki çabalar toplumsal taban bulmuş, devletin hakların yaşama geçirilmesi bağlamında sorumluluklarının genişletilmesi gerektiği yoğun bir şekilde savunulmuştur. Buna göre devlet, sadece hak

9 Yayla, s. 26.

10 Akın, s. 139.

11 Göze, s. 168-169.

12 Billington, s.357, Cranston, s. 251.

ları sınırlandırmamakla veya ortadan kaldırmamakla yetinmeyecek, aynı zamanda bazı hakların kişiler açısından gerçeklik kazanabilmesinin sorumluluğunu da yüklenecektir. 19.yüzyılın devleti, artık yalnızca klasik hakları koruyan pasif bir devlet değil, ekonomik ve sosyal hakların gerçekleşmesinden de sorumlu olan aktif bir devlettir.

20. yüzyıl ise insan hakları açısından, insanlık tarihinin en dolu geçen dönemi olmuştur. Bu yüzyıl özellikle konumuz bakımından insanın çelişkili doğasını çok güzel yansıtan önemli olaylarla doludur. 20. yüzyıl bir taraftan insan hakları doktrininin en geniş biçimiyle formüle edildiği yüzyıldır. Bu yüzyılda klasik haklar genişleyerek ülkelerin anayasalarına girmiş ve İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra başlayan süreç ile insan hakları evrensel bir nitelik kazanmıştır. Ama öte yandan da 20. yüzyıl insanlığa yönelik en büyük kitlesel kıyımların yapıldığı yüzyıl olmuştur. Bu yüzyıl, ne yazık ki, bir savaş yüzyılıdır; önceki iki yüzyılın her birinden daha fazla sayıda can kaybına yol açan askeri çatışmalarla doludur. Bu yüzyılda şimdiye kadar 100 milyondan fazla insan çatışmalarda ölmüştür; genel nüfus artışı gözönünde bulundurulsa dahi, bu sayı ondokuzuncu yüzyıldaki dünya nüfus artışından fazladır.<sup>13</sup>

## 2- TERİM OLARAK “İNSAN HAKLARI”

İnsanlığın “insan hakları” için verdiği savaşımın tarihi çok eskilere dayanmakla beraber, terim olarak, “İnsan Hakları”nın (human rights, droit de l’homme, Menschenrechte) kullanılması oldukça yenidir. İnsan hakları terminolojisi incelendiğinde “insan hakları” teriminin İngiliz dilinde 1940 yılından önce neredeyse hiç kullanılmadığı görülecektir. Her ne kadar bu devirde “Doğal Haklar” ve “İnsanın Hakları” terimleri kullanılıyorduysa da, bu terimler günümüzün insan hakları penceresinden bakıldığında epey farklı fikirleri ve önemli uygulamaları ifade ediyorlardı.<sup>14</sup>

“İnsan Hakları” ifadesi 2.Dünya Savaşı'ndan sonra yaygınlık kazanmış ve bu ifadenin kullanılmasını teşvik eden, Birleşmiş Milletler'deki görevi esnasında dünyanın bazı bölgelerinde insan hakları kavramının kadınların haklarını da (rights of women) kapsadığının anlaşılmadığını gören Eleanor Roosevelt olmuştur.<sup>15</sup> Roosevelt ve Churchill, daha 1941 yılında, yani 2. Dünya Savaşı devam ederken, Atlantik Şartı'nda insan haklarının önemini belirtmişler ve 1942 tarihli “Birleşmiş Milletler Deklarasyonunda amaçlarını kesinlikle ortaya koymuşlardı. Bu belgede yaşama, özgürlük, bağımsızlık ve din serbestliği olarak “dört temel ilke” vardı. Bu çalışmalar savaştan sonra hız kazanmış ve nihayet 1948 yılında Birleşmiş Milletler Teş-

<sup>13</sup> Giddens, s. 16-17.

<sup>14</sup> Lindholm, s. 44.

<sup>15</sup> Cranston, s. 251

kilatı Genel Kurulu, Evrensel İnsan Hakları Bildirisi'ni kabul etmiştir. Ayrıca, 1950 yılında Avrupa Konseyi de, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni onaylamıştır.<sup>16</sup> Bu itibarla, insan haklarının mutlak ve evrensel bir nitelik kazanmasının ve bir insan hakları standardının oluşmasının, 2.Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan uluslararası sistemin ürünü olduğunu belirtmek mümkündür.

### **3- ULUSLARARASI İNSAN HAKLARI BELGELERİNİN ÖZELLİKLERİ**

İnsan haklarının politik düzeyde yürürlük kazanması süreci asıl olarak 2. Dünya Savaşı sonrasında başlamıştır. Birleşmiş Milletler Evrensel İnsan Hakları Beyannamesi ile başlayan bu süreç sayesinde insan hakları artık evrensel bir nitelik kazanmıştır. Gerek Birleşmiş Milletler, gerekse Avrupa Konseyi bünyesinde hazırlanan antlaşma ve sözleşmelerle insan hakları artık devletlerin iç işi olmaktan çıkmıştır. Bu antlaşma ve sözleşmeler hukuki, ekonomik ve siyasi alanlarda ortak standartların oluşmasını sağlamıştır.

**Töre Lindholm** imzalanan uluslararası belgelerin modelleri incelendiğinde insan haklarının dört ana özelliğinin ağır bastığını belirtmektedir:

**1. Evrensellik :** İnsan hakları, insana sırf insan için tanınan haklar olduğundan, günümüz dünyasındaki bütün insanlar, bu haklara sahiptirler. Ama evrensellik sadece hak sahipliğini kapsamaz. Muhatablık ve sorumluluk anlamında da, insan haklarının evrensel olduğunu belirtmek gerekir. Günümüzün uluslararası toplumunda bütün devletler ve dolaylı olarak kalagelen diğer bütün toplumsal kişilikler, insan haklarına uymak, gereğini yerine getirmek zorundadırlar.

**2. Geniş İçerik :** Kısmen uluslararası konsensüs, kısmen de pazarlıklarla belirlenen ve her bir insanın doğal hakkı olan siyasal, ekonomik, sosyal, kültürel ve sivil haklardan oluşan, sağlam zemine oturmuş, mantiken iyi dengelenmiş ve bunun yanında gelişmeye açık bir haklar paketi.

**3. İkili Sorumluluk :** İnsan hakları konusunda devletlerin iki türlü sorumluluğu bulunmaktadır. Devlet bir taraftan halka karşı sorumluluğunu yerine getirmelidir. Bu, kendi yetki ve sorumlulukları dahilinde yeterli anayasal, yasama ve idari uygulama tedbirlerini alarak ve her bir insanın hakkını koruyarak mümkün olabilir. Diğer taraftan da devlet, diğer devletlere karşı sorumluluğunu yerine getirmelidir. Bunun için, devletin, insan haklarında uluslararası standardın geliştirilmesi için diğer devletleri teşvik etmesi ve gözetlemesi, ayrıca uluslararası insan hakları kuruluşlarına destek olması gerekmektedir.

---

16 Akın, s. .367-368.

**4.Yasal ve Ahlaki Temeller :** Devletlerin kendi içindeki anayasa ve diğer yasaları ile uluslararası anlaşmaları, hem yasal hem de ahlaki geçerlilik temellerine sahip olmalıdır. Bütün insanların özgür ve eşit olduğunu belirten ahlaki yasayı referans almayan bir düzenlemenin meşru addedilmesi mümkün değildir.<sup>17</sup>

İnsan haklarının ahlaki meşruiyeti, evrensel özgürlük ve eşitlik ilkeleri ile bu ilkelerin korunması için ahlaken gerekli yasal araçların var olduğu varsayımına dayanmaktadır. Bu yasal araçları kullanacak olan devlettir. Bu nedenle insan haklarına dayanan iddialar devlete karşı ileri sürülür, amaç devletin bu haklara dayandırılması ve devletin bütün uygulamalarında bu hakları gözetmesidir. İnsan hakları en geniş anlamda, siyasal meşruluğun bir ölçütüdür; hükümetler ve onların uygulamaları, insan haklarını korudukları ölçüde meşrudurlar. İnsan Hakları Evrensel Bildirisi’nde ifade edildiği gibi insan hakları “bütün halklar ve bütün uluslar için başarının bir ölçütüdür. Ama bunun kadar önemli olan nokta; bunların, yurttaşları bu hakları savunmak üzere harekete geçmeye, haklarını kullanmak suretiyle bu standartların gerçekleştirilmesinde ısrarlı olmaya ve bunların gerçekleştirildikleri bir dünya yaratmak üzere mücadele etmeye yetkili kılınmalarıdır.

#### 4- İNSAN HAKLARININ KAPSAMI

Hangi hakların insan hakları kapsamında değerlendirilebileceğini saptamak ve bunların niteliklerini ortaya koyabilmek için, ilk önce “Hak” kavramı üzerinde durmak yararlı olacaktır.

**A-HAK KAVRAMI :** Kant’ ın “Hukukçular, kendi hukuk mefhumlarına hala tarif aramaktadırlar” sözü, aynı şekilde hakkın tanımı için de geçerlidir. Gerçekten de, hukuku tanımlamakta yaşanan zorluklar gibi, hak kavramının da ne olduğu ve nasıl tanımlanması gerektiği, hukuk tarihi boyunca Hukuk Felsefesinin ve Medeni Hukukun en temel sorunu olmuştur. Bu yüzdendir ki, birçok hukuksal kavramı tanımlamış olan Alman Medeni Yasası bile, hakkın ne olduğunu tanımlamayı göze alamamıştır.<sup>18</sup>

Aslında, hak, hukuk gibi kavramların kesin bir tanımının verilmesi ve bu tanımın hukuki metinlerde yer almasının doğru ve işlevsel bir yöntem olmadığını belirtmek gerekir. Hukuksal metinlerde yer alan bu tarz tanımlar, siyasal otoritenin yönetim ve özgürlük anlayışını yansıtacağından, zamanla değişen toplumsal kurallarla çelişecek ve insan özgürlükleri için bir tehdit unsuru oluşturacaktır. Ökçesiz, bunu şöyle ifade etmektedir: “Hukuk kavramının normatif bir yapıya büründürülmesi temel bir çelişkidir. Çünkü bu girişim, toplumsal değişimin ve insanın kendini tanıma yeteneğinin yadsınması sonucunu doğurur. Bu, büyük kabı küçük kaba sığdırmak

<sup>17</sup> Lindholm, s. 40-41.

<sup>18</sup> Sungurbey, s. 151.

gayreti gibidir. Ama, devlet bunu hep yapar... Hukuk, hep tanımlanacaktır. Ama burada dikkat edilmesi gereken nokta, buna bir son verme çabasının vahametidir. Böyle bir girişim ancak siyasi olabilir ve en trajik sonucunu devlet aygıtını ele geçirerek yapar.”<sup>19</sup> Bu nedenle yapılması gereken, hak kavramını hukuksal metinlerde tanımlamaktan kaçınmaktır. Nitekim İsviçre Medeni Yasası’nın yaratıcısı olan Eugen HUBER hak ve benzeri hukuksal kavramların tanımının öğretiye bırakılması gerektiğini savunmuştur.<sup>20</sup> Bu işlevsel bir öneridir. Çünkü ancak bu sayede, hukuk ve devlet gibi varoluş araçlarımızın işlevlerine yabancılaşmasını açığa çıkarabilecek ve yaşamın dinamiklerine uyan bir hukuk ve hak tanımı sürekli olarak yapılabilecektir.

Doktrinde hak kavramının kapsamını belirlemek için çok geniş tartışmalar yapılmış ve değişik teoriler öne sürülmüştür.<sup>21</sup> Bu tartışmaların ışığında şunu söyleyebiliriz : Her ne kadar hak kavramının tanımının yapılması ve içeriğinin belirlenmesi oldukça güç bir mesele olsa da, bu, hak ve hukuki ödev gibi kavramların hukuk hayatında kullanılmaması veya hukuk biliminden uzaklaştırılmaları anlamına gelmez. Hak ve hukuki ödev kavramlarına başvurmada, hukuk hayatında hukuki ilişkilerin gerçekleşebileceklerini kabul etmek mümkün değildir. Bu itibarla, hak kavramını ve unsurlarını açıklamak, insan hakları tartışması için de vazgeçilmezdir.

İngilizcedeki “hak” kelimesinin iki temel ahlaki ve siyasi anlamı vardır: doğruluk ve yetki. Birincisinde, bir şeyin doğru (haklı) olduğundan, doğru (haklı) olan bir eylemden söz ederiz. İkincisinde ise, bir kimsenin bir hakka sahip olduğundan bahsederiz. Normal olarak haklardan söz edişimizde bu ikinci anlamı vurgulamış oluruz. İnsan haklarını, kişinin sırf insan olduğu için sahip olduğu haklar olarak ciddiye alacaksak, önce bir hakka sahip olmanın ne anlamı geldiği üzerinde durmalıyız.<sup>22</sup>

Hak sahibi olmaktan söz ettiğimiz zaman, hak sahibi olduğu varsayılan kişinin bir şeye yetkili olduğu veya o kişinin bir şeyi meşru olarak talep edebileceğini belirtmek isteriz. Hukuk dilindeki hak kavramı da özünde, böyle bir yetki veya meşru talebin hukuki biçimde ifade edilmesinden başka bir şey değildir. Gerek günlük dilde, gerekse hukuki-felsefi söylemde, bir şeye hakkımızın olduğu yönündeki iddia, o şeye yönelik iddiamızın tartışılmazlığını ve herkesçe tanınmasını içermektedir. Hak

---

<sup>19</sup> Ökçesiz, s. 131.

<sup>20</sup> Sungurbey, s. 151.

<sup>21</sup> Teoride hak kavramı üzerinde tartışan düşünürleri iki başlık altında toplamak mümkündür. Bir tarafta hak kavramını kabul edenler (Savigny, Jhering, Jellinek, Austin, Zitelmann, A. Von Tuhr), diğer tarafta ise hak kavramını reddedenler (Bentham, Duguit, Kelsen, Lundstedt, Schwarz) vardır. Bu teoriler hakkında ayrıntılı bilgi için bakınız : Güriz, 134-150.

<sup>22</sup> Donnelly, s. 19.

<sup>23</sup> Erdoğan AD, s. 130, Donnelly, s. 19.



kelimesinin bu tarz kullanılması, içinde ahlaki meşruluk düşüncesini barındırmaktadır. Hakkın, varlığı tartışılmaması gereken bir yetki ve meşru talep olarak anlaşılması bunu gerektirmektedir.<sup>23</sup> Hukuk biliminde hakkın önemli bir özelliği, onun hak sahibi bakımından bir zorunluluğu değil, bir cevaz (izin) durumunu ifade etmesidir. Eğer bir kimse için bir zorunluluk söz konusu ise, o kişinin hak sahibi olmasından söz edilemez, o olsa olsa “ödevli”dir. “Cevaz” anlamında hak bir kişiye takdir yetkisi tanır, onu hukuki iktidarla donatır, bunu kullanıp kullanmamak hak sahibine kalmıştır. Bu iktidar, fiilen bir talep etme yetkisidir, bu pozitif de negatif de olabilir, ama böyle bir yetkinin olmadığı bir yerde haktan söz edilemez.<sup>24</sup>

Hakkın bir başka yönü de “başkasının özgürlüğüne müdahale edebilme” ile ilgilidir. Bir hakkı ileri sürmek, başkasının özgürlüğüne müdahale için haklı bir nedenin var olduğunu ileri sürmektir: Bu özgürlük kısıtlaması kişinin ya bir şeyi yapmaya zorlanması ya da bir şeyi yapmaktan kaçınması biçiminde ortaya çıkabilir. Müdahalenin haklılık nedeni ise, yerine göre hukuktan ya da gelenekten kaynaklanabileceği gibi, sırf ahlaki bir gereklilikten de doğabilir.<sup>25</sup>

Özetleyecek olursak, bir hakkın varlığından anlamlı olarak bahsedebilmek için şu unsurların bulunması gerekir:

**a) Yetki** :Hakkın özü bir şeyi yapabilme yetkisidir. Bu, onun aynı zamanda zorunluluk değil bir izin niteliği gösterdiği anlamını da taşır. Başka bir anlatımla, hak sahibi hakkın konusundan yararlanıp yararlanmamak bakımından bir takdir yetkisine sahiptir. Kişi hakkını kullanmaya zorlanamaz.

**b) Talep** : Her hak, sahibine olumlu ya da olumsuz bir talepte bulunma yetkisi verir. Genellikle “özgürlük hakkı” negatif taleplerin, “talep hakkı” ise hem olumlu hem de olumsuz taleplerin dayanağı olabilir. Başka bir ifade ile bir hak başkalarına ya sırf bir kaçınma yükümlülüğü yükler, ya da kaçınmaya ek olarak bir edim yükümlülüğü yükler.

**c) Tanınma, Saygı Gösterilme** : Bir hak iddiası, hakkın konusundan yararlanma yetkisinin genel ve öze! olarak tanınmasını, ona saygı gösterilmesini iddia etmek demektir. Hukuki haklar söz konusu olduğunda, bu özellik “zorla yerine getirme” ile takviye edilir. Hak sahibi, hakkını tanımayan veya ihlal edenlere karşı yasal yollara başvurarak hakkın konusundan yararlanmasını fiilen sağlayabilir. Sırf bir ahlaki hak durumunda ise, hakkı ihlal edilen kişinin buna karşı koyabilmesi ahlaki iddiayla sınırlıdır.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Erdoğan AD, s. 131.

<sup>25</sup> Erdoğan İHÖG, s. 23-24.

<sup>26</sup> Erdoğan AD, s. 131.

## B- İNSAN HAKLARININ KAPSAMI KONUSUNDAKİ TARTIŞMALAR:

İnsan hakları, bir kez belirlenip herkes tarafından benimsenen, oluşmuş ve bitmiş bir kavram değil, her gün yeni kavramlarla içeriği değişen ve zenginleşen bir kavramdır. İnsan haklarının gelişim sürecine bakıldığında, bu hakların ilk ortaya atıldığı dönemde, devleti ahlaki bir ilkeyle sınırlandırmayı ve bu suretle bireylere devletin dokunamayacağı özgürlük alanlarını yaratmayı amaçladığı görülecektir. 17.ve 18. yüzyılda temel amaç, haksız ve gayrimeşru olduğuna inanılan devletler karşısında bireyi korumak olunca, o dönemin insan hakları teorisyenleri arasında, bazı farklılıklar olsa da, hiç biri insan haklarını kategorilere ayırmayı ciddi olarak düşünme gereği duymamıştır. Daha sonraki dönemlerde oy hakkının genişlemesi ve işçi sınıfının doğması gibi yeni siyasal gelişmeler ortaya çıkınca, bu anlayış değişime uğramış, insan haklarının sadece devletin sınırlandırılmasını amaç edinmesinin yeterli olamayacağı belirtilerek, pozitif hak arayışı yoluyla devletin etkinlik alanını genişletmeye yönelik talepler de insan hakları olarak adlandırılmaya başlanmıştır. Bu durum insan haklarında, Klasik Haklar ile Ekonomik-Sosyal Haklar ikiliğini doğurmuştur.

Bugün insan hakları deyince, insanın doğuştan sahip olduğu vazgeçilmez, devredilmez haklar anlatılmaktadır. Bu klasik hakların (sivil-siyasal haklar, geleneksel haklar, negatif haklar, negatif statü hakları, koruyucu haklar) Locke'un kavramsallaştırmasına sadık kalarak hayat, özgürlük ve mülkiyet hakları olduğu kabul edilmektedir.<sup>27</sup> Ekonomik ve Sosyal Haklar ise, klasik hakların hem yetersiz hem de pratik bakımdan bazı koşullar yerine getirilmediği zaman anlamsız olduğu yolundaki eleştirilerin ve haklara daha geniş ve somut bir içerik kazandırmak yolundaki entelektüel ve politik gayretlerin ürünü olarak doğmuştur.<sup>28</sup>

İnsan hakları alanında yapılan tartışmaların büyük bir kısmı, haklar arasındaki bu ikili ayrıma dayanmaktadır. İnsan haklarının klasik haklar ve ekonomik-sosyal haklar olarak ikiye ayrılması, liberal öğreti tarafından sıkı bir biçimde eleştirilmektedir. Bu eleştirileri iki noktada toplamak mümkündür:

1. Liberal gelenekten gelen yazarların önemli bir kısmı, klasik haklar-ekonomik haklar diye bir ayrımın söz konusu edilemeyeceğini, zira ekonomik haklar diye adlandırılanların "hak" olma niteliğine sahip olmadığını belirtirler. Ayn Rand'a göre, yiyecek, giyecek, eğlence, evler, tıbbi bakım, eğitim ve benzerlerinin bazı insanlara kazandırılması, bu insanlara bir hakla, diğer bazı insanların çalışmalarının ürünleri üzerinde birtakım yetkiler kazandırmak demektir. Bunun anlamı ise, üreten insanların haklarından mahrum edilmesi ve köle işgücü kılınmasıdır. Bir kimsenin hak olduğu öne sürülen herhangi bir hakkı, eğer başka birinin haklarının ihlal edilmesini gerektiriyorsa, bir hak değildir ve olamaz. Rand, hiç kimsenin başka biri üzerine, onun seçimi olmayan bir zorunluluk, bir karşılıksız-bedelsiz görev, bir gönülsüz hiz-

metçilik yükleme hakkına sahip olamayacağını belirterek, “Köleleştirme hakkı” diye bir hak yoktur, demektedir. Rand’a göre hak, o hakkın başka insanlar tarafından maddi olarak gerçekleştirilmesini kapsamaz, o sadece bu gerçekleşmeyi bizzat kendi gayretiyle elde etmesi hürriyetini kapsar. Amerika Birlik Devletleri’nin kurucu babaları bunun bilincinde olduklarından 4 Temmuz 1776 Bağımsızlık Bildirisi’nde “mutluluğu arama hakkı”nı tanımakla yetinmişlerdir. Elbette bu hak, devletin yalnızca olumsuz bir edimini yani herkesin hayatındaki büyük mutluluğa ulaşabilmesi için yapacağı çaba ve girişimlere devletin saygı duyma yükümlülüğünü getirmektedir.<sup>29</sup>

İnsan haklarının iki gruba ayrılmasına karşı çıkan yazarlardan biri olan Cranston ise, klasik haklar-ekonomik haklar ayırımından Birleşmiş Milletler’in sorumlu olduğunu, bu ayırımın yapılmasıyla haklar bildirisinin işlevini yitirdiğini belirtir. Cranston’a göre; ücretli tatil, uygun tıbbi tedavi, sosyal güvenlik gibi şeyler ideal olarak hayranlığa layıktır, fakat bir ideal bir haktan tümüyle farklı bir mantığı kategoriye aittir. Eğer haklar idealler statüsüne indirilirse, bütün insan haklarını koruma teşebbüsü kundaklanacaktır.

“Bir hak tanımı gereği, hiçbir yerde hiçbir kimsenin, adalete ciddi bir tahkir teşkil etmeksizin mahrum bırakılamayacağı bir şeydir. Asla caiz olmayan belirli eylemler, katiyetle tecavüz edilemeyecek muayyen hürriyetler, kutsal bazı şeyler vardır. Eğer bir insan hakları beyannamesi olmak istediği şey olacaksa bu söylem sahasıyla tahdit edilmelidir. Eğer haklı bir haklar düzenlemesi ileri sürülürse, derhal her şey lağvalaşır, açık emir müphem bir dilek olur.”<sup>30</sup> Böylece ekonomik ve sosyal haklar iddialarıyla aşırı derecede yüklenmiş bir evrensel beyanname, politik ve sivil hakları ahlaki zorlayıcılık alanının dışına çekmesine neden olmaktadır. Eğer hakların bir anlamı olacaksa, yapılması gereken, haklar ile idealleri birbirinden ayırmaktır. Bir ideal, gerçekleştirilmek istenen bir hedeftir, ama tanımı gereği hemen gerçekleştirilmez. Bunun aksine hak, saygı gösterilebilecek ve ahlaki bakımdan hemen şimdi saygı gösterilmesi gereken bir şeydir. Eğer hak ihlal edilirse, adaletin kendisi suistimal edilir.<sup>31</sup>

2. Klasik Haklar-Ekonomik Haklar ayırımına bir diğer önemli eleştiri de Donnelly’den gelmektedir. Donnelly, insan hakları olarak nitelendirilen hakların, kesin bir şekilde iki kategoriye ayırlamayacağını, geleneksel ikili ayırımı uymayan haklar bu-

---

27 Yayla LB, s. 82.

28 Ekonomik ve Sosyal Hakların, faydacı teorinin kurucusu Jeremy Bentham’dan, “Neo- Liberal” T.H.Green’den ve Marksist düşünceden kaynaklanan üç önemli versiyonu vardır. Bu konuda geniş bilgi için, bakınız : Yayla LB, s. 88-99.

29 Rıvero, s. 18.

30 Cranston, s. 254-255.

31 Cranston, s. 255.

lunduğunu ve bu hakların da birtakım benzerlikler taşıdığını belirtmektedir. Örneğin, çalışma hakkı, temelde ekonomik katılma hakkıdır, ama o aynı zamanda siyasal haklarla da yakından ilişkilidir ve siyasal katılma hakkına çok benzer bir biçimde, hem araç hem de bizatihi değerlidir. Dinin, kamuya hitap etmenin, kitle iletişim araçlarının, toplumların çoğunun kültürel hayatındaki bütünleştirici yeri karşısında, kültürel haklar belki de en çok bireysel sivil özgürlüklerle ilişkilidir. “Sosyal” veya “kültürel” eğitim hakkı, sivil ya da siyasal ifade, inanç ve kanaat özgürlüğü haklarıyla yakından ilişkilidir, vb...<sup>32</sup>

Donnelly, insan hayatının iki büyük özerk siyasal ve sosyo-ekonomik alanlara ayrıldığını, bu yüzden hakların da birbiriyle bağlantısı olmayan iki ayrı kategori olarak değerlendirilemeyeceğini belirterek standart ikili ayırma bir diğer itirazını öne sürmektedir. Ekonomik ve sosyal haklar, genellikle seçkinlerin denetimindeki siyasal dışlama ve tahakküm mekanizmaları tarafından ihlal edilirler. Bolluk içindeki yoksulluk iktisadi olduğu kadar siyasi bir olgudur; sivil ve siyasi haklar da çok defa iktisadi ayrıcalığı korumak amacıyla ihlal edilirler. Özetlemek gerekirse, siyasal alanı, toplumsal hayatın geri kalan alanlarından soyutlamak mümkün değildir. Bu nedenle, siyasal hakları, ekonomik, sosyal ve kültürel haklardan ayrı düşünmek, gerçeği çarpıtmaktır. İnsan haklarının böyle bir ayırma tabi tutulmasının sonucu, tüm insan haklarının sistematik olarak ihlal edilmesidir.<sup>33</sup> Eğer insan haklarının devlete egemen olmasını istiyorsak, bu gerçekliği gizlememeli ve insan haklarının karşılıklı bağımlılığını ve bölünmezliğini her fırsatta vurgulamalıyız.

Klasik Haklar-Ekonomik Haklar ayrımı hakkındaki tartışmaları ana hatlarıyla aktardıktan sonra, bu konudaki değerlendirmemizi şu şekilde özetleyebiliriz : Bugün insan hakları talebi özünde siyasal bir işlev görür ve amacı devleti sınırlandırmaktır. Eğer devlet sınırlandırılmaz ve denetim altına alınmazsa, insan hakları için en büyük potansiyel tehdit haline gelecek ve bir insan ürünü olmasına rağmen insanlara zarar verecektir. Burada bir noktanın altının özellikle çizilmesi gerekmektedir: Ekonomik ve sosyal hakların tesis edilmesi adı altında, devlet ekonomik yaşama müdahale eder, şu veya bu şekilde ekonomiyi hakimiyeti altına alırsa, diğer bütün hak ve özgürlükleri de baskı altına almış olur. Ayrıca, ekonomik ve sosyal haklar, toplumun ekonomik gelişmişliği ölçüsünde gerçekleştirilirler. Ekonomik gelişmenin en uygun ortamını ise, insanın yeteneğini en üst düzeyde ortaya koyabilme olanağı veren “serbest piyasa ekonomisi” sağlar. Devlet, ekonomik ve sosyal gelişmeyi yavaşlatır ve sonuçta ekonomik ve sosyal haklar alanında da, umulanın tersine daha geri bir düzeyde kalınır.<sup>34</sup> Nitekim 20.yüzyıl deneyimi bu kuşkuları doğrulayan so-

---

32 Donnelly, s. 46.

33 Donnelly, s. 46-47.

34 Berzeg, s. 212.

nuçlar vermiştir. Bu yüzyılda insanlığın yaşadığı tecrübeler, özgür insanın açlıktan ölmek zorunda olmadığını, hür iradesine dayanarak hayatını sürdürebildiğini, buna karşılık hayatı tümüyle efendisinin keyfine bağlı kölenin çok defa karnını doyurma şansını da bulamayabileceğini göstermiştir.<sup>35</sup> Bu konuda son olarak şu söylenebilir: En üstün ahlaki varlık olarak insan, elbette yaşamını idame ettirecek sosyal olanaklara sahip olmalıdır, ama bu amacı sağlamanın tek aracı, insan hak ve özgürlüklerine karşı en büyük potansiyel tehdit olan devlet olmamalıdır.

##### 5- İNSAN HAKLARI VE KÜLTÜREL GÖRECELİK

Modern anlamda “İnsan Hakları” kavramı 16.ve 17.yüzyılda Batı Avrupa’nın siyasi, ekonomik ve toplumsal dinamiklerinden doğmuş ve bu kavramı ilk sistematize eden de İngiliz düşünür John Locke olmuştur. Bu tarihi gerçek, kültürel rölativizmi düşüncelerinin mihenk taşı haline getiren bazı düşünürler tarafından insan haklarının evrenselliği için bir engel olarak gösterilmeye çalışılmaktadır. Kültürü, ahlaki doğruların veya kuralların yegane geçerlilik kaynağı olarak gören bu düşünürler temelde, Batı kültüründen kaynaklandığı için insan haklarının evrensel olduğunun iddia edilemeyeceğini; evrensellik iddiasının, insan haklarının menşei olan Batı kültürünün diğer kültürlerle üstünlüğünü kabul etmek anlamına geldiğini; ayrıca Batılı olmayan ülkelerin, Batı’nın insan hakları dayatmasını kabul etme gibi bir yükümlülüklerinin de bulunmadığını savunmaktadırlar.

“Kültürel görecelik (rölativizm)” olarak adlandırılan bu düşünce akımını savunanların sayısı son yıllarda büyük oranda artmıştır. Bunların başında, “Medeniyetler Çatışması” tezi ile oldukça popüler olan Samuel Huntington gelmektedir. Huntington, temel bir öncülden hareket eder: Uygarlıklar ve kültürler birbirlerinden farklıdırlar, çünkü onlarda hakim olan kavramlar özde birbirlerinden farklıdır. Bu nedenle Batı uygarlığının bir ürünü olan bireycilik, liberalizm, anayasal yönetim, eşitlik, özgürlük, yasa hakimiyeti, demokrasi, serbest pazar, laiklik ve insan hakları gibi kavramların, İslami, Konfüçyüsçü, Japon, Hindu, Budist veya Ortodoks Hristiyan kültürlerde yaşama şansı bulması imkansızdır. Batı’nın bu tür kavramları yaymaya çalışmasını “insan hakları emperyalizmi” olarak nitelendiren Huntinton’a göre, çabalar karşı bir tepkiyi ve yerli değerlerin bir yeniden tasdikini doğurmaktadır.<sup>36</sup>

Kültürel rölativizm tezleri, Post-Modernistler olarak adlandırılan ve Batı’da son 20-30 yıldır epey rağbet gören bir grup tarafından da hararetle savunulmaktadır. Postmodernistlere göre, Batı’nın Descartes’la başlayan, 18.yüzyıl Aydınlanma düşünürleri ve Kant’tan geçerek pozitivizmle doruk noktasına ulaşan kültür ve göre

<sup>35</sup> Yayla LB, s. 101.

<sup>36</sup> Arslan,s. 96.

neklerden arınmış evrensel bir insan, evrensel bir akıl, evrensel nesnel bir doğru olduğu anlayışı vardır ve bu anlayış Batı-Avrupa benmerkezciliğinin, sömürgeciliğinin ideolojik bir aygıtı olarak iş görmüştür. Oysa gerçek bunun tam aksidir. Bütün anlamlar, bütün değerler, bütün kavramlar birbirine eşittir ve onların hakim oldukları kültürlerin de birbirleriyle hiçbir karşılaştırması, nesnel, evrensel ve tek bir anlam, değer veya kurumdan hareketle yargılanması söz konusu olamaz. Onlar arasında bir karşılaştırma, hele hele sıralamaya gitmek, siyasal ve ahlaki anlamda alçakça bir girişimdir.

Batı uygarlığının, batı düşünce tarzının , Batılı kurum ve değerlerin farklılığını savunan bir diğer önemli grup Marksistlerdir. Marx'ın kendisi bile, Doğu ile Batının birbirinden uygarlık bakımından çok farklı olduğunu, Batı için öngörülen bazı kuramların Doğu için öngörülemeyeceğini belirtir. Marx, "Louis Bonaparte'nin 18 Brumeri" nde, "Onlar kendilerini temsil etme gücüne sahip olmadıkları için temsil edilmelidirler" diyerek, Doğuyu ya korkulan, ya da kontrol edilmesi gereken bir konuma düşürmektedir.<sup>37</sup> Özellikle Sovyet Bloku'nun dağılmasından sonra birçok Marksist, biraz önce dile getirilen post-modern fikirlere dört elle sarıldılar. Marksist- ler, yenilgiyi kabul edip Marksizmin işe yaramadığını itiraf etmek yerine, burjuva ideolojisinin doğru olduğuna rahatça karşı çıkılabileceği tezini savunmaya başladılar. Bu psikolojik olarak rahatlatıcıydı. Aslında kapitalizm de doğru değildi. Daha doğrusu hiçbir şey doğru değildi. Çünkü her şey doğru idi. Bu postmodernist rölativizm, Marksistler için, komünizmin çöküşünün yarattığı acıyı hafifletmenin, kapitalizmin kazandığı zaferi minimize etmenin aracı oldu.<sup>38</sup>

İnsan haklarının evrenselliği iddiasına karşı çıkıp kültürel göreceli tezleri savunan son grup ise İslamcılardır. İslam dünyasının bazı önde gelen düşünürleri, (Seyyid Kutup, Mevdudi, Şeriatî) laiklik, demokrasi, anayasal yönetim, insan hakları gibi Batı kavram ve kuramlarının İslam'a uymadığını, İslam'da bu tür şeylerin olmadığını söylemekte ve Batı tarzındaki modernleşme çabalarına, geçmişten beri karşı çıkmaktaydılar. Son zamanlardaki gelişmelerle birlikte, İslamcılar da, postmodernist söylemden kavram ve görüşler olarak aynı tezlerini daha büyük bir güvenle devam ettirdiler.

Huntington, Postmodernistler, Marksistler ve İslamcıların dile getirdiği, insan haklarının evrensel olmadığı tezine karşılık, insan haklarının evrensel olduğunu savunanların dayandığı temel argümanlar ise şöyledir: Her şeyden önce, hukuksal meşruluğun ölçütü olarak insan hakları, kişinin salt insan olduğu için sahip bulunduğu haklar olduğundan dolayı bütün insanlar bu haklara, diğer kişi ve kuruluşlara karşı "evrensel" olarak sahiptirler. İnsan hakları aynı zamanda en üstün ahlaksal

<sup>37</sup> Karlsson, s. 22.

<sup>38</sup> Arslan,s.97.

haklar olmaları bakımından, siyasal yaşamın düzenleyicisidirler ve normal olarak diğer ahlaksal, siyasal ve hukuksal istemlerden önce gelirler. Bu boyutlar, insan haklarının ahlaksal evrenselliği özelliğini oluşturmaktadır.<sup>39</sup>

İkinci olarak belirtilmesi gereken, insan haklarının ahlaksal evrenselliği yanında, bir de “uluslararası normatif evrenselliği” sahip olduğudur. Hemen hemen bütün devletler evrensel bildiri ve sözleşmelerde benimsenen hakları güvence altına almayı, en azından sözel olarak onaylamışlardır. Evrensel hukuksal değerlerin içeriğini deyimleyen insan haklarına ilişkin uluslararası normatif uzlaş, evrensellik lehine güçlü kanıtlar sunmaktadır; bu uzlaş, aynı zamanda yaygın olarak paylaşılan erdem anlayışlarını deyimler.<sup>40</sup>

İnsan haklarının evrenselliği iddiasını destekleyen üçüncü bir nokta da, evrensel insan haklarının, insan onurunu korumak için özellikle uygun bir mekanizma işlevi görmesidir. Çağdaş dünyada, özellikle insan yaşamının onurlu bir şekilde sürdürülmesine yönelik temel konularda, dünyanın tümü açısından geçerli olan, geniş alana sahip yönetimler veya yönetimler arası uzlaşmayı ve birliği sağlayan uluslarüstü yasal düzenleme ve organizasyonlara gerek duyulduğu ortadadır. Kültürel göreceli tezlerin, özellikle, insan hakları konusunda ne tür olumsuz sonuçlara yol açacağı konusunda tek bir örneğin verilmesi yeter: İran İslam Cumhuriyeti’nin Birleşmiş Milletler Temsilcisi Said Recavi Horasani, İran’ın insan haklarını ihlal ettiği suçlamasına karşı yaptığı savunmada, Birleşmiş Milletler’in atıfta bulunduğu uluslararası standartların, Batı’nın standartları olduğunu, bu standartların ise, İran’ın insan hakları dosyasını değerlendirmede kullanılamayacağını belirterek şöyle demektedir:

“Yeni siyasal düzen halkın en derin ahlaki ve dinsel görüşleriyle tam bir uyum içindedir ve dolayısıyla İran toplumunun geleneksel kültürel, ahlaki ve dinsel inançlarını en tam biçimde temsil etmektedir. Bu yeni düzen Şeriat’tan başka bir düzen tanımamaktadır. Uluslararası toplulukların İslam’a aykırı olan bildirimleri, kararları, sözleşmeleri İran İslam Cumhuriyeti için geçerli değildir. Yahudi-Hıristiyan laik anlayışı temsil eden İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi müslümanlar tarafından uygulanamaz ve İran İslam Cumhuriyeti’nin kabul ettiği değerler sistemine aykırıdır.”<sup>41</sup> Sadece bu örnek bile insan hakları kavramının içeriğini evrensel düzeyde değerlendirmenin ve buna yönelik çabaların önemini ve ivediliğini göstermektedir.

Kanımızca, insan hakları kavramının Batı’da doğmuş olması, insan haklarının kültürel olarak rölatif olmasını gerektirmez. Çünkü insan hakları, kültürel farklılıkları aşan, daha doğrusu bütün kültürlerde var olduğu ümit edilen bir değer, yani in

<sup>39</sup> Donnely, s. 11

<sup>40</sup> Gürbüz, s. 120.

<sup>41</sup> Arslan,s.98.

san onurunu korumaya yönelik taleplerin ortak adıdır. Bu nedenle, insan hakları öğretisinin tarihsel süreç içerisinde hangi kültürde doğmuş olduğunun bugün açısından fazla bir önemi yoktur. İnsan haklarının rölatif olması başlıca iki şeyi ifade eder: Birinci olarak, insan haklarının korunması zorunlu olarak Batılı toplumların kültürlerinin, bu kültüre özgü değer ve normların korunması anlamına gelmez. İkinci olarak herhangi bir Batılı olmayan kültür mensuplarının, insanın temel değer ve onurunu çiğneyen uygulamaları yerel kültürlerine dayanarak haklı göstermeye çalışmaları da kabul edilemez.<sup>42</sup> Toplumsal değer yargıları toplumdan topluma ve dönemden döneme değişkenlik gösterebilir. Ne var ki, bu konuda önemli bir sınırın bulunması gerektiği, hiçbir durumda gözardı edilmemelidir: Tüm insanlığın üzerinde uzlaştığı ulusal ve uluslararası temel hukuksal belgelerde yer almış evrensel değerlere açıkça aykırı bir “kültürün” veya “toplumsal değer yargısının” normlaştırılması ve meşrulaştırılması kabul edilemez.<sup>43</sup> Donnely’in ifadesiyle; “Belirli bazı insan haklarının biçim ve yorumunda kültürlere bağlı olarak bazı sınırlı değişikliklere izin vermek zorunlu olabilir, ama insan haklarının temeldeki ahlaki evrenselliği üstündeki ısrarımızı sürdürmeliyiz.”<sup>44</sup>

Kültürel kimliklerin farklı olmasına rağmen insan haklarını korumak, her insanın yüklenmesi gereken zorunlu bir ödev ve sahiplenmesi gereken en temel insani değerdir. Hatta söz konusu kimlik farklılıklarının insan haklarını savunmak için artı bir neden olduğu da söylenebilir. Çünkü, insan onuruna yakışır bir yaşam sürdürmenin ve sahip olunan kimliği özgür bir ortamda gerçekleştirebilmenin de yolu, ancak insan haklarının güvence altına alındığı sosyo-politik bir sistemden geçmektedir.<sup>45</sup>

## SONUÇ

İnsan hakları, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra büyük bir aşama kaydetmiştir. Bu kanlı savaşın ertesinde kurulan yeni düzende, bütün insanların, herhangi bir fark gözetilmeksizin, salt insan olarak dünyaya geldikleri için sahip oldukları birtakım haklar güvence altına alınmak istenmiş ve kuruluş döneminde Birleşmiş Milletler, Winston Churchill’in insan haklarının “tahta oturması” olarak adlandırdığı misyonla görevlendirilmiştir.<sup>46</sup> Bu hakların neler olduğunun belirlenmesi için bir komisyon kurulmuş ve bu komisyonun çalışmalarının sonucunda 10 Aralık 1948 tarihinde BM Genel Kurulu’nda İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi kabul edilmiştir.

Aradan geçen yarım yüzyıl zarfında insan hakları alanında çok büyük gelişme

<sup>42</sup> Erdoğan İHT, s. 136.

<sup>43</sup> Gürbüz, s. 49.

<sup>44</sup> Donnely, s. 135.

<sup>45</sup> Erdoğan İHT, s. 137.

<sup>46</sup> Cranston, s. 253.



ler yaşanmıştır. Hiç kuşkusuz en önemli gelişme, insan haklarını korumanın ve geliştirmenin ülkelerin iç hukuk sorunu olmaktan çıkıp, uluslararası bir sorun haline gelmiş olmasıdır. Bu gelişmenin iki önemli nedeni vardır: Birincisi otoriter ve totaliter yönetimlerde, insan haklarının sistematik bir şekilde ihlal edilmesi ve bazı özgürlüklerin korunmasının mümkün olmamasıdır. İkincisi de, özgürlükleri, eleştirileri ve muhalefeti tanımayan bu tür yönetimlerin kolayca savaşa yol açabildikleri düşüncesidir. Bu gelişmenin bir sonucu olarak, insan hakları kavramı “dış müdahale”yi meşrulaştıran bir unsur haline gelmiştir. Gerçi, geleneksel uluslararası hukuk anlayışı, “devletlerin egemenliğine saygı ilkesi”ni hala korumaktadır ama “insani amaçlı müdahale”nin, bu ilkenin bir istisnasını oluşturduğu görüşü de gittikçe yaygınlık kazanmaktadır. T. Akıllıoğlu, insani amaçlı müdahalenin uluslararası hukuk belgelerine göre kabul edilmiş beş biçimi olduğunu belirtmektedir. Bunlar: insani yardım, insani amaçlı kuvvet kullanımı, askeri olmayan yaptırımlar, ceza koşturması ve onarım programları.<sup>47</sup>

İnsan hakları alanındaki ikinci bir gelişme, insan hakları kavramının, bütün devletler için bir meşruiyet ölçütü haline gelmesidir. Bugün herhangi bir devletin halkı üzerindeki egemenliğinin meşru olarak kabul edilmesi ve uluslararası camiada saygın bir yere sahip olabilmesi için, o devletin insan hak ve özgürlüklerini güvence altına almış olması zorunludur. Nitekim insan haklarını kapsayan evrensel bildirgelerin ve sözleşmelerin, devletlerin hemen hemen tümü tarafından yazılı veya sözlü onay görmesi, bu zorunluluğun bir sonucudur.

İnsan haklarına ilişkin sonuç olarak şu belirlemeler yapılabilir: İlk olarak insan kavramı, insan hakları için savaşımdan soyutlanamaz. İkinci olarak, insan hakları kavramı devrinin bir niteliği sahiptir. Üçüncü olarak, insanlık kavramının olgunlaşması kesintisiz değildir, olumlu gelişmelerin yanında zamanla olumsuz birtakım olaylar da yaşanabilir, ama “ideal tavırları ve gelişmeleri parçalayan geri dönüşler ne kadar uzun zamanlı ve güçlü olursa da, onların kaçınılmaz pekişmesine engel olamaz ve “olması gereken” bilincini geri çeviremezler.”<sup>48</sup>

## KAYNAKLAR

- AGAOGULLARI Mehmet Ali, Kent Devletinden İmparatorluğa, İmge Kitabevi, 1994, Ankara  
 AKAD Mehmet, Genel Kamu Hukuku, Filiz Kitabevi, 1993, İstanbul  
 AKAL Cemal Balı, Sivil Toplumun Tanrısı, Engin Yayıncılık, 1995, İstanbul  
 AKIN İlhan F., Kamu Hukuku, Beta Yayınları, 1990, İstanbul  
 ARSLAN Ahmet, İnsan Hakları ve Kültürel Görecelik, (b.y. Uluslararası Demokrasi, Hukuk ve İnsan Konferansı) D.Bakır B.Şehir Bld.Yay. 1997, Diyarbakır

**BERZEG Kazım**, Liberal Demokrasilerde İnsan Hakları Algılaması ve Uygulanması, (b.y. Uluslararası Demokrasi, Hukuk ve İnsan Hakları Konferansı), D.Bakır B.Şehir Bld.Yayınları, 1997, DİYARBAKIR.

**BILLINGTON Ray**, Felsefeyi Yaşamak, Ayrıntı Yayınları, 1997, İstanbul.

**CRANSTON Maurice**, İnsan Hakları Nelerdir ?, (b.y. Sosyal-Siyasal Teori, Derleyen :Atilla Yayla), Siyasal Kitabevi, 1993, Ankara.

**DONNELLY Jack**, İnsan Hakları, Yetkin Yayınları, 1995, Ankara.

**ERDOĞAN Mustafa**, Anayasal Demokrasi, Siyasal Kitabevi, 1997, Ankara (Metinde “Erdoğan AD” olarak gösterilmiştir.)

**ERDOĞAN Mustafa**, İnsan Hakları Öğretisine Giriş, (b.y. H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 11/1993, Metinde “Erdoğan İHÖĞ” olarak gösterilmiştir.)

**ERDOĞAN Mustafa**, İnsan Hakları ve Türkiye, (b.y. Yeni Türkiye Dergisi, Sayı 21) Yeni Türkiye Medya Hizmetleri Yayını, 1998, İstanbul (Metinde “Erdoğan, İHT” olarak gösterilmiştir.)

**GİDDENS Anthony**, Modernliğin Sonuçları, Ayrıntı Yayınları, 1994, İstanbul.

**GÖKBERK Macit**, Felsefe Tarihi, Remzi Kitabevi, 1990, İstanbul.

**GÖZE Ayferi**, Siyasal Düşünceler ve Yönetimler, Beta Yayınları, 1995, İstanbul.

**GÜRBÜZ Ahmet**, Hukuk ve Meşruluk, Beta Yayınevi, 1998, İstanbul.

**GÜRİZ Adnan**, Hak Kavramı,(b.y. Çağdaş Hukuk Felsefesi ve Hukuk Kuramı İncelemeleri, Hazırlayan : Hayrettin Ökçesiz), HFSA Yayınları-1, Alkım Yayınevi, 1997, İstanbul.

**KABOĞLU İbrahim Ö.**, Kollektif Özgürlükler, DÜHF Yayınları, 1989, Diyarbakır.

**KAPANI Münci**, Kamu Hürriyetleri, AÜHF Yayınları, 1981, Ankara.

**KARLSSON Ingmar**, İslam ve Avrupa, Cem Yayınevi, 1996, İstanbul.

**LINDHOLM Töre**, İnsan Haklarının Ortaya Çıkışı ve Gelişmesi, (b.y. Uluslararası Demokrasi Hukuk ve İnsan Konferansı

## YÖNETİCİ VE STRES

**Bilal SEVİNÇ\***

### GİRİŞ

Günümüzde insanların mutsuz bir yaşam sürmelerine neden olan etkenlerin başında stres gelmektedir. Stres mutsuzluk yarattığı kadar insanların sağlığını da tehlikeye atmakta, aile yaşamında, iş yaşamında ve kendi iç dünyasında huzursuzluk, tükenmişlik, bıkkınlık yaşamalarına neden olmaktadır.

Basit bir anlatımla stres, işyerinde veya çevrede yer alan ve sağlığa zararlı olarak görülen olay ve durumlar yüzünden ortaya çıkan belirtileri kapsamaktadır (Klarreich, 34). Değişimler ve beklenmeyen olaylar insanları tedirgin etmekte ve onlarda stres oluşturmaktadır. Stresini kontrol etmesini bilmeyen kişilerde ise bu oluşum beklenmeyen düzeylerde fiziksel, biyolojik ve psikolojik sonuçlar doğurabilmektedir.

Stres en çok etkilenen gruplardan birisi de orta ve üst düzeydeki yöneticilerdir. Yönetme eyleminin gerektirdiği sorumlulukların ve bilgi birikiminin temelinde belirli ölçülerde stres vardır. Stresin boyutlarının; yöneticinin sorumluluk alanı, yönettiği kişi sayısı, kendi kişilik yapıları gibi bir çok etkene göre değişebildiğini söylemek de yanlış olmayacaktır.

Bu çalışmada, stres olgusu yönetici bağlamında değerlendirilecektir. Çalışma genel olarak; örgüt, yönetim ve yönetici açısından stresin yeri, etkileri, yöneticinin stres kaynakları, bu stres kaynaklarının yöneticilerde ve doğal olarak yönetilenlerde oluşturabileceği olumsuz sonuçlar, stres kaynaklarına ilişkin olarak yapılması ve dikkat edilmesi gereken hususlar gibi konuları içermektedir.

### Örgüt, Yönetim ve Yönetici Kavramları

Bu başlık altında örgüt, yönetim ve yönetici kavramları üzerinde durulacak ve gelecek bölümlerde örgüt ve yönetim unsurlarının yönetici stresi üzerindeki etkileri değerlendirilmeye çalışılacaktır.

---

\* Komiser, Eğitim Uzmanı, Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü Doktora Öğrencisi.

### **Örgüt Kavramı**

Örgütü, toplumsal bir gereksinimin karşılanabilmesi için birden fazla kişinin biraraya gelerek birlikte çalıştıkları, toplumsal açık bir sistem olarak tanımlamak olanaklıdır (Pehlivan, 1998, 137). Örgüt içerisinde; işbölümü, yetki ve sorumluluk hiyerarşisi yoluyla, bazı ortak amaçların başarılması için bir grup insanın etkinliklerinin rasyonel bir koordinasyonu söz konusudur. Örgütler insanlardan, teknolojilerden ve insanların birbirine ya da işlerine karşı ilişkilerini düzenleyen yapı ve süreçlerden oluşmaktadır. Burada süreç; dinamik, davranışsal olay ve etkileşimler, yapı ise; rol ve ilişkiler olarak ortaya çıkmaktadır (Balci, 1995, 1-2).

Örgüt içerisinde, örgütün amaçlarını gerçekleştirmek amacıyla bir araya gelen insanları, yönetenler ve yönetilenler olarak sınıflamak olanaklıdır. Bu iki grup arasındaki ilişki, etkileşim, davranışlar ve yönetim anlayışının niteliği örgütsel verimliliği, bireysel mutluluğu, çalışanların stresini, örgütsel dayanışmayı ve örgüt disiplinini etkileyebilmektedir.

### **Yönetim Kavramı**

Yönetim, geniş anlamda, kişilerin ortak çabasının belirli bir amaca yani mal, hizmet ve düşünce üretimine yöneltilmesidir. Yönetim olgusunda her zaman ortak bir çabaya, işbirliğine ve koordinasyona dayalı bir rasyonel etkinlik vardır (Canman, 1995, 1).

Başaran (1982, 91) yönetimi; toplumsal gereksinimlerin bir kesimini karşılamak üzere önceden belirlenmiş amaçları gerçekleştirecek görev ve rolleri yapmak için biraraya getirilen güçlerin eşgüdümü ve yönlendirilmesi süreci olarak tanımlamakta ve bu süreci gerçekleştirmek için kurulan yönetim alt sistemlerinin, örgütün tüm yönetim işlerinden sorumlu olduğunu belirtmektedir. Yönetimin alt sistemleri; örgütte diğer ait sistemlerin, işgörenlerin, görevlerini yapmalarını güvenceye almak, örgüte yeni işgörenler almak, alt sistemleri eşgüdümlemek, örgütün dış değişmelere yanıt vermesini sağlamak, örgütsel kararları vermek gibi yönetsel görevler yapmaktadır.

### **Yönetimin Amacı**

Verimin artırılmasını amaç edinen bu klasik yönetim anlayışına karşın çağdaş yönetim, üretim ve verim kavramları kadar, işgörenlerin gereksinimlerinin karşılanmasını da temel amaçları arasına almıştır (Pehlivan, 1998,47).

Eldeki kaynakların sınırlı olması bunların en etkin şekilde kullanımını gerektirmektedir. Bu etkinlik ve sınırlı kaynaklardan en iyi verim elde etme çabası, örgütteki pot

### **Yönetici Kavramı ve Özellikleri**

Yönetici, örgütte çalışan personeli en verimli şekilde çalıştırma yükümlülüğü altında bulunan, yönetim unsurlarını zamana en uygun bir şekilde uygulayan, para, zaman, malzeme ve yer unsurlarından en iyi şekilde yararlanabilen kişidir (Tortop ve diğerleri, 1993, 117-118).

### **Yöneticide Bulunması ve Bulunmaması Gereken Özellikler**

Yöneticinin sahip olduğu özellikler, örgütün etkinliği ve verimliliği kadar, yöneticinin kendisinde ve yönettiği kişilerde stres oluşumuna da etki etmektedir. Yönetim bilimi açısından kabul gören olumlu özellikler, yöneten ve yönetilenler açısından stres oluşumunu belirli ölçüde azaltırken, olumsuz özellikler stres düzeyini artırabilmektedir.

Aydın (1999, 101),Tortop'a (1994) dayanarak yöneticide bulunması ve bulunmaması gereken özellikleri şu şekilde sıralamaktadır;

#### **Yöneticide bulunması gereken özellikler:**

- Yönetim unsurlarını uygulayabilme,
- Personeli dinleme,
- Geleceğe dönük düşüncelerini personele açıklama,
- İşyeri ile ilişkisini sürdürme,
- Alt kademedeki personele girişimcilik ruhu aşılama,
- Yetki devrini kullanma,
- Nitelikli eleman yetiştirebilme,
- Personeli yeteneğine uygun işlerde çalıştırma.

#### **Yöneticide bulunmaması gereken özellikler ise:**

- Taraf tutma,
- Anlayış eksikliği,
- Kararsızlık,
- Etki altında kalma,
- Korku,
- İleriyi görememe.

Bulunması gereken özelliklerin tersi düşünüldüğünde “yöneticide bulunmaması gereken özellikler” sınıfına, bulunmaması gereken özelliklerin tersi düşünüldüğünde ise “yöneticide bulunması gereken özellikler” sınıfına dahil edilebilir. Örneğin, personeli dinlememe ve yeteneğine uygun işlerde çalıştırmama, yetki devrini kullanmama aynı zamanda olumsuz özelliklerdir. Tarafsızlık, anlayışlı olma, kararlılık, ileri görüşlülük ise olumlu özelliklerdir.

Örgüt içerisinde personeli arasında ayrımcılık yapan, yapılan hatalar karşısında gerektiğinde anlayış gösteremeyen, sağlıklı kararlar veremeyen, personeli niteliğine göre istihdam edemeyen, gerekli eğitim olanağını sağlayamayan bir yönetici düşünün. Onun bu davranış şekilleri ve yönetim anlayışı, yönetici olarak çoğu zaman kendisini zor durumda bırakabileceği gibi, bu olumsuzluk aynı zamanda personele de yansıtacak ve başarısız bir yöneticinin bu durumu karşısında stres yaşayacaklardır.

### **Yönetici ve Yönetme Unsurları**

Yönetimin beş unsuru bulunmaktadır. Bunlar aşağıdaki gibidir (Tortop ve diğerleri, 1993, 129);

1. Karar verme
2. İletişim
3. Örgütlenme
4. Eşgüdümleme
5. Değerlendirme

Belirli bir amacın gerçekleştirilmesi amacıyla kurulan örgütte, amaçların belirlenmesi ve en uygun olanın seçilmesi karar vermeyi gerektirir. Karar alındıktan sonra bunların en alt birimlere kadar ulaştırılması gerekmektedir. Bu işlem iletişim unsurlarını içerir. Ulaştırılan haberin uygulanmasını sağlamak, çalışanların gerekli bilgi ve yeteneği edinmelerini yani eğitimlerini zorunlu kılmaktadır. Bu oluşum ise örgütlenmeyi gerektirmektedir. Girişilen çabaların canlandırılması, iyi yönde ve sürekli olarak personelin göreve bağlılığının ve uyanık olmasının sağlanması yani eşgüdümlemesi gerekir. Örgütteki bu yönetim unsurlarıyla birlikte personelin yeteneklerini göz önünde tutarak onları sürekli olarak güdülemek, teşvik etmek ve üstün çabalarını ödüllendirmek de gerekmektedir. Verimlilik için bu kaçınılmazdır. Bunun için etkili bir değerlendirme gerekir (Tortop ve diğerleri, 1993, 129).

Görüldüğü gibi yönetimin yukarıda belirtilen beş unsurunda, en büyük ve en önemli rol, orta ve üst düzey yöneticilere düşmektedir. Çünkü yönetici, sonradan doğacak olumsuz sonuçların önüne geçebilmek için;

- Yerinde ve zamanında sağlıklı karar almak,
- Alman kararları tam, açık ve net olarak hedef kitleye ulaştırmak ve her kademedeki çalışanlar tarafından anlaşılmasını sağlamak,
- Kararlara uygun olarak örgütlenme yapmak, yani uygun personeli uygun işe seçerek, gerektiğinde eğitmek ve işe uygun hale getirmek,
- Kararın en iyi şekilde uygulanması için çalışanları gerekli etkinliklere başlatmak ve onları sürekli arzulu ve canlı tutmak,

- Sağlanan başarı ve etkinlik karşısında çalışanları daha motive edici girişimlerde bulunmak zorundadır. Bunun yolu ise ufak bir teşekkürden, bulunduğu hiyerarşik konumdan daha üst bir konuma yükseltmeye kadar varabilir. Bu olgu bir bakıma ödüllendirme uygulamasıdır.

Yönetim unsurunun her aşaması bir çok yönetici için stres kaynağıdır. Çünkü yöneticiler her zaman doğru karar vermek ve kararlarının etkinliğini görmek isterler. Karar verme, haber verme, örgütlendirme, harekete geçirme ve yükseltme aşamasında verilecek yanlış kararlar, bir sonraki aşamada bazı sorunlar ve aksamalar doğurabilir. Bu açıdan bakıldığında, stresini kontrol edemeyen yöneticiler için bu aşamaların her biri, onun stres içinde kalması için kaçınılmaz bir kaynak durumundadır.

### **Yöneticinin Koruma, Denetleme ve Cezalandırma Görevi**

Çalışanların huzurlu, sağlıklı bir ortamda çalışması, güvenlik önlemlerinin alınması, sağlık hizmetlerinden en üst düzeyde yararlanmalarının sağlanması, gerektiğinde özel yaşamlarıyla ilgili sorunlarına çözüm bulunması, yöneticinin koruma görevleri arasındadır. Koruma görevini en iyi ve içtenlikle yapan yöneticilere karşı çalışanların güven ve saygı duygusu içerisinde olmaları kaçınılmazdır. Bu oluşum ise sonuçta örgütün daha verimli çalışmasını sağlayacaktır.

Koruma görevini yerine getirmeyen yöneticiler ise, personelinin sürekli strese olmasına yol açarlar ve stresli bir ortamda çalışma örgüt verimliliğini etkiler. Düşük verimlilik ise yöneticinin başarısızlığına yol açar. Her iki durumda da bir kısır döngü yaşanmaktadır. Yöneticinin amacı bir insan grubuyla birlikte çalışarak bir sonuca ulaşmaktır. Sonuçtaki başarı denetimlerle, gözlemlerle, eldeki verilerle ve istatistiklerle ortaya çıkmaktadır. Denetlemenin amacı personelin girişkenliğini harekete geçirmek olmalıdır. Denetleme sonucu olumlu veya olumsuz olarak ortaya çıkar. Olumlu çalışmalar yükseltme ilkelerine göre değerlendirilmelidir. Olumsuz sonuçlar ise gerektiğinde cezalandırılmalıdır ve cezalandırmanın amacı yapılan hataların tekrarına engel olmak olmalıdır. Cezada ölçü önemlidir ve kusurla bağlantılı olunması gerekir. Kişiliği zedelememeli ve yetiştirme amaçlı olmalıdır. Bazen tavsiye veya sözlü uyarı en ağır cezadan daha etkili olabilmektedir. Bu sebeple hafiften ağıra doğru bir cezalandırma yolu izlenmelidir (Tortop ve diğerleri, 1993, 138-140).

Denetimsizlik ve cezasızlık örgütiçi disiplini ve yöneticinin başarısını engeller. Aşırı denetim ve cezalardaki ölçsüzlük ise yönetilenlerde olumsuz duygusal gerilmeler oluşturur ve stres yaşamalarına neden

terek yönetim sürecini oluşturan kişiyi anlatır. Yönetim sürecini oluşturan yöneticinin diğer çalışanlardan ayrı bir yeterliğinin olması beklenir. Yeterlik, insanın bir davranışı yapmak için gereken bilgi ve beceriyi karşılamalıdır. Yönetimde Yeterlilik Kavramı Kuramına göre bir yönetici, yönetsel eylem ve işlemleri yapmada yeterli ise görevinin gerektirdiği davranışları yapmaya karşı istenilen tutumu da gösterir (Başaran, 1992, 108-109).

Asıl sorun gerekli yeterliğe sahip olmayan yöneticilerdir. Bu tip yöneticilere Türkiye’de sıkça rastlanmaktadır. Belirli bir partinin adamı, üst düzey bir yöneticinin yakını yeterliğine bakılmaksızın yönetici konumuna getirilebilmektedir. Yeterliği olmayan yöneticinin işin gerekleri karşısında strese girmesi kaçınılmazdır.

### **Stres, Yönetici ve Örgüt İlişkisi**

Belirli bir amacı gerçekleştirmek için kurulmuş olan örgütleri bu amaçlara taşımada en etkin rolü oynayan yöneticilerin stresi kendileri kadar yönettikleri kişiler için de bir tehdit kaynağıdır. Stresiyle başedemeyen bir yönetici, örgütün verimliliğinin azalması, çalışanların psikolojik sorunlar yaşaması, örgütsel disiplinin bozulması gibi birçok olumsuzluklara kaynaklık edebilmektedir. Bu açıdan bakıldığında yöneticinin stresini kontrol altına alması gerekmektedir.

### **Stres Nedir?**

“Orta düzeyde bir yönetici amiriyle yönetimi altında bulunan kişiler arasında kalmış ve öylesine kilo kaybetmiş ki bir ara öleceğini sandım”, “Kıdemli bir yönetici çalışma isteğini yitirmiş ve yirmi yıldan sonra, elde etmek için çok çalıştığı işini bırakmak istiyordu”, “Morali bozuk olan yönetici örgütteki işin yoğunluğu altında öylesine ezilmişti ki bir gün, işe gitmek için yatağından sürünerek çıkması gerektiğini farketmişti” (Klarreich,8). Bu anlatımlar stresin yönetici bağlamında anlaşılmasında yol gösterebilmektedir.

Pehlivan (1995,6-8) stresin genel olarak kişide sıkıntı yaratan olaylar karşısında yaşanan bir tepki olarak kabul edildiğini vurgulamakta ve Artan’ın (1986,39) günümüzde de en çok kullanılan “bireysel farklılıklar ve psikolojik süreçler yoluyla gösterilen uyumsuz bir davranış olup kişi üzerinde aşırı psikolojik veya fiziksel baskılar yapan herhangi bir dış ve iç hareket, durum veya olayın organizmaya yansıyan sonucu” tanımına yer vermektedir.

### **Yönetici Stresi**

Yönetici stresini Baltaş ve Baltaş (1999,76) orta ve



lere, “iş yaşamının zavallı kurbanları” olarak bakıldığını, “yaşamlarını örgütlerine adanmış ve kendilerini bekleyen ölüme koşar adım gibi giden fedailer” olarak görüldüğünü, ancak araştırma sonuçlarının şaşırtıcı sonuçlar verdiğini vurgulamaktadır. Çünkü araştırma sonuçları, üst düzey yöneticilerin büyük bölümünün, içinde yaşadıkları bütün zorluklara rağmen sağlık açısından mükemmel durumda olduğunu ve yukarıda belirtilen yargıların aslında orta düzey yöneticiler için geçerli olduğunu ortaya koymaktadır. Bunun en önemli nedeni olarak, üst düzey yöneticilerin görev alanlarıyla ilgili daha rahat hareket edebilmesine karşın, orta düzey yöneticilerin bu olanağın yoksun olması görülmektedir. Orta düzey yöneticileri birçok kez üst yönetim baskısı ile alt kademenin direnci arasında sıkışıp kalmaktadır.

|                                       | <u>Orta Düz. Yön.</u> | <u>Üst Düz. Yön.</u> |
|---------------------------------------|-----------------------|----------------------|
| <b>1- Örgütsel Politikalar</b>        |                       |                      |
| - Adaletsiz başarı değerlendirmesi    | x                     | x                    |
| - Ücret eşitsizlikleri                | x                     |                      |
| - Örgütsel kuralların katılığı        | x                     |                      |
| - Çelişkili yöntemler                 | x                     |                      |
| - Sık sık yer değiştirmeler           | x                     | x                    |
| <b>2- Örgütün Yapısal Özellikleri</b> |                       |                      |
| - Merkeziyetçilik ve                  |                       |                      |

**İşin sıkıcı olması:** İşin sürekli olarak aynı tür etkinliklerden oluşması, tekdüze olması otomasyona bağlı olarak sürdürülmesi bazı yöneticilerde doyumсуuzluk ve rahatsızlık oluşturur.

**Ücret yetersizliği:** Üst düzey yöneticiler bir çok örgütte yüksek ücretler alırken, orta düzey yöneticilerde aynı durum söz konusu değildir. Hak edilen ücretin alınmadığı düşüncesi ve ücretin gereksinimleri karşılamaya yetmemesi yöneticilerde stres oluşturmaktadır.

**Yükselme olanağı:** Üst düzey yöneticilerden daha çok yükselme olanakları

**Değerlendirmede adaletsizlikler:** Orta düzey yöneticiler ve işgörenlerin üst düzey yöneticiler tarafından değerlendirilmesi sürecinde adaletsiz davrandığında ve belirli kriterler gözönünde tutulmadığında çalışanlar açısından strese zemin hazırlanmış olmaktadır. Bu nedenle yöneticiler değerlendirmede bazı ölçüler belirlemeli veya belirlenmiş ölçülere uymalıdır.

## YÖNETİCİ VE STRES

rine göre anlamlar yükleyerek gidermeye çalışmaları örgüt disiplinini bozmakla birlikte, örgüt için zaman ve enerji kaybına da yol açacaktır. Bu oluşum yöneticileri zor durumda bırakabilecektir.

mesi yöneticilerde stres oluşturur. Akılcı ve örgüt amaçlarına uygun hedef belirleme ise örgütü daha verimli ve başarılı kılar ve yöneten ve yönetilenleri motive eder (Rowshan

## B Bölümü

- ..... Büyük bir hayal kırıklığı yaşadınız. (Terfi ettirilmeme, hazırlanan projenin finansmanının karşılanamaması veya iptal edilmesi vs.)
- ..... Şirket içinde yükselme olanağınız kalmadı.
- ..... Şirket içinde yoğun siyasi atmosfer oluştu.
- ..... Şirkette çalışan birini işten kovdunuz.
- ..... Şirkette çalışan birini işten çıkardınız.
- ..... Birden çok patronunuz var. (Çok başlılık)
- ..... Günlük iş programınız üzerinde kontrolünüz kalmadı.
- ..... İşinizden sıkıldınız.
- ..... Müdürünüz (Patronunuz ) değişti.
- ..... Çok çeşitli projeler yönettiniz.
- ..... Üst yönetim kademesine yönelik konuşma yaptınız.
- ..... Terfi aldınız.
- ..... Daha düşük bir kademeye atandınız.
- ..... Performansınız yeterli bulunmadı.
- ..... Başka bir şubeye/bölgeye transfer edildiniz

### İş Stresi Ölçeği

Bir diğer iş stresi ölçeği ise Baltaş ve Baltaş (1999



**STRES PUANI**

|           |   |
|-----------|---|
| 1,0 - 1,3 | B |
| 1,4 - 1,9 | C |
| 2,0 - 2,5 | D |
| 2,6- 3,1  | E |
| 3,2 - 3,4 | F |
| 3,5 - 4,0 | A |

A- Sağlığı ve verimliliği ciddi olarak tehdit eden ağır risk düzeyi.

B- Kişiyi önemli olduğunu hissettirmeyen, onun kapasitesini kullanmasına imkan vermeyen ve yeterli uyarım sağlamayan, dolayısıyla can sıkıntısından ve önemsizlik duygusundan kaynaklanan stres düzeyi.

C-Uyarıcı yönleri olan, ancak hafif bir iş. Başarı güdüsü yüksek biri için sıkıcı, mücadeleci olmayan biri için uygun bir iş stres düzeyi.

D- Sağlık ve verimlilik açısından en elverişli iş stresi düzeyi.

E- Uyarıcılığı yüksek, sorumluluğu fazla ancak kişiyi çekici gelen iş stresi düzeyi. Bazı yönleriyle kişiyi zorlayarak verimliliği artırırken, bazı yönleriyle de sağlığı tehdit edebilir.

F- Sorumluluk düzeyi yüksek, kişiyi zaman açısından zorlayan, dinlenmeye ve aile ilişkilerine imkan tanımayan, bu sebeple sağlık ve verimlilik için tehdit oluşturan stres düzeyi.

**İşkolik Yöneticiler**

İş doyumunu ve sağlıklı bir yaşam için işin sevilerek yapılması gerekir. Ancak aşırı iş yükü kişi hoşlansa bile stres oluşturmaktadır. Zamanının çoğunu işinin başında geçiren, iş dışı zamanlarda kendilerine zevk verecek bir şey bulamayan ve kendilerini işe vermeyi tercih eden kişilere “İşkolik” denir. Birçok yöneticide de bu özellik vardır. Aşağıda yazılı soruları cevaplayarak “İşkolik” olup olmadığınızı anlayabilirsiniz (Baltaş ve Baltaş, 1999,77);

|                                                                                  | <b><u>Evet</u></b> | <b><u>Hayır</u></b> |
|----------------------------------------------------------------------------------|--------------------|---------------------|
| 1- Saat kaçta yatarsanız yatın, erken kalkar mısınız? .....                      | .....              | .....               |
| 2- Eğer öğle yemeğinizi yalnız yerseniz, yerken okur veya çalışır mısınız? ..... | .....              | .....               |
| 3- Her gün yapılacak işler listesi tutar mısınız? .....                          | .....              | .....               |
| 4- “Hiçbir şey yapmamayı” zor bulur musunuz? .....                               | .....              | .....               |
| 5- Enerjik ve rekabetçi misiniz? .....                                           | .....              | .....               |
| 6- Hafta sonları ve tatil günleri çalışır mısınız? .....                         | .....              | .....               |

- 7- Her yerde ve her zaman çalışabilir misiniz? .....  
 8- Tatile çıkacak vakti bulmakta zorluk çekermisiniz? .....  
 9- Emeklilikten korkar mısınız? .....  
 10- İşinizden gerçekten zevk alıyor musunuz? .....  
 Eğer bu sorulardan 8 veya daha fazlasına “Evet” cevabı veriliyorsa “İşkolik” olma özellikleri taşıyor demektir.

### **Zaman Faktörü ve Yönetici Stresi**

İyi yönetici zamanını en etkin bir şekilde kullanan yöneticidir demek yanlış olmayacaktır. Zamanın etkin kullanılmaması ise yöneticileri stres tuzağına atar ve sürekli baskı ve gerilim içinde çalışmasına neden olur.

Zamanı iyi kullanmak, düşünce ve ayrıntılarla oyalanmayıp kısa zamanda çok iş yapmak değildir. Aksine amaç ve öncelikleri saptayarak ve zamanı gerçekten yapmak istenen şeylere ayırarak hayatından daha fazla tad almaktır (Baltaş ve Baltaş, 1999, 273). Bunu başarmak ise zamanı en iyi şekilde yönetebilmeyi öğrenmeyi gerektirir.

Özer (1990, 118) zamanı daha etkin ve verimli kullanmayı öğrenmenin ön koşulu olarak, halen zamanımızın nasıl ve nerede geçirildiğinin değerlendirilmesi olduğunu belirtmekte ve bunu yapabilmek için günü;

- 1- Uyanma ile öğle yemeği arası
- 2- Öğle yemeği sonrası ve akşam yemeği arası
- 3- Akşam yemeği sonrası ile uyuma arası olarak üç bölüme ayırmaktadır.

Bu ayırmadan sonra günün bu bölümleri arasındaki tüm uğraşların ve bu uğraşlar için ne kadar zaman harcadığının kaydedilmesini önermektedir. Değerlendirme süreci üç gün üst üste uygulanmalıdır. Üç gün sonunda her bir uğraşı için kaç saat zaman harcadığı bulunur, bulunan rakam üçe bölünür ve böylece ortalaması elde edilir. Böylece ileride, hangi etkinliğe ne kadar zaman harcanması gerektiğinin saptanması olanağı doğar. Bundan sonraki aşama ise zamanın önemli amaçlar doğrultusunda ne şekilde örgütlenebileceğinin değerlendirilmesidir. Bunun için uzun, orta ve kısa vadeli amaçlar belirlenir ve her bir dönemdeki amaçlar önem ve öncelik sırasına göre dizilir. Devlet Dairesindeki bir Daire Başkanı için uzun vadeli amaç Politikaya atılmak, orta vadeli amaç tüm personeli hizmetiçi eğitimden geçirmek, kısa vadeli amaç ise piyasaya yeni çıkmış yönetimle ilgili bir kitabı okumak olabilir. Zaman yönetiminin bundan sonraki aşaması ise, belirlenen öncelikleri baş edilmesi olanaklı basamaklara ayırmaktır. Örneğin, orta vadede tüm personelin hizmetiçi eğitimden geçirilmesi en başta zor gelebilir, ama bunu basit basamaklara ayırdığında zorluklar ortadan kalkar. Örneğin bu hafta; personel listesinin hazırlanması, kurs onayının

alınması, ilgililere duyurulması gelecek hafta; öğretim kadrosunun belirlenmesi, kurs programı oluşturulması gibi kendi içinde alt basamaklara ayrılabilir ve günlük zaman cetveline bağlanabilir.

Yönetici açısından temel stres kaynaklarından biri olan zamansızlık, zaman yönetimine dikkat edildiğinde daha zengin ve daha dengeli bir yaşam olanağı sunar. Ayrıca israfı önleyerek iş ve özel yaşamın kalitesini artırır ve doğal olarak stresi azaltır (Klarreich, 65) .

Zamanın kullanımı açısından Türk bürokrasiyle ilgili olarak yabancı gözlemcilerin izlenimi dikkat çekicidir. Onlara göre Türk bürokrasisinde zaman bilinci bulunmamakta, hızlı kalkınmadan söz edildiği halde kararlar ertelenmekte, karar uygulamaları gecikmekte ve yaygın bir yavaşlık bulunmaktadır (Cem, 1976,133). Belki de ülke olarak stresli oluşumuzun temelinde bu anlayış yatmaktadır.

Özellikle Türkiye Bürokrasisinde yöneticiler, astları, iş arkadaşları, üstleri, diğer kuruluşlardaki kişiler, iş takipçileri, alıcılar, parlamento ve halk kitleleri gibi öznelerle ilişkilerini sürdürmek zorundadır. Bütün bu ilişkiler, yüz yüze, telefonla veya yazışmalarla yapılmaktadır. İlişkiler, eşgüdüm gereksinmesinin birer aracını oluşturmaktadır ve yöneticinin, çevrenin nabzını tutabilmesi çeşitli ilişkiler içinde çalışmasına bağlı sayılır. Buna karşın yöneticinin kıt olan zamanının acele ve önemli işler ertelenerek önemsiz işlerle geçirildiğine de tanık olunmaktadır (Cem, 1973,135).

Rowshan (1998, 157-158) iyi bir zaman yönetimi elde etmek için şunları önermektedir;

- 1- Bir ajanda veya deftere randevularınızı, hedef ve isteklerinizi, toplantılarınızı yazın ve önem sırasına koyun. Aynı işlemi bir takvim üzerinde yapın, gerektikçe bunları silin.
- 2- Yapılacak şeyleri öncelik sırasına ve yapılması gereken zamana göre yazın ve bunları mutlaka yapın.
- 3- İş tamamladıktan sonra kendinizi ödüllendirin.
- 4- Diğer çalışanlarla işbirliği yapın.
- 5- Her ayın sonunda ajandanızı gözden geçirerek, etkinliğinizi değerlendirin.
- 6- İş savsaklamamak için kendinizi güdüleyin.
- 7- İyi bir organizasyon yapın, düzenli ve sistemli çalışın, masanızın ve odanızın düzenine önem verin.

### **Yöneticinin Liderlik Özelliği ve Stres**

Yöneticilerin taşıdığı liderlik özelliği ile stres arasında doğru orantılı bir ilişki bulunmaktadır. Liderlik özelliğini taşıyan yöneticiler aynı zamanda stresini kontrol

altına alma becerisini de gösterirler. Stresi kontrol altına almayı bilmeyen yöneticiler ise liderlik vasıflarının belki de en önemlilerinden yoksundurlar ve bu durum kendileri kadar, yönetiminde bulunan kişileri de zor durumda bırakarak, stres yaşamalarına neden olurlar.

Liderlik olgusuyla ilgili yapılan araştırmalarda liderliğin çok çeşitli tanımları yapılmıştır. Bazı tanımlarda liderlik; uymayı özendiren bir sanat, bazılarında; başarıya ulaşmak için en az uyumsuzluk en çok işbirliği ile insanları kullanma yeteneği olarak görülürken, bir başka tanımda liderlik; “bir güç ilişkisi, farklılaşmış bir rol ve rol yapısının harekete geçiricisi” olarak tanımlanmaktadır (Ergun, 1981,7-8). Tanımlar değişik görüşler ve değişik yönetim anlayışları çerçevesinde çeşitlendiği görülmektedir.

Harry Trueman’ın şu sözü dikkat çekmektedir, “Bir lider, başkalarına yapmak istemedikleri şeyleri yaptırıp, bundan hoşlanmalarını sağlama yeteneğine sahip kişidir.” Liderler görevi yerine getirmek, ekip kurmak ve bireysel gereksinimleri karşılamak için diğer üyelerle büyük ortak gibi çalışmayı başaran kişilerdir. Tek başına karar veren kişi olmak yerine, karar verme sürecinin bir parçası olabilmek becerileri bulunur (Mesiti, 1996, 185-187).

### **Yönetici-Lider Farkı**

Liderlik yönetmek demek değildir. Liderlerin hepsi genellikle iyi yöneticiler olabilir. Ama her iyi yönetici mutlaka lider olur denemez. Yöneticilik; analiz, hesaplama, yöntem, çarpım tablosu, sistem kurma gibi unsurları içerirken, liderlik; daha çok; motivasyon sağlama, kişilik, vizyon, girişimci duygu ve ruh gibi şeyleri kapsar. Yönetici ve liderin şu şekilde ayrımı yapılabilir (Mesiti, 1996, 187-188);

- Liderlik bir vasıftır.

Yöneticilik bir bilim ve bir sanattır.

- Liderlik inançla hareket eder.

Yöneticilik olayla ilgilidir.

- Liderlik potansiyel kaynaklar arasında yararlı bir etkidir.

Yöneticilik maksimum başarının getirdiği mevcut kaynakların eşgüdümün sağlanmasıdır.

- Liderlik bir yön sağlar.

Yöneticilik denetimi başa alır.

- Liderlik fırsat bulmaya kafa yorar.

Yöneticilik bir işi tamamlamada başarılıdır.

- Liderler esin kaynağıdır.

Yöneticiler esin vermez.

- Lider yenilik getirir.

Yönetici uygular.

- Liderler insan üzerine odaklanır.

Yöneticiler sistem ve yapı üzerine odaklanır.

- Lider ne ve niçin,

Yönetici nasıl ve ne zaman diye sorar.

- Lider keşfeder.

Yönetici taklit eder.

- Lider doğru iş yapar.

Yönetici işleri doğru yapar.

- Liderler bir vizyon sunar,

Yöneticiler gerçekçi ilkeler oluşturur,

- Liderler etkin olmaya çalışır,

Yöneticiler başarılı olmaya çalışır.

Bu ayrımlara bakıldığında liderlik vasfını taşıyan yöneticilerin normal yöneticilere göre olaylara daha geniş perspektiften bakabildiği ve çoğu olayda ve düşüncede onlardan yüzlerce adım önde olduğu görülmektedir. Bu özellikleriyle liderlik vasfının stresi de azaltması kaçınılmazdır.

Liderlikle ilgili vasıflar konusunda değişik araştırmacılar değişik sınıflandırmalar yapmış olmalarına rağmen genelde hepsi aynı noktalarda birleşmektedirler. Aydın'a (1999, 102) göre iyi bir liderin taşıması gereken özellikler şunlardır; problem tanımlama ve çözme yeteneği, yüksek başarı yeteneği, kendine güven, kendi kendini disiplin altına alabilme, iletişim yeteneği, tutarlılık ve pozitif yaklaşım, analitik yaklaşım.

İzgören (1999,5) ise liderde bulunması gereken özellikleri; üstün organizasyon yeteneği (yetki devri, ortaklık temelli düşünme, hedef oluşturma, örgütü bütünüyle görebilme, uzağı görme), güçlü kişilik özellikleri (açıklık, karizma, mücadele ruhu, yaratıcılık, güven), etkin insangücü yönetimi (çatışma ve iletişim yönetimi, motivasyon yaratma, yetenekleri açığa çıkarma, takım oluşturma, adil ödüllendirme), yüksek kurumsal güç (yatay hiyerarşi, kalite duygusu, kurum vatandaşlığı, müşteri odaklı düşünme, rekabet gücü, değişime ve öğrenmeye açıklık) şeklinde sıralamaktadır.

Liderlik vasfı taşıyan ve yukarıda sayılan özelliklere sahip lider yöneticilerin bu özellikleriyle zaten stressiz bir ortam hazırladıkları açık olarak anlaşılmaktadır.

### **İletişim Tarzı ve Liderlik**

İletişim bilinçli ya da bilinçsiz bir şekilde bireylerin karşılıklı olarak, bilgi, duygu ve düşüncelerini ileterek birbirlerinin algılama yeteneklerini etkiledikleri dinamik bir süreçtir (Ergun ve Polatoğlu. 1992, 194).

Yöneticiler-yönetilenler arasındaki iletişim eksikliği en önemli stres kaynaklarından. İletişim sağlanamadığında çatışma ortaya çıkmakta ve bu oluşum örgüt sistemini zedelemektedir.

Katı bir hiyerarşik düzenin olduğu örgütlerde yukarı düzeyden aşağıya doğru iletişimin kolay olmasına karşın, aşağıdan yukarıya doğru iletişim oldukça güçtür. Bu bir bakıma statüden doğan uzaklıktır. Birçok örgütte alt kademedeki kişilerden gelen haberin önemsenmemesi de ayrı bir iletişim sorunudur (Ergun ve Polatoğlu. 1992,212).

Birçok yöneticinin ailesinden, yöneticilik yaptığı diğer yerlerden, askerlik deneyiminden öğrendiği iletişim formülü “çalışanları disipline etme” şeklindedir. Bu tip bir anlayış yalnızca stres oluşturur ve insanları sıkıntıya sokar. İletişimde açıklık ise fikirlerin size ulaşmasına ve çoğalmasına yol açacaktır (İzgören, 1999, 11- 16). Unutulmamalıdır ki yönetici bir beyne sahiptir ama iyi bir iletişim sağlandığında yönettiği insan sayısınca beyne olacaktır.

İnsan unsurunun olduğu yerde çatışma olması kaçınılmazdır. Çatışma ise hem yöneticiler hem de çalışanlar için stresi oluşturur. Bunu en aza indirmek için gerekli atmosferi oluşturmak yöneticinin görevidir. Bireyler arasında iletişim güçlendirildiğinde çatışmaların çoğu zaman başlamadan bittiği görülecektir (İzgören, 1999, 130-133).

### **İş Stresiyle İlgili Yönetici Stratejileri**

Yöneticilerin en önemli stratejisi, daha önceki bölümlerde belirtilen stres kaynaklarının minimum düzeye indirilmesi amacıyla öncelikle gerekli önlemlerin alınması olmalıdır. Ertekin (1993, 30-32) diğer stratejileri şu şekilde sıralamaktadır;

1- Desteleyici bir örgüt iklimi yaratmak; bireysel, örgütsel ve çevresel özelliklerin etkileşimiyle oluşan ve birçok boyutu içine alan örgüt iklimi stresin ortadan kaldırılmasında oldukça önemlidir.

2- İş zenginleştirerek düzenlemek; sorumluluk, yetki, tanınma, başarı ve yükselme için fırsatlar kullanma, toplumsal değerlere saygı, bağımsızlık, beceri farklılığı değerlendirme gibi etmenler güdüleyici rol oynar.

3- Çatışmaları azaltma ve örgütsel rolleri daha açık ve anlaşılabilir biçimde tanımlamak.

4- Kariyer planlama ve geliştirilmesine önem vermek ve stresle ilgili danışma birimlerini etkinleştirmek.

Yöneticilerin olabilecek streslerini hafifletebilmeleri için şu yöntemler de önerilebilir (Ertekin, 1993,32);

1- Hiyerarşik düzen iyi bir personel sistemiyle desteklenmeli ve denetlenmelidir.

2- İsteddiği gibi yükselemediğini düşünen yöneticiler, kendilerine tarafsız bir şekilde değer biçmelidirler.

3- Yönetmelik görevlerde ve rollerde daha fazla uyumlu olmaya çaba göstermelidirler.

4- Yöneticiler kendilerini iyi tanıtmalı, yapılan işleri, sorunları, zorlukları ve çevresel sınırlılıkları uygun ölçülerde anlatmalı, övgülerden yararlanmalı, yükselme için gerekli yolu açabilmelidir.

#### **Örgütsel Stresin (Yönetici ve Çalışanlar Açısından) Azaltılması İçin Diğer Yöntemler**

Örgüt içerisinde stresin kontrolünde yöneticilere önemli roller düşmektedir. Başarılı yöneticiler yüksek düzeyli stres ortamının çalışanlar için zararlı olduğunu, bununla birlikte optimal iş stresinin verim için gerekli olduğunu bilirler. Örgütte aşırı stresin önlenmesi için bazı öneriler şunlardır (Pehlivan, 1995,77-78);

- Örgütte çalışmak için yeterince çekici bir ortam sağlayarak doyumu yükseltmek,

- Rol çatışmalarını ve belirsizliğini önlemek için açık ve uyumlu rol beklentileri sağlamak,

- İş yükünde dengeyi sağlamak ve gerektiğinde işte uygun değişiklikleri yapmak,

- Örgütte değişme ve süreklilik arasında iyi bir denge kurmak. Çünkü sürekli bir değişme çalışanları strese sokar,

- Çalışanları sürekli destekleyerek teşvik etmek, gereksinimlerini karşılamak ve gruba bağlılıklarını sağlamak,

- Bütün çalışanlara onların kararlarında etkili olacak fırsatlar sağlamak,

- Stres yönetimi hizmetlerini desteklemek,

- Gereksiz stres oluşturabilecek iş koşullarına ve örgütteki stres düzeyine karşı dikkatli olmak.

#### **Potansiyel Stresle Başa Çıkma**

**Şekil-1 'de potansiyel stresle başa çıkmada farklı iki yöneticinin günlük yaşamda uyguladıkları stratejiler konusunda bir örnek verilmektedir (Şahin, 1994).**

## TÜRK İDARE DERGİSİ

## ŞEKİL-1

## Potansiyel Stresle Başa Çıkma

## (İki Yöneticinin Hayatından Bir Örnek)

| POTANSİYEL STRES                                                 | 1. YÖNETİCİ<br>(KRONİK STRESLİ)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 2. YÖNETİCİ<br>(STRESLE SAĞLIKLI BİR ŞEKİLDE<br>BAŞA ÇIKIYOR)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 6:30 'da kalkması gereken yerde 7:30'da kalkıp 1 saat gecikiyor. | <p><b>DAVRANIŞ:</b> Kahvesini bir dikişte içiyor, kahvaltısı alıyor, traş olurken yüzünü kesiyor, giyinirken düğmesini koparıyor.</p> <p><b>DÜŞÜNCELER:</b> Bir kez daha geç kalamam! Patron köpürecek! Bunun bütün günümü berbat edeceğini biliyorum. Şu anda yapabileceğim bir şey yok.</p> <p><b>SONUÇ:</b> Kaygı, telaş, endişe içinde ve aç olarak evden ayrılır.</p>                                                                                          | <p><b>DAVRANIŞ:</b> Büroya telefon edip geç kalacağını bildiriyor. İyi bir kahvaltı ediyor.</p> <p><b>DÜŞÜNCELER:</b> Sorun yok. Herhalde o kadarlık bir fazladan uykuya vücudumun ihtiyacı vardı. Ayrıca her zaman olan bir şey değil.</p> <p><b>SONUÇ:</b> Sakin ve rahat bir şekilde evden ayrılır.</p>                                                                                                               |
| Trafikte yavaş giden bir arabamın arkasında sıkışıp kalıyor.     | <p><b>DAVRANIŞ:</b> Farları yakıyor, korna çalıyor, dışlerini gıcırdatıp, küfrediyor, yumruğuyla direksiyona vuruyor. Bir süre sonra önündeki arabayı körlemesine solluyor ve karşı taraftan gelen bir arabaya neredeyse çarpıp, kaza yapacak hale geliyor.</p> <p><b>DÜŞÜNCELER:</b> Aptal herif! Böyle yavaş giden sürücüler hapse atmalı! Hiç başkalarını düşünmüyorlar!!</p>                                                                                    | <p><b>DAVRANIŞ:</b> Beklediği süre içinde gevşeme egzersizleri yapıyor ve en çok sevdiği radyo istasyonunu dinliyor.</p> <p><b>DÜŞÜNCELER:</b> İşte bana verilmiş bir zaman armağanı. Bunu nasıl kullanayım.</p>                                                                                                                                                                                                         |
| Ekip toplantısı sırasında                                        | <p><b>DAVRANIŞ:</b> Arka taraflarda bir yere oturuyor. Konuşmalara aldırıyor, belli etmez bir şekilde aylık rapor üzerinde çalışıyor.</p> <p><b>DÜŞÜNCELER:</b> Ne salakça bir zaman kaybı! Diğer birimlerde neler olduğu kimin umurunda? Benim kendi işlerimi geciktirmeden yapabilmem için zaten kaldırılabileceğimden fazla yüküm var.</p> <p><b>SONUÇ:</b> Kendi birimine ilişkin önemli bazı bilgileri kaçıır. Daha sonra amiri tarafından cezalandırılır.</p> | <p><b>DAVRANIŞ:</b> Dikkatle dinliyor ve konuşmalara aktif olarak katılıyor.</p> <p><b>DÜŞÜNCELER:</b> Birlikte iş yaptığımız insanların bakış açılarını anlamak iyi oluyor. Eğer bu şirkette, birlikte yapmakta olduğumuz işe şöyle yukarıdan bakıp ne olup bittiğini anlayabilirsem, işimi daha etkili bir şekilde yapabilirim.</p> <p><b>SONUÇ:</b> Amiri verdiği önerilerle ilgili olarak kendisini tebrik eder.</p> |
| Öğle yemeği saati                                                | <p><b>DAVRANIŞ:</b> Öğle yemeğini atlar. Kahve içerken kahvesini evraklar üzerine döker.</p> <p><b>DÜŞÜNCELER:</b> Bu bardağı taşıran son damla! Şimdi bütün bu raporu en baştan daktilo etmek zorundayım. Büroda kalıp geç saatlere kadar bunu bitirmem gerek.</p>                                                                                                                                                                                                 | <p><b>DAVRANIŞ:</b> Hafif bir öğle yemeği yer ve parkta kısa bir yürüyüş yapar.</p> <p><b>DÜŞÜNCELER:</b> Öğleden sonra kendini daha iyi hissetmem için kısa bir egzersiz yapmak ve ofisten bir süre uzaklaşmak iyi olur.</p>                                                                                                                                                                                            |
| Akşam evde                                                       | <p><b>DAVRANIŞ:</b> Eve saat 21:00 gibi gelir. Eşinin yüzü asılmıştır. Salondaki kanepede uyumak zorunda kalır. Sabahın ilk ışıklarına kadar uyuyamaz.</p> <p><b>DÜŞÜNCELER:</b> Ne biçim bir hayat bu! Ah bir yerlere kaçıp yeniden başlayabilseydim. Hiçbir şey değmez. Beş para etmem ben!</p> <p><b>SONUÇ:</b> Yine geç kalkar. Kendini çok kötü hissetmektedir. İşe telefon edip hasta olduğunu bildirmeye karar verir.</p>                                    | <p><b>DAVRANIŞ:</b> Evine her zamanki saatinde gelir. Ailesiyle sakin bir gece geçirir. 23:00 gibi yatar ve kolayca uyur.</p> <p><b>DÜŞÜNCELER:</b> İyi bir gün oldu büroda kendimi bayağı etkili hissettim. Geceyi evde çocuklarla birlikte oturarak geçirmek de iyi oldu.</p> <p><b>SONUÇ:</b> Zamanında kalkar. Kendini iyi hissetmektedir.</p>                                                                       |



### **Sonuçlar ve Öneriler**

Örgütün verimliliğine ve yöneticilerin bireysel mutluluğuna etki yapabilen etkenlerin en önemlilerinden birini de yöneticilerdeki stres düzeyi oluşturmaktadır. Stres, yöneticilerin başarısını da olumlu veya olumsuz etkileyebilmektedir. Stresini kontrol altına almayı başaramayan yöneticiler, kendileri kadar, yönetiminde bulunan kişilerin de mutsuz olmasına ve strese girmelerine neden olabilmektedir.

Yönetme unsurlarının etkin olarak kullanılma gerekliliği, yönetici yeterliği, yöneticinin koruma, denetleme ve cezalandırmadaki tutumu, örgütsel politikalar, örgütün yapısal özellikleri, fiziksel koşullar, örgütsel süreçler yönetenler ve yönetilenler açısından stresle doğrudan ilgili konuları oluşturmaktadır.

Yöneticilerin; işi zenginleştirerek düzenleme, destekleyici bir örgüt iklimi yaratma, rol çatışmalarını önleme, örgütsel rolleri daha açık duruma getirme, fiziksel düzenlemeleri yapma, iş yükünde dengeyi kurma, iletişimi güçlendirme, çalışanları teşvik etme ve kararlara katılmasını sağlama gibi bazı stratejileri kullanarak hem kendilerinin hem de personelin iş stresi ve örgütsel stres düzeyini en aza indirmeleri olanaklıdır.

Zamanını iyi yönetebilen, liderlik vasıflarına sahip olan ve örgüt içerisinde güçlü bir iletişim sağlayabilen yöneticiler diğer yöneticilere göre daha az strese girmektedirler.

Bu bağlamda, yönetici kadrolarında görev alacak kişilerin seçiminde, stresle başa çıkabilme yeteneği de test edilmelidir. Yüksek düzeydeki stres örgütsel verimliliği ve yöneticilerin başarısını olumsuz etkileyebilmektedir. Bu sebeple stres düzeyini en aza indirecek önlemler etkili bir şekilde alınmalıdır. Bu amaçla stresle ilgili danışma birimleri kurulmalı ve etkinleştirilmelidir.

### KAYNAKÇA

- Artan, İnci. (1986). **Örgütsel Stres Kaynakları ve Yöneticiler Üzerinde Bir Uygulama**. İstanbul: BASİSEN Kültür ve Eğitim Yayınları, No: 10.
- Aydın, A.Hamdi. (1999). “**Polis Personel Yönetimi**”, Polis Bilimleri Dergisi. Ankara: Cilt: 1 Sayı:4.
- Balcı, Ali. (1995). **Örgütsel Gelişme**. Ankara: Pepem Yayınları, No:18.
- Baltaş, Acar, Zuhal Baltaş. (1999). **Stres ve Başa Çıkma Yolları**. Ankara: Remzi Kitapevi.
- Braham, Barbara J. (1998). **Stres Yönetimi**. (Çeviren: Vedat G. Diker). İstanbul: Hayat Yayınları, No:28, Çanta Kitapları Dizisi: 4.
- Başaran, i. Ethem. (1992). **Yönetimde İnsan İlişkileri**. Ankara:Gül Yayınevi.
- (1982). **Örgütsel Davranış**. Ankara: AÜ Eğitim Fakültesi Yayınları, No: 108.
- Canman, Doğan. (1995). **Çağdaş Personel Yönetimi**. Ankara: TODAİE Yayınları, No: 260.
- Cem, Cemil. (1973). **Türk Kamu Yönetiminde Üst Düzey Yöneticileri**. Ankara: TODAİE Yayınları, No: 153.
- Ergun, Turgay. (1981). **Türk Kamu Yönetiminde Önderlik Davranışı**. Ankara: TODAİE Yayınları, No: 191.
- Ergun, Turgay, Aykut Polatoğlu. (1992). **Kamu Yönetimine Giriş**. Ankara: TODAİE Yayınları, No: 241.
- Ertekin, Yücel. (1993). **Stres ve Yönetim**. Ankara: TODAİE Yayınları, No:253.
- İzgören, A. Şerif. (1999). **İş Yaşamında 100 Kanguru**. Ankara: Polit Ofset.
- Klarreich, Samuel H. **Stressiz Çalışma Ortamı**, (Çeviren: Bengi Güngör). Ankara: Öteki Yayınevi.
- Luthans, F. (1992). **Organizational Behavior**. Newyork: Mc Graw-Hill.
- Mesiti, Pat. (1996). **Hayalleri Olan Asla Uyumaz**. (Çeviren: Elmas Canan Korderin). İstanbul: Sistem Yayıncılık, No: 111.
- Özer, Kadir. (1990). **Sınav ve Sınavma Kaygısı**. İstanbul: Varlık Yayınları, Sayı:211.
- Pehlivan, İnyet. (1995). **Yönetimde Stres Kaynakları**. Ankara: Pegem Yayınları, No: 16.
- (1998). **Yönetimsel Mesleki ve Örgütsel Etik**. Ankara: Pegem Yayınları.
- Rawshan, Arthur. (1998). **Stres Yönetimi**. (Çeviren: Şahin Cüceloğlu). İstanbul: Sistem Yayıncılık.
- Şahin, Nesrin Hisli. (1994). **Stresle Başa Çıkma**: Olumlu Bir Yaklaşım. Ankara: Türk Psikologlar Derneği.
- Tortop, Nuri. (1994). **Personel Yönetimi**. Ankara: İlk-San Matbaası.
- Tortop, Nuri, Eyüp G. İsbir ve Burhan Aykaç. (1993). **Yönetim Bilimi**. Ankara: Yargı Yayınları.

## İZ BIRAKAN MÜLKİ İDARE AMİRLERİ/16 NİZAMETTİN ATAHER

**Mehmet ALDAN**  
**E. Vali**

Nizamettin Ataker, Mülkiye Mektebi'ni bitirdikten sonra Kaymakamlıklarda, Mutasarrıflıklarda, Valiliklerde bulunmuş; 5. Genel Müfettiş olarak görev yapmıştır.

Birinci Dünya Savaşı sonunda, Mustafa Kemal Paşa tarafından başlatılan Ulusal Kurtuluş Hareketine katılmış; Erzurum ve Sivas Kongreleri sırasında O'nun yakınında hizmet görmüş Mülki İdare Amirlerimizdendir.

### **KISA YAŞAM ÖYKÜSÜ**

Haşan Nizamettin (Ataker), 1883 yılında, babasının görevli bulunduğu Eğri'de (Yanya) doğdu. Babası Adliye Müfettişlerinden Ahmet Asım Bey'dir.

Rehber-i Mârifet ve Numûne-i Terakkî Mekteplerinden sonra Selânik, Halep, İstanbul Vefa ve Bursa İdâdilerinde ortaöğrenimini tamamladı. 1906 yılında Mekteb-i Mülkiye-i Şâhâne'nin yüksek kısmından İyi derece ile mezun oldu. Ayrıca 1910 yılında İstanbul Hukuk Mektebi'ni de Pekiyi derece ile bitirdi.

27 Aralık 1324 (1908) tarihinde 500 kuruş maaşla Selânik Maiyet Memuru olarak Devlet hizmetine girdi. Bundan sonra sırasıyla:

21 Aralık 1325 (1909) tarihinde Silivri Kazası Kaymakamlığı'na, 4 Nisan 1326 (1910) da Sındırgı Kaymakamlığı'na, 8 Ekim 1327 (1911) de Çarşamba Kaymakamlığı'na atandı. 22 Eylül 1328 (1912) Pirlepe Kaymakamlığına, nakledildi ise de, Balkan Savaşı yüzünden bu yerde işe başlayamadı.

11 Haziran 1330(1914) de Ayvalık Kaymakamlığı'na, 9 Kasım 1330(1914) de Bandırma Kaymakamlığı'na, 13 Şubat 1332 (1916) da Ünye Kaymakamlığı'na, 31 Ocak 1334 (1918) de Giresun Kaymakamlığı'na atandı. Bu görevde iken, Mustafa Kemal Paşa ile ilişki kurarak Erzurum ve Sivas Kongrelerinde görev aldı. Bu hizmetlerinden sonra Genç Mutasarrıflığı'na terfi ettirildi ise de, bu göreve başlamadan 3 Temmuz 1336 (1920) tarihinde Emniyet-i Umûmiye Seyr-i sefer Müdüriyeti'ne nakledildi.

29 Temmuz 1336 (1920) de İkinci Sınıf Mülkiye Müfettişliği'ne, 20 Şubat 1338

(1922) de Giresun Sancağı Mutasarrıflığına, 29 Eylül 1339 (1923) de Sinop Sancağı Mutasarrıflığına, 1 Şubat 1340 (1923) de Sinop Valiliğine, 14 Kasım 1926'da Van Valiliği'ne, 11.8.1927'de Diyarbakır Valiliği'ne, 18.1.1931 'de Elâzığ Valiliği'ne, 5.1.1933'de Urfa Valiliği'ne ve 20.6.1935'de Çanakkale Valiliği'ne atandı.

Çanakkale Valiliği'nden 29.12.1936'da 3. Genel Müfettişlik Başmüsavırlığına nakledildi. 13.5.1939'da Konya Valiliği'ne, 28.12.1943'de Hatay Valiliği'ne, 27.6.1947 tarihinde de 5. Genel Müfettişliği'ne getirildi. Genel Müfettişliklerin kaldırılması üzerine 19.6.1948'de İkinci kez Diyarbakır Valiliği'ne tayin olundu. Bu görevde iken 10.7.1948 tarihinde emekli oldu.

İçişleri Bakanlığı'ndaki Sicil kayıtlarından, Nizamettin Bey'in öğrenciliği döneminde ve Maiyet Memurluğu'ndan önce Milli Eğitim'de görev aldığı saptanmaktadır. 1 Eylül 1318 (1902) - 31 Mayıs 1324(1908) tarihleri arasında yürütülen bu görevin adı Nâimi Zâde Rüşdü Efendi Medresesi Müderrisliği'dir.

Emekli olduktan sonra İstanbul'da oturmakta iken 12 Nisan 1962 tarihinde Hakk'ın rahmetine kavuştu.

50 yaşında evlenmiş, mutlu bir yuva kurmuştu. Çocukları olmamıştır. Sicilinde Arapça, Farsça, Rumca ve Arnavutça bildiği yazılıdır.

### **HİZMETLERİ**

Başarılı bir idare adamı olan Nizamettin Bey'in yaşamında Giresun'un önemli bir yeri vardır. Giresun'da önce Kaymakam, sonra Mutasarrıf olarak görev yaptı.

Kaymakamlığı döneminde, Ferudun Zâde Osman Ağa'dan kaynaklanan sorunlarla uğraşmak zorunda kaldı. Gönüllü olarak katıldığı Balkan savaşı'nda ayağından yaralanarak sakatlandığı için 'Topal' sanıyla anılan Osman Ağa, gönüllülerden oluşturduğu 'Giresun Taburu'nun başında Doğu'da Ruslara karşı başarılı savaşlar verdi.

Bütün bunlara karşın Osman Ağa'nın Ermeni Tehciri'nden suçlu bulunarak Nemrut Mustafa Paşa Harp Divânı'nınca tutuklanmasına karar verildiğinden, yakalanması için, Kaymakam Nizamettin Bey sürekli baskı altında tutuluyordu. Oysa Kaymakam, yaşamını ortaya koyarak vatanseverliğini kanıtlayan, Pontuscu Rumların hayallerini söndüren Osman Ağa'ya sempati duymakta, O'nun bir süre için Giresun merkezinden uzaklaşmasını istemekte idi. Osman Ağa, sonunda bu uyarılara uydu ve önce Keşap, sonra da Şebinkarahisar yöresine çekildi.

Bu arada Osman Ağa'nın affedilmesi için İstanbul Hükümeti katında yapılan girişimlerin olumlu bir sonuç vermesi, Rum çetelerinden bunalmış olan bölge halkını sevindirdiği gibi idare makamlarını da rahatlatı.

Kaymakam Nizamettin Bey'in, ulus egemenliğine dayalı yeni bir yönetim kurmak kararıyla Samsun'a çıkan Mustafa Kemal Paşa ile ilişki kurması ve O'na hizmetini sunması da Giresun Kaymakamlığı dönemine rastlar.

İki ay izinle Giresun'dan ayrılan Nizamettin Bey, bulunduğu yeri bildirmedikinden Dahiliye Nezâreti'nce hakkında bir soruşturma açıldı ve varılacak sonuca göre karar verilmek üzere eli işten çektirildi. Soruşturma sonunda azline karar verildiğinden izninin bitim tarihi olan 16 Temmuz 1335 (1919) tarihinden 18 Eylül 1335 (1919) tarihine kadar kendisine nısıf(yarım) maaş tahakkuk ettirildi.

Nizamettin Bey, bu arada Mustafa Kemal Paşa'dan aldığı olumlu yanıt üzerine Erzurum ve Sivas Kongrelerinde görev üstlendi. Heyet-i Temsiliye'nin (Temsil Heyeti) haberleşme, iâşe ve saymanlık hizmetlerini yürüttü.

Şevket Süreyya Aydemir, 'Tek Adam' adlı yapıtında Sivas Kongresini anlatırken Nizamettin Bey'den de söz ederek şunları yazmaktadır:

"Sivas Kongresi sırasında Temsil Heyeti'nin masrafları ve beslenme meseleleri oldukça sıkıntılı safhalar geçirmiş gibi görünmektedir. Mustafa Kemal'in yanında ve asker olarak bulunanların Erzurum 'da olduğu gibi Kolordu kadrosunda misafir kaydedilerek oradan maaş almaları mümkündü. Çoğu sivil olan Temsil Heyeti ve Kongre Üyeleri ile maiyetteki memurların, Sivas'ta geçim ve beslenme meseleleri üzerinde ise, bazı bilgilere sahip bulunuyoruz. O sırada İstanbul Hükümeti'nce vazifesinden uzaklaştırılıp Mustafa Kemal grubuna katılan Nizamettin Bey (Nizamettin Ataker-Vali), Sivas günlerinde Temsil Heyeti'nin muhabere ve günlük iâşe işleriyle meşgul olmuş ve bu husustaki hatıralarını anlatmıştır. Bu hâtıralardan bazı özetler alıyoruz:

"Bir gün Mustafa Kemal Paşa'ya, çarşıda kasaba bakkala borçlandığımızı ve para kalmadığımı söyledim.

- Bunları Rauf yanındayken tekrar aç, dedi. Rauf Bey'le otururken vaziyeti anlattım. Paşa:

- Ben şimdiye kadar olanı, 7-800 liramı verdim. Başka param yok, dedi.

Rauf Bey, 100 altın verdi (O sırada kâğıt para ile altın arasında fark çok değildi) ve:

- Şimdi bununla idare et, sonra da beni gör, dedi.

Bu paralarla, yirmi kişiyi bulan Mustafa Kemal Paşa ve maiyeti ile Kongre azalarının iâşesini temin ediyorduk. Mustafa Kemal paşa, herkesten, hissesine düşen masrafı almak teklifini kabili etmiyordu.

- Kimden, ne diye isteyeceksin? diyordu. Yanlındakilerin bazıısı Mülâzım (Teğmen). Maaşının bir kısmını zaten İstanbul'daki ailesine bırakmış. Bir de burada masraf. Buna dayanabilir ini, nasıl olur?"

Nizamettin Bey, Mülki İdare Âmiri olarak bulunduğu her görevde başarılı çalışmalar yapmıştır. Çeşitli tarihlerde Bakanlıklardan aldığı Takdirnameler; görev

yaptığı yerlerden ayrılırken İdare Meclislerince düzenlenen Bereât-ı Zimmet (Borçtan Aklanma) mazbataları, O'nun çalışmaları hakkında bir fikir vermektedir.

Nizamettin Bey:

Ünye Kaymakamlığı sırasında, 1918 yılında Aşâr Vergisi'nin toplanmasında gösterdiği başarıdan dolayı 27 Mayıs 1918 tarihinde Dahiliye Nezâreti'nce,

Çanakkale Valiliği sırasında, vergi toplanmasında gösterdiği gayretten dolayı 25.2.1936 tarihinde Maliye Vekâleti'nce,

Konya Valiliği sırasında, İl'de hayvancılığın, tarımın geliştirilmesi hususunda gösterdiği ilgi ve başarıdan dolayı 8.4.1940 tarihinde Ziraat Vekâleti'nce,

Hatay Valiliği sırasında, Toprak Mahsûlleri Vergisi'nin toplanmasında gösterdiği olağanüstü çalışmalarından dolayı 17.5.1945 tarihinde Maliye Bakanlığı'na,

Aynı İl'de, kaçakçılığın önlenmesinde geçmiş yıllara oranla büyük bir başarı sağlanmış olmasından dolayı 28.7.1945 tarihinde Gümrük ve Tekel Bakanlığı'na,

Birer Takdirname ile ödüllendirilmiştir.

\*

Geçirdiği soruşturmalara bakarak Nizamettin Bey'in zaman zaman yasaları zorladığı görülmektedir:

Sinop'ta, Hükümet Konağı karşısında Dava Vekili Mehmet Necip ve Aziz Efendilerin kiraları altında bulunan yazıhanenin tahliyesinde 'kanuni usûllere' uyulmamış olmasından dolayı kendisi, Memurin Nizamnamesi gereğince İhtar ile cezalandırılmışın

Memurin Muhâkemât-ı Kanunu Muvakkati'na göre, hakkında açılmış olan soruşturmaların çoğu Men'i Muhakeme kararı ile sonuçlanmış, bazıları da Af Yasası kapsamına girmiştir.

İçişleri Bakanlığı'na yayımlanmış olan 'Meşhur Valiler' adlı eserde, Nizamettin Ataker'in görev yaptığı illerin bazılarından derlenen bilgilere yer verilmiştir.

Sinop Valiliği'nden alınan 8.6.1966 tarihli yazı şöyledir:

"O tarihte Sinop İlçe Merkezi, kalelerle çevrili, yolları dar, gayri muntazam bir durumdadır. Şehir ve şehirlerarası yol güzergâhlarının tespiti ve yolların yapımı işlerinde çalışanlara bizzat nezâret ederek bugünkü şehir ve şehirlerarası yollarının açılmasındaki hizmetleri, iyi hâl ve hareketleriyle sevilmeaktadır."

Hatay Valiliği'nden alınan 7.4.1946 tarihli yazıda şu bilgilere yer verilmiştir:

"Hatay'ın Anavatan'a ilhakkından bu yana, ilimizde Valilik yapmış olup haya-

---

1 Şevket Süreyya Aydemir, Tek Adam, 2. cilt, s. 124-125, 1964.

ta gözlerini yummuş bulunanlar arasında Şefik Soyer ile Nizamettin Ataker bulunmaktadır. Nizamettin Ataker, hareket ve sözleriyle tanınmış ve hatıralarıyla yaşayan Valilerimizdendir.

... Hatay'da İnönü ve Ataker Okulları, PTT Binası, Ziraat Bankası, Samandağ 1 Plâjı, Gazino ve Oteli, bazı turistik tesisler, O'nun Hatay'da adını ipka eden başlıca eserleridir. ”

### KİŞİLİĞİ

Dört Merkez Valisi tarafından kaleme alınan ‘Meşhur Valiler’ kitabında Nizamettin Ataker’in; alçak gönüllü, hoşgörülü, halka yakın, teklifsiz bir idare adamı olduğu; Atatürk İlke ve Devrimlerine gönülden bağlı bulunduğu vurgulanmıştır.

Birinci Dünya Savaşı sonunda toplumun, bilinmezlikler içinde bocaladığı bir dönemde, Ulusal Dava’ya inanmış ve Mustafa Kemal Paşa’nın yanında yer almış, değerli yönetici Nizamettin Ataker’i rahmetle ve şükran duygularıyla anıyoruz.

### KAYNAKÇA

Şevket Süreyya Aydemir, **Tek Adam**, c. 2, s. 124-125, İstanbul 1964.

Ali Çankaya, **Hasan Nizamettin Ataker**, Yeni Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler, c. 3, sh. 1098, Ankara 1969.

Merkez Valiler, **Nizamettin Ataker**, Meşhur Valiler, Ankara 1969.

Mehmet Aldan, **Giresun İl Yıllığı** (1973), Ankara 1973.

İçişleri Bakanlığı, **Nizamettin Ataker**, İdare Dergisi Özel Sayısı, s. 362, Ankara 1983.

Mazhar Müfit Kansu, **Erzurum’dan Ölümüne Kadar Atatürk’le Beraber**, c. 1, sh. 206-207, Ankara 1986.

Süleyman Beyoğlu, **Millî Mücadele’de Giresun Sempuzyumu** (6-7 Mart 1999), İstanbul 1999. İçişleri Bakanlığı Arşivi, Sicil No. 762.





### HABERLER

Bu bölümde 1 Nisan 2000- 30 Haziran 2000 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

#### **Türk Polis Teşkilatının 155 inci Kuruluş Yıldönümü**

• 3 Nisan -10 Nisan 2000 tarihleri arasında Polis Teşkilatının 155 inci Kuruluş Yıldönümü çeşitli etkinliklerle kutlanmıştır. İlk günün sabahı Zafer Anıtına konulan çelenk ile törene başlanmıştır. Polis Akademisi ve Polis Koleji Öğrencilerinin katıldığı Bayrak Koşusunun ardından düzenlenen Polis Haftası Açılış Töreni, Emniyet Genel Müdürlüğü binasında yapılmıştır.

İçişleri Bakanı Sadettin TANTAN ve Emniyet Genel Müdürü Doç .Dr. Turan GENÇ başkanlığındaki bir heyet Polis Teşkilatının 155. Kuruluş Yıldönümü münasebetiyle Cumhurbaşkanı Sayın Süleyman DEMİREL'i ziyaret etmiştir. Ayrıca aynı gün içinde Genelkurmay Başkanı ve T.B.M .M. Başkanı da ziyaret edilmiştir.

4 Nisan 2000 tarihinde Anıtkabir'de gerçekleştirilen törene Emniyet Genel Müdürü Doç.Dr.Turan GENÇ, Emniyet Genel Müdür Yardımcıları ve diğer emniyet mensupları katılmışlardır. Anıtkabirde gerçekleşen törenin ardından Sosyal Hizmetler Daire Başkanı Süleyman TURŞUCU'nun başkanlığındaki heyet Huzur Evlerini ziyaret etmişlerdir. Yüksek Öğrenim ve Anaokulu Öğrencileri Polis Konulu Kompozisyon, şiir ve resim sergisi düzenlemişlerdir. Polis Koleji Öğrencilerinin Karma Resim Sergisi Açılış Kokteyli ile gün sona ermiştir.

5 Nisan 2000 tarihinde Doç.Dr. Turan GENÇ'in başkanlığında Polis Emeklileri Derneği Ankara Şubesi, Emniyet Teşkilatı Vazife Malûlleri ve Şehit Aileleri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği ve Emniyet Mensupları Hanımları Yardımlaşma Dernekleri ziyaret edilmiştir.

7 Nisan 2000 tarihinde Ayrancı Hicret Camii'nde şehit meslek mensupları anısına mevlüt okutulmuş, Doç.Dr.Turan GENÇ'in başkanlığında Polis Şehitliğinde anma töreni gerçekleştirilmiştir.

8-9 Nisan 2000 tarihinde 155. Yıl Büyük Çap Tabanca Atış Şampiyonası ve

Emniyet Genel Müdürlüğü (Konkurpik) Binicilik Kupası düzenlenmiştir. Dereceye girenlere ödül verilmiştir.

Kutlamaların son günü olan 10 Nisan'da, Haberleşme Daire Başkanlığının Büyük Stüdyo'sunda gerçekleştirilen 155. Kuruluş Yıldönümü Kutlama Töreni'nin ardından, İçişleri Bakanlığı'nın önünde gerçekleştirilen Resmi Geçit Töreni ile kutlamalar sona ermiştir.

Emniyet Genel Müdürü Turan GENÇ'in Polis Teşkilatının Kuruluşunun 155. Yıldönümü nedeniyle Büyük Stüdyoda yaptığı konuşmanın özeti aşağıda yer almıştır.

“Sayın T.B.M.M. Başkamin,  
Değerli Konuklar,  
Basınıımızın Kıymetli Temsilcileri,  
Sevgili Meslektaşlarım;

Türk Polis Teşkilatının 155. Kuruluş yıldönümü nedeniyle düzenlenen törenimizi onurlandırdığınız için, başta Zat-ı aliniz olmak üzere bütün misafirlere şahsım ve teşkilatım adına şükranlarımı sunuyorum.

Emniyet teşkilatının içinden gelen, aynı acı ve tatlı olayları yaşayan biri olarak, Türk Polis Teşkilatının 155. Kuruluş Yıldönümüne sizlerle birlikte kutlamanın onur, gurur ve mutluluğunu taşıyorum.

Ülkemizde yıllardır iç ve dış kaynaklı terör olaylarından etkilenmektedir. Ülkemizde terör, önce masum öğrenci hareketleri olarak başlamış, zaman içerisinde diğer kesimlerde yayılıp, şiddete dönüşmüş ve son derece önemli maddi-manevi kayıplar verdirmiştir. Bugün de BÖLÜCÜ VE YIKICI ÖRGÜTLERLE, ORGANİZE SUÇ ÖRGÜTLERİ tehdit olma özelliğini sürdürmektedir.

Ulusal birlik ve bütünlüğümüzü tehlikeye düşürmek, halkın huzur ve güvenliğini bozmak amacıyla, dış güçlerinde himayesinde hareket eden terör örgütleri, yakalanan ve teslim olan örgüt militanları ile ele geçirilen silah ve mühimmat yönünden, ciddi kayıplara uğratılmıştır.

Bölücü ve yıkıcı örgütlerle organize suç örgütlerinin faaliyetleri, teşkilatımızca dikkatle takip edilmektedir. Bunlarla mücadeleimiz, kararlı bir şekilde sürdürülmektedir.

### **Kaçakçılık ve Organize Suçlar**

Kamu düzenini bozması, haksız rekabete yol açınası, insan sağlığını tehdit etmesi ve ülkemizin siyasi, ekonomik ve sosyal düzenini olumsuz etkilemesi nedeniyle.

önem arzeden suçlardır. Bu suçların en önemli özellikleri, organizasyonlar tarafından işlenmesi ve uluslararası nitelik taşımalarıdır.

Ülkemiz, sınırı aşan bu suçlarla mücadelede, uluslararası işbirliğinin önemine inanmakta ve buna uygun hareket etmektedir. Şimdiye kadar (46) ülke ile kaçakçılık ve organize suçlarla mücadele alanında GÜVENLİK İŞBİRLİĞİ ANLAŞMASI VE PROTOKOLLERİ imzalanmıştır. Bunun dışında Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyi gibi çok uluslu kuruluşlar ile Ekonomik işbirliği teşkilatı ve Karadeniz Ekonomik İşbirliği Teşkilatı gibi bölgesel kuruluşların, bu anlamdaki faaliyetlerine, etkin olarak katılmaktadır. (6) ülkede ülkemizin, (II) ülkenin de ülkemizde İrtibat Görevlileri mevcut olup, bu görevliler vasıtasıyla etkin bilgi alış-verişi sağlanmakta, diğer ülkelerle müşterek operasyonlar gerçekleştirilmektedir.

Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadelede yeni yasal düzenlemeler yapılmış ve uygulamaya konulmuştur. 1999 yılında çıkarılan 4422 sayılı "ÇIKAR AMAÇLI SUÇ ÖRGÜTLERİYLE MÜCADELE KANUNU" ile çıkar amacıyla örgüt kurulması halinde ceza verilmesi sağlanmış, ayrıca; çıkar amaçlı örgüt suçları, terör suçları ve teşekkül halinde işlenen uyuşturucu, tarihi eser ve s i lali-mühimmat kaçakçılığı suçlarının soruşturulmasında güvenlik kuvvetleri daha etkin hale getirilmiştir.

Böylece yapılan operasyonlarla üstün başarılar sağlanmaya başlanmıştır. Bu başarıların hızla artan bir ivme ile devam edeceğine inanıyorum.

Sayın T.B.M.M. Başkamm, Değerli Konuklar,

Hukuk devletinde, delilin hukuka uygun yollardan elde edilmiş olması esastır. Hukuka uygunluk, olay yerinde yapılacak inceleme ve araştırmalar sonunda, suç failinin tespit edilmesi, yakalanması ve adalete teslim edilmesiyle sağlanabilir. Haksızlıkların önlenmesi, adaletin sağlanması, insanlarımızın hukuka olan inancını arttıracakı gibi, devlete duyduğu güven ve bağlılığı da güçlendirecektir.

Bu bilinçte olan teşkilatımız, 2000'li yıllara teknolojinin tüm imkanlarının yoğun olarak kullanıldığı "OLAY YERİNİ İNCELEME OTOLARI" "PARMAKİZİ GELİŞTİRME LABORATUVARLARI" KRİMİNAL LAB ORAT U VARLAR" OTOMATİK PARMAKİZİ TEŞHİS MERKEZİ " "SES VE GÖRÜNTÜ ANALİZ ÜNİTESİ" "BİLGİSAYARLI KOVAN VE MERMİ ÇEKİRDEĞİ İNCELEME SİSTEMİ" gelişmiş ülkelerdeki polis tekniklerini kullanmaya başlamıştır.

Hizmetlerin etkinliğinin artırılması ve bilgilere anında ulaşılması için oluşturulan MERKEZİ BİLGİSAYAR SİSTEMİ, Genel Müdürlüğümüzün tüm birimlerinde ve bütün İl Emniyet Müdürlüklerimiz ile Hudut Kapılarında kurularak, "POLİS BİLGİSAYAR AĞI" oluşturulmuştur. Amacımız, ülkemiz genelinde bilgisayarlı polis otolarına kadar yaygınlaştırmaktır.

TÜRK İDARE DERGİSİ

.....

Sayın TBMM. Başkanım, Değerli Konuklar,

Teşkilatımızın başarısı için, sadece teknolojik imkanlar yeterli değildir. Bunun yanı sıra, personelemizin her konuda çok iyi eğitilmesi gerekir. En büyük hedefimiz, mükemmel bir teknolojinin yanı sıra, eğitilmiş bir polis gücüdür. Teşkilat olarak Toplam Kalite Yönetiminin gerekli kıldığı en az hatalı hizmeti yakalamak en büyük arzumuzdur. Bu amaçla Türk Polis Teşkilatında " TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ" ile ilgili çalışmalar başlamıştır.

.....

İnsan hakları insanın doğasından kaynaklanan devredilemez, vazgeçilmez haklarıdır. Son günlerde dünya gündemini meşgul eden insan hakları konusunda, teşkilatımız özel önem vermektedir.

.....

Sayın TBMM. Başkanım, Değerli Konuklar,

Personelimizin Özlük Haklarının günün koşullarına göre yeniden düzenlenmesinde ve iyileştirilmesinde zaruret görülmektedir. Şahsi sorunları ve geçim sıkıntısı içinde olan, bu nedenle ailesi ve kendisiyle barışmayan bir güvenlik görevlisinden beklenen verimi almak kolay olmayacaktır. Personelimizin özlük haklarında iyileştirmeyi sağlamak amacıyla hazırlanan Kanun Tasarısı, Başbakanlığa sunulmuştur.

.....

Daha nice kuruluş yıllarını gururla, şanlı, şerefle kutlayacak, her yıl daha da güçlenip milletiyle bütünleştiği görülecek olan Türk Polis Teşkilatının 155. Kuruluş gününü bizimle paylaşan, törene teşrifleriyle bizlere onur veren, gurur veren, başta zat-ı alileri olmak üzere, bütün misafirlerimize şükranlarımızı arzeder, saygılarımı sunarım ”

#### • Türk İdareciler Derneği 36. Olağan Genel Kurul Toplantısı

Türk İdareciler Derneğinin 36. Olağan Genel Kurul Toplantısı 6 Mayıs 2000 tarihinde 389 üyenin katılımı ile yapılmıştır.

İçişleri Eski Bakanı Murat BAŞESGİOĞLU ve basın mensuplarının da katıldığı toplantıda 285 üyenin desteği ile Emekli Vali Tahsin SOYLU'nun listesi seçimi kazanmış ve göreve başlamışlardır.

Yeni yönetim ve Onur Kurulları üyeleri şunlardır:

#### **GENEL BAŞKAN**

Tahsin SOYLU

Emekli Vali

#### **YÖNETİM KURULU ÜYELERİ**

|                       |                       |              |
|-----------------------|-----------------------|--------------|
| 1- Cengiz BULUT       | M.Vali                | Sayman Üye   |
| 2-Şükrü KOCATEPE      | M.Vali                | Üye          |
| 3-Abdülkadir SARI     | M.Vali                | Genel Sek.   |
| 4-Yusuf SUNTAY        | M.Başmüfettişi        | Üye          |
| 5-Vahap DİYARBAKIRLI  | M.Başmüfettişi        | Üye          |
| 6-Atilla ÖZDEMİR      | Nüf.Vat.İş.Gn.Md.Yrd. | Üye          |
| 7-M.Yıldırım KADIOĞLU | Hukuk Müşaviri        | Üye          |
| 8-Ali EKİCİ           | M.Başmüfettişi        | Veznadar Üye |

#### **DENETLEME KURULU ÜYELERİ**

|                    |                   |
|--------------------|-------------------|
| 1-Fikret KASAPOĞLU | Hukuk Müşaviri    |
| 2-Alim BARUT       | M.Başmüfettişi    |
| 3-Yusuf ERBAY      | Mah.İd.Gn.Md.Yrd. |

#### **ONUR KURULU ÜYELERİ**

|                  |                |
|------------------|----------------|
| 1-Ercan BELEN    | E.Vali         |
| 2-Rıdvan YENİŞEN | M.Vali         |
| 3-Neşet ERSOY    | Hukuk Müşaviri |

#### **YÖNETİM KURULU YEDEK ÜYELERİ**

|                   |                        |              |
|-------------------|------------------------|--------------|
| 1-Namık TEKİN     | Hukuk Müşaviri         | Sayman Üye   |
| 2-Serdar İĞDELER  | M.Başmüfettişi         | Üye          |
| 3-Süleyman TOMAS  | İd.ve Mal.İşl.Dai.Bşk. | Genel Sek.   |
| 4-Haluk İMGA      | Vali Yrd.              | Üye          |
| 5-Ali Galip SARAL | Hukuk Müşaviri         | Üye          |
| 6-Ahmet GÖÇERLER  | M.Başmüfettişi         | Üye          |
| 7-Ali ÜÇLER       | M.Başmüfettişi         | Üye          |
| 8-Suphi OLCAY     | Hukuk Müşaviri         | Veznadar Üye |

#### **DENETLEME KURULU YEDEK ÜYELERİ**

|                     |                |
|---------------------|----------------|
| 1-Ali Hikmet TUNCER | M.Başmüfettişi |
| 2-Mete GÜRBÜZ       | M.Başmüfettişi |
| 3-İbrahim TÜRKER    | M.Başmüfettişi |

#### **ONUR KURULU YEDEK ÜYELERİ**

|                 |                |
|-----------------|----------------|
| 1-Vehbi ÜNVER   | E.Vali Yrd.    |
| 2-Tahsin AYDIN  | Hukuk Müşaviri |
| 3-Ö.Faruk GÜNAY | Hukuk Müşaviri |

### • 65 inci Dönem Jandarma Subay Okulu Diploma Töreni

Jandarma Subay Okulunun 65 inci dönem diploma töreni 16 Haziran 2000 tarihinde Ankara'da yapılmıştır.

Bando gösterisi ile başlayan törene İçişleri Bakanı Sadettin TANTAN, Jandarma Genel Komutanı Korgeneral Çetin HASPİŞİREN ve Korgeneral Hakkı KILINÇ katılmışlardır.

Okul komutanı Tuğgeneral İbrahim AÇIKMEŞE ve Jandarma Genel Komutanı Korgeneral Çetin HASPİŞİREN'nin konuşmasının ardından İçişleri Bakanı Sadettin TANTAN mezun olan teğmenlere hitaben bir konuşma yapmıştır.

Genç teğmenleri kutlayarak “ Görevinizi başarmada en yetkili güç ve silahın yüce Türk Milletinin sevgisini, saygısını ve güvenini kazanmak olduğunu asla unutmayınız” diyerek konuşmasına başlayan Korgeneral Çetin HASPİŞİREN “ Hepinize gurur ve kıvançla yeni görevlerinize uğurluyor bundan sonraki yaşantınızda sağlık, mutluluk ve başarılar diliyorum, yolunuz ve bahtınız açık olsun” diyerek konuşmasını tamamlamıştır.

Jandarma Subay Okulunun 65 inci döneminde 6 Azeri, 5 Gürcü, 2 Arnavut ve 1 Gambiyalı toplam 14 yabancı uyruklu olmak üzere 233 teğmen mezun olmuştur. İlk üç dereceye giren Jandarma Teğmen Ercan AKÇE, Turgay SÖKMEN ve Yener GÜL, misafir öğrenciler arasında birinci olan Neomadi Ali BACH İçişleri Bakanı ve Jandarma Genel Komutanı tarafından ödüllendirilmişlerdir.

Tören genç teğmenlere Jandarma Okullar Komutanlığı'nın ISO-EN 9000 kalitesinde eğitim belgesi ve mezuniyet diplomalarının verilmesiyle tamamlanmıştır.

### 55 inci Dönem Polis Akademisi Diploma Töreni

55 inci dönem Polis Akademisi mezunu Komiser Yardımcılarının diploma töreni 30 Haziran 2000 tarihinde yapılmıştır.

Törene Atatürk ve şehitlerimiz için yapılan saygı duruşu ile başlanmış, İstiklal Marşının okunmasından sonra Akademi Başkanı Turcay YILMAZ açış konuşmasını yapmıştır. Daha sonra mezunlar adına dönem birincisi Koray KAYALI, Emniyet Genel Müdürü Doç. Dr. Turan GENÇ, İçişleri Bakanı Sadettin TANTAN,T.B.M.M. Başkanı Yıldırım AKBULUT söz almışlar ve son olarak Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER mezunlara hitaben bir konuşma yapmıştır.

Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER törende yaptığı konuşmada;

“Bugün özgürlükçü demokrasilerin en önemli ilkesi, devletin insan için varolduğu anlayıştır. Hukuk Devletinde kişilerin devlet gücü karşısında korunması gereksiniminden doğmuştur. Bu anlayışla hukuk devleti, kişilerin hak ve özgürlüklerinin güvence altına aldığı, yönetenlerin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine bağlı olduğu, böylece kişilere hukuk güvenliğinin sağlandığı devlettir. Unutulmamalıdır ki hukuk herkes için geçerlidir ve ayrımcılık kesinlikle kabul edilemez” dedikten sonra sözlerini “Atatürk ilkelerine, insan haklarına, çağdaş demokratik de

ğerlere, gücümüzü aldığımız yasalara bağlılık, saygı ve tarafsızlık genel kuralınız olmalıdır” şeklinde tamamlamıştır.

Akademiden 1999-2000 eğitim, öğretim yılında 10’u Arnavut, 10’u Azeri, 7’si Gürcü, 5’i Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti ve 10’u Türkmen vatandaşı olmak üzere 42 yabancı uyruklu toplam 330 öğrenciden, 320 öğrenci Komiser Yardımcısı olarak mezun olmuştur.

Hacı Ömer Sabancı Vakfı Başkanı Sakıp SABANCI da törende bir konuşma yapmış ve ilk üçe giren Komiser Yardımcılarına ödül vermiştir.

Yapılan konuşmaların ardından Komiser Yardımcılarına diploma ve ödülleri verilerek tören, yaş kütüğüne plaket çakılması, hediye takdimi, yemin töreni, tören geçişi, kokteyl ve uğurlama ile sona ermiştir.

### **Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri**

#### **Sivil Savunma Genel Müdürlüğü**

- 27 Mart - 14 Nisan 2000 tarihleri arasında Sivil Savunma Kolej Müdürlüğü’nde düzenlenen 398/7. Dönem “Arama Kurtarma ve İlk Yardım Kursu” 52 personelin katılımı ile yapılmıştır.

- 18-21 Nisan 2000 tarihleri arasında Sivil Savunma Kolejinde gerçekleştirilen Bayındırlık ve İskan Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatında görevli sivil savunma uzman ve amirlerinden oluşan 74 personele “Sivil Savunma Kursu” verilmiştir.

- Kara Kuvvetleri Komutanlığınca 11-12 Nisan 2000 tarihleri arasında düzenlenen “NBC Sempozyumu”na, İkaz ve Alarm Şube Müdürü Turan GENÇ ve Sivil Savunma Koleji öğretmeni K.Doğan TOPAÇLIOĞLU katılmışlardır.

- 17-18 Mayıs 2000 tarihleri arasında Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği’nde yapılan “Alarm Semineri” ve “Alarm Eğitimi Tatbikatı”na Genel Müdürlükten temsilciler katılmıştır.

- Sivil Savunma Kolejinde 22 Mayıs-9 Haziran, 12-30 Haziran 2000 tarihleri arasında 399-18. Dönem “Arama, Kurtarma ve İlk Yardım Kursu” na Aydın, Balıkesir, Edirne, Gaziantep, Karaman, Kırklareli, Manisa ve Kahramanmaraş illerinden toplam 104 personel iştirak etmiştir.

- Pamukkale Arama Kurtarma Doğa Sporları Derneği (PAKDOS) üyelerine 9-11 Haziran 2000 tarihleri arasında nkara Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlüğü’nde görevli Zekai SARIASLAN ve Serdar DEMİREL seminer vermek üzere Pamukkaleye gitmişlerdir.

#### **Eğitim Dairesi Başkanlığı**

- Eğitim Dairesi Başkanlığı ile Teftiş Kurulu Başkanlığının işbirliği içerisinde "3. Dönem Mülkiye Müfettişleri Semineri" Bakanlığımız Konferans Salonunda yapılmıştır.

Seminerin 27 Mart 2000 günü yapılan açılış törenine İçişleri Bakanı Sadettin

TANTAN, Müsteşar Saim ÇOTUR, Müsteşar Yardımcıları ile Bakanlığımız üst düzey yöneticileri katılmıştır.

Eğitim Dairesi Başkanı Halil IŞIK' ın açış konuşmasından sonra Teftiş Kurulu Başkanı Selahattin HATİPOĞLU bir konuşma yapmış ardından Bakanımız Sadettin TANTAN Mülkiye Müfettişlerine hitap etmişlerdir.

27-31 Mart 2000 tarihleri arasında yapılan bu seminerde; "Kambiyo ve Dış Ticaret Mevzuatı İle Uygulamada Sıkça Karşılaşılan Sorunlar, Aykırılıklar ve Tespit Yöntemleri İle Çözüm Önerileri, Bankacılık Mevzuatı ve Aykırı Uygulamalar İle İlgili Mevzuatı Dolanma Yöntemleri, Mali Suçlar İle Tespit ve Mücadele Yöntemleri, Gümrük ve Kaçakçılık Mevzuatı İle Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar ve Aykırılıklar İle Tespit Yöntemleri, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele, Önemli Kaçakçılık ve Organize Suç Çeşidi, Yasadışı Ekonomik Faaliyetler, Kaçakçılık ve Organize Suçların Olumsuz Etkileri, Kaçakçılığın Tespiti ve Önlenmesi İçin Uygulanan Yöntemler, Kontrollü Teslimat, Bilişim Suçları ile Tespit ve Mücadele Yöntemleri, Sermaye Piyasası Kurulları, Faaliyetler, Suç Oluşturan Haller ve Tespit Yöntemleri " konuları işlenmiştir.

Seminer 31 Mart 2000 günü yapılan kapanış töreni ile sona ermiş olup, törene Bakanlığımız Müsteşar Yardımcıları katılmıştır.

- 2, 3 ve 4. Sınıf İlçe Kaymakamlarının katıldığı "31. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri" Bakanlığımız Konferans Salonunda yapılmış olup, seminerin açılış törenine İçişleri Bakanlığı Müsteşarı Saim ÇOTUR, Müsteşar Yardımcıları ile Bakanlığımız üst düzey yöneticileri katılmıştır.

Eğitim Dairesi Başkanı Halil IŞIK' ın açış konuşmasından sonra Müsteşarımız Saim ÇOTUR kaymakamlarımıza hitap etmişlerdir.

3-7 Nisan 2000 tarihleri arasında yapılan bu seminerde; “Küreselleşme ve Türkiye'ye Etkileri, 21 .Yüzyılın Getirdikleri ve Yöneticilerin Alması Gereken Önlemler, Toplam Kalite Yönetimi, Eleştirel Düşünce Teknikleri, Zaman ve Toplantı Yönetimi, Kişiler Arası İletişimde Etkili Faktörler, İdarecide Dış Görünüm ve Giyim, Kriz Yönetim Merkezi, Halkla İlişkiler, Türkiye Avrupa Birliği İlişkilerinde Son Gelişmeler, Avrupa Birliğine Tam Üyelik Sürecinde İçişleri Bakanlığı, Tabii Afetler ve Olağanüstü durumlarda Mülki İdare Amirlerinin Görev ve Yetkileri, 4483 Sayılı Kanun Uygulamaları, İçişleri Bakanlığı Memurlarının Nitelikleri ve Atanma Usulleri ile Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmelik Uygulamaları, Devlet ve Toplum Hayatında Atatürk İlke ve İnkılapları ile Atatürkçü Düşünce ve Atatürk Milliyetçiliği” konuları işlenmiştir.

- 32. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri de aynı program çerçevesinde 10-14 Nisan 2000 tarihleri arasında Bakanlık Konferans Salonunda yapılmış ve seminere 2, 3 ve 4. Sınıf ilçe kaymakamlarından oluşan 91 kişilik bir grup katılmış aynı seminerler;

-1-5 Mayıs ve 8-12 Mayıs tarihleri arasında iki dönem halinde 200 mülki idare amirinin katılımıyla tekrarlanmıştır.



- Bakanlığımız Merkez Teşkilatı ve Bağlı Kuruluşların üst düzey yöneticilerini “Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerindeki Son Gelişmeler” konusunda bilgilendirmek amacıyla 19 Nisan 2000 tarihinde yapılan toplantıya 144 M.İ.A, 9 GİH ve diğer hizmet sınıflarına mensup personel katılmıştır.

19 Nisan 2000 tarihinde yapılan toplantıda; “Türkiye Avrupa Birliği İlişkilerinde Son Gelişmeler, Avrupa Birliğine Tüm Üyelik Sürecinde İçişleri Bakanlığı, Türkiye ile Avrupa Birliği Arasındaki Ortaklık İlişkisi, Türkiye ile Avrupa Birliğinin Ticari ve Ekonomik İlişkileri, Avrupa Birliği Sürecinde Türk Polisi, Avrupa Birliği Sürecinde Jandarma Genel Komutanlığının Çalışmaları” konuları işlenmiştir.

- “İl Özel İdare Müdürleri ve İl Genel Meclisi Üyeleri Kursu” 24-28 Nisan 2000 tarihleri arasında Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’nde “İl Özel İdareleri ve İl Genel Meclisleri ile İlgili Genel Konular”da yapılmış olup, kursa 78 il Özel İdare Müdürü ile 85 İl Genel Meclislerinin Vilayetler Hizmet Birliğine seçilmiş Asil Üyesi olmak üzere toplam 163 kişi katılmıştır.

24-28 Nisan 2000 tarihleri arasında yapılan bu kursda Mahalli İdareler ile İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, 3360 Sayılı İl Özel İdareleri Kanunu, Yerel Yönetimler ve İdari Vesayet, İl Genel Meclisi Üyelerinin Yekti ve Sorumlulukları, İl Özel İdarelerinin İdari ve Mali Sorunları ile Çözüm Önerileri, Avrupa Birliği Sürecinde Türk Mahalli İdareleri, Kırsal Kalkınmada İl Özel İdareleri, 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu ve Emanet İşleri Uygulama Yönetmeliği konuları işlenmiştir.

- “İl Yazı İşleri Müdürleri Kursu” 5-9 Mayıs 2000 tarihleri arasında Kuşadası Kuştur Tatil Köyünde 77 İl Yazı İşleri Müdürünün katılımı ile gerçekleştirilmiştir.

5-9 2000 tarihleri arasında gerçekleştirilen bu kursda “ 2330 Sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkındaki Kanun, Yönetimde Halkla İlişkiler, Türkiye Avrupa Birliği İlişkilerinde Son Gelişmeler ve Avrupa Birliğine Tam Üyelik Sürecinde İçişleri Bakanlığı, 4483 sayılı Kanun Uygulamaları, İçişleri Bakanlığı Memurlarının Nitelikleri ve Atanma Usulleri ile Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmelik Uygulamaları, İl Yazı İşlerinin İşlemlerinin Teftişi Sırasında Mülkiye Müfettişlerince Tenkit ve Tavsiye Edilen Hususlar, Devlet ve Toplum Hayatında Atatürk İlke ve İlkeleri ile Atatürkçü Düşünce ve Atatürk Milliyetçiliği” konuları görüşülmüştür.

- 22-26 Mayıs 2000 tarihleri arasında yapılan “İl Yazı İşleri Müdürleri Kursu”na 81 İl Valiliğinin Yazı İşleri Müdürlerinin katılımı sağlanmıştır.

- “Mülki İdare Amirleri Semineri” 5-9 Haziran 2000 tarihleri arasında 100 Mülki İdare Amiri’nin katılımı ile gerçekleştirilmiştir.

- 12-16 Haziran 2000 tarihleri arasında Kuşadası Kuştur. Tatil Köyünde yapılan “İl Mahalli İdareler Müdürleri Kursu”na, 81 İl Mahalli İdareler Müdürü katılmıştır.

Kurs’da “ Çağdaş Yönetim Teknikleri, Zaman Yönetimi, Avrupa Birliği Sürecinde Türk Mahalli İdareleri, Türk Mahalli İdare Sistemi ve Mahalli İdareler Reformu, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ile Valiliklerin İlişkileri, Mahalli İdarelerin

Organları ve İşleyişleri ile İlgili Uygulamalar, 4483 sayılı Kanun Uygulamaları, Devlet ve Toplum Hayatında Atatürk İlke ve İnkılapları ile Atatürkçü Düşünce ve Atatürk Milliyetçiliği konuları işlenmiştir.

- 19-23 Haziran 2000 tarihleri arasında Kuşadası Kuştur Tatil Köyünde gerçekleştirilen “İl Özel Kalem Müdürleri Kursu”nda 81 İl Özel Kalem Müdürü eğitilmiştir.

“Çağdaş Yönetim Teknikleri, Zaman Yönetimi, Yönetimde Halkla İlişkiler, Sözsüz İletişim, Telefonla Konuşma Yöntemleri, Büro Ortamında Masa Üstü Verimliliği, 4483 sayılı Kanun Uygulamaları, Yiyecek ve İçecek Hizmetlerinden Yararlanmalarda Sosyal Davranış Kuralları, Devlet ve Toplum Hayatında Atatürk İlke ve İnkılapları ile Atatürkçü Düşünce ve Atatürk Milliyetçiliği” konuları işlenmiştir.

- 26-30 Haziran 2000 tarihleri arasında Kuşadası Kuştur Tatil Köyü’nde düzenlenen “İl Planlama Müdürleri Kursu”na 81 İl Planlama Müdürü katılmıştır.

Bu kursta “Türkiye Avrupa Birliği İlişkilerinde son Gelişmeler ve Avrupa Birliğine Tam Üyelik Sürecinde İçişleri Bakanlığı ile İl Planlama Birimlerine Düşen Görevler, Yatırımı Teşvik Mevzuatı ve Uygulamaları ile Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Günümüzde Geleceğe İLİMOD Projesi, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler, Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu Uygulamaları, Bölgesel Planlama ve Bölge Kalkınması, Proje Planlama ve Değerlendirme, 4483 sayılı Kanun Uygulamaları, Devlet ve Toplum Hayatında Atatürk İlke ve İnkılapları ile Atatürkçü Düşünce ve Atatürk Milliyetçiliği” konuları işlenmiştir.

#### **Jandarma Genel Komutanlığı**

- 19-21 Nisan 2000 tarihleri arasında, “Seferberlik ve Savaş Hali Hazırlıkları Plan Tatbikatı Planlama Semineri” MGK Genel Sekreterliği’nde yapılmıştır.

- İzmir Polis Eğitim Merkezinde; 11-14 Nisan 2000 tarihleri arasında gerçekleştirilen “Kırşehir, Kayseri, Nevşehir, Niğde ve Aksaray İlleri”ne tetkik gezi düzenlenmiştir.

- IBM Türk Ltd. Şti. tarafından, Jandarma Genel Komutanlığında kullanılmakta olan “Lotus Notes” ve “MQ Series” yazılımları ile ilgili olarak 18 Jandarma personeli eğitilmiştir.

- Antalya’da Birleşmiş Milletler Mülteci Yüksek Komiserliği Türkiye Temsilciliği ile Adalet Bakanlığı’nın ortaklaşa düzenlemiş oldukları hakim ve savcılara, “Mülteci Sorunları ve Bu Konuda Ortaya Çıkan Gelişmeleri” aktarmak amacıyla

2-5 Mayıs 2000 tarihleri arasında seminer yapılmıştır.

- TÜBİTAK UEKAE Müdürlüğü/ Gebze Tesislerinde, “MEBS Emniyet Subayları Eğitimi Kursu” 15-26 Mayıs 2000 tarihleri arasında düzenlenmiştir.

- Adana, Gaziantep, Kilis, Diyarbakır, Van, Hakkari, Ağrı, Erzurum, Trabzon ve Samsun illerine, 22-30 Mayıs 2000 tarihleri arasında, ABD Uyuşturucu Maddeler ile Mücadele Örgütü (DEA) temsilcilerinin katılımı ile inceleme gezisi gerçekleştirilmiştir.

### **Emniyet Genel Müdürlüğü**

- 20 Mart-14 Nisan 2000 tarihleri arasında, KİHBİ Daire Başkanlığı 'nın dört dönem halinde düzenlediği "Bilgi Toplama Görevlileri Geliştirme Kursu"nda 96 personele eğitim verilmiştir.

- Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı bünyesinde 20 Mart-12 Nisan ,27 Mart-19 Nisan, 20, 3-4 Nisan, 17 Nisan-10 Mayıs, 1-25 Mayıs, 22 Mayıs-14 Haziran 2000 tarihleri arasında düzenlenen "PC (Windows 95, Word, Exel, İnternet) Kursu"na katılan 152 personel, kursu başarı ile tamamlamıştır.

- 27-31 Mart 2000 tarihleri arasında, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı tarafından "Zak ile kurulan bilgisayarların konfigürasyon Nt Kurulumu, Exchange Server Kurulumu, SMS Server Kurulumu Kursu" düzenlenmiş, kursa katılan 15 personel başarılı olmuştur.

- 27 Mart-7 Nisan 2000 tarihleri arasında, Haberleşme Daire Başkanlığı'nca düzenlenen "ISDN Uyumlu Telefon Santralleri ile Telefon Makinalarının Bakım Arıza Tespit Kursu"nda 12 personele eğitim verilmiştir.

- 27 Mart-14 Nisan 2000 tarihleri arasında, Asayiş Daire Başkanlığı'nın düzenlemiş olduğu "Arama ve Kurtarma ve İlk Yardım Kursu"na 10 personel katılmıştır.

- 27 Mart-21 Nisan, 5-9 Haziran, 12-19 Haziran 2000 tarihleri arasında, Koruma Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "VIP Eğitimcilerin Eğitimi Kursu"na 70 personelin katılımı sağlanmıştır.

- 27 Mart-14 Haziran 2000 tarihleri arasında, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığınca açılan "İngilizce Elementary Kursu"nda 22 personel eğitilmiştir.

- 3-7 Nisan 2000 tarihleri arasında, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı bünyesinde "Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Yönetimi Semineri" düzenlenmiş olup, seminere 102 personel katılmıştır.

- İl Emniyet Müdürlüklerince gerçekleştirilen "Panzer Sürücü ve Kuleci Kursu"nda 3-7 Nisan, 5-14 Mayıs, 15-26 Mayıs, 5-16 Haziran, 12-23 Haziran 2000 tarihleri arasında toplam 123 personel eğitilmiştir.

- Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı'nca 3-14 Nisan, 17-28 Nisan, 1-15 Mayıs 15 Mayıs- 9 Haziran (iki dönem halinde), 29 Mayıs-9 Haziran ve 22-26 Haziran 2000 tarihleri arasında düzenlenen "KAÇNİS Veri Giriş ve Gelişim Kursu"na katılan 104 personel, kursu başarı ile tamamlamıştır.

- 3-14 Nisan, 17-28 Nisan, 1-12 Mayıs, 15 Mayıs-9 Haziran, 29 Mayıs-9 Haziran, 12-23 Haziran 2000 tarihleri arasında, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Kursu"nda 508 personel eğitilmiştir.

- 3-14 Nisan 2000 tarihleri arasında, Emniyet Genel Müdürlüğü, Asayiş Daire Başkanlığı tarafından "Çocuk Polisi Kursu" düzenlenmiş olup, kursu 42 personel başarı ile tamamlamıştır.

- Köpek Eğitim Merkezi Müdürlüğünce düzenlenen “ Narkotik Madde Dedöktör Köpeği İdareci Kursu” 10 Nisan-30 Haziran 2000 tarihleri arasında 9 personelin katılımı ile gerçekleştirilmiştir.

- 10 Nisan -14 Temmuz 2000 tarihleri arasında, Asayiş Daire Başkanlığı tarafından “Olay Yeri İnceleme Kursu” düzenlenmiş olup, 60 personelin eğitimi sürmektedir.

- 10-21 Nisan, 5-16 Haziran 2000 tarihleri arasında gerçekleştirilen “Asayiş Polisliği İhtisas Kursu” na 63 personelin katılımı sağlanmıştır.

- 12-28 Nisan 2000 tarihleri arasında, Haberleşme Dairesi Başkanlığı bünyesinde “Video Kamera Teçhizatı Eğitimi” düzenlenmiş olup, eğitimi 19 personel başarı ile tamamlamıştır.

- 17-19 Nisan 2000 tarihleri arasında, Kriminal Polis Laboratuvarları Daire Başkanlığınca “Balistik Uzmanı ve Asistanları Semineri”nde 16 personelin eğitimi sağlanmıştır.

- 17-21 Nisan 2000 tarihleri arasında, Asayiş Daire Başkanlığı tarafından düzenlenen “Otomatik Parmak İzi Teşhis Sistemi Kullanımı Kursu”na 17 personel katılmıştır.

- 17-21 Nisan 2000 tarihleri arasında, Batman Emniyet Müdürlüğü bünyesinde “ Çevik Kuvvet Hizmetiçi Eğitim Kursu” na 40 personel iştirak etmiştir.

- 17-21 Nisan, 15-19 Mayıs 2000 tarihleri arasında, KİHBİ Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Bilgi Toplama Görevlileri Geliştirme Kursu”nda toplam 50 personel eğitilmiştir.

- Orta Doğu Teknik Üniversitesi bünyesinde 17-21 Nisan 2000 tarihleri arasında düzenlenen “Betonarme ve Yığma Yapıların Onarımı Semineri” ne 3 personel iştirak etmiştir.

- 19-21 Nisan 2000 tarihleri arasında yapılan “Halkla İlişkiler ve Yönetimi Geliştirme Semineri”ne 14 personel katılmıştır.

- 21-29 Nisan 2000 tarihleri arasında, Koruma Daire Başkanlığı tarafından “Balıkadam Kursu” düzenlenmiş olup, kursa 37 personel iştirak etmiştir.

- 22-29 Nisan 2000 tarihleri arasında, İçel Emniyet Müdürlüğü’nce düzenlenen “İlk Yardım Eğitimi” ne 14 personel katılmıştır.

- Kriminal Polis Laboratuvarları Daire Başkanlığı bünyesinde 24-25 Nisan, 8-19 Mayıs 2000 tarihleri arasında düzenlenen “Parmak İzi Teknik Fotoğraf, Olay Yeri İnceleme ve Eğitimcilerin Eğitimi Kursu”na 30 personel iştirak etmiş ve 10 Nisan-21 Temmuz 2000 tarihleri arasında 2 dönem halinde gerçekleştirilen 95 personelin iştirak ettiği kurs ise halen devam etmektedir..

- 24-28 Nisan 2000 tarihleri arasında, İstanbul Emniyet Müdürlüğü’nce “Pasa-port-Yabancılar Kursu” düzenlenmiş olup, kursa 15 personel iştirak etmiştir.

- 24-28 Nisan 2000 tarihleri arasında yapılan Asayiş Daire Başkanlığı'nın düzenlemiş olduğu "Otomatik Parmak İzi Teşhis Sistemi Kullanımı Kursu"na 18 personel katılmıştır.
- 24-28 Nisan 2000 tarihleri arasında, KİHBİ Daire Başkanlığı'na gerçekleştirilen "Bilgi Toplama Görevlileri Geliştirme Kursu"nu 25 öğrenci başarı ile tamamlamıştır.
- 24-29 Nisan 2000 tarihleri arasında, Koruma Daire Başkanlığınca 2 dönem halinde gerçekleştirilen "Sivil Havacılık Güvenliği Kontrol Noktası Memurları Kursumda 70 personel eğitilmiştir.
- 24 Nisan-5 Mayıs 2000 tarihleri arasında, TEMÜH Daire Başkanlığı bünyesinde "Psikolojik Harekat Kursu" düzenlenmiş olup, kursa 56 personel iştirak etmiştir.
- 2000 yılı hizmetiçi eğitim programı çerçevesinde 24 Nisan -12 Mayıs, 22 Mayıs 6 Haziran 2000 tarihleri arasında, Ankara'da düzenlenen "Eğiticilerin Eğitim Kursu"nda 61 personel eğitim görmüştür.
- 24 Nisan -30 Mayıs 2000 tarihleri arasında, Kriminal Polis Laboratuvarları Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "Bomba İmha Uzmanı Temel Eğitim Kursu"na 25 personelin katılımı sağlanmıştır.
- 25-27 Nisan, 5-6 Haziran, 2-14 Haziran, 18-10 Haziran 2000 tarihleri arasında, Koruma Daire Başkanlığı tarafından 2 dönem halinde gerçekleştirilen "Sivil Havacılık Güvenliği, Pasaport, Pasaport Sahteciliği ve Yabancılar Kursu"nu 154 personel başarı ile tamamlamışlardır.
- 26-27 Nisan 2000 tarihleri arasında, Kriminal Polis Laboratuvarları Daire Başkanlığının "Olay Yeri İnceleme, Biyolojik Delillerin Toplanması ve Laboratuvara Gönderilmesi Kursu"nda 15 personel eğitilmiştir.
- 1-5 Mayıs, 8-12 Mayıs 2000 tarihleri arasında, KİHBİ Dairesi Başkanlığı tarafından düzenlenen "Bilgi Toplama Görevlileri Geliştirme Kursu"na, toplam 50 personelin katılımı sağlanmıştır.
- 1 -6 Mayıs, 5-10 Haziran 2000 tarihleri arasında, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı bünyesinde "Madde Kullanımı ve Bağımlılığı Semineri" düzenlenmiş, kursa katılan 51 personel başarılı olmuştur.
- 2-18 Mayıs 2000 tarihleri arasında, Koruma Daire Başkanlığı tarafından 3 dönem halinde "Önemli Tesisleri Koruma Kursu" düzenlenmiş, kursta 123 personelin eğitimi sağlanmıştır.
- 5-14 Mayıs 2000 tarihleri arasında, Samsun İlinde düzenlenen "Göz Yaşartıcı Gazların Kullanımı ve Gaz Maskesi Kursu"na 25 personel iştirak etmiştir.
- 8-12 Mayıs, 22-26 Mayıs 2000 tarihleri arasında, Arşiv ve Dokümantasyon Dairesi Başkanlığı bünyesinde yapılan "Evrak Arşiv Hizmetleri Kursu"na, 144 personelin katılımı sağlanmıştır.

- 8-19 Mayıs, 5-16 Haziran 2000 tarihleri arasında, Kriminal Teknik Eğitim ve Araştırma Merkezi Şube Müdürlüğü'nün düzenlediği "Olay Yeri İnceleme Temel Eğitim Kursu"nda 1 KKTC personeli olmak üzere toplam 33 kişiye eğitim verilmiştir.

- 15-18 Mayıs 2000 tarihleri arasında, Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı'nca düzenlenen "Sosyal Tesisleri İşletme ve Yönetimi Semineri"nde 29 personele eğitim verilmiştir.

- 15-19 Mayıs 2000 tarihleri arasında, KİHBİ Dairesi Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "Bilgi Toplama Görevlilerini Geliştirme Kursu"na 25 personel katılmıştır.

- 22-26 Mayıs 2000 tarihleri arasında, Haberleşme Dairesi Başkanlığınca yapılan "Teknofaks Elektronik Cihazları Eğitimi Kursu"nda 5 personelin eğitimi sağlanmıştır.

- 22-26 Mayıs 2000 tarihleri arasında, İnterpol Dairesi Başkanlığınca gerçekleştirilen "İnterpol Kursu"nu 10 personel başarı ile tamamlamıştır.

- 22-26 Mayıs, 5-10 Haziran 2000 tarihleri arasında, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "Madde Kullanımı ve Bağımlılığı Semineri"ne 52 personel iştirak etmiştir.

- 22 Mayıs- 2 Haziran 2000 tarihleri arasında, Koruma Daire Başkanlığı bünyesinde 2 dönem halinde düzenlenen "Önemli Tesisleri Koruma Kursu"na 100 personelin katılımı sağlanmıştır.

- 22 Mayıs-9 Haziran 2000 tarihleri arasında, Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde gerçekleştirilen "Toplumsal Olaylar Polisliği Eğitimcilerin Eğitimi Kursu"na 39 personel iştirak etmiştir.

- 24-26 Mayıs 2000 tarihleri arasında, Eğitim Dairesi Başkanlığı tarafından Diyarbakır Bölge Merkezinde "Karakol Amirleri/Personeli Halkla İlişkiler ve Yönetimi Geliştirme Bölgesel Eğitim Semineri" düzenlenmiştir, seminere katılan 328 personel başarılı olmuştur.

- 5-16 Haziran 2000 tarihleri arasında, İkmal Bakım Daire Başkanlığının düzenlemiş olduğu "Motor Rektefiye Kursu"na 14 personel katılmıştır.

- Kriminal Teknik Eğitim ve Araştırma Merkezi Şube Müdürlüğü bünyesinde 5-16 Haziran 2000 tarihleri arasında düzenlenen "Asayiş Polisliği İhtisas Kursuna KKTC 1 ve teşkilattan da 31 personel katılmıştır.

- 5-23 Haziran 2000 tarihleri arasında, TEMÜH Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "Faili Meçhulleri Araştırma-Soruşturma ve Modern Sorgulama Teknikleri Kursu"na 33 personelin katılımı sağlanmıştır.

#### **Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları**

##### **Bakanlık Makamı**

- Arnavutluk İçişleri Bakanı Spartak POÇI'nin resmi davetlisi olarak İçişleri

Bakanı Sadettin TANTAN'ın başkanlığında Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Dr.Nihat KURTİÇ, Genel Sekreter Muzaffer DİLEK, Emir Subayı Ersan TOPALOĞLU ve Jand.Kur.Yarb.Semih ÖDEM'den oluşan bir heyet, 11-13 Nisan 2000 tarihleri arasında Arnavutluk'a gitmişlerdir.

Görüşmelerde;

-Yasadışı uyuşturucu kaçakçılığı, organize suçlar, terör, karaparanın aklanması, sınırı aşan suçlar, yasadışı göç ve her türlü suçun önlenmesi amacıyla oluşturulacak güvenlik işbirliği anlaşmalarının sonuçları,

-Güvenlik kuvvetleri arasında karşılıklı yardımlaşma ve işbirliği imkanlarının geliştirilmesi,

-Personel ve bilgi değişimi ile karşılıklı eğitim imkanlarının araştırılması, vb. konular ele alınmıştır.

Bakan Sadettin TANTAN, Arnavutluk'u ziyareti esnasında basına yaptığı açıklamada şu hususlara değinmiştir:

"Değerli medya mensupları;

Sayın Spartak POÇI'nin resmi davetlisi olarak Arnavutluk Cumhuriyetine gelmiş olmaktan mutluluk duymaktayım. Bu ziyaret sırasında, iki ülkenin İçişleri Bakanları olarak görev alanlarımıza giren ortak konularda görüş alışverişinde bulunulacaktır. Ülkelerimiz arasındaki kökü yüzyıllara dayanan tarihsel bağlar ve ortak kültürel değerler bu ziyareti daha da anlamlı kılmaktadır.

Bu güzel ülkede bulunacağım süre içerisinde başta yasa dışı göç ve her türlü organize suçla mücadele olmak üzere bakanlıklarımızı ilgilendiren diğer müşterek konular ele alınacaktır. Arnavutluk iç güvenlik kuvvetleri ile Türkiye iç güvenlik kuvvetleri arasında devam eden karşılıklı yardımlaşma ve işbirliğinin bundan sonra da artırılarak sürdürülmesinin ve en üst düzeye çıkartılmasının yararına inanmaktayız.

Bu arada, Arnavutluk ziyareti sırasında Arnavutluk Cumhurbaşkanı Sayın Meidani ve Başbakan Sayın Meta tarafından kabul edilecek olmamızdan ve başta meslektaşını Sayın Poçi olmak üzere Milli Savunma Bakanı Sayın Hajdaraga ve SHIK Başkanı Sayın Kloş i ile yapacağımız görüşmelerden dolayı duyduğum memnuniyeti ifade etmek isterim.

Sayın meslektaşına ve burada bulunan görevlilere, medya temsilcilerine saygılarımı sunarım".

• Her ikisi de bölgelerinde önem arzeden Türkiye ve Mısır Arap Cumhuriyeti İçişleri Bakanlıkları hizmet alanına giren konularda karşılıklı görüş alış-verişinde bulunmak ve bugüne kadar gerçekleştirilen verimli işbirliğinin devamını sağlamak amacıyla Mısır İçişleri Bakanı İbrahim Habib Al Adly'nin resmi davetlisi olarak İçişleri Bakanı Sadettin TANTAN ve beraberindeki heyet, 20-23 Mayıs 2000 tarihleri arasında Mısır Arap Cumhuriyetini ziyaret etmişlerdir.

Heyette Bakanlığımız Özel Kalem Müdürü Dr. Cengiz AKIN, Jand.Kur.Yarb. Mithat KARACA, Emniyet Genel Müdürlüğü Dış İlişkiler Dairesi Başkanı Dr.Recep GÜLTEKİN ve Koruma Dairesi Başkanlığında görevli Komiser Yusuf TAPCAN yer almıştır.

Bakan Sadettin TANTAN'ın anılan ülkeyi ziyareti esnasında basına yapmış olduğu açıklama şöyledir

“Değerli Basın Mensupları,

Mısır İçişleri Bakanı Sayın İbrahim Habib Al ADLY'in daveti üzerine yapılmakta olan bu ziyaret, geleneksel dostluğumuzun sağlam bir halkasını oluşturmaktadır. Birlikte yaşanmış uzun bir tarihi paylaşan ve sağlam kültürel bağlarla birbirine bağlı olan Türkiye ve Mısır arasında sıcak ve yakın ilişkiler bulunmaktadır.

Amacımız, iki kardeş ülke arasındaki işbirliğini her alanda daha da zenginleştirmek ve derinleştirmektir. Bakanlıklarımızın görev alanına giren konularda verimli işbirliğinin devamı ortak idealimizdir.

Bölgelerinin önemli iki ülkesi olan Türkiye ve Mısır arasında hızlı gelişen işbirliği ve dayanışmanın, Ortadoğu ve Akdenizin barış ve istikrarına önemli katkı sağlayacağı kuşkusuzdur.

1999 yılında aktedilen ve henüz Mısır Arap Cumhuriyeti parlamentosu tarafından onaylanmadığı için hayata geçirilemeyen “Suçlarla Mücadelede İşbirliği Antlaşması”nın ruhuna uygun olarak “Örgütlü Terörizm, Her Alandaki Organize Suçlar, Uyuşturucu ve Psikotrop Madde Kaçakçılığı, Suç İşlenirken Başvurulan Unsurlar ve Kullanılan Araçlar Konusunda” bilgi alış-verişinde bulunulacaktır.

Bu ziyaretin dost ve kardeş ülkeler Türkiye ve Mısır'ın, her alanda olumlu gelişmeler kaydeden iyi ilişkilerine önemli katkılar sağlayacağına olan inancımı yinelerken hepinize esenlik dileklerimi sunuyorum.”

• İçişleri Bakanı Sadettin TANTAN, Azerbaycan İçişleri Bakanı Ramil USUBOV'un resmi davetlisi olarak adı geçen ülkeyi ziyaret etmiştir.

7-9 Haziran 2000 tarihleri arasında gerçekleşen bu ziyaret sırasında; 4 Ekim 1994 tarihli işbirliği anlaşması ile 26 Ekim 1999 tarihli mutabakat zaptında yer alan ancak çeşitli sebeplerle uygulamaya konulamayan konular üzerinde durulmuştur.

İçişleri Bakanları başkanlığında yapılan görüşmelerde; “Güvenlik Alanında Yapılacak İşbirliğinin Esasları”; bu bağlamda terörizm ve uluslararası suçlar; silah, mühimmat, patlayıcı, zehirli ve radyo aktif maddelerle gerçekleştirilen yasadışı eylemler;

Narkotik ve psikotrop maddelerin kanunsuz dolaşımı; para, senet, kıymetli evrak sahteciliği ve kara para aklankası; yasadışı göç; kültürel ve tarihi değeri haiz eserler başta olmak üzere her türlü kaçakçılık konuları ele alınmıştır.

Ayrıca ziyaret sırasında; Türkiye ile Birleşmiş Milletler Teşkilatı'nın (UNDCP) işbirliği sonucunda Ankara'da kurulan ve önümüzdeki günlerde faaliyete geçecek



olan “Uluslararası Kanun Uygulama Akademisi” hakkında Azerbaycan Makamlarına bilgi verilerek uyuşturucu ve psiko trop maddelerin üretimi, kullanımı ve kaçakçılığı ile mücadele konusunda eğitim verecek bu akademiden, Azerbaycan güvenlik kuvvetleri mensuplarının da yararlanması önerilmiştir.

Yapılan görüşmelerde, Türkiye’den Azerbaycan’a giden nakliyat araçlarının gümrük kapılarında karşılaştıkları olumsuz tutum ve davranışlarla bu ülkedeki Türkiyeli yatırımcıların ikamet ve diğer sorunları da ele alınmıştır.

Her iki ülke İçişleri Bakanları tarafından görüşmelerin sonunda mutabakata varılan konular hakkında 8 Haziran 2000 tarihli bir protokol imzalanmıştır.

İçişleri Bakanı Sadettin TANTAN Azerbaycan’da bulunduğu sırada yaptığı görüşmelerin dışında ülkenin polis ve jandarma teşkilatlarında incelemelerde bulunmuş ve Cumhurbaşkanı Haydar ALİYEV tarafından da kabul edilmiştir.

Heyette; İçişleri Bakanı Sadettin TANTAN, Tümgeneral Ali AKYÜZ, Bakanlığımız Genel Sekreteri Muzaffer DİLEK, Emniyet Genel Müdürlüğü Personel Daire Başkanı Ali GÜN , Ankara Emniyet Müdürü Kemal İSKENDER ve Emir Subayı Ersan TOPALOĞLU yer almıştır.

#### **Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü**

- 30-31 Mart 2000 tarihleri arasında Fransa-Strasbourg kentinde yapılan Avrupa Konseyi Mahalli Hizmetler Uzmanlar Grubunun (L-R-E-Z-T) konulu toplantısına Genel Müdür Yardımcısı Dr.Yusuf ERBAY katılmıştır.

#### **Sivil Savunma Genel Müdürlüğü**

- 3-7 Nisan 2000 tarihleri arasında Azerbaycan’da yapılan “NATO Sivil Olağanüstü Hal Planlama/Sivil Asker İşbirliği Kursu”na Daire Başkanı Necip ÇAKMAK iştirak etmiştir.

- Bulgaristan’ın, Güneydoğu Avrupa’ya Girişimi çerçevesinde 4-5 Mayıs 2000 tarihleri arasında Bulgaristan’ın Başkenti Sofya’da yapılan “Kriz Yönetimi Organizasyonu, Uygulamaları ve Önlemleri” konulu seminere Genel Müdür Yardımcısı Özdemir ÇAKACAK katılmıştır.

- 5-10 Haziran 2000 tarihleri arasında Romanya’da düzenlenen “Sivil-Asker Olağanüstü Hal Planlama Çalışmaları”na, Daire Başkanı Haşan İPEK ve Orhan TOPÇU katılmıştır.

- 25-29 Haziran 2000 tarihleri arasında Macaristan’da yapılan “Sivil-Asker Olağanüstü Hal Planlama (CMEP)” Semineri ve “TISZA (THETIS) 2000” Bilgisayar tatbikatına Genel Müdür Yardımcısı Mehmet YILMAZ katılmıştır.

- 25-30 Haziran 2000 tarihleri arasında İtalya’da düzenlenen “Taşkın Seller- Afet Yönetimi, Olağanüstü Hal Müdahale ve Kurtarma” konulu Bilgi ve Eğitim Kursuna Şube Müdürü Hikmet GÜNDEN ve Sivil Savunma Uzmanı Hakkı BAKİ gönderilmiştir.

- AB Ülkelerinin Sivil Savunma konularında sorumlu yetkililerinin bu alanda

işbirliği olanaklarını ele almak üzere 30 Haziran 2000 tarihinde yapılan toplantıya Sivil Savunma Genel Müdürü Rasım BAŞ ve Daire Başkanı Necip ÇAKMAK katılmak üzere Lizbon'a gitmişlerdir.

#### **Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü**

- 31 Mayıs-3 Haziran 2000 tarihleri arasında, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde yapılan, Yurtdışında Yaşayan Vatandaşlar Danışma Kurulu III. Toplantısına, Genel Müdürlüğü temsilen, Vatandaşlık Hizmetleri Daire Başkanı Sadrettin KARAHOCAGİL katılmış ve Hukuki Konuları Değerlendirme Komitesinin raportörlüğünü yapmıştır. Toplantıda; yurtdışında yaşayan vatandaşlarımızın temsilcileri, sorunlar ve çözümleri hakkında bilgilendirilmiş ve alınan tavsiye kararlarının oluşumuna katkıda bulunulmuştur.

- Devlet Bakanı Prof. Dr. Sayın Şükrü Sina GÜREL'in 11-18 Haziran 2000 tarihleri arasında Avusturya ve Almanya Federal Cumhuriyeti'ne yaptıkları ziyarete, Vatandaşlık Hizmetleri Daire Başkanı Sadrettin KARAHOCAGİL heyet üyesi olarak katılmıştır.

Avusturya'da Sosyal Güvenlik ve Kuşaklar Bakanı Dr. Elisabeth SICKL, İçişleri Bakanı Dr. Ernst STRASSER ve vatandaş temsilcileriyle görüşmeler yapılmış ayrıca Viyana Konsolosluk Şubesi ziyaret edilerek sorunlar tartışılmıştır.

Berlin'de, Federal Hükümet Yabancılar Sorumlusu, Marieluise BECK, Dışişleri Devlet Bakanı Dr. Ludger VOLMER ve vatandaş temsilcileriyle yapılan görüşmelerden sonra Frankfurt'a geçilmiş ve burada yapılan toplantılara da katkıda bulunulmuştur. Her iki yerde de konsolosluk şubeleri ziyaret edilerek, sorunlar yerinde tespit edilmiştir.

#### **Emniyet Genel Müdürlüğü**

- 29 Mart-3 Nisan, 1-7 Nisan tarihleri arasında Çin Halk Cumhuriyeti'nin davetine icabeten Antalya Emniyet Müdürü A.Natık CANCA ve Ankara Emniyet Müdürü Kemal İSKENDER anılan ülkeye gitmişlerdir.

- 9-15 Nisan 2000 tarihleri arasında Avusturya'da düzenlenen "Suçun Önlenmesi ve Suçluların Muamelesi 10. Semineri"ne Emniyet Genel Müdürlüğü, TEMÜH Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Ertuğrul NAMAL katılmıştır.

- İsrail Emniyet Müdürünün davetine icabeten Genel Müdür Doç.Dr.Turan GENÇ, başkanlığında Genel Müdür Yardımcısı Ramazan ER, Ankara Emniyet Müdürü Kemal İSKENDER, Dışilişkiler Daire Başkanı Dr.Recep GÜLTEKİN, Ankara Emniyet Müdür Yardımcısı Özkan ELGİN ve Ankara Emniyet Müdür Yardımcısı Orhan ÖZDEMİR'den oluşan bir heyet incelemelerde bulunmak üzere 11 Nisan 2000 tarihinde İsrail'e gitmişlerdir.

- 11-15 Nisan 2000 tarihleri arasında Macaristan'da düzenlenen "Avrupa'daki Uluslararası Çocukları Kurtaralım Birliği Semineri"ne Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Komiser Murat YASUL katılmıştır.

- Avusturya’da düzenlenen “Uluslararası Üst düzey Polis Görevlileri Sempozyumu” na katılmak üzere, Dışilişkiler Daire Başkanlığında görevli Komiser Hakan AŞIK, 12-14 Nisan 2000 tarihinde anılan ülkeye gitmiştir.

- 17-18 Nisan 2000 tarihleri arasında, Avusturya/Viyana’da yapılan “ Küçük ve Hafif Silahların Denetimi” konulu toplantıya, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı’nda görevli Emniyet Amiri Metin KARAKAYA katılmıştır.

- 17-23 Nisan 2000 tarihleri arasında, Emniyet Genel Müdürlüğü, İstihbarat Daire Başkanı Ali Fuat YILMAZER ve İstihbarat Daire Başkanlığında görevli Nafiz YÜKSEL İstihbarat konularında kurs vermek üzere Arnavutluk’da bulunmuşlardır.

- 21-23 Nisan 2000 tarihleri arasında, Kosova’da düzenlenen “Madalya Töreni”ne, Genel Müdür Doç.Dr. Turan GENÇ ve Dışilişkiler Daire Başkanı Dr.Recep GÜLTEKİN katılmışlardır.

- 23 Nisan 8 Mayıs 2000 tarihleri arasında, “Euro 2000 Finalleri Münasebeti ile Düzenlenen Toplantı’ya katılmak üzere Dışilişkiler Daire Başkanı Dr.Recep GÜLTEKİN ve Hakkari Emniyet Müdürlüğü’nde görevli Emniyet Amiri Mustafa ŞAHİN anılan ülkeye gitmişlerdir.

- “Kara Para Aklama ile Mücadele”ye ilişkin teknik ziyaretlerde bulunmak üzere Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanı Alaattin PELTEK, 26-27 Nisan 2000 tarihleri arasında Fransa’da bulunmuştur.

- Hollanda’da düzenlenen “EUROPOL (Teşkilat Anlaşması, İşleyişi ve Model Anlaşma) Semineri”ne 26-27 Nisan 2000 tarihleri arasında İnterpol Daire Başkanı Yalçın ÇAKICI anılan ülkeye gitmiştir.

- 26-29 Nisan 2000 tarihleri arasında, Gürcistan’na ziyaret amacıyla bir gezi düzenlenmiş, İstihbarat Daire Başkanı Kazım ABANOZ ve Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanı Emin ARSLAN anılan ülkeye gitmişlerdir.

- OATAP çerçevesinde 26-29 Nisan tarihleri arasında, ABD/New Mexico Albuquerque’de İstanbul ve Adana Emniyet Müdürleri Necdet ÇELİMBİLEK ve Ali GEZER’in başkanlığında çeşitli görevlere haiz 14 kişilik bir heyet “Krizle Müdahale Timi Konulu Kurs’a katılmışlardır.

- İnternet üzerinde işlenen suçlara ilişkin oluşturulan “Ticaret ve Telemarketing Dolandırıcılığı Proje Grubu” nun toplantısına katılmak üzere, Bilgi İşlem Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı Hüsamettin BAŞKAYA ve Komiser Yardımcısı Semih DOKUER, 3 Mayıs 2000 tarihinde Fransa/Lyon’da bulunmuşlardır.

- 3-4 Mayıs 2000 tarihleri arasında Fransa/Lyon kentinde düzenlenen “3. Uluslararası Sahte Ödeme Kartları Konferansı’na, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Başkomiser Alparslan HERSANLIOĞLU katılmıştır.

- 3-5 Mayıs 2000 tarihleri arasında, Fransa/Lyon'da gerçekleştirilen “Bilgi Teknolojisi Suçları Avrupa Çalışma Grubu Toplantısı”na, Bilgi İşlem Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı Hüsamettin BAŞKAYA iştirak etmiştir.

- Norveç/Oslo'da 3-5 Mayıs 2000 tarihleri arasında düzenlenen “Birleşmiş Milletler Uluslararası Polis Görev Güçleri Kursu”na Dışilişkiler Daire Başkanlığında görevli Başkomiser Saylav ESEN gönderilmiştir.

- 5-14, 8-16, 13-21, 15-23 , 22-30 Mayıs, 29 Mayıs-6 Haziran 2000 tarihleri arasında, Almanya'da gerçekleştirilen “Sahte Evrak Kaçakçılığı Kursu”na katılmak üzere Emniyet personelinin 23 kişi anılan ülkeye gönderilmiştir.

- Asayiş Daire Başkanı Halil YILMAZ'ın eşliğinde 14 personel 7-20 Mayıs 2000 tarihleri arasında İngiltere/Londra'da düzenlenen “Kamu Asayışı ve Terörle Mücadele Polisliği ile Çağdaş Polis Stratejileri Eğitim Programı”na katılmışlardır.

- 8-12 Mayıs 2000 tarihleri arasında, İnterpol Daire Başkanı Kenan AL, “Birleşmiş Milletler İlkeler ve Yönetmelikler Semineri”ne katılmak üzere İspanya/Avila'da bulunmuştur.

- İngiltere/Londra'da 8-14 Mayıs 2000 tarihinde düzenlenen “İPA Dünya Kongresi”ne katılmak üzere İnterpol Daire Başkanı Yalçın ÇAKICI ve Dışilişkiler Daire Başkanlığı'nda görevli Komiser Yardımcısı Cem KARAKAYA anılan ülkeye gitmişlerdir.

- “Ulaştırma Konuları Ad.Hoc Çalışma Grubu 5. Toplantısı”na katılmak üzere Yabancılar Hudut ve İltica Daire Başkanı Müjdat KARAGÖZ, 11-12 Mayıs 2000 tarihleri arasında Bulgaristan'a gitmiştir.

- Koç Sistem Bilgi ve İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin, 13-20 Mayıs 2000 tarihleri arasında Hollanda'da düzenlenmiş olduğu toplantıya, Bilgi İşlem Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Birol AYDIN ve Emniyet Amiri Zafer URGANCI anılan ülkeye gitmişlerdir.

- 14-20 Mayıs 2000 tarihleri arasında Genel Müdür Yardımcısı Tahsin BAŞ ve Eğitim Daire Başkanı Fevzi ERDOĞAN “Eğitim Faaliyetleri” konusunda incelemeler yapmak için Fransa'da bulunmuşlardır.

- 14-20 Mayıs 2000 tarihleri arasında, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Komiser İbrahim CİHANGİR ve İstanbul Emniyet Müdürlüğünde görevli Komiser Bülent ÖZÇELİK “Mali Tahkikatlar Kursu”na katılmak için Almanya'ya gitmişlerdir.

- 14-26 Mayıs 2000 tarihleri arasında, Hollanda'da gerçekleştirilen “Sentetik Uyuşturucu” konulu kursa, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Komiser Hasan Hüseyin ARAT katılmıştır.

- Bilgi İşlem Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı Semih DOKUER, 15-17 Mayıs 2000 tarihleri arasında, Fransa/Lyon kentinde düzenlenen

“Elektrik Ticareti ve Telemarketing Dolandırıcılığı Proje Grubu Toplantısı”na iştirak etmiştir.

- Güneydoğu Avrupa’da meydana gelen insan kaçakçılığı hareketleri ve bununla mücadeleyi amaçlayan “Görev Gücü”nün kurulmasına ilişkin konuların görüldüğü toplantıya katılmak üzere Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Kadir AY ve Komiser Yardımcısı Oğuzhan Ömer DEMİR 15- 17 Mayıs 2000 tarihleri arasında Romanya/Drobeta Turnu Severin’de bulunmuşlardır.

- 15-17 Mayıs 2000 tarihleri arasında, Slovenya’da düzenlenen “36. Güneydoğu Avrupa Çalışma GrubuToplantısı”na, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Komiser Murat YILMAZ katılmıştır.

- 15-23 Mayıs 2000 tarihleri arasında Almanya’da düzenlenen “Sahte Evrak Kaçakçılığı Konulu Kursu” İstanbul Emniyet Müdür Yardımcısı Tahir BAYINDIR, İstanbul Emniyet Müdürlüğünde Emniyet Müdürü İsmail SÖKELE, Yabancılar Daire Başkanlığında görevli Komiser Tamer KILIÇ ve Antalya Emniyet Müdürlüğünde görevli Komiser Yardımcısı Ülkü ÇÖYGEN gönderilmişlerdir.

- İnterpol Daire Başkanı Yalçın ÇAKICI, 17-19 Mayıs 2000 tarihleri arasında “29. İnterpol Avrupa Bölge Konferansı”na ülkemizi temsilen İzlanda’da bulunmuştur.

- Kafkaslar, Orta Asya ve komşu bölgelerden göç, iltica ve yasadışı göç akımları konularında görüşmelerde bulunmak için, Yabancılar ve Hudut İltica Daire Başkanı Mehmet TERZİ OĞLU 19-24 Mayıs 2000 tarihleri arasında Kırgızistan/İssyk Kul’da bulunmuştur.

- ABD Washington D.C.’de 19-25 Mayıs 2000 tarihleri arasında gerçekleştirilen “Teknik Operasyonlar ile Anti Terörizm Brifing”ine İstanbul Emniyet Müdürlüğü Emniyet Müdürü Niyazi PALABIYIK ve İstanbul Emniyet Müdürlüğü Emniyet Müdürü Sami USLU katılmışlardır.

- “İnsan Kaçakçılığı Çalışma Grubu Toplantısı”na katılmak üzere Yabancılar ve Hudut İltica Daire Başkanlığından Emniyet Müdürü Kadir AY ve Komiser Yardımcısı O.Ömer DEMİR 22-26 Mayıs 2000 tarihleri arasında, Romanya’ya gitmişlerdir.

- Hollanda/Lahey’de düzenlenen “EUROPOL Toplantısı”na, 25-28 Mayıs 2000 tarihinde İnterpol Daire Başkanı Emniyet Müdürü Yalçın ÇAKICI iştirak etmiştir.

- 4-6 Haziran 2000 tarihleri arasında, Hollanda’da yapılan “İltica ve Mülteci Hukuku Semineri”ne Yabancılar, Hudut İltica Daire Başkan Yardımcısı İbrahim SELVİ anılan ülkeye gitmiştir.

- İtalya’da düzenlenen “Suç Adalet ve Kamu Düzeni” konularının görüldüğü konferansa 4-10 Haziran 2000 tarihleri arasında Araştırma Görevlisi Yrd. Doç. Dr. İbrahim CERRAH katılmıştır.

- 4-10 Haziran 2000 tarihleri arasında, Yabancılar Daire Başkan Yardımcısı İbrahim SELVİ ve Komiser Mustafa ANLAŞIKER, İstanbul Emniyet Müdürlüğü'nde görevli Komiser Yardımcısı Muammer ASLANTAŞ, "(BMMYK) Birleşmiş Milletler Yüksek Komiserliği Temsilcilerinin Girişimleri ve Ülkemizin Mülteci Konularında Sorumlu Kurumlarının Katılımıyla Düzenlenen Eğitim Gezisi"ne katılmak üzere Hollanda'da bulunmuştur.

- 4-15 Haziran 2000 tarihleri arasında, Almanya'da gerçekleştirilen "Sahte Seyahat Belgeleri Semineri"ne, Edirne Emniyet Müdürlüğü'nde görevli Emniyet Müdürü Hüseyin TUNÇOĞLU, Antalya Emniyet Müdürlüğü'nde görevli İbrahim ÖZTÜRK ve Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığı'nda görevli Komiser Cem DELİDUMAN iştirak etmişlerdir.

- 4-16 Haziran 2000 tarihleri arasında, Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Ramazan ER, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkan Yardımcısı Alper YAZ, Yabancılar Hudut İltica Daire Başkan Yardımcısı Mustafa İLHAN, Dış İlişkiler Daire Başkanlığı'nda görevli Emniyet Amiri Aygen ÜNDÜN ve Mütercim F. Reyhan TOPPARE "Güvenlik İşbirliği" konularını görüşmek üzere Letonya'da bulunmuşlardır.

- Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Ramazan ER, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanı Emin ARSLAN, Yabancılar, Hudut ve İltica Daire Başkanı Mehmet TERZİOĞLU, Dışilişkiler Daire Başkan Yardımcısı Ülker YURDAKUL ve Komiser Yardımcısı İbrahim MEŞE, 5-9 Haziran 2000 tarihleri arasında Macaristan'da "Yasadışı Göç, Uyuşturucu ve Psikotrop Maddelerin Kaçakçılığı, Terörizm, Organize Suçlar ve Köpek Eğitimi" konuları müzakere edilmiş ve toplantı sonunda düzenlenen toplantı tutanağı imzalanmıştır.

- Sınırşan Örgütlü Suçlarla Mücadele Sözleşmesi (SANMUS)'nin Hazırlanması Çalışmaları kapsamında yürütülen AD HOC Komitesi 9. Toplantısı'na katılmak için, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı'nda görevli Emniyet Amiri Hakan KIRMACI 5-16 Haziran 2000 tarihleri arasında Avusturya/Viyana'da bulunmuştur.

- Macaristan/Budapeşte'de düzenlenen "3. Ortak Komisyon Toplantısına katılmak üzere, Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanı Mehmet TERZİOĞLU, 7-9 Haziran 2000 tarihinde anılan ülkeye gitmiştir.

- Dışilişkiler Daire Başkanı Dr. Recep GÜLTEKİN'in başkanlığında 9 kişilik heyet, 9-22 Haziran 2000 tarihleri arasında, "EURO 2000 Futbol Şampiyonasında güvenlik tedbirleri almak üzere Hollanda'ya gitmişlerdir.

- 11-17 Haziran 2000 tarihleri arasında, Ankara Emniyet Müdürlüğü'nde görevli Emniyet Amiri Bülent İSTEK ve Asayiş Daire Başkanlığı'nda görevli Komiser Yardımcısı Erdal KILINÇ, "Arama Kurtarma Kursu"na katılmak için ABD Racine WI'da bulunmuşlardır.

### **Jandarma Genel Komutanlığı**

- Macaristan'ın Siofok şehrinde 9-13 Nisan 2000 tarihleri arasında düzenlenen "8 inci Uluslararası Sınır Koruma Toplantısına Jn.Kd.Yzb. Haşan ÖZGÜNER katılmıştır.

- 5-9 Haziran 2000 tarihleri arasında BM Mülteciler Yüksek Komiserliği Türkiye Temsilciliği tarafından İçişleri Bakanlığı, Adalet Bakanlığı ve Jand. Gn. Kom.lığı personeli için mülteci hukuku ve iltica konularında düzenlenen eğitim seminerinin son aşaması olarak Hollanda/Lahey'de gerçekleştirilen "İnceleme ve Temas Gezisi"ne J. Kd. Bnb. Ferhat KONYA gönderilmiştir.

- Türkiye ile Macaristan arasında 18 Aralık 1992 tarihinde imzalanan işbirliği Anlaşmasının 9 uncu maddesi gereğince oluşturulan Ortak Komisyonun 5-9 Haziran 2000 tarihleri arasında gerçekleştirilen Üçüncü Toplantısına katılmak üzere J. Kd. Bnb. Cengiz KARGILI anılan tarihler arasında Budapeşte'de bulunmuştur.

- Letonya'da 14-17 Haziran 2000 tarihleri arasında düzenlenen, Uluslararası Uyuşturucu ve Psikotrop Madde Kaçakçılığı, Uluslararası Terörizm ile Organize Suçlarla Mücadele İşbirliği Anlaşması gereğince oluşturulan Ortak Komisyonun ikinci toplantısına J. Kd. Yzb. Melih KARAKAYA iştirak etmiştir.

- 19-21 Haziran 2000 tarihleri arasında Macaristan'da yapılan "Uluslararası Sınır Polisleri Konferansı Bilgi Mübadelesi Çalışma Grubu Toplantısı"na J. Yzb. Nihat ÇETİN gitmiştir.

### **Diğer Çalışmalar**

#### **Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü**

Mernis Projesinin Uygulama Çalışmaları;

Merkezi İdare Sistemi Projesi (MERNİS) çerçevesinde ülkemizde mevcut 921 İlçe Nüfus İdaresine kayıtlı olan 120.000.000 kaydın veri giriş çalışmaları tamamlanmış bulunmaktadır. Bu bilgilerin güncelliği ve hatalarından arındırma çalışmaları halen devam etmektedir.

İlçeler ve merkez entegrasyonu sağlayacak sistem mühendisliği ihalesi Dünya Bankası kredisiyle 1998 yılında yapılmıştır. Halen MERNİS Projesi için geliştirilmiş yazılımın test çalışmaları sonuçlanmak üzeredir. Test çalışmalarının olumlu olması durumunda bu yazılım Türkiye genelinde tüm Nüfus idarelerinde yaygınlaştırılacaktır.

Yaygınlaştırma işlemleri;

a) Yeni yazılımın ilçe bilgisayarlarına yüklenmesi ve mevcut verilerin yeni veri tabanına dönüştürülmesi,

b) Kimlik numarası verilmesini kapsamaktadır.

Ayrıca, vatandaşlığa alma, çıkma ve koruma taleplerindeki artış dikkate alın-

rak, bu taleplerin sür'atle sonuçlandırılması amacıyla Vatandaşlık İşleri Otomasyon Projesi uygulamaya konulmuştur.

### **Sivil Savunma Genel Müdürlüğü**

27 Mayıs 2000 tarihinde Tokat İli Turhal İlçesinde meydana gelen sel felaketinde arama ve kurtarma yapmak üzere, Ankara Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlüğü'nden 16 kişilik bir ekip gönderilmiştir.

### **Resmi Gazete'de Yayımlanan Atama Kararları**

- 26 Nisan 2000 tarih ve 24031 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2000/460 sayılı karar ile;

Merkez Valisi Kaya Uyar'ın Burdur Valiliğine atanması; İçişleri Bakanlığı'nın 10/4/2000 tarihli ve 7814 sayılı yazısı üzerine, 5442 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi ile 23/4/1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre, Bakanlar Kurulu'nca 14/4/2000 tarihinde kararlaştırılmıştır.

- 27 Nisan 2000 tarih ve 24032 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2000/413 sayılı karar ile;

1- Tokat Emniyet Müdürü M. Emin KÖRPE'nin, başka bir göreve atanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınması,

2- Karabük Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Haluk BAYKAL'ın,

Tokat Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Ferit ÖZBEK'in atanmaları,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 inci ve 76 ncı maddeleri ile 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 3870 sayılı Kanun ile değişik 13 üncü ve 2451 sayılı Kanunun 2'nci maddesi ve bu Kanuna 4158 sayılı Kanun ile eklenen ek madde gereğince uygun görülmüştür.

- 15 Mayıs 2000 tarih ve 24050 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2000/535 sayılı karar ile;

Açık bulunan 1 inci derece kadrolu Mülkiye Müfettişlerine:

Fındıklı Kaymakamı Ömer SEYMENOGLU'nun,

Köyçeğiz Kaymakamı A. Faruk KELEŞ'in,

Kaman Kaymakamı Aldulkadir TOPÇU'nun,

Kiraz Kaymakamı Atilla ŞAHİN'in,

Siverek Kaymakamı Cüneyt Orhan TOPRAK'ın,

APK Kurulu Daire Başkanı M. Celalettin LEKESİZ'in,

Hopa Kaymakamı Arif YILDIRIM'ın,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B,76 ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ile bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde uyarınca naklen ve terfian atanmaları uygun görülmüştür.



**MEVZUAT BOLUMU**  
**1 NİSAN 2000-30 HAZİRAN 2000 TARİHLERİ ARASINDA RESMİ**  
**GAZETE'DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ**  
**İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT (KRONOLOJİK FİHRİST)**

**Aygül GÖLBAŞI**  
**Şef**

**I. KANUNLAR**

| Tarihi    | Sayısı | Konusu                                                                                                                                                                                               | Yayımlandığı Resmi Gazetenin |        |
|-----------|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|--------|
|           |        |                                                                                                                                                                                                      | Tarihi                       | Sayısı |
| 4.4.2000  | 4553   | Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Azerbaycan Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Sınır Olay ve Uyuşmazlıklarının Çözümüne Dair Sözleşme ve İlgili Protokollerin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun | 9.4.2000                     | 24015  |
| 4.4.2000  | 4554   | Türkiye Cumhuriyeti ile Avustralya Arasında Suçluların Geri Verilmesi Andlaşması ile Bu Andlaşmada Değişiklik Yapılmasına İlişkin Andlaşmanın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna İlişkin Kanun         | 9.4.2000                     | 24015  |
| 4.4.2000  | 4560   | Türkiye Cumhuriyeti ile Belçika Krallığı Arasında 4 Temmuz Tarihinde Brüksel'de İmzalanan Sosyal Güvenlik Hakkındaki Genel Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun                   | 9.4.2000                     | 24015  |
| 19.4.2000 | 4561   | Türkiye Cumhuriyeti ile Avusturya Cumhuriyeti Arasında Sosyal Güvenlik Hakkında Anlaşmanın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun                                                               | 9.4.2000                     | 24015  |
| 19.4.2000 | 4564   | Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun                                                                                                                         | 22.4.2000                    | 24028  |
| 19.4.2000 | 4565   | Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu, Devlet Memurları Kanunu ve Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun           | 22.4.2000                    | 24028  |
| 11.5.2000 | 4566   | Harp Okullarına İlişkin Kanun                                                                                                                                                                        | 17.5.2000                    | 24052  |

|           |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |           |       |
|-----------|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------|
| 11.5.2000 | 4567 | Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununa Bir Ek Madde ile Bir Geçici Madde Eklenmesine İlişkin Kanun                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 17.5.2000 | 24052 |
| 23.5.2000 | 4568 | Bazı Fonların Tasfiyesine İlişkin Kanun (Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanunun, Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun, Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında Kanunun, Futbol Müsabakalarında Müşterek Bahisler Tertibi Hakkında Kanunun, Gecekondu Kanununun, Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun ve Ödeme Güçlüğü İçinde Bulunan Bankerlerin İşlemleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Yürürlükten Kaldırılması ile Bazı Tekel Maddeleri Fiyatlarına Yapılan Zamlardan elde Edilen Hâsılatın T.C. Merkez Bankasında Açılacak Bir Deprem Fonu Hesabında Toplanmasına Dair Kanunun Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanun) | 26.5.2000 | 24060 |
| 7.6.2000  | 4576 | Devlet Memurları Kanunu, Harcırah Kanunu, Bazı Sağlık Personelinin Devlet Hizmeti Yükümlülüğüne Dair Kanun, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, Kadastro Kanunu ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 13.6.2000 | 24078 |
| 20.6.2000 | 4584 | 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerin Emniyet Genel Müdürlüğüne Ait Bölümünde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 27.6.2000 | 24092 |
| 21.6.2000 | 4583 | Askeri Hâkimler Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 28.6.2000 | 24093 |

## II. KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER

| Tarihi    | Sayısı  | Konusu                                                                                                                                                      | Yayımlandığı Resmi Gazetenin |        |
|-----------|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|--------|
|           |         |                                                                                                                                                             | Tarihi                       | Sayısı |
| 1.3.2000  | KHK/596 | Sivil Savunma Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname                                                                                | 28.4.2000                    | 24033  |
| 25.2.2000 | KHK/597 | Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanuna Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname | 23.5.2000                    | 24057  |

|           |         |                                                                                                                                                        |           |                     |
|-----------|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|---------------------|
| 23.3.2000 | KHK/598 | Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname | 23.5.2000 | 24057               |
| 1.5.2000  | KHK/599 | Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname | 23.5.2000 | 24057               |
| 19.6.2000 | KHK/603 | 584 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname İle 593 Sayılı Kanun Hükmünde Karamamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname                      | 28.6.2000 | 24093<br>(Mükerrer) |

### III. MİLLETLERARASI ANDLAŞMALAR

| Tarihi    | Sayısı   | Konusu                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Yayımlandığı Resmi Gazetenin |        |
|-----------|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|--------|
|           |          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Tarihi                       | Sayısı |
| 9.3.2000  | 2000/319 | Kuzey Atlantik Antlaşmasına Taraf Devletler Arasında Atomal Bilgi Konusunda İşbirliği Anlaşmasının Güvenlik Ekinin Değişikliğine İlişkin Protokol'un Onaylanmasına İlişkin Andlaşma                                                                                                                                                 | 10.5.2000                    | 24045  |
| 26.3.2000 | 2000/552 | Türkiye Cumhuriyeti ile Macaristan Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Terörizm, Uyuşturucu Madde Kaçakçılığı ve Organize Suçlarla Mücadelede İşbirliği Anlaşmasına Dair Uygulama Protokolü'nün Onaylanmasına İlişkin Andlaşma                                                                                                            | 22.5.2000                    | 24056  |
| 27.4.2000 | 2000/620 | Türkiye Cumhuriyeti Genelkurmay Başkanlığı ile Bulgaristan Cumhuriyeti Savunma Bakanlığı Arasında Türk Harp Akademileri ile Bulgar Harp Akademisinde ve Türk Lisan Okulları ile Bulgar Lisan Okulunda Subayların Karşılıklı Olarak Eğitilmesine İlişkin Protokol'ün Onaylanmasına İlişkin Andlaşma                                  | 22.5.2000                    | 24056  |
| 24.5.2000 | 2000/706 | 17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 Tarihlerinde Ülkemizde Meydana Gelen Deprem Felaketleri Nedeniyle Zarar Gören Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler İçin Yeniden Üretim Kapasitesini Tesis Etmek Amacıyla Hükümetimiz ile Japonya Uluslararası İşbirliği Bankası (JBIC) Arasında İmzalanan Kredi Anlaşması'nın Onaylanması Hakkında Andlaşma | 18.6.2000                    | 24083  |

#### IV. MİLLETLERARASI SÖZLEŞMELER

| Tarihi    | Sayısı   | Konusu                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Yayınlandığı Resmi Gazetenin |        |
|-----------|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|--------|
|           |          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Tarihi                       | Sayısı |
| 21.4.2000 | 2000/606 | "Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Azerbaycan Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Sınır Onay ve Uyuşmazlıklarının Çözümüne Dair Sözleşme ve Sözleşme"ye Ait Ek 1 ve 2 Numaralı Protokoller ile "Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Azerbaycan Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Türkiye Azerbaycan Sınır Hattının Her İki Tarafında Kalan Onar Kilometrelik Bölgenin İçinde Yapılacak Sivil ve Askeri Hava Vasıtalarının Uçuşlarını Düzenleyen Protokol"un Onaylanması Hakkında Karar | 22.5.2000                    | 24056  |

#### V. BAKANLAR KURULU KARARLARI

| Tarihi    | Sayısı   | Konusu                                                                                                                                                                                                                   | Yayınlandığı Resmi Gazetenin |        |
|-----------|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|--------|
|           |          |                                                                                                                                                                                                                          | Tarihi                       | Sayısı |
| 23.3.2000 | 2000/341 | Tabii Afetten Zarar Gören Yatırımların (Küçük ve Orta Boy İşletmeler Dahil) Ekonomiye Kazandırılması Hakkında Kararda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı                                              | 15.4.2000                    | 24021  |
| 16.2.2000 | 2000/242 | 2892 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi ve Bazı Kararnameler ile Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilen 4 Kişiyile İlgili Bazı Maddi Hataların Düzeltilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı | 17.4.2000                    | 24023  |
| 10.3.2000 | 2000/457 | Temsil Tazminatı Ödenmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı                                                                                                                                                                | 26.4.2000                    | 24031  |
| 25.2.2000 | 2000/286 | Yozgat İli, Çekerek İlçesine Bağlı Acemişöyük Belediyesi'nin Adının "Bayındıröyük" Olarak Değiştirilmesinin Tasdiki Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı                                                                      | 3.5.2000                     | 24038  |
| 7.3.2000  | 2000/335 | Denizli Serbest Bölgesinin Yer ve Sınırlarının Belirlenmesi ve Kurulup İşletilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı                                                                                                         | 3.5.2000                     | 24038  |
| 2.4.2000  | 2000/472 | Bazı Yerlerde Arazi Toplaştırması Yapılması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı                                                                                                                                              | 11.5.2000                    | 24046  |
| 12.4.2000 | 2000/520 | Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı                                                                                                                              | 17.5.2000                    | 24052  |

|           |          |                                                                                                                                                                                                                                                |           |       |
|-----------|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------|
| 14.2.2000 | 2000/525 | Taşköprü Havzası Sınırlarının Yeniden Tespitine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı                                                                                                                                                                 | 17.5.2000 | 24052 |
| 5.5.2000  | 2000/653 | Kocaeli İli Merkez İlçesine Bağlı Döngel Belediyesinin Adının "Karşıyaka" Olarak Değiştirilmesinin Tasdikine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı                                                                                                    | 17.5.2000 | 24052 |
| 2.5.2000  | 2000/575 | 588 Sayılı Konut Edindirme Yardımı Hesaplarının Tasfiyesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Uygulanmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı                                                                                                      | 18.5.2000 | 24053 |
| 27.4.2000 | 2000/543 | 2730 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı                                                                                                                                                   | 22.5.2000 | 24056 |
| 26.4.2000 | 2000/557 | 2504 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi ve 10 Kişiyle İlgili Bazı Maddi Hataların Düzeltilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı                                                                                               | 22.5.2000 | 24056 |
| 26.5.2000 | 2000/681 | "Uzun Vadeli Gelişmenin (2001-2003) ve VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planının (2001-2005) Temel Amaçları ve Stratejisi"ne İlişkin Yüksek Planlama Kurulu'nun 26/5/2000 Tarihli ve 2000/25 Sayılı Kararının Kabulüne İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı | 1.6.2000  | 24066 |
| 21.5.2000 | 2000/722 | Bazı Emniyet Amirliklerinin İlçe Emniyet Müdürlüklerine Dönüştürülmesi ile Bazı İlçelerde Emniyet Amirliği Kurulmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı                                                                                             | 29.6.2000 | 24094 |
| 5.6.2000  | 2000/731 | 2000 Yılı Yatırım Programının Düzeltilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı                                                                                                                                                                    | 30.6.2000 | 24095 |

## VI. YÖNETMELİKLER

### A- BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

| Tarihi    | Sayısı   | Konusu                                                                                                                                                           | Yayımlandığı Resmi Gazetenin |        |
|-----------|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|--------|
|           |          |                                                                                                                                                                  | Tarihi                       | Sayısı |
| 14.2.2000 | 2000/284 | Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırmasına İlişkin Yönetmelik                                                                                                  | 12.4.2000                    | 24018  |
| 29.2.2000 | 2000/393 | Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik                                               | 4.5.2000                     | 24039  |
| 24.3.2000 | 2000/462 | Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik | 11.5.2000                    | 24046  |
| 25.4.2000 | 2000/660 | Mal Bildiriminde Bulunulması Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik                                                                        | 15.5.2000                    | 24050  |

|           |          |                                                                                                                    |           |       |
|-----------|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------|
| 20.4.2000 | 2000/598 | Kamu Konutları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik                                            | 18.5.2000 | 24053 |
| 31.3.2000 | 2000/688 | Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik | 28.6.2000 | 24093 |

### B. BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

| Konusu                                                                                                                                                                                                                      | Yayımlandığı Resmi Gazetenin |        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|--------|
|                                                                                                                                                                                                                             | Tarihi                       | Sayısı |
| Kamu Kurum ve Kuruluşlarında İşçi Olarak İstihdam Edilecek Eski Hükümlülere Uygulanacak Sınav Yönetmeliğinin 7 ve 11 inci Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik                                               | 6.4.2000                     | 24012  |
| Mahalli İdareler Fon Yönetmeliğinin 14 üncü Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik                                                                                                                               | 8.4.2000                     | 24014  |
| Genel Nüfus Sayımı, Sayım Komiteleri ve Bürolarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esaslarına Ait Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik                                                                         | 12.4.2000                    | 24018  |
| Kamu Kurum ve Kuruluşlarındaki İşçi Olarak İstihdam Edilecek Özürlüler Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliğinin 7 ve 11 inci Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik                                        | 14.4.2000                    | 24020  |
| Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik                                                                                                                                  | 20.4.2000                    | 24026  |
| Türk Silahlı Kuvvetleri Stratejik Hedef Plânının Gerçekleştirilmesi Maksadıyla Yapılacak Harcamalar İçin Verilen Avans ve Kredi İşlemlerine İlişkin Yönetmeliğin 6 ncı Maddesinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik | 5.5.2000                     | 24040  |
| Ticari Taşıt Kullanma Belgesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik                                                                                                                                       | 5.5.2000                     | 24040  |
| Binalarda Isı Yalıtımına İlişkin Yönetmelik                                                                                                                                                                                 | 8.5.2000                     | 24043  |
| 2859 Sayılı Kanuna 590 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname İle Ekli Ek 1 inci ve 2 ncı Maddelerin Uygulanmasına Dair Yönetmelik                                                                                                 | 17.5.2000                    | 24052  |
| İçişleri Bakanlığı Memurlarının Nitelikleri ve Atanma Usulleri ile Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmeliğin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik                                                         | 21.5.2000                    | 24055  |
| Kamu Kurum ve Kuruluşlarında İşçi Olarak İstihdam Edilecek Özürlüler Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliğinin 7 ve 11 inci Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik                                             | 30.5.2000                    | 24064  |
| Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları Kıyafet Yönetmeliğinin 19 uncu Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik                                                                                                       | 2.6.2000                     | 24067  |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                              |           |       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------|
| İl Özel İdareleri, Belediyeler veya Bunlara Bağlı Kurumlar Tarafından İşletilen Elektrik, Havagazı, Tramvay ve Tünel İşletmelerinin Alım ve Satım Esaslarına Dair 4768 Sayılı Kanunun 3 üncü Maddesi Uyarınca Tertiplenen Yönetmeliğin 4 üncü Maddesinin Değiştirilmesine İlişkin Yönetmelik | 15.6.2000 | 24080 |
| İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik                                                                                                                                                 | 21.6.2000 | 24086 |
| Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlikleri Kıyafet Yönetmeliği                                                                                                                                                                                                                               | 22.6.2000 | 24087 |

## VII. TÜZÜKLER

| Tarihi    | Sayısı   | Konusu                                                                                                                                                   | Yayımlandığı Resmi Gazetenin |                     |
|-----------|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|---------------------|
|           |          |                                                                                                                                                          | Tarihi                       | Sayısı              |
| 6.6.2000  | 2000/369 | Seferberlik ve Savaş Hali Tüzüğünde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Tüzük                                                                                 | 5.5.2000                     | 24040               |
| 29.3.2000 | 2000/441 | Askeri İşyerleriyle Yurt Emniyeti İçin Gerekli Maddeler İmal Olunan İşyerlerinin Denetim ve Teftişi Hakkındaki Tüzükte Değişiklik Yapılmasına Dair Tüzük | 5.5.2000                     | 24040               |
| 6.4.2000  | 2000/481 | Türk Hava Kurumuna İlişkin Tüzük                                                                                                                         | 5.5.2000                     | 24040<br>(Mükerrer) |

## VIII. MÜŞTEREK KARARLAR

| Tarihi    | Sayısı   | Konusu                                                                                                                                                                                 | Yayımlandığı Resmi Gazetenin |        |
|-----------|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|--------|
|           |          |                                                                                                                                                                                        | Tarihi                       | Sayısı |
| 26.4.2000 | 2000/461 | Konya İli Akşehir İlçesine Bağlı Ortaköy Köyü ile Tuzlukçu İlçesi Merkez Belediyesi Arasında Bulunan İtilaflı Sahadaki Sınırın Tespitine Dair Müşterek Karar                           | 29.4.2000                    | 24034  |
| 26.4.2000 | 2000/462 | Adana İli Kozan İlçesi Merkez Bucığına Akçalıuşağı Köyü ile Saimbeyli İlçesi Merkez Bucığına Bağlı Ayvacık Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırın Tespitine İlişkin Müşterek Karar | 29.4.2000                    | 24034  |
| 26.4.2000 | 2000/463 | İğdir İli Merkez İlçesine Bağlı Hakveyis Köyünün, İğdir Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müşterek Karar                                                                  | 29.4.2000                    | 24034  |
| 26.4.2000 | 2000/464 | Rize İli Merkez İlçesine Bağlı Pehlivantaş Köyünün, Rize Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müşterek Karar                                                                 | 29.4.2000                    | 24034  |

## IX. GENELGELER

| Konusu                                                                                                                                                                   | Yayımlandığı Resmi Gazetenin |        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|--------|
|                                                                                                                                                                          | Tarihi                       | Sayısı |
| Yatırımlarda Devlet Yardımları ve Yatırımları Teşvik Fonu Esasları Hakkında Karar ve Tebliğ Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Genelge (No: 2000/1)                      | 3.5.2000                     | 24038  |
| Yatırımlarda Devlet Yardımları ve Yatırımları Teşvik Fonu Esasları Hakkında Karar ve Tebliğ Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin 2000/1 Sayılı Genelge-nin Eki Taahhütname | 4.5.2000                     | 24039  |
| 2001 Yılı Bütçe Çağrısı                                                                                                                                                  | 24.6.2000                    | 24089  |
| Yatırımlarda Devlet Yardımları ve Yatırımları Teşvik Fonu Esasları Hakkında Karar ve Tebliğ Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Genelge (No: 2000/2)                      | 24.6.2000                    | 24089  |

## X. TEBLİĞLER

| Konusu                                                                                                                                                                                                                    | Yayımlandığı Resmi Gazetenin |                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|---------------------|
|                                                                                                                                                                                                                           | Tarihi                       | Sayısı              |
| 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun 16 ve 17 nci Maddelerinde Düzenlenmiş Olan İdari Para Cezalarının 31/12/2000 Tarihine Kadar Geçerli Olmak Üzere Artırıldığının Duyurulmasına İlişkin Tebliğ (No: 2000/1) | 4.4.2000                     | 24010               |
| Yozgat İli Sınırları Dahilinde Uçucu Maddelerin 0-18 Yaş Arasındaki Çocuk-lara Satışının Yasaklanmasına Dair Tebliğ (No:2000/1)                                                                                           | 4.4.2000                     | 24010<br>(Mükerrer) |
| Türk Medeni Kanunu Hükümlerine Göre Kurulan Vakıfların İş ve İşlemlerinde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ'de Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ                                                               | 5.4.2000                     | 24011               |
| DÜZELTME : (4494 sayılı 2000 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile 4496 sayılı Kat-ma Bütçeli İdareler 2000 Mali Yılı Bütçe Kanunu Eki Cetveller ile İlgili)                                                                         | 5.4.2000                     | 24011               |
| Bitlis İli Sınırları Dahilinde, Uçucu Maddelerin 0-18 Yaş Arasındaki Çocuk-lara Satışının Yasaklanmasına Dair Tebliğ (No:2000/1)                                                                                          | 6.4.2000                     | 24012               |
| Manisa İli Sınırları Dahilinde, Çözücü ve Yapıştırıcı Nitelik Taşıyan Uçucu ve Bağımlılık Yapan Maddelerin 18 Yaşından Küçüklere Satışının Yasaklanma-sına Dair Tebliğ (No: 2000/1)                                       | 7.4.2000                     | 24013               |
| Tunceli İli Sınırları Dahilinde, Çözücü ve Yapıştırıcı Nitelik Taşıyan Uçucu Maddelerin 0-18 Yaş Arasındaki Çocuklara Satışının Yasaklanmasına Dair Tebliğ (No:2000/1)                                                    | 10.4.2000                    | 24016               |
| Karaman İli Sınırları Dahilinde, Çözücü ve Yapıştırıcı Nitelik Taşıyan Uçucu Maddelerin 0-18 Yaş Arasındaki Çocuklara Satışının Yasaklanmasına Dair Tebliğ (No:2000/1)                                                    | 12.4.2000                    | 24018               |



|                                                                                                                                                                              |           |                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|------------------------|
| Ordu İli Sınırları Dahilinde, Çözücü ve Uçucu Maddelerin 18 Yaşından Küçüklerle Satışının Yasaklanmasına Dair Tebliğ (No:2000/1)                                             | 12.4.2000 | 24018                  |
| Ağrı İli Sınırları Dahilinde, Çözücü ve Yapıştırıcı Nitelik Taşıyan Uçucu Maddelerin 0-18 Yaş Arasındaki Çocuklara Satışının Yasaklanmasına Dair Tebliğ (No:2000/1)          | 14.4.2000 | 24020                  |
| Kayseri İli Sınırları Dahilinde, Uçucu Maddelerin 0-18 Yaş Arasındaki Çocuklara Satışının Yasaklanmasına Dair Tebliğ                                                         | 14.4.2000 | 24020                  |
| Yatırımlarda Devlet Yardımları ve Yatırımları Teşvik Fonu Esasları Hakkında Kararın Uygulanmasına İlişkin Tebliğde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ (Tebliğ No:2000/3)     | 18.4.2000 | 24024                  |
| Sakarya İli Sınırları Dahilinde Uçucu ve Uyuşturucu Maddelerin 18 Yaşından Küçüklerle Satışının Yasaklanmasına Dair Tebliğ                                                   | 18.4.2000 | 24024                  |
| Giresun İli Sınırları Dahilinde, Uçucu Maddelerin 18 Yaşından Küçük Çocuklara Satılmasının Yasaklanmasına İlişkin Tebliğ                                                     | 19.4.2000 | 24025                  |
| Kırıkkale İli Sınırları Dahilinde, Çözücü ve Yapıştırıcı Maddelerin 0-18 Yaş Arasındaki Çocuklara Satışının Yasaklanmasına Dair Tebliğ                                       | 19.4.2000 | 24025                  |
| Elazığ İli Sınırları Dahilinde, Çözücü ve Yapıştırıcı Nitelik Taşıyan Maddelerin 0-18 Yaş Arasındaki Çocuklara Satışının Yasaklanmasına Dair Tebliğ                          | 20.4.2000 | 24026                  |
| Osmaniye İli Sınırları Dahilinde, Çözücü ve Yapıştırıcı Nitelik Taşıyan Maddelerin 0-18 Yaş Arasındaki Çocuklara Satışının Yasaklanmasına Dair Tebliğ (No: 2000/1)           | 20.4.2000 | 24026                  |
| Rize İli Sınırları Dahilinde, Uçucu Maddelerin 0-18 Yaş Arasındaki Çocuklara Satışının Yasaklanmasına Dair Tebliğ                                                            | 20.4.2000 | 24026                  |
| Bursa İli Sınırları Dahilinde, Uçucu Maddelerin 0-18 Yaş Arasındaki Çocuklara Satışının Yasaklanmasına İlişkin Tebliğ                                                        | 24.4.2000 | 24029                  |
| İzmir İli Sınırları Dahilinde, Çözücü ve Yapıştırıcı Nitelikli Uçucu ve Bağımlılık Yapan Maddelerin 18 Yaşından Küçüklerle Satışının Yasaklanmasına Dair Tebliğ (No: 2000/1) | 25.4.2000 | 24030<br>(2. Mükerrer) |
| İthalat: (2000/17) Sayılı Kimyasal Silahlar Sözleşmesi Ekinde Yer Alan Kimyasal Maddelerin İthaline İlişkin Tebliğ'de Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ                     | 26.4.2000 | 24031                  |
| Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanun Hakkında 92/2 Seri No'lu Tebliğde Değişiklik Yapan Tebliğ (Seri No: 2000/1)        | 29.4.2000 | 24034                  |
| Bolu İli Dahilinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Tebliğ (No: 2000/1)                                                            | 29.4.2000 | 24034                  |
| 2000 Yılı Mart Ayına Ait Yatırım Teşvik Belgelerinin Sektörel Dağılımı Hakkında Tebliğ                                                                                       | 30.4.2000 | 24035                  |

|                                                                                                                                                                                                          |           |       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------|
| 2000 Yılı Mart Ayına Ait Yabancı Sermayeli Yatırım Teşvik Belgelerinin Sektörel Dağılımı Hakkında Tebliğ                                                                                                 | 30.4.2000 | 24035 |
| Düzce İli Dahilinde, Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Tebliğ (No: 2000/1)                                                                                      | 2.5.2000  | 24037 |
| İzmir Valiliğinin İnşaat Ustaları Mesleki Eğitim Kursları ile İlgili Tebliğ                                                                                                                              | 3.5.2000  | 24038 |
| Zonguldak İli Sınırları Dahilinde, Çözücü ve Yapıştırıcı Nitelikli Uçucu ve Bağımlılık Yapan Maddelerin 0-18 Yaş Arasındaki Çocuklara Satışının Yasaklanmasına Dair Tebliğ                               | 5.5.2000  | 24040 |
| 2000 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Seri No:8) (Kadro, Pozisyon ve İstihdam Esasları)                                                                                                                | 6.5.2000  | 24041 |
| Tabii Afetten Zarar Gören Yatırımların (Küçük ve Orta Boy İşletmeler Dahil) Ekonomiye Kazandırılması Hakkında Kararın Uygulanmasına İlişkin Tebliğ-de Değişiklik Yapılmasına İlişkin Tebliğ (No: 2000/1) | 6.5.2000  | 24041 |
| Siirt İli Sınırları Dahilinde Çözücü ve Yapıştırıcı Nitelik Taşıyan Uçucu ve Bağımlılık Yapan Maddelerin 18 Yaşından Küçüklere Satışının Yasaklanmasına Dair Tebliğ                                      | 8.5.2000  | 24043 |
| Adana İli Sınırları Dahilinde, Uçucu Maddelerin 0-18 Yaş Arasındaki Çocuklara Satışının Yasaklanmasına İlişkin Tebliğ                                                                                    | 8.5.2000  | 24043 |
| Balıkesir İli Sınırları Dahilinde, Çözücü ve Yapıştırıcı Nitelikli Uçucu ve Bağımlılık Yapan Maddelerin 18 Yaşından Küçüklere Satışının Yasaklanmasına İlişkin Tebliğ                                    | 11.5.2000 | 24046 |
| Balıkesir İli Sınırları Dahilinde, Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin Tebliğ                                                                                     | 11.5.2000 | 24046 |
| Ankara İli Sınırları Dahilinde, Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Tebliğ (No:1)                                                                                 | 12.5.2000 | 24047 |
| Bursa İli Sınırları Dahilinde, Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Tebliğ (No:1)                                                                                  | 12.5.2000 | 24047 |
| Ankara İli Sınırları Dahilinde Huzur ve Güvenliğin Sağlanması ve Suç İşlenmesinin Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin Tebliğ                                                          | 17.5.2000 | 24052 |
| 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun Uygulanmasına İlişkin 1 No'lu Tebliğ                                                                                                                            | 21.5.2000 | 24055 |
| İstanbul İl Sınırları Dahilinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No:1)                                                                                  | 23.5.2000 | 24057 |
| Kütahya Valiliği İl Umumi Hfızısıhha Kurulu Kararı (No:2000/4)                                                                                                                                           | 23.5.2000 | 24057 |
| İşyerlerinde Özürlü ve Eski Hükümlü Çalıştırılmasına İlişkin Tebliğ                                                                                                                                      | 24.5.2000 | 24058 |
| Çorum İli Sınırları Dahilinde, Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Tebliğ (No:2000/1)                                                                             | 24.5.2000 | 24058 |

|                                                                                                                                                                                    |           |                     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|---------------------|
| Karabük İli Sınırları Dahilinde, Ormanlık Alanlara Her Türlü Giriş-Çıkışların Yasaklanmasına Dair Tebliğ                                                                           | 24.5.2000 | 24056               |
| DÜZELTME: (4567 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununa Bir Ek Madde ile Bir Geçici Madde Eklennesine İlişkin Kanun" ile ilgili)                                       | 25.5.2000 | 24059               |
| Aydın İli Sınırları Dahilinde, Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No:2000/1)                                                        | 28.5.2000 | 24062               |
| Balıkesir Valiliği İl Hızsıssıha Kurulu Kararı (No: 2000/2)                                                                                                                        | 28.5.2000 | 24062               |
| Kırıkkale İli Sınırları Dahilinde, Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No:2000/2)                                                    | 29.5.2000 | 24063               |
| Muş İli Sınırları Dahilinde, Çözücü ve Yapıştırıcı Nitelikli Uçucu ve Bağım-lılık Yapan Maddelerin 18 Yaşından Küçüklere Satışının Yasaklanmasına Dair Karar (No:2000/1)           | 29.5.2000 | 24063               |
| Hakkari İli Sınırları Dahilinde, Uçucu Maddelerin 18 Yaşından Küçük Çocuk-lara Satışının Yasaklanmasına Dair Karar                                                                 | 30.5.2000 | 24064               |
| Çanakkale İli Sınırları İçinde, Saros Körfezinde Bulunan Büyükada, Küçükada ve Minikada ile Sahil Kesiminin, İkinci Derecede Kara Askeri Yasak Sahası Koodinatları Hakkında Tebliğ | 31.5.2000 | 24065               |
| Muğla İli Sınırları İçinde Aksaz Deniz Üs Komutanlığı Çevresinin, İkinci Derece Kara/Deniz Askeri Yasak Sahası Koordinatları Hakkında Tebliğ                                       | 31.5.2000 | 24065               |
| Kamu Kuruluşlarınca 2000 Yılında Yaptırılacak Yapım, Hizmet, Dekapaj ve Malzeme Nakli İşlerinin Sözleşmelerinde Esas Alınacak Parasal Sınır Hakkında Tebliğ                        | 31.5.2000 | 24065               |
| Sosyal Sigortalar Kanunu, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile İşsizlik Sigortası Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun   | 31.5.2000 | 24065<br>(Mükerrer) |
| Nevşehir İli Sınırları Dahilinde, Uçucu Maddelerin 0-18 Yaş Arasındaki Çocuklara Satışının Yasaklanmasına Dair Karar (No: 2000/7)                                                  | 5.6.2000  | 24070               |
| 3269 Sayılı Uzman Erbaş Kanununa Tabi Olarak İstihdam Edilen Uzman Erbaşların Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Atanmalarına İlişkin Tebliğ (No:2000/2)                            | 6.6.2000  | 24071               |
| Tokat İli Sınırları Dahilinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No:2000/1)                                                         | 7.6.2000  | 24072               |
| Kütahya İli Sınırları Dahilinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar                                                                   | 8.6.2000  | 24073               |
| Yozgat İli Sınırları Dahilinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar                                                                    | 8.6.2000  | 24073               |
| Bayburt İli Sınırları Dahilinde, Uçucu Maddelerin 18 Yaşından küçük Çocuk-lara Satışının Yasaklanmasına Dair Karar (No:2000/1)                                                     | 10.6.2000 | 24075               |

|                                                                                                                                                                                                                                                     |           |       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------|
| Kırıkkale İli Sınırları Dahilinde, Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No:2000/2)                                                                                                                     | 10.6.2000 | 24075 |
| İçel İli Sınırları Dahilinde, Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No:2000/1)                                                                                                                          | 12.6.2000 | 24077 |
| 2000 Yılı Nisan Ayına Ait Yatırım Teşvik Belgelerinin Sektörel Dağılımı Hakkında Tebliğ                                                                                                                                                             | 13.6.2000 | 24078 |
| 2000 Yılı Nisan Ayına Ait Yabancı Sermayeli Yatırım Teşvik Belgelerinin Sektörel Dağılımı Hakkında Tebliğ                                                                                                                                           | 13.6.2000 | 24078 |
| Balıkesir İli Sınırları Dahilinde, Orman Yangınlarının Önlenmesi ve Anızların Yakılması Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No:2000/3)                                                                                              | 13.6.2000 | 24078 |
| Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi olarak Alınacaklar İçin Yapılacak Merkezi Sınava Girecekler ile Eğitim Düzeyleri İtibarıyla Merkezi Sınav Dışında Kalanlar ve Bunların İşe Yerleştirilmelerine İlişkin Usul ve Esaslar | 17.6.2000 | 24082 |
| 2000 Yılı Mayıs Ayına Ait Yatırım Teşvik Belgelerinin Sektörel Dağılımı Hakkında Tebliğ                                                                                                                                                             | 18.6.2000 | 21083 |
| 2000 Yılı Mayıs Ayına Ait Yabancı Sermayeli Yatırım Teşvik Belgelerinin Sektörel Dağılımı Hakkında Tebliğ                                                                                                                                           | 18.6.2000 | 21083 |
| Amasya İli Sınırları Dahilinde, Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No:1)                                                                                                                             | 19.6.2000 | 24084 |
| Bilecik İli Sınırları Dahilinde, Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No:2000/1)                                                                                                                       | 19.6.2000 | 24084 |
| Konya İli Sınırları Dahilinde Uçucu ve Uyuşturucu Maddelerin 18 Yaşından Küçüklere Satışının Yasaklanmasına Dair Karar                                                                                                                              | 21.6.2000 | 24086 |
| Artvin İli Sınırları Dahilinde Uçucu ve Uyuşturucu Maddelerin 18 Yaşından Küçüklere Satışının Yasaklanmasına Dair Karar                                                                                                                             | 27.6.2000 | 24092 |

## MEVZUAT METNİ

### GÖNÜLLÜLERİN SİVİL SAVUNMA HİZMETLERİNE KATILMA ESASLARI YÖNERGESİ

#### BİRİNCİ KISIM

#### Genel Hükümler

#### Amaç, Kapsam, Hukuki Dayanak, Tanımlar

##### Amaç

**Madde 1-** Sivil toplum örgütleri, özel ve tüzel kişiliğe sahip kurum ve kuruluşlar ile gerçek kişilerin, sivil savunma hizmetlerinin yürütülmesi için devletin resmi güçleri yanında bu hizmetlere, gönüllü olarak katılımlarının sağlanması, gerekli organizasyonların yapılması ve eğitilmelerini sağlamaktır.

##### Kapsam

**Madde 2-** Bu Yönerge, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, il ve ilçe mülki idare amirlikleri ile sivil savunma teşkilatında gönüllü olarak görev alacak, sivil toplum örgütleri ile gerçek kişilerin arama, kurtarma ve yardım faaliyetlerinde koordinasyonu, işbirliği ve yardımlaşma esaslarını kapsar.

##### Hukuki Dayanak

**Madde 3-**7126 Sayılı Sivil Savunma Kanununun 11 ve Ek-8 inci maddeleri ile 6/3150 Karar Sayılı “Sivil Savunma İle İlgili Şahsi Mükellefiyet, Tahliye ve Seyrekleştirme, Planlama ve Diğer Hizmetler Tüzüğü’nün” 3 ve 25 inci maddeleri uyarınca hazırlanmıştır.

##### Tanımlar

**Madde 4-** Bu yönergede geçen;

a) Sivil Savunma Hizmetleri: Düşman saldırılarında, afetlerde, büyük yangınlarda ve önemli kazalarda halkın can ve mal kaybının en aza indirilmesi, hayati önemi haiz kuruluş ve tesislerin faaliyetlerinin sürdürülmesi için yapılacak çalışmaları,

b) Gönüllü: Sivil savunma hizmetlerinde, kendi isteği ile görev alan gerçek kişileri,

c) Gönüllü Kuruluş: Arama, kurtarma ve yardım amacıyla veya başka amaçla kurulmuş, sivil savunma hizmetlerinde görev alan dernek, vakıf, vb. sivil toplum örgütleri ve kamu kuruluşlarının personelinden, bu amaçla oluşturulan gönüllü ekipleri, ifade eder.

## İKİNCİ KISIM

### Sorumluluk, Komisyonlar, Görevler

#### Sorumluluk

**Madde 5-** Bu Yönergenin uygulanmasından;

- İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü,
- İl ve ilçelerde mülki idare amirleri ile sivil savunma müdürlükleri,
- Yapılan protokoller çerçevesinde resmi ve özel kuruluşlar ile sivil toplum örgütlerinin yöneticileri ve gönüllüleri,
- Taahhütleri çerçevesinde gönüllü gerçek kişiler, sorumludur.

#### Gönüllü Hizmetleri Komisyonlarının Kurulması

**Madde 6-** Ülke çapında sivil savunma gönüllülüğünün teşviki, organizasyonu ve hizmetlerin yürütülmesi için aşağıdaki komisyonlar kurulur.

a) Sivil Savunma Genel Müdürü veya görevlendireceği Genel Müdür Yardımcısının başkanlığında; bir Daire Başkanı ve bir Şube Müdürlüğünden oluşan “Merkez Gönüllü Hizmetleri Komisyonu” kurulur. Ancak; komisyonca gerekli görüldüğünde, ilgili kamu ve özel kurum ve kuruluşlar ile sivil toplum örgütlerinden komisyona temsilci çağrılır.

b) İllerde; Vali veya görevlendireceği vali yardımcısının başkanlığında, Belediye Başkanı, İl Sivil Savunma Müdürü, İl Milli Eğitim Müdürü, Köy Hizmetleri İl Müdürü, İl Özel İdare Müdürü, Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlüğünden oluşan “İl Gönüllü Hizmetleri Komisyonu” kurulur. Ancak komisyonca gerekli görüldüğünde ilgili kamu ve özel kuruluşlar ile sivil toplum örgütlerinden komisyona temsilci çağrılır.

c) İlçelerde; Kaymakamın başkanlığında Belediye Başkanı, İlçe Sivil Savunma Müdürü veya Memuru, İlçe Mili Eğitim Müdürü, Özel İdare Müdürlüğünden oluşan “İlçe Gönüllü Hizmetleri Komisyonu” kurulur.

Komisyonların sekreteryası işleri merkezde Sivil Savunma Genel Müdürlüğü’nce, il ve ilçelerde sivil savunma müdürlükleri ve memurluklarınca yürütülür. Komisyonlar; komisyon başkanının uygun göreceği dönemlerde veya yılda en az bir kez toplanır.

### **Komisyonların Görevleri**

**Madde 7-** Komisyonlar aşağıda belirtilen hizmetleri yerine getirmekle görevlidirler.

- a) Ülke çapında sivil savunma gönüllülüğünün yaygınlaştırılması, gönüllü teşkilatının kurulması, planlanması ve çalıştırılması için özendirici hususları belirlemek,
- b) Gönüllülerin malzeme ve ekipmanlarının cins ve özelliklerini belirlemek ve teminine destek olmak,
- c) Gönüllülerin, eğitim ve tatbikatlarla yetiştirilme esaslarını belirlemek,
- d) Hizmetlerin gerektirdiği diğer tedbirleri almak ve uygulamak.

## **ÜÇÜNCÜ KISIM**

### **Gönüllülük Esasları ve Göreve Sevk**

#### **Protokol Düzenlenmesi**

**Madde 8-** Gönüllü gerçek kişiler ve gönüllü kuruluşlar ile sivil savunma teşkilatları arasında yapılacak protokollerde aşağıdaki hususlar aranır.

a) Gönüllü olarak sivil savunma hizmetlerine katılmak isteyen, birden fazla ilde teşkilatı bulunan, gönüllü kuruluşlar ile Sivil Savunma Genel Müdürlüğü arasında işbirliği esaslarını belirlemek amacıyla, EK-1 örnek protokol düzenlenir. Protokolün bir sureti gönüllü işlemleri yapılmak üzere ilgili sivil savunma müdürlüklerine gönderilir. Bakanlık adına protokol yapmaya Sivil Savunma Genel Müdürü yetkilidir.

b) Yalnız bir ilde teşkilatı bulunan, gönüllü kuruluşlarla il sivil savunma müdürlüğü arasında, yalnız bir ilçede teşkilatı bulunan gönüllü kuruluşlar ile ilçe sivil savunma müdürlükleri ve memurlukları arasında EK-2 örnek protokol düzenlenir. Mahalli mülki idare amirinin onayı ile yürürlüğe girer. Yapılan protokolün bir örneği Sivil Savunma Genel Müdürlüğüne gönderilir.

#### **Görev Belgesi**

**Madde 9-** Gönüllü kişilerle ilgili olarak aşağıda belirtilen esaslar çerçevesinde gönüllü görev belgesi ve gönüllü görev kartı düzenlenir.

a) Gönüllü olarak sivil savunma hizmetlerine katılmak isteyen gerçek kişilerden Sivil Savunma Gönüllüsü Görev İstek Dilekçesi (EK-3) ve Taahhütname (EK-4) alınır. Gönüllü kişilere fiziki özellikleri ve mesleğine göre, sivil savunma birlikleri, ekipleri veya kriz merkezlerinin sorumluluğunda görev verilir.

b) Gönüllü kuruluşlar ile yapılan protokollerde, üye isim listesi (EK-5) protokole eklenecektir. Sivil savunma hizmetlerine katılacak gönüllülerin listesi ise göreve sevk edilirken ayrıca bildirilecektir. Sivil savunma gönüllüsü haklarından, sivil savunma teşkilatınca görevlendirilenler istekleri halinde yararlandırılır.

c) Gönüllülerin her birine EK-6 örneğine uygun fotoğraflı tasdikli Gönüllü Görev Belgesi verilir. Gönüllüler bu belgeyi, afet bölgesindeki görevleri süresince yakalarına veya boyunlarına takarlar. Bu belgenin karşılığı (EK-7) deki “Gönüllü Görev Kartı” sivil savunma müdürlüklerince düzenlenerek muhafaza edilir.

### **Göreve Sevk**

**Madde 10-** Gönüllü kişi ve kuruluşların görev bölgesine şevki aşağıdaki şekilde yapılır.

a) Bir afetin olduğunu duyan veya çağrılan gönüllüler, görev belgelerinde belirtilen (EK-6) buluşma yerine en kısa sürede gelerek toplanırlar.

b) Kendi imkanları ile temin edilen araç, gereç ve şahsi teçhizat dışında, sivil savunma teşkilatınca takviye edilecek malzemeleri de teslim alan gönüllü kişi ve kuruluşların afet bölgesine şevki yapılır.

c) Afet bölgesi kriz merkezleri ile koordine kurularak, gönderilenlerin listeleri ve görevleri bildirilir. Periyodik rapor vermeye başlanır, ihtiyaç ve imkanlar karşılıklı bildirilir. Afet bölgesinde elektrik ve su tesislerinin çalışamaz hale geleceği düşünülerek, barınma, içme suyu, gıda, ilaç, ısınma vb. temel ihtiyaçların karşılanması için tedbirler alınır. Özellikle ilk üç günde ihtiyaç duyulacak her türlü temel ihtiyaçlarını gönüllüler beraberinde götürceklerdir. Müteakip günlerde ise bölgede görev yapan, kamu ve gönüllü ekiplerin bütün ihtiyaçları kriz merkezlerince karşılanacaktır.

d) Gönüllü kişi ve kuruluşların afet bölgesine şevki bulundukları ilin kriz merkezi tarafından sağlanır.

e) Gönüllüler, görev bölgesine intikalini müteakip, afet bölgesi kriz merkezine başvurarak resmi görevlilerin eşgüdümünde çalışmalarını sürdürürler.

## **DÖRDÜNCÜ KISIM**

### **Köpekli Arama Timleri**

**Madde 11-** Arama ve kurtarmada kullanılabilecek uygun cins ve nitelikte köpek besleyen gönüllü gerçek kişiler veya kuruluşların gönüllülük müracaatları değerlendirilir, uygun görüldüğü takdirde kabul edilir. Bu köpekler sahipleri ile birlikte sivil savunma birliklerinde veya ekiplerinde eğitilerek yetiştirilir. Diğer gönüllü işlemleri bunlara da uygulanır. İhtiyaç duyulduğunda göreve çağrılır.



## BEŞİNCİ KISIM

### Eğitim

**Madde 12-** Gönüllülerin, eğitimlerine ilişkin usul ve esaslar Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nce yayınlanacak genelgelerle belirlenir ve aşağıda belirtilen hususlarda sivil savunma teşkilatınca eğitilirler.

- a) Arama ve kurtarma,
- b) İlkyardım ve yaralı taşıma,
- c) Sosyal yardım,
- d) Hafif kurtarma ekipmanlarını kullanma,
- e) Yangın söndürme,
- f) Enkaz kaldırma, temizleme, destekleme,
- g) Tatbikata katılarak arazi çalışmaları yapma,
- h) Sivil savunma ile ilgili diğer konular.

## ALTINCI BÖLÜM

### Yürürlük ve Yürütme

#### **Yürürlük**

**Maddel3-** Bu Yönerge onay tarihinde yürürlüğe girer.

#### **Yürütme**

**Madde 14-** Bu Yönergeyi İçişleri Bakanı yürütür.

**(Bu Yönerge, 5 Mayıs 2000 tarihinde Bakan Onayı ile yürürlüğe girmiştir)**

EK-1

**İÇİŞLERİ BAKANLIĞI SİVİL SAVUNMA GENEL MÜDÜRLÜĞÜ  
İLE .....KURULUŞU ARASINDA DÜZENLENEN PROTOKOL**

**1- TARAFILAR:** “İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ile .....dır.

**2- AMAC:** .Ülkemizde meydana gelebilecek, deprem, sel, çığ, toprak kayması ve diğer afetlerde, arama, kurtarma ve yardım faaliyetlerinde, sivil savunma eğitim ve tatbikatlarında sivil savunma teşkilatı ile işbirliği içinde çalışmalarını sağlamaktır.

**3- KAPSAM:** Afetler ile buna ilişkin eğitim ve tatbikatlarda Sivil Savunma

Genel Müdürlüğü ile.....arasında arama, kurtarma ve yardım hizmetleri için yapılacak işbirliği esaslarını kapsar.

**4- HUKUKİ DAYANAK:** Bu protokol; 7126 Sayılı “Sivil Savunma Kanununun 11 ve Ek-8 inci maddeleri, 6/3150 Karar Sayılı “Sivil Savunma İle İlgili Şahsi Mükellefiyet, Tahliye ve Seyrekleştirme Planlama ve Diğer Hizmetler Tüzüğü”nün 3 üncü ve 25 inci maddelerine ve (varsa) kuruluşun kendi mevzuatına istinaden düzenlenmiştir.

**5- SORUMLULUK:** Bu protokol ile tespit edilen hususların uygulanmasından

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ile.....kuruluşu sorumludur.

**6- YAPILACAK İŞİN MAHİYETİ VE İŞBİRLİĞİ**

a) .....kuruluşu; sivil savunma hizmetlerinde görevlendireceği kişilerin listesini (adı, soyadı, görevi, adresi, telefon numarası) Sivil Savunma Genel Müdürlüğü’ne, ayrıca görev belgesi düzenlenmesi amacıyla; aynı liste ile birlikte 2 şer adet fotoğraflarını, gönüllülerin bulunduğu ilin sivil savunma müdürlüklerine gönüllü işlemleri için verecektir.

b) 18-65 yaşları arasındaki kişilere görev verilecektir.

c) Sivil Savunma Müdürlüklerince, adı geçen kuruluşun, sivil savunma hizmetlerinde görevlendireceği her personel için Sivil Savunma Gönüllüsü Görev Belgesi ve Görev Kartı düzenlenecektir. Gönüllüler Görev Belgesini görevleri süresince yakalarına takacaklardır.

Kuruluş, gönüllü olarak bildirdiği kişilerden görevi sona erenleri derhal Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ile Sivil Savunma Müdürlüğü’ne bildirecek ve görev belgelerini de sivil savunma müdürlüklerine iade edecektir.

d) Kuruluş; bir afet vukuunda acil kurtarma ve yardım çalışmaları için özellikle görevlendireceği kişilerin listesini faksla, telefonla veya elden Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ve Sivil Savunma Müdürlüğü’ne bildirecektir.

e) Sivil Savunma Genel Müdürlüğü veya il, ilçe sivil savunma müdürlüklerince yapılacak sivil savunma tatbikatlarına gönüllülerin de katılmaları sağlanacaktır.

f) Taraflar, birbirleri ile yardımlaşma yapabilecekleri konuları saptayarak bu konularda karşılıklı yardımlaşmayı sağlamak üzere ortak eğitim ve tatbikat çalışmaları düzenleyebileceklerdir.

g) Gönüllüler, afetlerde görevleri ile ilgili basına bilgi vermeyeceklerdir. Bu konularda bilgi verme yetkisinin, İl Valisine veya İçişleri Bakanına ait olduğu belirtilecektir.

h) Kuruluşun eğitimcileri merkezde veya illerde düzenlenecek kurslarda, sivil savunma konularında eğitilmeleri sağlanacaktır. Eğitilen personel de diğer gönüllülerin yetiştirilmesi için eğitimler düzenleyecektir.

i) Afet haberini alan veya gören kişi, belgesini ibraz etmek suretiyle afet haberini en kısa sürede mülki idare amirine ve sivil savunma yetkilisine bildirecektir. Haberleşmeye ilişkin bilgiler EK-1 dedir. Değişiklikler taraflarca 30 gün içinde bildirilecektir.

k) Gönüllülerin sivil savunma konularında tazeleme eğitimleri, sivil savunma arama ve kurtarma birlik müdürlüklerince, birlik bulunmayan illerde sivil savunma müdürlüklerince mahallinde yaptırılacaktır.

l) Gönüllüler;

- (1) Afet nedeniyle kaybolan kişilerin aranması,
- (2) Enkaz altında mahsur kalanların kurtarılması,
- (3) Yiyecek ve içecek hazırlanması ve dağıtılması,
- (4) Afetzedelere giyecek dağıtılması,
- (5) Evsiz kalanların çadırlara yerleştirilmesi için çadırların kurulması,
- (6) Kurtarılan afetzedelere ilkyardım yapılması,
- (7) Gerektiğinde, çalışma yapılan enkazın çevre güvenliğinin sağlanması,

gibi benzeri hizmetlerde görevlendirilir, sivil savunma personelinin yönetiminde görev yaparlar. Kriz Merkezleri veya sivil savunma yöneticilerinin sevk ve idaresi dışında hareket eden sivil savunma toplum örgütleri ve gönüllüler, sivil savunma gönüllülerine tanınan haklardan yararlanamazlar.

m) Gönüllü kişi ve kuruluşlar, günlük olarak ve ayrıca görev sonunda faaliyetlerini kapsayan rapor düzenleyerek kriz merkezine vereceklerdir.

n) Gönüllü kuruluş; sivil savunma teşkilatı dışında, kişi ve kuruluşlardan almış oldukları eğitimlerin süre, nitelik ve konularını sivil savunma birimine bildireceklerdir.

### **7- GÖNÜLLÜLERİN HAKLARI:**

Bu protokolün 6/d maddesi uyarınca, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'ne ismi bildirilen ve sivil savunma hizmetlerinde görev verilen gönüllüler, sivil savunma mevzuatına göre gönüllülere verilen görev ve sorumlulukları taşırlar ve bunlara tanınan haklardan yararlanırlar.

### **8- PROTOKOLÜN YÜRÜRLÜĞÜ:**

a) Protokol, imzalanması ve valinin onayı ile birlikte yürürlüğe girer ve 1 yıl süre ile yürürlükte kalır.

b) Taraflardan birinin yazılı olarak protokolü sona erdirmek istediğini karşı tarafa süre bitiminden bir ay önce bildirmesiyle protokol sona erer, aksi halde her defasında, bir yıl süreyle kendiliğinden yenilenmiş sayılır.

c) Taraflar her zaman için bu protokol üzerinde anlaşarak maddelerde değişiklikler yapabilir ve ek maddeler koyabilirler.

d) Gönüllülük işlemleri sivil savunma müdürlüklerince yürütülür.

### **9- PROTOKOLÜN DÜZENLENMESİ:**

Bu protokol, bu madde ile birlikte 9 madde ve 3 sayfadan ibaret olup /2000 tarihinde taraflarca imzalanarak yürürlüğe konulmuştur.

**Kurum Yetkilisi**

**İçişleri Bakanlığı Yetkilisi**

EK - 1/A

| HABERLEŞME ADRESLERİ |                                                     |  |
|----------------------|-----------------------------------------------------|--|
|                      | İÇİŞLERİ BAKANLIĞI<br>SİVİL SAVUNMA GENEL MÜDÜRLÜĞÜ |  |
| ADRES                | ALİ DEDE SOKAK NO: 8<br>A. AYRANCI/ANKARA           |  |
| TELEFON              | 0 312 427 54 55<br>0 312 426 61 15 / 127            |  |
| FAX                  | 0 312 427 75 43                                     |  |
| CEP TEL.             |                                                     |  |
| ARAÇ TEL.            |                                                     |  |

**.....VALİLİĞİ SİVİL SAVUNMA MÜDÜRLÜĞÜ  
İLE.....KURULUŞU  
ARASINDA DÜZENLENEN PROTOKOL**

**1- TARAFLAR:**.....Valiliği ile.....dir.

**2- AMAÇ:**Ülkemizde meydana gelebilecek, deprem, sel, çığ, toprak kayması ve diğer afetlerde, arama, kurtarma ve yardım faaliyetlerinde, sivil savunma eğitim ve tatbikatlarında sivil savunma teşkilatı ile işbirliği içinde çalışmalarını sağlamaktır.

**3- KAPSAM:** Afetler ile buna ilişkin eğitim ve tatbikatlarda .....Valiliği ile.....arasında arama, kurtarma ve yardım hizmetleri için yapılacak iş birliği esaslarını kapsar.

**4- HUKUKİ DAYANAK:**Bu protokol; 7126 Sayılı “Sivil Savunma Kanunu”nun 11 ve Ek-8 inci maddeleri ile 6/3150 Karar Sayılı “Sivil Savunma İle İlgili Şahsi Mükellefiyet, Tahliye ve Seyrekleştirme Planlama ve Diğer Hizmetler Tüzüğü”nün 3 üncü ve 25 inci maddelerine ve (varsa) kuruluşun kendi mevzuatına istinaden düzenlenmiştir.

**5- SORUMLULUK:**Bu protokol ile tespit edilen hususların uygulanmasından.....Valiliği ile.....kuruluşu sorumludur.

**6- YAPILACAK İŞİN MAHİYETİ VE İŞBİRLİĞİ:**

a) .....kuruluşu; sivil savunma hizmetlerinde görevlendireceği kişilerin listesini (EK/6), 2 şer adet fotoğrafla birlikte gönüllü işlemleri ve görev belgesi düzenlenmesi için sivil savunma müdürlüğüne verecektir.

b) 18-65 yaşları arasındaki kişilere görev verilecektir.

c) Sivil Savunma Müdürlüklerince, adı geçen kuruluşun, sivil savunma hizmetlerinde görevlendireceği her personel için Sivil Savunma Gönüllüsü Görev Belgesi ve Görev Kartı düzenleyecektir. Gönüllüler Görev Belgesini görevleri süresince yakalarına takacaklardır.

Kuruluş, gönüllü olarak bildirdiği kişilerden görevi sona erenleri derhal Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ile Sivil Savunma Müdürlüğü’ne bildirecek ve görev belgelerini de sivil savunma müdürlüklerine iade edecektir.

d) Kuruluş; bir afet vukuunda acil kurtarma ve yardım çalışmaları için özellikle görevlendireceği kişilerin listesini faksla, telefonla veya elden Sivil Savunma

Genel Müdürlüğü ve Sivil Savunma Müdürlüğü'ne bildirecektir.

e) Sivil Savunma Genel Müdürlüğü veya il, ilçe sivil savunma müdürlüklerince yapılacak sivil savunma tatbikatlarına gönüllülerin de katılmaları sağlanacaktır.

f) Taraflar, birbirleri ile yardımlaşma yapabilecekleri konuları saptayarak bu konularda karşılıklı yardımlaşmayı sağlamak üzere ortak eğitim ve tatbikat çalışmaları düzenleyebileceklerdir.

g) Gönüllüler; afetlerde görevleri ile ilgili basına bilgi vermeyeceklerdir. Bu konularda bilgi verme yetkisinin, fi valisine veya İçişleri Bakanına ait olduğu belirtilecektir.

h) Kuruluşun eğitimcilerinin merkezde veya illerde düzenlenecek kurslarda sivil savunma konularında eğitilmeleri sağlanacaktır. Eğitilen personel de diğer gönüllülerin yetiştirilmesi için eğitimler düzenleyecektir.

i) Afet haberini alan veya gören kişi, belgesini ibraz etmek suretiyle, afet haberini en kısa sürede mülki idare amirine ve sivil savunma yetkilisine bildirecektir. Haberleşmeye ilişkin bilgiler EK-1 dedir. Değişiklikler taraflarca 30 gün içinde bildirilecektir.

k) Gönüllülerin sivil savunma konularında tazeleme eğitimleri, sivil savunma arama ve kurtarma birlik müdürlüklerince, birlik bulunmayan illerde sivil savunma müdürlüklerince mahallinde yaptırılacaktır.

l) Gönüllüler;

(1) Afet nedeniyle kaybolan kişilerin aranması,

(2) Enkaz altında mahsur kalanların kurtarılması,

(3) Yiyecek ve içecek hazırlanması ve dağıtılması,

(4) Afetzedelere giyecek dağıtılması,

(5) Evsiz kalanların çadırlara yerleştirilmesi için çadırların kurulması,

(6) Kurtarılan afetzedelere ilkyardım yapılması.

(7) Gerektiğinde, çalışma yapılan enkazın çevre güvenliğinin sağlanması.

gibi benzeri hizmetlerde görevlendirilir, sivil savunma personelinin yönetiminde görev yaparlar. Kriz Merkezleri veya sivil savunma yöneticilerinin sevk ve idaresi dışında hareket eden sivil savunma toplum örgütleri ve gönüllüler, sivil savunma gönüllülerine tanınan haklardan yararlanamazlar.

m) Gönüllü kişi ve kuruluşlar, günlük olarak ve ayrıca görev sonunda faaliyetlerini kapsayan rapor düzenleyerek kriz merkezine vereceklerdir.

n) Gönüllü kuruluş; sivil savunma teşkilatı dışında, kişi ve kuruluşlardan almış oldukları eğitimlerin süre, nitelik ve konularını sivil savunma birimine bildireceklerdir.

### **7- GÖNÜLLÜLERİN HAKLARI:**

Bu kuruluş tarafından bu protokolün 6/d maddesi uyarınca, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'ne ismi bildirilen ve sivil savunma hizmetlerinde görev verilen gönüllüler; sivil savunma mevzuatına göre gönüllülere verilen görev ve sorumlulukları taşırlar ve bunlara tanınan haklardan yararlanırlar.

### **8- PROTOKOLÜN YÜRÜRLÜĞÜ:**

a) Protokol, imzalanması ve valinin onayı ile birlikte yürürlüğe girer ve 1 yıl süre ile yürürlükte kalır.

b) Taraflardan birinin yazılı olarak protokolü sona erdirmek istediğini karşı tarafa süre bitiminden bir ay önce bildirmesiyle protokol sona erer, aksi halde her defasında, bir yıl süreyle kendiliğinden yenilenmiş sayılır.

c) Taraflar her zaman için bu protokol üzerinde anlaşarak maddelerde değişiklikler yapabilir ve ek maddeler koyabilirler.

d) Gönüllülük işlemleri sivil savunma müdürlüklerince yürütülür.

### **9- PROTOKOLÜN DÜZENLENMESİ:**

Bu protokol, bu madde ile birlikte 9 madde ve 3 sayfadan ibaret olup / /2000 tarihinde taraflarca imzalanarak yürürlüğe konulmuştur.

**Kurum Yetkilisi**

**İl Sivil Savunma Müdürü**

ONAY

./7./2000

Vali



EK-2/A

| HABERLEŞME ADRESLERİ |  |  |
|----------------------|--|--|
|                      |  |  |
| ADRES                |  |  |
| TELEFON              |  |  |
| FAX                  |  |  |
| CEP TEL.             |  |  |
| ARAÇ TEL.            |  |  |

EK-3

EK-3

**SİVİL SAVUNMA GÖNÜLLÜSÜ GÖREV İSTEK DİLEKÇESİ****İL/İLÇE SİVİL SAVUNMA MÜDÜRLÜĞÜNE**

Sivil savunma hizmetlerinde gönüllü olarak görev almak istiyorum. Kimlik bilgilerim aşağıda belirtilmiştir.

Gereğini arz ederim. / /2000

İmza

**ADI VE SOYADI** :

**BABA ADI** :

**DOĞUM YERİ VE TARİHİ** :

**BİRİMİ** :

**EV ADRESİ** :

**EV TELEFONU** :

**İŞ ADRESİ** :

**İŞ TELEFONU** :

**CEP TELEFONU** :

**KAN GRUBU** :

**SEFER GÖREV EMRİ VAR MI?** :

**GÖRDÜĞÜ EĞİTİMLER** :

**ULAŞILABİLECEK BİR YAKININ**

**ADI SOYADI** :

**ADRESİ** :

**TEL. NUMARASI** :

EK-4

**TAAHHÜTNAME**

Ülkemizin herhangi bir bölgesinde meydana gelecek bir afet veya büyük kazalarda sivil savunma kurtarma hizmetlerine katılmak üzere, benimle irtibat kurulduktan en geç bir saat sonra belirtilen buluşma yerinde hazır olmaya, bana verilecek malzeme, ekipman ve teçhizatı kullanarak verilen özel görevi yerine getirmeye ve görev süresince sivil savunma yetkililerinin yazılı ve sözlü belirleyeceği esaslara uygun olarak hareket etmeye, eğitim ve tatbikatlara katılmaya gönüllü olduğumu taahhüt ediyorum. / /2000

Adı ve Soyadı  
İmza

## SİVİL SAVUNMA HİZMETLERİNDE GÖREV VERİLEN GÖNÜLLÜLERİN LİSTESİ

SİVİL TOPLUM ÖRGÜTÜNÜN ADI :

| SIRA<br>NO | ADI - SOYADI | GÖNÜLLÜNÜN    |           |           | TELEFON NUMARASI |    |     | MESLEĞİ |
|------------|--------------|---------------|-----------|-----------|------------------|----|-----|---------|
|            |              | İLİ<br>İLÇESİ | İŞ ADRESİ | EV ADRESİ | İŞ               | EV | CEP |         |
|            |              |               |           |           |                  |    |     |         |

EK-6

**ÖN YÜZÜ**

|                                                                                                        |                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| T.C.<br>.....VALİLİĞİ/KAYMAKAMLIĞI<br>İL/ İLÇE SİVİL SAVUNMA MÜDÜRLÜĞÜ<br><b>GÖNÜLLÜ GÖREV BELGESİ</b> |                                              |
|                       | <b>FOTOĞRAF<br/>MÜHÜR</b>                    |
| Belge No.                                                                                              | <b>G<br/>Ö<br/>N<br/>Ü<br/>L<br/>L<br/>Ü</b> |
| Ekipdeki Görevi                                                                                        |                                              |
| Adı ve Soyadı                                                                                          |                                              |
| Baba Adı                                                                                               |                                              |
| Doğum Yeri ve Tarihi                                                                                   |                                              |
| Kan Grubu                                                                                              |                                              |
| Çalıştığı Kuruluş                                                                                      |                                              |
| Görevi                                                                                                 |                                              |
| Protokol yapılan birim                                                                                 |                                              |
| Ev Adresi                                                                                              |                                              |
| Mülki İdare Amirinin<br>Adı ve Soyadı                                                                  |                                              |

**ARKA YÜZÜ**

Sivil Savunma Mevzuatına ve ilgili protokole göre gönüllü olarak görev alan açık kimliği belirtilen şahıs düşman saldırıları ve afetlerde, arama kurtarma ve yardım hizmetlerinde görevli ve yetkilidir. Bu görev sivil savunma yetkilisinin yönetiminde yürütülecektir.

**BU GÖREV İLE İLGİLİ OLARAK**

1. Her yıl Ocak ayında İl Savunma Müdürlüğünde yoklamanızı yaptırınız.
2. Hakkınızdaki bilgilerde değişiklik olduğunda bildiriniz.
3. Görev süresince, bu belgeyi sol yakanıza takınız.
4. Görevinden ayrılanlar bu belgeyi aldığı sivil savunma makamına iade edecektir.
5. Görev için çağrıldığınız halinde buluşma yerine gidiniz. Sivil Savunma yetkililerinin eşgüdümünde görev yapınız.
6. Bu belge kaybedildiğinde, derhal ilgili makama bildiriniz.

**BULUŞMA YERİ**

ADRES

SİVİL SAVUNMA İLE İRTİBAT TEL:

**ACIKLAMA**:

- 1) Belge 10X7.5 ebatında olacaktır.
- 2) Belgenin kartonu turuncu renkte olacaktır.
- 3) "GÖNÜLLÜ" yazısı kırmızı renkte olacaktır.

EK-7/A



ÖN YÜZÜ



GÖNÜLLÜ GÖREV KARTI

GÖREV NO :

|                               |                     |
|-------------------------------|---------------------|
| GÖREV NO :                    |                     |
| ADI VE SOYADI                 |                     |
| BABA ADI                      |                     |
| DOĞUM YERİ VE TARİHİ          |                     |
| CİNSİYETİ VE MEDENİ HALİ      |                     |
| MAHALLESİ                     |                     |
| SOKAĞI VE HANE NO.            |                     |
| ASKERLİK SINIFI VE RÜTBESİ    |                     |
| MESLEĞİ VE İŞİ                |                     |
| İŞYERİ ADRESİ                 |                     |
| TAHSİL DERECEŚİ               |                     |
|                               | EV      İŞ      CEP |
| TELEFONLAR                    |                     |
| KAN GRUBU                     |                     |
| GEÇİRDİĞİ HASTALIKLAR         |                     |
| GÖREVDEN AYRILIŞINA AİT İŞLEM |                     |

EK-7/B

## ARKA YÜZÜ

|                           |        |                        |
|---------------------------|--------|------------------------|
| GÖREVİ                    |        |                        |
| GÖREVLENDİRİLDİĞİ TARİH   |        |                        |
| YAPILAN YILLIK YOKLAMALAR |        |                        |
| YILI                      | TARİHİ | YOKLAMA YAPANIN İMZASI |
| 2000                      |        |                        |
| 2001                      |        |                        |
| 2002                      |        |                        |
| 2003                      |        |                        |
| 2004                      |        |                        |
| GÖRDÜĞÜ EĞİTİMLER         |        |                        |
| YILI                      | TARİHİ | SAAT                   |
| 2000                      |        |                        |
| 2001                      |        |                        |
| 2002                      |        |                        |
| 2003                      |        |                        |
| 2004                      |        |                        |