

TÜRK İDARE DERGİSİ

Yıl: 73

HAZİRAN 2001

Sayı: 431

İÇİNDEKİLER

Dr. Ulvi SARAN	Demokratikleşme ve Sivilleşme Eğilimleri Karşısında Devletin Yeniden Yapılandırılmasının Anahtarı: Kamu Hizmetlerinde Toplam Kalite Yönetimi.....	1
Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN	Çevre Koruma ve Kullanma Dengesinin Sağlanmasında Yönetim Etkisi	21
Yrd. Doç. Dr. Muhammet KÖSECİK Arş. Gör. Ferihan YILDIRIM	Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri	31
Yrd. Doç. Dr. A. Kadir TOPAL Dr. Selami DEMİRKOL	Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğüne Kuramsal Yaklaşım	55
	İdare Hukukunda İdari Rejim Olgusu Unsurları ve Hukuk Devleti İlkesiyle İlişkisi	75
Ali KUYAKSİL	CMUH'unda Gözaltı (Nezaret) ve Gözlemaltı (Müşahede)	85
Dr. Eyüp ZENGİN	Türkiye'de Bölge Planlaması ve Bölge Planlamasında Yeni Beklentiler: KAP, İBAP ve KOP	101
Esra SİVEREKLİ Bilal SEVİNÇ	Yerelleşme ve Yerel Demokrasi	121
	Örgütsel ve Yönetimsel Gelişme; Başarı İçin İki Yöntem: Duyarlık Eğitimi ve Transaksiyonel Analiz	135
Hasan DURSUN	Kamu Görevlilerinin Vakıf Kurması	163
Mehmet TANIŞIR Dr. Recep KIZILCIK	İngiltere Çevre Ajansı (The Environment Agency).....	171
	Fransa'da Yerel Hizmetlerin Sunumunda özel Şirketler İle Yerel Yönetim İlişkisi	179
HABERLER	İçişleri Bakanlığından Haberler	191
MEVZUAT Ayla KADER	1 Nisan 2001-30 Haziran 2001 Tarihleri Arasında Resmî Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	213

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

**DEMOKRATİKLEŞME VE SİVİLLEŞME
EĞİLİMLERİ KARŞISINDA DEVLETİN YENİDEN
YAPILANDIRILMASININ
ANAHTARI: KAMU HİZMETLERİNDE TOPLAM KALİTE
YÖNETİMİ**

Dr. Ulvi SARAN
Mülkiye Başmüfettişi

GİRİŞ

20.yüzyılın ikinci yarısından itibaren uluslararası ticaretin yaygınlaşması, rekabetin sertleşmesi, haberleşme, ulaşım ve bilgi işlem teknolojilerinde kaydedilen büyük ilerlemeler, yönetim anlayışına hakim olan geleneksel değerlerin tüm dünya ölçeğinde hızlı bir değişime uğramasına yol açmış, özellikle şirketler karşı karşıya kaldıkları acımasız rekabet ortamında ayakta kalabilmek için global stratejiler izlemek ve ortaya çıkan değişime paralel olarak örgüt yapılarını yeniden düzenlemeye tabi tutmak zorunda kalmışlardır.

Küreselleşmenin etkisiyle sınırların ortadan kalkması, merkezi ve totaliter devletlerin tek tek yıkılmaya başlaması, insani değerlerin ve demokratikleşme hareketlerinin hızla yayılması, tüm dünya ülkelerinde yaşayan insanların siyasal iktidarlara olan bakışlarını ve kamu hizmetlerine ilişkin beklentilerini büyük ölçüde değiştirmiş, temel hak ve özgürlüklerin ve insani değerlerin önemi daha açık bir biçimde anlaşılmaya başlanmıştır.

Kamu yönetimlerinin, siyasal ve ekonomik alanda dünya ölçeğinde meydana gelen ve klasik yönetim anlayışını derinden sarsan bu değişim rüzgarlarına karşı ilgisiz kalmaları, hala eski katı ve bürokratik yapılarını koruma ve sürdürme gayreti içinde olmaları son derece anlamsız gözükmektedir. Artık, dünya ölçeğinde, devletin bireylerden soyutlanmış olarak ve onların üstünde yer alan kutsal ve mutlak bir güç olmadığı, kamu örgütlenmesinin egemen merkezi otoritenin iktidarı sürdürme aracı değil, esas olarak vatandaşların toplumsal ihtiyaçlarını karşılama ve onları mutlu etme amacına yönelik olması gerektiği gün geçtikçe daha açık bir biçimde anlaşılır duruma gelmiştir. Öte yandan insanlar, kendilerine sunulan kamu hizmeti-

nin bir lütf olmayıp, devletin varlık nedeninin gereği olduğunu, hizmetlerin planlanması, kararlaştırılması ve uygulanması ile ilgili süreçlere demokratik mekanizmalar aracılığıyla katılmalarının bir vatandaşlık hakkı ve ödevi olduğunun bilincine varmaya başlamışlardır.

DEVLET OLGUSUNUN VE KAMU YÖNETİMİNİN TARİHSEL SÜREÇ İÇİNDEKİ ANA GELİŞME ÇİZGİSİ

Tarihin gidebildiği ilk insan topluluklarından günümüzün çağdaş toplumlarına kadar ulaşan gelişme süreci içinde, insanların birarada yaşamalarından doğan toplumsal iş bölümü, yönetim ve örgütlenme sorunlarının izlediği evrim çizgisinin hangi yönde olduğu, yönetim biliminin ilgi duyduğu can alıcı konular arasında yer almaktadır. Kısaca yönetimin serüveni olarak tanımlanabilecek tarihsel gelişme süreci içinde, başlangıçta insan topluluklarının ortak ve temel ihtiyaçları, gönüllü, geçici ve görevsel nitelikteki işbölümü ile karşılanırken, güvenlik ve koruma taleplerinin artmasına neden olacak maddi ve teknik gelişmelerin etkisiyle insanları dış saldırılardan korumak üzere ortaya çıkan askeri hiyerarşik yapıların kurumlaşmış bir yönetim ve önderlik yapısına yol açması, böylelikle ortaya çıkan yöneten- yönetilen ayrımına dayalı olarak toplumu koruma ve yönetme sorumluluğunu yüklenen üst otoritenin giderek kalıcı hale gelmesiyle devlet denilen toplumsal organizasyonun vücut bulması,¹ söz konusu gelişme çizgisinin en belirgin aşamasını oluşturmaktadır.

Toplum halinde birarada yaşayan insanların kendileri dışındaki bir üst iradeye, kamu otoritesine boyun eğmeleri, kısacası devlet olgusunun ortaya çıkışı, ister Machiavelli ve Thomas Hobbes'a göre sürekli savaşın insanların birbirlerini yok etmemeleri için kendi aralarında yaptıkları sözleşmeye dayalı olarak özgürlüklerinden karşılıksız vazgeçmeleri yoluyla, ister Jean Bodin'e, göre toplumda etkin olan çeşitli ailelerin birleşmesiyle, ister Rousseau'ya göre zorunlu güvenlik ve refah ihtiyaçlarını karşılamak üzere insanların bilinçli olarak kendi aralarında yaptıkları toplumsal sözleşme ile, isterse Hegel'e göre toplumun çıkarı ve mutluluğu için bireysel çıkarlarla genel toplumsal iradenin belli bir dengede sentez oluşturmasıyla sağlanmış olsun, tarih boyunca siyasal düşünce adamları tarafından devletin ve siyasal iktidarın kaynağı konusunda ileri sürülen tüm görüşlerdeki² ortak nokta; insanların birarada yaşamalarından doğan toplumsal ihtiyaçlarının karşılanması, daha açık bir ifade ile güvenlik ve esenlikleri için yöneticilik işlevinin onlar adına

-
- 1 Kurthan Fişek, Yönetim, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1979, s.2.
 - 2 Bu konuda daha geniş bilgi için bkz., Murat Sarıca, 100 Soruda Siyasal Düşünceler Tarihi, Gerçek Yayınevi, Ankara, 1982, s.4-83.

örgütlü bir güç tarafından üstlenilmiş olması şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Öte yandan monarşi, diktatörlük, oligarşi ya da demokrasi yönetim biçimi ne olursa olsun tüm toplumlarda nihayet bir yöneten yönetilen ilişkisi bulunmakta, bir tarafta iktidarı zor kullanarak, babadan oğula ya da demokratik seçim mekanizması yoluyla elde eden bir yönetim varsa, diğer tarafta yönetilen insanlardan meydana gelen toplum kesimi bulunmakta, gerek iktidarı elde bulunduranlar gerek yönetilenler açısından, tüm devlet yönetimleri insana dayanmaktadır.

İşbölümü-otorite-boyun eğme ilişkisi bağlamında hiyerarşi olgusunu yönetimin can damarı olarak kutsayan klasik yaklaşımların geliştirdiği temel paradigma; bir yandan otorite kavramını sıkı denetime ve katı yaptırımlara bağlı emir verme ve itaat ettirme gücü olarak algılamak,³ diğer yandan hangi ölçekte olursa olsun örgütlerde yöneten ve yönetilenlerin farklı görev, yetki ve sorumluluk adacıklarında birbirlerinden soyutlanmalarına ve farklılaşmalarına yol açacak katı bir örgütsel ast üst ilişkisi içinde bulunmalarını öngörmektedir. Ayrıca yalın olarak örgüt düzeyinde yönetimin sacayağını oluşturan, iş bölümü-otorite ve hiyerarşi öğeleri, aynı zamanda genel siyasi iradeyi yansıtan ve toplumsal yaşamın üst yapısal çerçevesini çizen devlet düzeyindeki karmaşık ilişki yapısını da bütün ayrıntıları ile ortaya koyacak kapsamda geniş bir tanımlama gücüne sahip bulunmaktadır⁴

YÖNETİME İLİŞKİN YAKLAŞIMLARIN ANA EKSENİ SİSTEM Mİ, İNSAN MI?

Devletin ortaya çıkışına, bürokrasinin temel tabiatına ve örgütlenme sorunlarına ilişkin olarak yüzyıllar boyunca benimsenen görüşler ve bu arada son yüzyılın başlarında ortaya çıkan kuramlar temel bir gerçeği, yönetimin özünün ve varlık nedeninin insan olduğu gerçeğini gözardı etmişler ya da yeterince önemsememişlerdir.

Aralarında bir takım nüanslar bulunmakla birlikte, yönetim ve örgütlenme sorunlarına yönelik klasik ve neoklasik yaklaşımların ilgi odağı, daha iyi bir örgüt

3 İktidar-otorite-boyun eğme ilişkisinin çeşitli alanlardaki oluşumu ve yansımaları hakkında bkz. Steven Lukes, "İktidar ve Otorite," (çev.) Sabri Tekay, (der.)Tom Bottomore, Robert Nisbet, Sosyolojik Çözümlemenin Tarihi içinde, Verso Yayınları, Ankara, 1990, s.644-666.

4 Sözü edilen temel öğeler arasındaki ilişkilerin devlet düzeyine yansımaya biçimini inceleyen marxçı, weberci ve seçkin bürokrasi kuramları, iktidarın kaynağı, egemenlik anlayışı, devlet olgusunun ortaya çıkışı, ekonomik gelişme düzeyleri ve toplumsal yapının iktidar üzerindeki etkileri konusunda yer yer farklı yaklaşımlar getirmekle birlikte, hepsindeki ortak nokta, devlet yönetimine ilişkin örgütleyici işlevlerin toplumun içinden çıkan, ancak onun üstünde yer alan ayrıcalıklı kişiler tarafından yerine getirilmesi şeklinde tanımlanabilecek olan "bürokrasiyi topluma rağmen var olan ve ondan soyutlanmış olan ayrı bir yapı, adeta canlı bir organizma olarak görmeleridir.

yapısının nasıl kurulacağı, kaynakların nasıl daha etkili bir biçimde kontrol edilip kullanılabileceği, planlama, haberleşme, motivasyon gibi örgütsel süreçlerin nasıl daha iyi gerçekleştirilebileceği konuları üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu çerçevede gerek Frederick Taylor'un temellerini attığı, hareketli montaj hattı ile işlerin küçük ve basit adımlara bölünmesi suretiyle daha düşük maliyetle daha çok ürün elde edilmesini esas alan bilimsel yönetim anlayışında, gerek bu anlayışa tepki olarak gelişen ve her zaman ve her yerde geçerli en iyi örgüt yapısının bulunmadığı, örgüt yapısının ve örgütsel davranışın kendi başlarına değil, örgüt çevresiyle birlikte ve içinde bulunulan siyasal sistemle olan bağlantıları açısından ele alınması gerektiğini ileri süren davranışçı yaklaşım ve sistem yaklaşımlarında, temel olarak insan unsuru üzerinde durulmaktan çok, geniş kitlelerin ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla yüksek ölçekli üretimi sağlayabilecek planlama, yönetim ve denetim işlevlerinin en iyi ve en etkili biçimde kullanılabileceği örgüt modeli üzerinde durulması esası benimsenmiştir⁵

1970'lere gelinceye kadar geniş ölçüde geçerli olan ve daha çok bilimsel yönetim felsefesinin izlerini taşıyan klasik yaklaşımlarda mekanik bir anlayış sergilenmiş, yönetimin örgütsel ve sistematik bir yapı olduğu düşüncesi ağır basmıştır. Buna göre belirli amaçlara ulaşmak için başkaları vasıtası ile iş görmek olarak tanımlanabilen yönetim, sistematik bir süreçtir ve esas olarak süreç odaklıdır.⁶ Burada yönetimin aynı zamanda beşeri bir faaliyet olduğu, yani insan odaklı olduğu gerçeği gözardı edilmektedir. Ancak 1970'lerden sonra toplumsal ve ekonomik alanda ortaya çıkan gelişmelerin etkisiyle yönetimde insan odaklı yaklaşımlar ağırlık kazanmaya başlamıştır.

KALİTE ANLAYIŞININ TEMEL GELİŞME DİNAMİKLERİ

Kalite en basit biçimi ile kusursuzluk ve kullanıma uygunluk olarak tanımlandığında,⁷ tabiattaki uyum ve hassas denge, bizlere fizik dünyamızda bir bakıma yüksek bir kalite düzeyinin var olduğunu göstermektedir. İnsanlar, dünyada var olmaya başladıkları ilk andan itibaren, aralarındaki tüm ilişkilerde, üretime ve toplumsal yapıya ilişkin tüm süreçlerde, içinde buldukları ve kendilerinin de bir parçası olduklarının bilincine vardıkları doğal hayattaki bu mükemmelliğe ulaşma çabası içinde bulunmuşlardır.

5 Çeşitli yönetim yaklaşımları arasındaki farklar konusunda daha geniş bilgi için, Fişek, a.g.e., s. 127-204; Yücel Ertekin, "Yönetim Kuramında Düşünce Akımları," Amme İdaresi Dergisi, Cilt 18, Sayı 4, Aralık 1985, s.83-91.

6 Sabahat Bayrak, Kalite Anlayışında Yeni Bir Yaklaşım Olarak Toplam Kalite Yönetimi, Verimlilik Dergisi, 1997/4, s.78.

7 J.M.Juran, Quality Control Handbook, Fourth Edition, Mc. Graw Hill, Int Editions, New York, 1988, s. 22-23.

Bilim ve teknolojide, siyaset ve ekonomide, insanlık tarihi boyunca kaydedilen tüm ilerlemelerin, aynı zamanda kalite anlayışının ulaştığı aşamaları da yansıtan bir gelişme çizgisini izlediği söylenebilir. Bu yönden inişli çıkışlı da olsa, tarihsel süreç içinde ve uygarlık yolunda erişilen her üst aşama, kalite anlayışının buna paralel olarak adım adım gelişmesine tanık olmuştur.⁸ Bu açıdan insanlığın kalite arayışı insanlık tarihi kadar eskidir.

Üretimde kalite kontrolünün katı yaptırımlarla güvenceye bağlandığı Hammurabi Kanunları'ndan, 20.yüzyılın bilimsel yönetim anlayışı çerçevesinde kalitenin üretim süreci sonunda elde edilen ürünlerin bozuk ve sağlam olup olmadıklarına göre kontrol edilip sınıflandırılmaları biçiminde algılanması dönemine kadar geçen binlerce yıllık süreç içerisinde, kalitenin temel niteliğine ilişkin olarak meydana gelen değişimin aslında son derece yavaş olduğu görülmektedir.

Kamu yönetimine ve kamu hizmetlerinin niteliğine ilişkin anlayış değişikliğinin gelişme seyri, insan ekseninin sistem içindeki ağırlığı açısından bir bütün olarak incelendiğinde, 20.yüzyılın son çeyreğinde meydana gelen değişimin belki de daha önceki yüzlerce yıllık süreç içinde ortaya çıkan gelişmeden daha hızlı ve kapsamlı olduğu söylenebilir.

Onbinlerce kölenin kanı ve canı pahasına inşa edilen Piramitler, o zamanki Mısır halkının ihtiyaçlarını değil, kudretli firavunların ölümsüzleşme arzularını tatmin etmişlerdir. Aynı şekilde, tarih boyunca krallıkların, imparatorlukların, diktatörlüklerin hüküm sürdüğü dönemlerde, egemen kişiler veya sınıflar adına, halk tarafından ancak halka rağmen meydana getirilen eserler, belki bir ya da birkaç kişinin ya da sınırlı bir grubun mutluluğunu sağlarken genel olarak toplumun, yani sıradan insanın istek ve beklentilerini arka plana itmişlerdir.⁹

Coğrafi keşifler, bilim ve teknolojideki ilerlemeler, sanayi devrimi, ticarete dış pazarlara açılma ve rekabetin yaygınlaşması gibi gelişmeler sonucunda, genel olarak mal ve hizmet üretiminde pazar taleplerinin ön plana alınması ve üretim kalitesinin müşteri istek ve beklentilerine göre belirlenmesi yönünde 20.Yüzyılın başla-

8 Mina Özveren, Toplam Kalite Yönetimi Temel Kavramlar ve Uygulamalar, Alfa Yayınları, İstanbul 1997, s. 10.

9 Şüphesiz M.Ö. 3000'li yıllarda inşa edilen Mısır Piramitleri ürkütücü boyutları ve gizemli yapılarıyla hala hayranlık uyandırmakta, bugünün teknolojisi açısından da yüksek bir kalite düzeyini yansıtmaktadırlar. Dahası Dünyanın 7 Harikası arasına giren dev eserler 20.Yüzyıl öncesinde gerçekleştirilmişlerdir. Mimari, sanat, estetik, dayanıklılık ve teknik özellikler bakımından son derece yüksek nitelikli olan bu eserlerde günümüzün kalite anlayışı yönünden neyin eksik olduğu sorulduğunda, binlerce yıllık bir birikim sonucunda bu alanda elde edilen kazanımın boyutları ortaya çıkar.

rından itibaren nispeten ciddi ve hızlı bir değişim yaşanırken;¹⁰ devlet tarafından yürütölen kamu hizmetlerinin niteliğinde ve vatandaşlara götürölme biçiminde meydana gelen değişim aynı ölçüde olmamıştır. Magna Carta Özgürlük Fermanı, 1789 Fransız İhtilali, köleliğin ortadan kaldırılması, insan haklarının kabulü gibi temel toplumsal ve siyasal dönüşümlerin yaşanmasına ve demokrasinin özellikle 20.yüzyılda tüm dünyada yaygınlaşmasına rağmen, kamu hizmetlerinin devlet tarafından tek yanlı olarak sunulan bir lütf gibi algılanması anlayışı bir çok ülkede hala varlığını korumaktadır. Sanayi devrimi sonrasında üretimin artması ve ticaretin hızlı bir biçimde yaygınlaşmasıyla özellikle 1950'lerden sonra ekonomik hayatın dünya ölçeğinde daha esnek ve rekabetçi bir yapıya kavuşmasına rağmen modern diktatörlüklerin yüzyılın ortalarına kadar yaygın bir biçimde varlıklarını sürdürmesi, günümüzde siyasi rejimleri demokrasi adını taşımakla birlikte pek çok ülkede katı, merkeziyetçi ve totaliter yönetim anlayışlarının egemen olması bu çarpıklığı açıkça ortaya koymaktadır. Kısaca, bilimsel, teknolojik, ekonomik ve ticari alanda, hızlı, rasyonel ve rekabetçi bir değişim yaşanırken, devlet yönetimleri aynı hızla sivilleşememekte, gerçek anlamda demokratikleşip halkla bütünleşememektedirler. Ancak, kamu yönetimlerinin küresel düzeydeki genel durumunu ortaya koyan bu katı ve durağan yapı 1970'lerden sonra, özellikle iki kutupluluğun ortadan kalkmasıyla hızlı bir çözülmeye uğramış, kamu hizmetinin tanımına ve niteliğine ilişkin temel varsayımların değişmesi, hizmetlerin belirlenmesinde ve görölmesinde vatandaşların istek ve beklentilerinin ön plana alınması yönünde gelişmeler olmuştur.

1970'lerde dünya ekonomisinin rasyonel yönetim, yüksek verimlilik ve artan üretimle beklemedik ölçüde büyümesi sonucunda, siyasal sistemleri, toplumsal ilişkileri, yönetim yapılarını ve örgüt ilişkilerini global ölçekte etkileyen önemli gelişmeler yaşanmış, ortaya çıkan değişim rüzgarları tüm dünya ülkelerini derinden etkilemiştir.

Haberleşme ve bilgi işlem teknolojilerinde kaydedilen baş döndürücü gelişmeler, ekonominin liberalleşmesi, teknolojinin yaygınlaşması, uluslararası rekabetin imhacı bir karakter kazanması, sınırların kaybolması, yönetimde demokratikleşme ve yerelleşme, insan haklarının ve insani değerlerin ön plana çıkması, insanın yaratıcılığında yararlanmanın öneminin anlaşılması gibi sonuçlara yol açan dünya ölçeğindeki bu değişim dalgasının etkisiyle, önceden insanın üretim sisteminin kolayca değiştirilebilir basit bir parçası olduğu düşünölürken bu defa örgüt yönetiminde sürekli gelişme, değişikliklere uyum, yönetim ilişkilerinde insan unsurunun önemi, tüm örgüt çalışanlarının yönetime katılması gibi gelişmeler yaşanmış, üre-

10 Bu konuda daha geniş bilgi için, İbrahim Kavrakoğlu, Toplam Kalite Yönetimi, KalDer Yayınları, İstanbul, 1996, s.25-27, 83-89.

timde kalitenin ön plana alınması, müşteriye saygı, müşteri odaklılık gibi kavramlar önem kazanmaya başlamıştır.

DEVLET YÖNETİMİ VE KAMU HİZMETİNDE KALİTE

Kamu Hizmetinin Niteliği

Genel çerçevede, kamu yararına yönelik olarak toplumun ortak ihtiyaçlarını, huzur ve güvenliğini sağlamak, toplumsal refahı arttırmak amacıyla devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından sunulan sürekli ve düzenli faaliyetler biçiminde tanımlanabilecek olan¹¹ kamu hizmetlerinin, temel nitelikleri itibarıyla özel sektör kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmetlerden farkı;¹² bu hizmetlerin genelde, adalet, iç ve dış güvenlik, genel eğitim, genel sağlık, çevrenin korunması gibi devletin asli fonksiyonlarıyla ilgili olmaları nedeniyle her hangi bir rekabet ortamında üretilmeyip, kamu otoritesinin hizmet tekeli altında bulunmalarıdır.¹³

Kamu Hizmetinde Kalite

Kamu hizmetinde kalite nedir? Daha doğrusu kaliteli kamu hizmeti nasıl olmalıdır?¹⁴

Aslında bu sorunun cevabı oldukça basittir. Özel kesim tarafından üretilen bir mal ya da hizmet için kalite niteliği ve kaliteli olma özelliği ne ise, devlet tarafından vatandaşlara sunulan kamu hizmetleri için de kalite niteliği o olmalıdır. Kalitenin genel tanımı, müşteri ihtiyaçlarını karşılayabilmek ve kullanıma uygun olmak şeklinde ise, tıpkı müşterilerin ihtiyaçlarını karşılamak üzere üretilen ve bir bedel karşılığında sunulan mal veya hizmetler gibi, kamu hizmetlerinin de vatandaşların bugünkü ve gelecekteki ihtiyaç ve beklentilerini karşılayabilmesi, kullanıma uygun ve kusursuz olması gerekmektedir.¹⁵ Toplam kalite yönetimi mantığı açısından,

-
- 11 Siddik Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul, 1966, C. 1. s. 13.
 - 12 Kamu hizmetlerinin nitelikleri açısından, özel kuruluşlarca üretilen mal ve hizmetlerle karşılaştırılması için, Sıtkı Gözlü, "Kamu Hizmeti Veren Kuruluşlarda Toplam Kalite Yönetimi," Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, TODAİE Yayını, Ankara 1996, s.48.
 - 13 Kamu hizmetlerinin özel kesimce üretilen mal ve hizmetlerin aksine, somut mamullere dönüştürülebilmesi, nitelik ve nicelik yönünden ölçümlere konu olabilmeleri ve sonuçlarının değerlendirilebilmesi alanlarında önemli güçlükler yaşanmaktadır.
 - 14 OECD Kamu Yönetimi Servisi'nin belirlediği ilkelere göre; kaliteli kamu hizmeti şeffaf olmalı, halkın denetimine ve katılımına açık olmalı, hizmetten yararlananların istek ve beklentilerine göre belirlenmeli ve sunulmalıdır. Şeffaflık, katılım ve müşteri ihtiyaçlarının karşılanması şeklinde özetlenebilecek bu temel nitelikler, aynı zamanda gelişmiş demokratik bir yönetimin yapılma biçimi ve hizmet gerekleri ile de bütünüyle çıkmaktadır. "Kamu hizmetinde Kalite", Toplam Kalite Yönetimi ve Siyasette Kalite, 5.Kalite Kongresi Bildirileri, (13-14 Kasım 1996), İstanbul, s.521.
 - 15 Kamil Ufuk Bilgin, "Kamu Yönetiminde Kaliteli Hizmet Anlayışı," Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, TODAİE Yayını, Ankara 1996, s. 176.

özel kesimce üretilen mal veya hizmetler müşteri odaklılık ilkesine dayandığına göre, kamu hizmeti açısından söz konusu denklemin vatandaş odaklılık ilkesine göre kurulması gerektiği açıktır. Oysa, kar amaçlı olarak mal ve hizmet üretenlerle bunların kullanıcıları arasındaki üretici-müşteri ilişkisi, kamu hizmeti üretenlerle üretilen hizmetlerden yararlananlar arasında görünürde kamu kuruluşu-vatandaş ilişkisi şeklinde kurulmakta ise de, tedarikçi-müşteri ilişkisi her iki kesimde de aynı işlerliğe sahip bulunmamakta, bu açıdan özel kesim ve kamu kesimi arasında ciddi algılama farklılıkları bulunmaktadır. Özel kesim tarafından üretilen bir mal veya hizmeti satın alan müşteri ödediği bedelin karşılığı olarak istediği malı, hak ettiği kalite ile aldığını düşünürken, kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşlar, içinde yaşadıkları toplumun bir üyesi olarak finansmanına ödedikleri vergilerle katkıda buldukları bir hizmetten hak ettikleri ölçüde yararlandıklarını değil, genellikle bir "lütuf"la karşılaştıklarını düşünmektedirler. Kamu yönetiminde TKY'nin uygulanmasında sosyo-psikolojik yönden en önemli engeli oluşturan bu eksikliğin esas olarak demokratik gelişme düzeyinin ve siyasal katılma bilincinin zayıflığından kaynaklandığı görülmektedir.¹⁶

Mal ve hizmet üretiminde kaliteyi sağlama düşüncesi, yalnızca ürünün maddi niteliği ile ilgili bir sorun olmaktan çıkarılıp, tarihsel süreç içinde sırasıyla üretim üstünlüğü, maliyet üstünlüğü, kalite üstünlüğü ve hizmet üstünlüğü ile rekabet anlayışı çerçevesinde adım adım gelişerek günümüzde kalite-maliyet-termin üçlüsü ile ifade edilebilecek anlamına kavuşmuştur. Bu çerçevede kalite kriterlerinin, kuruluştaki tüm işlev, faaliyet ve süreçleri kapsayacak biçimde, örgüt yapısının bütünü içinde, tasarımdan başlanarak satış sonrası hizmetlere kadar her aşamada, tüm çalışanların faaliyetlerini yüzde yüz müşteri memnuniyetini sağlamak üzere aynı örgütsel amaç ve hedeflere yönelmelerini ifade eden TKY düzeyinde algılanır duruma gelmesi esas olarak rekabet denilen güç sayesinde olmuştur.

Biyolojik hayattaki doğal ayıklanma mekanizması benzeri, ekonomik ve ticari alanda da şirketler kendilerini kabul ettirmek, daha da ileriye gidebilmek veya en azından ayakta kalabilmek için acımasız bir rekabet ortamı içinde rakipleriyle sürekli mücadele etmek durumundadırlar. Sınırların kalktığı, şirketlerin rekabet güçlerinin ülkelerin rekabet güçlerini aştığı, teknolojik üstünlüğün sağladığı avantajın, yerini organizasyonel yapılanma ve insan unsuruna dayalı ileri yönetim sistemleri' ne bıraktığı, müşteri beklentilerinin kalitenin temel belirleyicisi durumuna geldiği

16 Bu ayrımlar konusunda bkz., A.C.Hyde, "Changing Concepts, Goals and Methods: Introduction," *The Public Manager: The New Bureaucrat*, Güz 1995, s.4; Van R. Johnston, "Caveat Emptor: Customers vs. Citizens," *The Public Manager: The New Bureaucrat*, Güz 1995, s. 11-12.

bir ortamda, şirketlerin bu değişime ayak uyduramamaları ve üretimde gereken esnekliği sağlayamamaları halinde uğrayacakları akıbet, yalnızca rakiplerine geçilme, imaj ve pazar kaybı olmakla kalmayıp yok olmalarına kadar varabilmektedir.

Şirketlerin mal ve hizmet üretiminde, müşterilerin mevcut ve gelecekteki ihtiyaçlarına göre kalite düzeyini sürekli daha iyiye götürme arayışı içine girmelerinin sihirli gücü kâr motivasyonu ve buna bağlı olarak rekabet etme zorunluluğu ise; devletin kamu hizmetlerini halka açık, şeffaf ve halkın istek ve beklentilerine göre yerine getirmesini sağlayacak harekete geçirici güç ne olmalıdır?¹⁷ Devletin özellikle asli fonksiyonları ile ilgili olarak hizmet verdiği alanlarda herhangi bir rakibi ve ayrıca kâr elde etme gibi bir kaygısı bulunmadığına göre, hizmetten yararlananların istek ve beklentilerini karşılayacak bir kalite düzeyinin sağlanamaması halinde ödenecek bir bedel ya da uygulanacak etkili bir yaptırım hemen hemen yoktur. Teorik olarak, kamu yönetimleri ya da kamu kuruluşları ellerindeki kaynakları israf etmeleri, hizmetlerinden yararlanan kişilerin istek ve beklentilerini gözardı etmeleri, kısacası kötü yönetimde bulunmaları halinde şirketlerde olduğu gibi iflas etmezler.

Devletin, sosyal devlet ilkesinin gerektirdiği vatandaşları himaye etme, refah ve esenliklerini sağlama sorumluluğuyla hareket etme misyonunu üstlenmiş olması dolayısıyla kamu bürokrasisini oluşturan kamu ajanlarının toplumsal sorumluluk duygusu, görev bilinci, hukuki ve cezai yaptırımlarla karşılaşma endişesiyle kamu hizmetlerini yeterli ve kaliteli düzeyde yerine getirebilecekleri düşünülebilir. Ancak TKY'nin temel öğeleriyle tam anlamda hayata geçirilebilmesi için bu yeterli değildir. Nasıl ki ekonomik olarak sağlıklı bir piyasanın ve rekabet koşullarının bulunmadığı tekel ya da oligopol ortamında, fiyat, kalite ve zaman yönünden müşteri beklentilerini tam olarak karşılayabilecek bir üretimin yapılması mümkün değilse, aynı şekilde totaliter, merkeziyetçi, baskıcı devletlerin yönetimi altında ya da demokratik bir rejim altında olsa bile aşırı ölçüde büyümüş, ağır işleyen, yeniliklere ayak uyduramayan ve dar kalıplara göre hareket eden bürokratik yapılar eliyle kamu hizmetlerinin vatandaş memnuniyetini tam olarak sağlayacak şekilde kaliteli olarak yürütülmesi de mümkün değildir.

Kamu hizmetinde toplam kalitenin sağlanması, devlet yönetiminde piyasa ekonomisi şartlarındaki gibi sağlıklı bir rekabet ortamının oluşturulmasıyla yakından ilgilidir. Ekonomik hayatta şirketlerin piyasa dinamiklerine ve müşteri beklentilerine uygun üretimde bulunmamaları halinde zarar etmeleri, pazar kaybına uğramaları ya da iflas etmeleri örneğinde olduğu gibi; devlet yönetimlerinde de teorik olarak

17 Kâr motivasyonu ve rekabet açısından kamu hizmetleriyle özel sektör tarafından sunulan hizmetler arasında geniş bir karşılaştırma için, bkz., Colin Morgan ve Stephen Murgatroyd, *Total Quality Management in the Public Sector: An International Perspective*, Open University Press, Buckingham, 1994, s. 9.

hükümetlerin ya da bürokratik kadroların kamu hizmetlerini çağdaş ölçülerde ve vatandaşların istek ve beklentilerine uygun şekilde yerine getirmemeleri halinde doğal olarak iktidarı kaybetmelerine, görevden alınmalarına ya da sorumlulukları halinde belli hukuki ve cezai yaptırımlara çarptırılmalarına imkan verecek sağlıklı bir demokratik yapının oluşturulması gerekmektedir. Devlet düzeninin şeklen demokratik bir biçimde oluşturulmasının bir anlam taşımayacağı; kamu hizmetlerinde bir bütün olarak kalitenin sağlanabilmesi için söz konusu düzenin başarısız iktidarların veya bürokratik kadroların yeri geldiğinde değiştirilmelerine imkan veren sağlıklı ve iyi işleyen bir seçim mekanizmasına dayanması gerektiği açıktır. Ayrıca bütün bunlardan önce, duyarlı bir kamuoyunun ve örgütlü toplum düzeninin varlığı, kamu hizmetlerinin şeffaf ve halkın denetimine açık olması, halkta siyasal katılma bilincinin ve kalitesiz kamu hizmetlerine tepki verme refleksi'nin yeterli düzeyde gelişmiş olması önem taşımaktadır.

TKY'NİN DEVLET YÖNETİMİNDE UYGULANMA SORUNU

TKY, yalnızca özel kesim kuruluşlarında uygulanabilecek, kamu kuruluşları için ise lüks sayılması gereken bir yönetim anlayışı mıdır? Elbette hayır. Çünkü gerek kamu, gerekse özel kesim tarafından üretilen mal ve hizmetlerde kalitenin sürekli iyileştirilmesi yoluyla ekonomide verimlilik ve etkinliğin artırılması tüm toplumun sorumluluğunu ilgilendiren bir konudur.

Tıpkı tüm dünyayı saran, ekonominin liberalleşmesi, rekabetin sertleşmesi yönündeki değişim rüzgarlarına aldırılmayarak hala eski katı üretim alışkanlıklarını terk etmeyen şirketlerin; global stratejiler izleyen, yönetimde yeni şartlara göre gerekli organizasyonel dönüşümü, üretimde ise gerekli esnekliği sağlayan şirketler karşısında rekabet edemeyecek duruma düşmelerinde olduğu gibi; dünya ölçeğinde cereyan eden demokratikleşme, sivilleşme, yerelleşme, insan haklarının ve insani değerlerin ön plana çıkması yönündeki hareketlerin karşısında eski yönetim alışkanlıklarını sürdüren otoriter, baskıcı ve merkeziyetçi yönetimlerin uzun süre ayakta kalmaları da beklenemez. Doğu Bloku ülkelerindeki totaliter rejimlerin birer birer çökmesi, demokratik rejimlerle idare edilmekle birlikte devlet yönetimlerinde merkeziyetçi yapının ve katı bürokrasi anlayışının egemen olduğu ülkelerde ise Türkiye'de olduğu gibi, yerelleşme, demokratikleşme ve sivilleşme yönünde, yaygın ve kapsamlı tartışmaların ve reform hareketlerinin başlatılması bu değişim hareketlerinin açık bir kanıtıdır.

Özel sektördeki bir kuruluşun üretim kalitesini yükseltmekle dar anlamda yalnızca satışlarını, dolayısıyla karını arttırmakla kalmayıp aynı zamanda müşterilerinin memnuniyetini ve ekonomideki verimliliği de artırdığı göz önünde bulundurulduğunda, kamu kuruluşlarının kâr amacı gütmemesi de, topluma sundukları hizmetlerin kalitesini yükseltmeleri, doğal olarak vatandaşların memnuniyetlerini arttı-

racak, ekonomideki genel verimlilik düzeyini yükseltecek, toplumun huzur ve mutluluğunun artmasına ve topyekün kalkınmasına katkıda bulunacaktır.¹⁸ Ayrıca kamu hizmetlerinin kaliteli ve verimli bir biçimde yerine getirilmesiyle kamu harcamalarında tasarruf sağlanacağı ve böylelikle ülke ekonomileri üzerinde ağır bir yük oluşturan bütçe açıklarının giderilmesinde somut katkılar sağlanmış olacağı da açıktır.¹⁹

TKY'nin kamu yönetiminde uygulanmasının yararları ve etkileri üzerinde durulurken, her şeyden önce toplum hayatının kamu ve özel kesimle birlikte bir bütün olduğu, bu iki alandan herhangi birinde meydana gelebilecek bir aksaklığın tüm toplum hayatındaki uyum ve düzeni bozacağı gözden uzak tutulmamalıdır. Öte yandan, dinamik yapısı gereği özel kesimin öncülüğünde yönetime ilişkin olarak sağlanan gelişme ve yeniliklerin, kamu kesimince de yakından izlenerek kamu hizmetlerinin vatandaşlara daha kaliteli, hızlı, verimli ve etkili bir biçimde sunulmasını sağlayacak yönetim anlayışının benimsenmesi ve buna ilişkin uygulamaların hayata geçirilmesi, devlet ve siyaset adamlarının aynı zamanda topluma karşı olan sorumluluklarının da bir gereğidir.

DEVLET YÖNETİMİNDE TKY'NİN UYGULANMASINDA KARŞILAŞILAN SORUNLAR

TKY felsefesinin, devlet mekanizmasınca benimsenmesi ve kamu yönetiminde uygulanabilir bir sistem haline getirilmesinde, hem özel hem de kamu kesimince karşılaşılabilecek genel nitelikli sorunların dışında, yalnızca kamu kesimine has önemli sorunların ortaya çıkması söz konusudur.

Toplumsal ve siyasal sistemin bir alt bölümü olan ve genelde geleneksel yönetim anlayışı ile şekillenen kamu yönetimleri, toplum hayatına ilişkin değerler sistemi ile içinde buldukları kamu düzeninin de dış çerçevesini oluşturan siyasal ve toplumsal sistemin etkisi altında kalmaktadırlar

Kamu yönetiminin geleneksel, katı, merkezîyetçi ve verimsiz yapısına ilişkin olarak, aynı zamanda mevcut toplumsal bilgi birikiminden doğan değer yargılarıyla da özdeşleşen ve TKY'nin devlet yönetiminde uygulanmasının imkansız ya da çok güç olduğu yönündeki olumsuz inanç ve kanaatleri de besleyen bu sorunlar şu şekilde sıralanabilir:²⁰

-
- 18 A. Keith Smith, "Total Quality Management In the Public Sector, Part 1," Quality Progress, Haziran 1993, s.45.; Asım Balcı, "Kamu Sektörü ve Toplam Kalite Yönetimi," Kamu Yönetiminde Kalite Birinci Ulusal Kongresi Bildirileri, I.Cilt, TODAİE yayını Ankara 1999, s. 6.
 - 19 Gözlü, a.g.e., s.45.
 - 20 Söz konusu sorunlar ve bunların sınıflandırılması ile ilgili bkz. Ulvi Saran, Ahmet Göçerler, "Kamu Hizmetlerinde ve İşleri Bakanlığında Toplam Kalite Yönetimi," Türk İdare Dergisi, 75. Yıl Özel Sayısı, Ankara, 1998. s. 256-258.

1. Toplumsal ve Siyasal Kültür Yapısından Kaynaklanan Sorunlar

-Toplumda devletin rolü, iktidarın ve meşruiyetin kaynağı, bireylerin sorumlulukları vb. gibi konulara ilişkin demokrasi kültürünün ve vatandaşlık bilincinin yeterince gelişmemiş olması,

- Sivil toplumun örgütlenmesindeki yetersizlikler,
- Yönetime katılma isteklerinin azlığı,

-Devlet-vatandaş ilişkisinde bireylerin kul devletin ise baba imajının ön plana çıkarılması ve bu çerçevede devletin vatandaşlar üzerinde dilediği gibi tasarrufta bulunmasını meşrulaştıracak otoriter eğilimlerin değer kazanması,

-Bireylere, kendilerini özgürce ifade etme imkanlarının sağlanmasında, kişisel beceri ve yeteneklerinin ön plana çıkarılmasında yardımcı olunması yerine; kendilerini geliştirmelerini, medeni cesaret sahibi olmalarını, inisiyatif kullanmalarını engelleyen buyurganlık, kınama, hoşgörüsüzlük gibi tutucu ve baskıcı yöndeki toplumsal tutum ve değer yargılarının aile içinde ve yetişme çevresinde egemen olması,

-Hukuk devleti ilkesinin, temel hak ve özgürlüklerin ve kişilik haklarının öneminin yeterince kavranamamış olması,

- Halkta yönetimin denetlemesine ilişkin yeterli bilinç düzeyinin bulunmaması.

2. Devlet Düzeninin Genel Yapısından Kaynaklanan Sorunlar

-Kamu düzeninin, bireyin ve toplumun üzerinde, tartışılmazlığı ve dokunulmazlığı olan devlet düşüncesi üzerine kurulması ve bu düzenin Anayasa düzeyinde katı esaslar çerçevesinde biçimlendirilmesi,

-Anayasada ve kanunlarda devletin görevleri, temel haklar ve ödevler, devlet organlarının oluşumu, örgütlenme ve istihdam ilkeleri, kamu hizmetlerinin yerine getirilme biçimi konularında, değişimi ve esnekliği engelleyen, uygulayıcılara yeterince inisiyatif tanımayan, ayrıntılı sınıflandırmalara ve katı hükümlere yer veren düzenlemelerin bulunması,

-Devletin örgütlenmesinde ve kamu hizmetlerinin görülmesinde halka açıklığın (şeffaflığın) sağlanamamış olması.

3. Siyasetin Genel Yapısından ve Siyaset Anlayışından Kaynaklanan Sorunlar

-Kuvvetler ayrılığı ilkesine gereği gibi uyulmaması sonucunda siyasal çıkarlar doğrultusunda yasama organının yürütme alanına karışması,

-İktidarın partizanca kadrolaşmada bir araç olarak görülmesi ve bu nedenle yönetim kadrolarının sık sık değişmesi,

-Hükümet politikalarının ve bu çerçevede devlet harcamalarının, sosyal gerçeklere, ekonomik ve mali yapının gereklerine göre değil; oy avcılığı, çıkar duygusu ve iktidar hesaplarına göre popülist yaklaşımlarla belirlenmesi,

-Devlet yönetiminde ve kamu hizmetlerinin görülmesinde vatandaşlar arasında ideolojik ayrımlar gözetilmesi.

4. Yönetimin Kendi Yapısından Kaynaklanan Sorunlar

-Devletin asli görev alanında yer almayan pek çok hizmetin kamu görevi olarak üstlenilmesi sonucunda, bunların yerine getirilmesi amacıyla kamu bürokrasisinin aşırı büyüyerek, hantal, karmaşık ve ağır işleyen bir yapıya dönüşmesi,

-Politik gerekçelerle devletin bir istihdam kapısı olarak görülmesi nedeniyle memur kadrolarının aşırı ölçüde şişirilmesi,

-Merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak dağılımının, hizmetlerde verimliliği ve etkinliği sağlayacak şekilde dengeli yapılmaması,

-Bürokrasideki örgütlenmenin çok kademeli, dikey ve katı hiyerarşik esaslara göre yapılması,

-Aynı görevin birden çok kuruluş ya da birim tarafından yürütülmesi nedeniyle görev ve yetki çatışmalarının ortaya çıkması,

-Kamu yönetiminin yapısındaki dağınıklık nedeniyle merkezi, bölgesel ve il kuruluşları düzeyinde yürütülen kamu hizmetlerinde yeterli ve etkili koordinasyonunun sağlanamaması,

-Hiyerarşik kademeler arasında görev, yetki ve sorumluluk dağılımının dengeli yapılmamış olması,

-Gerekli teknolojik yeniliklerden yararlanılmaması ve aşırı merkeziyetçilik nedeniyle merkezi birimlerin birbirleriyle ve taşra kuruluşlarıyla olan ilişkilerinde kopukluk bulunması ve haberleşmenin yeterince sağlanamaması,

-Planlama, bütçeleme ve karar alma işlevlerinin büyük ölçüde merkezde tutulması ve sağlıklı bir görev ve yetki devrinin yapılmamış olması nedeniyle, basit sorunların çözümünde bile hiyerarşik kademe zincirinin gereksiz bir biçimde izlenmesi yüzünden devlet çarkının son derece ağır işlemesi,

-Atamalarda ve üst görevlere yükselmede ehliyet ve liyakat prensiplerinin yeterince gözetilmemesi,

-Plansızlık, adam kayırma ve politik nedenlerle personel dağılımının kuruluşlar arasında ya da aynı kuruma bağlı birimler arasında, görevin gerektirdiği uzmanlık niteliği ve sayı yönünden dengeli bir biçimde yapılmamış olması,

-Personelin değerlendirilmesine esas olmak üzere performans ölçüm kriterlerinin geliştirilmemiş olması,

-Ücret rejiminin verimli ve nitelikli personele daha fazla ücret verilmesine imkan veren bir yapıda olmaması,

-Örgüt içi hiyerarşik denetimin yetersizliği, sonradan yapılan dış denetimin ise işlerin ihtiyaca uygun veya yerinde olup olmadığını değil, sadece mevzuata uygun olarak yapılıp yapılmadığını inceleyen ve şekilci olmaktan öteye gitmeyen, caydırıcılıktan yoksun bir yapıda olması.

5. Bürokrasi Kültüründen ve Yönetim Anlayışından Doğan Sorunlar

-Toplum kesimlerinde ve bürokraside, geleneksel alışkanlıklar ve statükoculuk nedeniyle değişime karşı direnç gösterilmesi,

-Personelin bir taraftan başarının ödüllendirilmediğini, diğer taraftan hata yapması halinde getireceği olumsuz sonuçları göz önünde bulundurarak inisiyatif kullanmaktan ve risk üstlenmekten kaçınması,

-Bürokrasideki alt ve üst kademelerin birbirlerine güvenmemeleri.

6. Devlet Vatandaş İlişkisinden ve Kamu Hizmetinin Niteliğinden Kaynaklanan Sorunlar

-TKY felsefesinin özü olan müşteri odaklılık ilkesine gereği gibi yer verilmeyişi,

-Kamu hizmeti alanında rekabetin ve kâr motivasyonunun bulunmayışı,

-Kamu hizmetlerinin, özel sektör tarafından üretilen mal ve hizmetler gibi nitelik ve nicelik yönünden somut bir biçimde değerlendirilmesinde ve ölçüme tabi tutulması konularında çekilen güçlükler.

VATANDAŞ KARŞISINDA DEVLETİ KUTSAYAN YÖNETİM ANLAYIŞININ GETİRDİKLERİ

Kamu hizmetlerinin sunulmasında ve kalite düzeylerinin belirlenmesinde hizmetten yararlanacak vatandaşların istek ve beklentilerine göre hareket etme kaygısını taşımayan, hangi kamu hizmetinin ne şekilde sunulacağı konusunda kendi önceliklerini dayatan, kısacası hizmette vatandaş odak olarak almayan bir yönetimin TKY'ni gerçekleştirmesi ve vatandaş mutluluğunu sağlaması mümkün gözükmemektedir. Kamu hizmetini sunanlar ve yararlananlar arasındaki ilişki TKY'nin temel

mantığı çerçevesinde müşteri- tedarikçi ilişkisi niteliğinde algılanmıyorsa, tarafların birbirleri karşısındaki konumlarının gözden geçirilmesi ve kamu hizmetinin TKY açısından yeniden tanımlanması gerekmektedir. Devlet efendi mi, yoksa, toplumun ortak refah ve güvenliğini sağlamakla yükümlü bir hizmet kurumu mu? Kamu hizmeti, devletin topluma olan yükümlülüğünün gereği olarak yerine getirilen ve vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamayı esas alması gereken bir ödev mi? Yoksa sadece yasa hükümleri gereğince şeklen yerine getirilmesi gereken sıradan bir formalite mi? Vatandaş devlet için mi, yoksa devlet vatandaş için mi?

Bu sorularla bağlantılı ilişkilerin irdelenmesi sonucunda çarpıcı sonuçlara varılabilir. Hangi kamu hizmetinin ne şekilde yürütüleceği konusunda eğer devletin öncelikleri vatandaşların istek ve beklentilerinin önüne geçiyorsa ya da kamu hizmeti gerçekte vatandaşların ihtiyaçlarını tatmin etmeyi ve onların memnuniyetlerini sağlamayı değil belli bir ideoloji ekseninde örgütlenmiş totaliter devletlerde ve çıkar ortaklığına dayalı oligarşik zümrelerin egemenliğindeki devletlerde görüleceği gibi, toplumun belli bir politika doğrultusunda biçimlendirilmesini ya da kişi ve grup çıkarlarının gözetilmesini amaçlıyorsa, TKY felsefesinin özünü oluşturan müşteri-tedarikçi ilişkisinin bir anlamda tersine dönmesi; devletin müşteri, vatandaşın ise tedarikçi konumuna gelmesi söz konusudur. Böylesi bir ilişkide, halk bir bakıma devlete egemen olan ideoloji ve çıkar çevrelerinin hedeflerine ulaşmalarını ve tatmin olmalarını sağlayan bir araç düzeyine indirgenmekte; kamu bürokrasisi bu bağımlılık ve sömürülme sürecinin taşeronu durumuna gelmekte, kamu hizmeti ise görünürde vatandaşların ihtiyaçlarını karşılama işlevini yerine getirdiği izlenimini veren bir formalite'den ibaret kalmaktadır.

SONUÇ YERİNE

Şüphesiz ilgi ve müdahale alanı arttıkça tıpkı bir mamut gibi büyüyerek hantallaşan, büyüdükçe de işlevsizleşen ve etkinliği azalan devletin, tüzel kişilik sahibi olması açısından sıradan bir şirketten farkı bulunmadığı halde, değişen şartlara uyum göstermesi bakımından herhangi bir şirketle karşılaştırılamayacak kadar önemli zorluklarla yüz yüze gelmesi kaçınılmazdır.²¹

21 Bir bütün olarak devletin ya da devlet bünyesinde yer alan kurumların, hantallıkları ve çok yönlü bir biçimde bağımlı buldukları toplumsal-siyasal sistemdeki aksaklıklardan doğrudan etkilenmeleri nedeniyle TKY'nin hayata geçirilmesi konusunda rüzgarlarının etkisiyle globalleşen, liberalleşen ve rekabet şartları sertleşen ekonomik hayata ayak uydurabilmek amacıyla esnek ve ürün çeşitliliğine dayalı üretim anlayışını benimseyen, müşteri odaklılığı esas alan, insan unsurunun önem taşıdığı etkin organizasyon yapısını gerçekleştiren yüksek hıza erişmeyi sağlayacak bilgi ve iletişim sistemlerini kuran şirketlerin uygulamadaki başarılarında kamu kuruluşlarına göre taşıdıkları üstünlük, özellikle uygun büyüklük ölçeğine sahip bulunmaları, gerçek bir rekabet ortamında faaliyet göstermeleri, planlama, karar alma ve uygulama süreçlerinde etkili ve bağımsız olmalarıyla ilgili bulunmaktadır.

Devletçe sunulan kamu hizmetinin ve buna ilişkin kalite düzeyinin hizmetten yararlanan vatandaşların istek ve beklentilerine göre ve onların tatminini esas alacak şekilde belirlenmesini sağlayacak temel zihniyet değişikliği ve bunu hayata geçirecek siyasi ve idari düzeyde yeniden yapılanma hareketi kamu yönetimi sisteminin bütününe yönelik olarak gerçekleştirilmediği takdirde, tek tek kurumlarda yürütülecek TKY uygulamaları yüzyesnel ve kısa soluklu olmaktan öteye gidemeyecektir.

TKY'nin gerçekleştirilmesinde üst yönetimin kararlılığı, kaçınılmaz bir gereklilik ve başarıyı sağlamada temel bir yönlendirici olduğuna göre; planlama, örgütlendirme, yürütme, koordinasyon ve denetim gibi temel yönetsel işlevler açısından kendi başlarına son derece sınırlı hareket edebilen ve ancak kamu yönetimi sisteminin genel bütünlüğü içinde bir anlam taşıyan kamu kuruluşları tarafından tek tek kendi bünyeleri içinde başlatılacak TKY girişimlerinin kısmi de olsa başarı kazanma şansı bulunmakla birlikte; TKY'ne geçiş konusundaki kararlılığın kamu yönetiminin bütünü adına, genel siyasi irade ve hükümet tarafından gösterilmesi, uygulamanın köklü ve kapsamlı olmasını ve çok daha kısa sürede başarılı sonuçlar vermesini sağlayacaktır.

Kamu yönetiminde TKY'nin uygulanmasına elverişli siyasal kültür ikliminin ve yönetsel alt yapının oluşturulması açısından genel çerçevede ve kurumlar düzeyinde yapılabilecek çalışmalar şu şekilde özetlenebilir:

1. Toplumsal, Siyasal Sisteme ve Devletin Temel Yapısına İlişkin Düzenlemeler

-Kamu yönetimi düzeninin, Anayasa'dan başlanarak pozitif hukuk sistemi ve örgütlenme alanı çerçevesinde, ideolojilerden, tabulardan, katı hükümlerden ve değişmez kuralları getirdiği bağlayıcılıktan kurtarılarak tüm yeniliklere açık, değişime ve bilim ve teknolojinin verilerinden faydalanmaya hazır bir yapıya kavuşturulması,

-Kamu hizmetlerinin daha şeffaf, halkın denetimine ve katılımına açık bir duruma getirilmesi bakımından; sağlıklı bir halkla ilişkiler düzeninin kurulması ve kamu hizmetlerinin yürütülmesi konusunda vatandaşların sistemli bir biçimde bilgilendirilmesine yönelik hukuki düzenlemelerin gerçekleştirilmesi,

-Toplumun sivilleşmesine ve örgütlenmesine katkıda bulunmak üzere, sivil toplum kuruluşlarının üzerlerindeki baskıları kaldıracak, devlet kuruluşları arasında ve çeşitli toplum kesimleri üzerindeki etkilerini artıracak idari ve hukuki düzenlemelerin yapılması,

-Siyasi partilerde lider sultasının kaldırılarak parti içi demokrasinin gerçekleştirilmesi-

rilmesini, seçmen tercihlerinin yasama organı üyelerinin belirlenmesine, oradan da iktidarın oluşumuna tam olarak yansımını sağlayacak şekilde Siyasi Partiler Kanunu, Seçim Kanunu ve ilgili diğer kanunlarda kapsamlı düzenlemeler yapılması,

-Vatandaşların yönetim faaliyetlerinin denetimine ve siyasi süreçlere daha etkin biçimde katılmalarını sağlayacak yönlendirici ve teşvik edici mekanizmaların kurulup geliştirilmesi,

-Kuvvetler ayrılığı ilkesine titizlikle uyulması, yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirlerinin görev alanlarına, özellikle yasama organının yürütme alanına karışmasının kesinlikle önlenmesi,

-Yatırım kararlarına ilişkin hükümet politikalarının geliştirilmesinde ve kamu kaynaklarının harcanmasında, savurganlığa ve bölgelerarası dengesizliğe yol açılmaması bakımından; oy avcılığı ve çıkarıcılığa dayalı populist yaklaşımlar terk edilerek, nüfus, gelişmişlik düzeyi ve hizmet ihtiyacını ortaya koyacak objektif kriterlere göre hareket edilmesi.

2. Kamu Yönetimi Sisteminin Bütünü İçinde ve Kurumsal düzeyde Getirilebilecek Düzenlemeler

-Devletin bir taraftan adalet, maliye, dış politika, iç ve dış güvenlik, genel eğitim, genel sağlık gibi asli görev alanına giren konuların dışında faaliyet gösterdiği tüm alanlardan çekilerek, daha küçük, daha güçlü, daha etkili ve daha işlevsel bir yapıya kavuşturulması; diğer taraftan merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak dağılımının hizmetlerde verimliliği ve etkinliği sağlayacak şekilde dengeli bir biçimde yapılması amacıyla, merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi verimli ve isabetli olmayan kamu hizmetlerinin mahalli idarelere devrinin gerçekleştirilmesi,

-Kamu kuruluşları arasındaki görev ve yetki çatışmalarının önüne geçilmesi, hiyerarşik kademelerin yetki ve sorumlulukları arasındaki dengesizliğin ortadan kaldırılması ve merkezle taşra arasındaki koordinasyon kopukluğunun giderilmesi amacıyla kamu yönetiminin temel yönetsel işlevler, hizmet bütünlüğü, görev, yetki ve sorumluluk dağılımı yönünden bir bütün olarak gözden geçirilmesi,

-Çok kademeli, dikey ve katı hiyerarşik esaslara göre şekillendirilmiş bulunan bürokratik örgütlenmenin, TKY anlayışına uygun olarak yalın yönetim ve etkin organizasyon ilkeleri çerçevesinde²² birimlerin doğrudan kendi görev alanlarına giren konularda kendi kendilerini yönetmelerini, çalışanların sorumlulukları çerçevesinde hesap vermekle yükümlü tutulmalarını ve kendi görev alanlarında özerk davranmalarını, işlerin en kısa yoldan, en verimli ve en etkili biçimde sonuçlandırılması-

22 Geniş bilgi için bkz., Kavrakoğlu, a.g.e., s. 97-103.

rılması sağlayacak iş tasarımının ve buna uygun görev, yetki ve sorumluluk dağılımının gerçekleştirilmesini hedefleyen, birimlerin birbirleriyle karşılıklı ilişki ve işbirliği içinde olmalarını öngören, inisiyatif kullanımına ve ekip çalışmasına dayalı, hiyerarşinin olabildiğince azaltılarak yetkinin tabanda oluşmasını esas alan yassı örgütlenme anlayışına göre yeniden oluşturulması,

-Hizmetlerde verimliliği arttırmak, merkezi birimlerin birbirleriyle ve taşra kuruluşlarıyla olan ilişkilerinde hız ve etkinliği sağlamak üzere, gerekli bilgisayar ve iletişim sistemlerinin kurulması

-Personelin kuruluşlar ve birimler arasındaki dağılımının, hizmet gerekleri ve işlevsel etkinlik açısından dengeli bir biçimde yapılmasını sağlamada görev tanımları ve norm kadro düzenlemelerine önem verilmesi,

-Atamalarda ve üst görevlere yükseltimede halen geçerli olan ve geniş ölçüde sicil ve kıdemle birlikte sübjektif esaslara dayalı olan değerlendirme sisteminden vazgeçilerek, görevdeki başarı ve etkinliğin objektif ve somut olarak ölçülebildiği ehliyet ve liyakat kriterlerine dayalı değerlendirilme sisteminin esas alınması,

-Personel rejiminde, caydırıcılığı esas alan cezalandırma anlayışı yerine, personelin motivasyonunu arttırmayı amaçlayan ödüllendirme yaklaşımı esas alınarak, çalışanların hizmet kalitesinin iyileştirilmesi sürecine geniş ölçüde katılmalarını sağlayacak çeşitli özendirme sistemlerinin kurulması,

-Merkeziyetçi anlayışa göre biçimlendirilmiş, genel standartlı, sürekli koruma kalkanına sahip, sabit ücret esaslı memuriyet statüsüne son verilerek; göreve alınmada, yükseltimede ve işten çıkarılmada uzmanlık niteliğine ve görevdeki yararlılığa dayalı olarak yerel istihdam ilkelerinin esas alındığı, ancak ücretlendirmenin verimli ve nitelikli personele daha fazla maaş verilmesini sağlayacak biçimde düzenlendiği bir memuriyet rejimine geçilmesi,

-Şekilci ve statükocu denetim anlayışına son verilerek, personelin değerlendirilmesinde ve kamu hizmetlerinde performans ölçümüyle birlikte yerindelik ve verimliliğe yönelik denetim anlayışının hayata geçirilmesi.

3. TKY Kültürünün Yaygınlaştırılması ve TKY'nin Pratiğe Dönüştürülmesi Alanında Getirilebilecek Düzenlemeler

-Türk Kamu Yönetimine genelde hakim olan ve TKY'ni yalnızca kamu kuruluşlarında kırtasiyeciliğin azaltılması, yetki devrinin yapılması ve hizmetlerin daha hızlı yerine getirilmesine yönelik kısmi reformların gerçekleştirilmesinden ibaret sayan düşüncenin terk edilerek, herşeyden önce klasik yönetim değerlerinin kökten değişmesini, yönetim sisteminin tümüyle ele alınarak yeniden düzenlenmesini gerektiren topyekün ve sürekli bir iyiye gitme hareketi olduğu gerçeğinin, öncelikli

devlet düzeninin başlıca aktörleri olan siyasi irade ve hükümetler düzeyinde kararlı bir biçimde benimsenmesi,

-TKY'nin özü olan müşteri odaklılık ilkesinin kamu kesiminde gereği gibi pratiğe dönüştürülebilmesi açısından, vatandaşın müşteri olarak uygun bir tanımının yapılması ve kamu hizmetinde müşteri-tedarikçi ilişkisinin somut bir biçimde algılanması,

-Kamu hizmetinin müşterisi olan vatandaşların tüketici olarak ne istediklerinin tam ve doğru olarak tespit edilmesi, hizmetin tasarımı, üretimi ve vatandaşlara sunulmasında belli standartların ve hiyerarşi önceliklerinin değil, bütünüyle vatandaşın beklentilerinin esas alınması,

-Vatandaşın istek ve beklentilerine göre tasarlanan kamu hizmetinin TKY anlayışı çerçevesinde; aynı zamanda iç müşteri hüviyetini taşıyan çalışanların da memnuniyetini sağlayacak, aidiyet ve başarı duygusunu paylaşmalarına zemin hazırlayacak biçimde, işbirliğine ve ekip çalışmasına dayalı olarak üretilmesi.

KAYNAKÇA

AKGÜL, Aziz, **Toplam Kalite Yönetimi Sistemi**, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Yayını, Ankara, 1998.

BALCI, Asım, "Kamu Sektörü ve Toplam Kalite Yönetimi," **Kamu Yönetiminde Kalite Birinci Ulusal Kongresi Bildirileri**, 1.Cilt, TODAİE yayını, Ankara 1999.

BAYRAK, Sabahat, "Kalite Arayışında Yeni Bir Yaklaşım Olarak Toplam Kalite Yönetimi," **Verimlilik Dergisi**, 1997/4.

BİLGİN, Ufuk Kamil, "Kamu Yönetiminde Kaliteli Hizmet Anlayışı," **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yayın, 1996.

CROSBY. P.B., **Quality Without Tears**, McGraw-Hill, 1994.

DEMİNG W. Edvwards, **Krizden Çıkış**, (çev.) Cem Akkaş, Arçelik A. Ş. Yayını, İstanbul, 1996.

.....**Quality, Productivity and Competitive Position**, MİT Center for Advanced Engineering

Study, 1982.

DOBYNS, Lloyd and Clare, Crawford, **Thinking About Quality**, Random House Inc. Newyork 1994.

ERTEKİN, Yücel, "Yönetim Kuramında Düşünce Akımları," **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 18, Sayı 4, Aralık 1985, s.83-91.

FEIGENBAUM A.V., **Total Quality Control**, McGraw-Hill Int. Editions, Newyork. 1991.

FİŞEK, Kurthan, **Yönetim**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara. 1979.

GÖZLÜ, Sıtkı, "Kamu Hizmeti Veren Kuruluşlarda Toplam Kalite Yönetimi," **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yayını, Ankara, 1996.

HEPER, Metin, **Modernleşme ve Bürokrasi: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş**, Türk

- Sosyal Bilimler Demeği Yayınları, Ankara, 1973.
- HYDE, A.C., “**Changing Concepts, Goals and Methods: Introduction,**” **The Public Manager: The New Bureaucrat**, Güz 1995.
- IMAİ Masaaki, **Kaizen: Japouya'nın Rekabetteki Başarisının Anahtarı**, BRİSA A.Ş., 1994.
- JOHNSTON, Van R., “**Caveat Emptor: Customers vs. Citizens,**” **The Public Manager: Te New Bureaucrat**, Güz 1995, s. 11-12.
- JURAN, J.M., Juran, **On Leadership For Quality**, Collier Macmillan, Inc., Canada-1989.
- JURAN, J.M., **Quality Control Handbook**, Fourth Edition, McGraw-Hill Int., Newyork, 1998.
- KAVRAKOĞLU, İbrahim, **Toplam Kalite Yönetimi**, KalDer Yayınları, Rekabetçi yönetim Dizisi, No: 3 İstanbul. 1996.
-, **Kalite, Kalite Güvencesi ve ISO-9000**, KalDer Yavınları, Rekabetçi Yönetim Dizisi, No 5, 1996.
-, **Değişim ve Yaratıcılık**, KalDer Yayınları, Rekabetçi Yönetim Dizisi. No: 4. İstanbul, 1997.
- KAYTAZ M. ve Z. AKTAŞ, "Bir Kamu Kuruluşunda TKY Uygulaması", **4.Ulusal Kalite Kongresi: TKY ve Eğitimde Kalite**, TÜSİAD ve Kal-Der Yayınları, C.II. İstanbul 1995.
- LUKES, Steven, “**İktidar ve Otorite,**” (çev.) Sabri Tekay, (der.)Tom Bottomore, Robert Nisbet, **Sosyolojik Çözümlemenin Tarihi İçinde**, Verso Yayınları, Ankara, 1990, s.644-666.
- MORGAN, Colin ve Stephen MURGATROYD, **Total Quality Management in the Public Sector: An International Perspective**, Open University Press, Buckingham, 1994.
- ONAR, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.I, İstanbul, 1996.
- OSBORNE, David, Gaebler Ted, **Reinventing Government**, (özet) 1992.
- Önder, Murat, “Toplam Kalite Yönetimi: Kamu Sektöründe Uygulanması ve Karşılaşılan Sorunlar,” **Türk İdare Dergisi**, Eylül 1997, Sayı 416.
- ÖZVEREN, Mina, **Toplam Kalite Yönetimi Temel Kavramlar ve Uygulamalar**, Alfa Yayınları, İstanbul 1997.
- PEKER, Ömer, “Toplam Kalite Yönetimi ve Sürekli İyileştirme,” **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yayını, Ankara, 1996.
- PEŞKİRCİ, Nurettin, **Kalite Yönetiminde ISO-9000 Uygulamaları**, MPM Yayını, Ankara, 1997.
- Peter F. Drucker, **Gelecek İçin Yönetim 1990'lar ve Sonrası**, (çev.) Fikret Üçcan, Türkiye İş Bankası Yayını, İstanbul, 1994.
- SARICA, Murat, **100 Soruda Siyasal Düşünceler Tarihi**, Gerçek Yayınevi, Ankara, 1982.
- TODAİE, **Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), Genel Rapor**, TODAİE Yayınları, Ankara 1991.
- TÜRKMEN, İsmail, “Toplam Kalite Yönetimine Geçiş ve Uygulamada Başarıyı Engelleyen Faktörler,” **Verimlilik Dergisi**, Toplam Kalite Özel Sayısı, 1995.

ÇEVRE KORUMA VE KULLANMA DENGESİNİN SAĞLANMASINDA YÖNETİM ETKİSİ

Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN*

Ülkemizde gerek yerel gerekse merkezi düzeyde demokratikleşmenin sağlanması konusunda “halkın katılımı” ve “doğrudan denetleme yollarının” artırılması gibi önemli iki konu yıllardan beri konuşulsa da fikri tanıda bile somut bir gelişme sağlanamadığından, akademik-politik gündemin vazgeçilmez ve değişmez İkilisi haline gelmiştir.

Çevre korumada öncelikli konular, koruma ve önlemedir. Bu nedenle de yerellik öne çıkmaktadır. Buna karşılık kamu yönetimindeki yapısal eksiklikler, özellikle de "merkeziyetçilik" ve "gizlilik" çevre koruma ve kullanma dengesinin sağlanmasında önemli engeller olarak önemini korumaktadır. Bu konu aşağıda incelenmektedir.

YÖNETİMDE MERKEZİYETÇİLİK

Kamu yönetimindeki yapılanmanın gerekliliği, özellikle 1980 yılından bu yana gerek akademik gerekse politik arenada sık sık gündeme getirilmiştir. Bu tartışmaların arkasındaki itici güç, uluslararası antlaşmalara dayansa da yerelliğin güçlendirilmesi gerekliliği en azından teoride kabul görmüştür. Ancak, uygulamada siyasetin etkilediği, bürokratik yapının neredeyse ayırıcı özelliği haline gelmiş "atalet" ile halkın katılımının karar sürecinde etkili olacağı modellere destek verilememektedir. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesinden de gelirlerinin artırılması anlaşılmaktadır.

Merkez-yerel bütünlüğü yerine, "geriliminin" yaşandığı, merkezi yönetim ağırlıklı hizmet modeli, “halkın katılımına” uygulamada işlevsellik sağlayamamaktadır. Nitekim uygulamada, “gönüllülük” ile “devlet” unsurları “birleştirilmiş” ve çevre dahil çeşitli konularda devlet merkezli vakıf vb. örgütlenmeler geliştirilmiştir-

* Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü.

tir.¹ Bu eğilimin önemli nedeni, yerelden yönetime katılım ve güçlenme istekliliği yükseldikçe, merkezden kontrol eğiliminin giderek artmasıdır.

Bu nedenle de, merkezi yönetim eliyle yürütülen katılım modeline dayandırılan toplantıların yazılı hale getirilmiş resmi metinlerinde, kamu, özel ve sivil işbirliğinde, ortaklaşa alınan kararlara, genelde yer verilmediği de dikkati çeken ciddi eleştirilerdir. Bu değişim ise, halkın sorunlara, yönetsel otoritenin bakış açısından ve O'nun "izin verdiği ölçüde" yaklaşabildiği görüşünün destek görmesine yol açmaktadır. Oysa bilindiği gibi, politik yozlaşma ve rant kollama için uygun bir model aransa, güçlü merkez yetçi yapıdan daha iyisi bulunamamaktadır.

Ülkemizde genelde, örgütlenme düzeyi düşüktür. Bireylerin toplumsal örgütler içinde yer alarak, dayanışma ile karar üreten duruma geçememesi, bu hakkı kullanamaması sonucunu yaratmaktadır. Toplumsal hareketsizliğin bir diğer nedeni ise, yönetimde gizliliklerdir.

YÖNETİMDE GİZLİLİK

Gizlilik, günümüzde giderek artan oranda eleştirilmektedir. İdare, neden gizliliğe ihtiyaç duymaktadır? Gizliliğin sebeplerini, "siyasi rejimin özelliği", "devlet güvenliği", "otoritenin korunması", "yönetimin etkinliği ve tarafsızlığı", "kötü yönetim", "denetim riskinden korunma" ve "özel hayatın korunması" gibi başlıklar altında toplamak mümkündür. Bu sebeplerin birkaçı bazen birleşmektedir.

İlk olarak, ani gelen ve etkisi uzun süren çevresel etkilere sık sık karşılaşıldığı gibi, "panik yaratmama", "devlete olan güvenin sarsılmaması" gibi istekler ile "kötü yönetim" birleşmektedir. Çevre sorunlarına ilişkin konularda da yönetim hazır olmadığı için gizlemeyi tercih etmektedir.

Kamu yönetimindeki gizliliği esas alan hukuki düzenlemeler, başlıca Türk Ceza Kanunu (1926 tarihli ve 765 sayılı Kanun), Devlet Memurları Kanunu (1965 tarihli ve 657 sayılı Kanun), Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu (1929 tarihli ve 1412 sayılı Kanun), Devlet İstatistik Enstitüsü Yetki, Görev ve Kuruluş Kanunu (1962 tarihli ve 53 sayılı Kanun), Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu (1990 tarihli ve 3628 sayılı Kanun) ile Güvenlik Soruşturması Yönetmeliği (1990 tarihli ve 20491 tarihli Resmi Gazete) ile temellendirilebilir. Bu düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde, Türk Kamu Yönetiminde gizlilik genel bir kural, açıklık ise istisna haline gelmiştir. Gizliliğe ilişkin düzenlemeler çevre mevzuatında da yer almaktadır.

1 Bu konuda bkz. Zerrin Toprak(1994); "Kamusal Hizmetlerde Verimliliğin Sağlanmasında Alternatif Kurum Olarak Vakıflar", Türk İdare Dergisi, Yıl 66, Sayı 403, Sayfa 25-78.

Çevre Kanunu'nun çevre korunmasına ve çevre kirliliğinin önlenmesine ilişkin ilkeler başlığı altında, "çevrenin korunması ve çevre kirliliğinin önlenmesinin gerçek ve tüzel kişilerle vatandaşların görevi olduğu, bu konuda alınacak tedbirlere ve belirtilen esaslara uymakla yükümlü buldukları hükmü" yer almaktadır (2872, md.3/a). Yine katılım boyutuna ilişkin olarak Çevre Kanunu'na göre, çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan gerçek ve tüzel kişilerin idari makamlara başvurarak bu faaliyetin durdurulmasını isteme hakkı (2872, md.30) tanınmıştır.

Vatandaş çevre korumada tüzel kişiler gibi sorumlu tutan ve kendisinden "bilgi alınan" konumda değerlendiren bir başka düzenleme de atık ve artıkların özellik ve miktarlarına ilişkin bilgilerin, düzenli ve sürekli olarak belirlenerek Çevre Bakanlığına yönlendirilmesidir (2872, md.12.Değişik 3416). Vatandaşın bilgi alma hakkının engellenmesine ilişkin açık bir hüküm ise, Hava Kirliliği Kontrol Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir. Buna göre; emisyon raporundaki bilgilerde tesisin endüstriyel ve iş sınırları varsa tesis sahibinin veya işleticinin talebi üzerine emisyon raporundaki bu bilgiler umuma ifşa edilmeyebilir (Hava Kirliliği Kontrol Yönetmeliği md. 36/4). Başka bir ifadeyle, emisyon raporundaki bilgiler tesis veya işletme sahibinin talebi üzerine endüstriyel ve iş sınırları kapsamına alındığında, halka bilgi verilmemesine ilişkin düzenleme yine gizlilik kapsamında değerlendirilebilir. Böylece kamu yönetimi, kamu işletmeleri açısından kendisi öncü olmadığı gibi gizliliği firmalara da yaygınlaştırarak, "halkı bilgilendirme" gibi bir konuyu gündemine almamaktadır.

Buna karşılık, çevre politikası araçları içinde, bilgilendirme ve katılımın önceliği bulunmaktadır. Havaya, suya, bir yerlere bırakılan tehlikeli atık ve artıklar, zararı yaratanlar tarafından bilinmekle birlikte sonuçları veya yerel/küresel etkileri önemsenmeyebilir. Bu tür zararlı etkiler, başlangıçta dikkati çekmeyebilir. Bilgilerin saklanması, kurumların yeterli ve gerekli tedbirleri almasını geciktirebilir, kamuoyu tepkisiz kalabilir. Bu nedenle önemli ve acil bilgilerin açıklanmasından kaçınılması aslında çevre politikasının temel sorunları arasında yer almaktadır.

Çevre korumada gönüllü topluluklar ve çeşitli özerk kuruluşlar büyük öneme sahiptir. Ekonomik ve meslekî çıkar grubu olmayan sivil toplum örgütleri çevre koruma yaklaşımlarında öne çıkarılmaktadır. Buna karşılık, iş ve meslek gruplarının hükümet politikasında doğrudan ekonomik çıkarları bulunması nedeniyle, duruma göre "çevre korumada" rol alabilecekleri bilinmektedir(!).

İdareyi etkileme biçiminde en önemli araç şüphesiz çıkar gruplarıdır. Sendikalar, çevre ve meslek kuruluşları kamuoyunda oldukça etkili olabilmektedirler. Amacı üyelerinin çalışma koşullarını ve ekonomik şartlarını geliştirmek olan sendikaların ayrıca insan hakları ve sosyal refah yasalarını da geliştirme eğilimleri bulun-

maktadır. Bununla beraber, iş kaybına yol açabilecek ve miktarsal olarak daha çok işçi sınıfını etkileyecek bir çevre koruma uygulaması, ülkenin gerek genel, gerekse bu kesimin ekonomik durumunda iyileşme yaratma hedefleri ile her zaman çelişebilmektedir.

Sadece gelişmekte olan ülkelerde değil, gelişmiş ve sendikalaşma oranı yüksek ülkelerde yapılan çalışmalara göre kamu inşaat projelerini iş yarattıkları için destekleyen sendikalar, atık yasalarına şiddetle muhalefet edebilmektedirler. Nitekim geri dönüşümü olmayan atıkların sanayide kullanılmasının yasaklanması, bu sanayi kolunda iş yapılmaması anlamındadır. Yine büyük imalat sanayiinde pahalı arıtma tesisi kurmaktansa, tesisi kapatma tehdidi ortaya atıldığında sendikalar, çevrecilerden çok sanayicileri desteklemiştir. Bununla beraber, ekonomik bakımdan güçlü ve baskı gruplarının etkisinin görece olarak daha yüksek bulunduğu gelişmiş ülkelerde devlet tavrını çevrecilerden yana da koyabilmektedir.

Özetle, mesleki faaliyetler için örgütlenmiş baro, mühendisler, mimarlar, tabipler, ziraat ve sanayi odası gibi kuruluşların amacı üyelerine hizmet vermektir. Bu gruplar, üyelerinin ekonomik refahının geliştirilmesine yönelik işlere de katıldıklarından eylem gerektiren konuya göre tercihlerini ortaya koyabilmektedirler. Bu bakımdan duruma göre çevre koruyucu olabilmektedirler. Bu profesyonel baskı grupları gizliliği teşvik edebilirler, iletişim kanallarını da ellerinde tutabilir ve kamu politikalarını istedikleri yönde biçimlendirebilirler.

Geleceğin küresel rekabeti ile firmaların mükemmellikte odaklaşmaya yönelmesi tüketiciyi de etkileyerek tercihlerinde en iyi ve en temizini aramaya alıştırmaktadır. Bu gelişme ile çevrede gizlilik konusu bir yönüyle “işletmeler” eliyle aşılacak gibi görünmektedir.

Gizliliğe, hem kamusal hem de bireysel güvenlik açısından bir ihtiyaç duyulduğu kabul edilse bile, günümüz gizlilik anlayışının bu sınırlarını aşarak yönetimin tüm faaliyetlerine egemen olması haklı olarak eleştirilmektedir. Özellikle çok geniş boyutlara sahip çevre konularında kamuya karşı uygulanan gizlilik çok ciddi kamusal/bireysel mağduriyetleri devlet eliyle yaratmaktadır. Bu sonucun “bumerang” etkisi ise gizliliğin haklılığına neden gösterilen, “devlete olan güveni” ortadan kaldırmasıdır.² Bu sonuç ise aslında, bir yönetimin sürdürülebilirliği/geleceği açısından hiçbir zaman karşılaşmak istemediği bir durumdur.

Bütün bu faaliyetler ülkemizdeki “çevre ahlâkı” açısından bulunulan yeri göstermekte ve “çevre etiği” açısından da sorgulanabilir özellik taşımaktadır.

2 Zerrin Toprak Karaman (1994); “Kamu Politikalarının Yarattığı Politik Yabancılaşma”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 27, Sayı 3.

ÇEVRE ETİĞİNDEN YÖNETİM/SİYASET ETİĞİNE GEÇİŞ

İnsan toplumunun kendi içinde ya da insanların kendi aralarındaki ilişkilerde “insan her şeyin ölçüsüdür” (Protagoras-eskiçağ) düşüncesinin, söz konusu olduğunu görmekteyiz. Burada kendileri ölçü durumundaki kişi ya da kişiler, belli bir durumda ilgi odağı olan, merkeze konan insan ya da insanlardır. Dolayısıyla bu bağlamda bir ben-merkezcilikten söz edilebilir. Geleneksel sosyolojik paradigma, değişen ekolojik koşullar karşısında kendini yenilemek zorunda kalmıştır. İnsan merkezli ideoloji, çevre sorunlarını taşıyamamaktadır.

Ahlâk, insan topluluklarında bireylerin törelere uygun davranışlarını düzenleyen kuralların, yasaların toplamıdır. Yürürlükteki ahlâk genellikle törelere dayanır, töreler de yerel ve bölgesel olup geleneklere dayanır. Oysa etik evrenseldir, ahlâk üzerine düşünme, ahlâk üzerine felsefe yapmadır. Felsefenin aradığı ise evrensel olanı yakalamadır. Bu arayışlarda iyi ve kötü kavramları önemini yitirmiş olup aranan ilke önemlidir. Etik, ahlâksal bir tavır almaz.

Bugün, eko-sistemi, insana hizmet amacının bir aracı olarak değil, ancak kendi başına bir değer olarak gören “derin ekoloji” olarak adlandırılan düşünüş, insan değerlerinin başka varlıklar için de söz konusu olup olamayacağı fikrine dayanmaktadır. Bilindiği gibi, Kant’ın (1788) hak tanımı özetle, “bireyin diğer bireylerle bağdaşabilir özgürlüğü” temeline dayanırken, Aldo Leopold’un (1946), çevre etiği ile ilgili hak kavramına bakışma göre; biyolojik toplumun bütünü ve devamlılığını koruma isteği, “hakkı” doğurur, eğer bu istek bundan başka bir şeye yönelirse o istek artık hak olmaktan çıkar.³ Klasik hümanistik ahlâk, eko-sistemi bilinmeyen bir alem olarak ele almaktadır. Biyolojik hakları elde etmek zordur ve biyolojiye, ahlâki haklar zorla kabul ettirilmiştir. Öte yandan ekonomik gelişme, eko-sisteme dayanmaktadır. Bu bağlamda temiz hava, temiz su, orman politikası, yenilenebilir ve yenilenemez nitelikli tüm kaynakların korunmasıyla ilgili bütün mevzuat düzenlemeleri eko-sistem düzeyinde bütüncül bir uygulama ile bağlantılıdır. Bir bakıma 1776 yılına gelinceye kadar ahlâk felsefesi içinde incelenen İktisat, geleceğini yine geçmişinde mi aramaktadır?.

Pragmatik olarak tamamen bizden kaynaklanan nedenler tartışılırken ne yapacağımıza karar verebiliriz. Hümanizm, eko-sisteme saygı için gerekli araçlardan biridir. Bu araçlara sahip olduğumuzda, eko-sistemi korumak için gerekli tedbirleri almayı düşünebiliriz. Öteki canlı varlıkları etik dizgimizin sınırları dışında tutmak, ne felsefi, ne toplumsal olarak kabul edilebilir olmaktan uzaklaşmaya başlamıştır, insan merkezli ideoloji çerçevesinde doğa yönüyle etik bir boşluk bulunmaktadır. Bu boşluk insanların tanı gecikmesini aşarak getirecekleri (zaten var olan) haklar ile

3 Zerrin Toprak (1998); Çevre Yönetimi ve Politikası, İzmir, s.3-6 ve 38-40.

giderilecektir. Çevre etiği karmaşık bir iş değil, aksine ahlâki gelişmeye bir davetiyedir. Bu bakımdan toplumların ahlaki bakış açılarında, Kant'ın insan merkezli hak kavramından, Leopold'un varlık merkezli hak kavramına doğru bir yönelme görülmektedir. Aslında çevreye saygı insana saygıyı da kapsar ve bir bakıma saygının başlangıcıdır. Başka bir ifadeyle insana saygı çevreye saygının bir açılımıdır. Kamu politikalarının ortaya çıkardığı çevre sorunlarının geliştirdiği politik yabancılaşma, çevre ve siyaset arasındaki sıkı ve öncelikli ilişkiyi çok iyi açıklamaktadır.

ÇEVREYE SAYGI GÜVENLİK TEMELİNE DAYALIDIR

Son on yılda, uluslararası güvenlik ve ülke güvenliği kavramları yeniden değerlendirilmeye alınmıştır. Mülteci hareketleri veya diğer zorunlu göç çeşitleri, insanların güvenliklerinin sağlanıp sağlanmadığı konusunda uygun bir ölçüt olarak kabul edilmektedir. Devletlerin kendi sınırları içindeki silahlı çatışmaların tırmanmasıyla birlikte, uluslararası toplum, yerel çatışmalar ve toplumsal şiddet, yoksulluk ve işsizlik, örgütlü suç ve terörizm, göç hareketleri ve toplu zorunlu göç gibi konular da dahil diğer istikrarsızlık kaynakları ile daha fazla ilgilenilmeye başlanmıştır.

Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi, güvenlik sorununa getirilen bu yeni ve daha bütünsel yaklaşımı örnek oluşturacak biçimde, Ocak 1992'de yayımladığı bir bildirme ile, "ekonomik, toplumsal, insani ve ekolojik alanlardaki istikrarsızlığın, askeri kaynaklı olmayan bir şekilde, barış ve güvenliği tehdit etmeye başladığını" resmen kabul etmiştir. Daha önce global güvenlik tartışmalarında oldukça sınırlı bir yere sahip olan insani konular ve ahlaki sorunlar, şimdi merkezi bir konuma gelmiş⁴ görülmektedir.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın (BMKP) İnsani Kalkınma Raporu 1994 baskısında insan güvenliğinin iki temel boyutu öne çıkarılmıştır. İlki; açlık, hastalık ve baskı gibi kronik tehditlerden korunma; diğeri ise, günlük yaşamın akışına müdahale edecek ani ve zararlı tehditlerden korunmadır. Raporda; insan güvenliğinin ortadan kalkışı yavaş, sessiz olabileceği gibi, ani, sarsıcı, olağanüstü bir durumla da gerçekleşebilir görüşü ortaya atılmaktadır. Buna göre sorunlar; politik seçimler ya da doğal nedenler veya her ikisinin de sonucunda gerçekleşebilir. Görülen o ki, hayatın sürdürülebilirliği giderek zorlaşmaktadır.

ÇEVRESEL HAKLAR; Aarhus Sözleşmesi

23-25 Haziran 1998'de 52 ülke, Danimarka'nın Aarhus kentinde dördüncü, "Avrupa İçin Çevre", Bakanlar Konferansında buluşmuştur. Sözleşme; "bilgiye

4 Dünya Mültecilerinin Durumu, 1997-1998, Ed.Jeff Crisp vd.Oxford University Press, Türkçe Baskı, BM.Mülteciler Yüksek Komserliği Türkiye Temsilciliği, Ankara, 1997, s. 10-12.

erişme", "halkın kararlara katılımı" ve "dava yoluna başvuru" konularını düzenlemektedir.

27.10.2000 tarihi itibariyle; Almanya, Arnavutluk, Ermenistan, Avusturya, Belçika, Beyaz Rusya, Bulgaristan, Hırvatistan, Kıbrıs, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Gürcistan, Yunanistan, İzlanda, İrlanda, İtalya, Kazakistan, Letonya, Liechtenstein, Litvanya, Lüksembourg, Macaristan, Monako, Malta, Hollanda, Norveç, Polonya, Portekiz, Moldova Cumhuriyeti, Romanya, Slovenya, İspanya, İsveç, İsviçre, Ukrayna, Birleşik Krallık, Kuzey İrlanda ve Avrupa Topluluğu⁵ olmak üzere 40 imza sağlamıştır. Azerbaycan, Makedonya ve Türkmenistan da imza süreci içindedir.⁶

Sözleşmenin amacını düzenleyen birinci maddesi; bugün ve gelecek kuşakların her bireyinin sağlık ve refahını temin için elverişli bir çevrede yaşaması için, bu Sözleşmeyi taraf olarak imzalayan devletlerin çevreye ilişkin bilgilere erişme, çevreye ilişkin kararlara toplumun katılımını sağlama ve yargı yoluna başvurma haklarını⁷ garanti edeceği hükmünü getirmiştir.

Sözleşmenin en önemli özelliği olarak, imzaya açılır açılmaz ilk defa devletlerin, "çevre hakları"nın uygulanmasına ilişkin kabulde hızla birliktelik sağlamaları gösterilmektedir. Türkiye Cumhuriyeti, bu Sözleşmeyi henüz imzalamamıştır ve bu konuda Millet Meclisi'nde de çalışmalar yürütülmektedir. Bu Sözleşme ile İdareden beklenen nedir?

• Halkın bilgiye ulaşabilmesi,

5 Avrupa Topluluğunun genişlediği, Ancak Maastricht Antlaşması ile tesis edilen Avrupa Birliği yerine kullanılmayacağı resmi açıklamalarında belirtilmektedir. Buna göre, Avrupa Birliği Maastricht Antlaşması ile yaratılmıştır ve coğrafi ve politik temele, Avrupa Topluluğu ise Roma Antlaşması altında çevresel sorumluluk ve gelişme politikasının getirdiği yasal temele dayandırılmıştır. Getirilen bu ayırım; üye ülkelerce, politik olarak bünyesi içinde almak istemedikleri ülke/ülkeler için geliştirilmiş gibi görülmektedir. Ancak, çevre koruma isteğinin/çevre hakkının gelecek yıllarda, politik tercih durumuna geleceğini ve diğer insan haklarının önüne geçerek iyi bir müdahale gerekçesi haline geleceğini söylemek kehanet sayılmaz. Genel olarak değerlendirildiğinde üç ayrı Avrupa görmek mümkündür. Brüksel ve Strasbourg arasında gezinen Topluluğun ekonomik/çevre ve siyasi/bölgesel amblemli bir madalyon takan Avrupa, NATO'nun oluşturduğu savunma Avrupa'sı, üçüncüsü ise, insan haklarından ve hürriyetlerinden hava kirliliğine kadar, her türlü konu ile ilgilenen (savunma hariç) Avrupa'nın başkenti Strasbourg'ta bulunan Avrupa Konseyi'nin temsil ettiği eleştirel Avrupa.

6 Bkz. <http://www.unece.org/env/pp/ctreaty.htm>

7 Bu konuda Türkçe çalışma için bkz. Özden Sav(1999);"Uluslararası Hukukta Çevreyle İlgili Konularda Halkın Bilgiye Erişimi ve Karar Almaya Katılımı", Çevre Kanununun Uygulanması, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Ankara, s. 147-163 ve Musa Eken(1995-1996); "Bilgi Edinme Hakkı", İnsan Hakları Yıllığı, Cilt 17-18.

- Sözleşme ile çevreye ilişkin bilgi edinimindeki sorumlulukların belirlenmesi, halkın ulaşacağı bilgilerin listelenmesi,
- Her kademedeki yasal karar alıcıların, Sözleşmenin getirdiği sorumluluklara cevap verecek uygulanabilir ölçümleri belirleyerek kolaylaştırması,
- Avrupalılık (Pan-European)⁸ anlayışının bütünlüğünde (ekonomik&siyasi) Sözleşmenin düzenlediği konularda karşılıklı olarak bilgi ve tecrübelerin aktarılmasının sağlanmasıdır.

Avrupa Bölgesinde Sözleşmeyi imzalamamış devletler katılım için teşvik edilecektir. Avrupa bölgesi dışındaki devletlerin de bu Sözleşmeden haberdar edilerek katılıma cesaretlendirilmesi hedeflenmiştir.

Çevreye ilişkin her türlü tasarrufta katılım, bilgilendirme ve yargı yolunun halka açılmasına giden bu Sözleşmenin gerisindeki uluslararası anlaşmaları ve dayandığı temel ilkeler aşağıda kısaca özetlenmiştir.

Birleşmiş Milletler İnsan Çevresi Konferansı-Stockholm (1972, 97 sayılı Tavsiye Kararı.), Çevresel Etki Değerlendirmesi Sınır Ötesi Sözleşmesi-Espoo(1991), Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı -Paris (1990), Helsinki Belgesi(1992), Kazaların Sınır ötesi Etkileri Sözleşmesi(1992) ve diğer bölgesel sözleşmeler çevre korumaya bütünlük içinde bakılmasında etkili olmuştur.

Avrupa Kentsel Şartı (17-19 Mart 1992) içinde yer alan haklar da Aarhus Sözleşmesi ile yakından ilişkilidir. Kentsel hakların kullanımında çevreye ilişkin bilgilendirme çok önemlidir. Bu nedenle kentsel hakların kullanım garantisinin sağlanmasında Aarhus Sözleşmesi tamamlayıcı bir role sahip görünmektedir.

1992 Haziranında Rio'da bir araya gelen ülkeler, "Dünya Çevre ve Kalkınma Konferansı" çerçevesinde çevre ve kalkınma konularında uzlaşma sağladıkları prensipler ile gelecek yüzyılda gelişmeleri yönlendirecek faktörün çevre olacağını kamuoyuna ilan etmiştir. Rio Deklarasyonu(1992); 10'uncu ilkesi "bilgi edinme ve katılım", 20'nci ilkesi "kadınların", 21 'inci ilkesi "gençliğin", 22'nci ilkesi "yerel halkın" katılımı konularını düzenlemiştir, Benzer hususlar, 1996 İstanbul Habitat II "İnsan Yerleşimleri Konferansında" da tekrarlanmıştır.

Aarhus öncesinde; Dobris (1991), Lucerne (1993) ve Sofya (1995) kentlerinde gerçekleştirilen Avrupa İçin Çevre Bakanlar Konferansı toplantılarında, Avrupa Topluluğu bölgesindeki çevresel korumada işbirliğinin geliştirilmesini sağlamaya

8 Avrupalılık (Pan-European) kavramının ne anlama geldiği öncelikle tartışmalara açıktır. Bu konu aslında Avrupa Birliğinin, Avrupa Topluluğunun devamı değil, bir yönü olduğu noktasında önemlidir. Bkz. Dip not.5

yönelik, alınan kararlar önemli destek sağlamıştır. Bu toplantılarda sivil toplum örgütlerinin, iş dünyası ve ticaret kuruluşlarının aktif katılımı kabul edilmiştir.

Türkiye, uluslararası çevre toplantılarının çoğuna katılmış ve alınan kararları taraf devlet olarak imzalamıştır. Halkın bilgilendirilmesi konusunda eksikliklerin giderilerek, Türkiye'nin hızla Aarhus Sözleşmesi'ni imzalaması, "Çevre Hakkı'nın kullanımında ileri bir adım olacaktır. Aslında bilgiye ulaşma hakkı konusuyla doğrudan ilişkili olarak, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı'nın Aralık 1999 tarihinde İstanbul'da gerçekleştirdiği Toplantısında kabul edilen "Avrupa Güvenlik Şartı" Türkiye tarafından imzalanmıştır. Belirtilen Şart'ta, Aarhus Sözleşmesine gönderme yapılarak tarafların söz konusu sözleşmenin ilkelerini temel alıp, bilgi ve belge edinmeyi, karar alımına halkın katılımını ve yargıya başvuruyu sağlamaları gerektiğine işaret edildiğini burada hatırlamak yerinde olacaktır. Yine Ombudsman "kim olacak" konusundan çok daha önemli konumdaki, "Ombudsman Kurumunun" oluşturulabilmesi için mevzuat düzenlemelerinin gözden geçirilmesi ve yapılanmanın yönünün belirlenmesi⁹ sağlanabilmiş değildir.

6-8 Kasım 2000 tarihlerinde İzmir'de toplanan IV. Çevre Şurası Komisyonlarından "Çevre Hakkı ve Yargının Rolü" Komisyonu ile "Çevresel Veri Oluşturulması ve Bilgiye Erişim" Komisyonu'nda doğrudan, diğer komisyonlarda¹⁰ dolaylı olarak bilgiye erişim konusu önemsenerek işlenmiştir. Bu Komisyonlarda belirlenen ortak sorunlar:

- * Güvenilir çevresel veri oluşturmadaki güçlükler,
- * Veriye ulaşmadaki zorluklar,
- * Mevzuat yetersizlikleri,
- * Uzmanlaşmış personel eksikliği,
- * Kurumlararası çatışmalar,
- * Denetim yetersizliği,
- * Aktif katılımın olmaması şeklinde belirlenmiştir.

Gerçekten de sorunların çözümünde dayanışma, aktif katılım ve özellikle kurumlar arası işbirliği ve hedeflere ulaşmada bilimsel tanıda uzlaşma önem taşımaktadır.

9 Ombudsman için bkz. 21. Yüzyıla Girerken Belediye Zabıtası(2000); İzmir Yerel Gündem 21 Yayını, İzmir.

10 Çevre Şurası'nda belirlenen komisyonlar şunlardır; 1. Adaylık Sürecinde Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri 2. Çevre Teknolojileri 3. Doğal Hayatın Korunması ve Sürdürülebilir Yönetim 4. Sektörel Arazi Kullanımları 5. Çevre Hakkı ve Yargının Rolü 6. Çevre Eğitimi, Halkın Bilinçlendirilmesi ve Katılımı 7. Çevresel Veri Oluşturulması ve Bilgiye Erişim 8. Yerel Yönetimlerde Çevre Mevzuatının Uygulanmasında Karşılaşılan Sorunlar

Esasen mevzuatımızda halkın bilgilendirilmesi konusu tamamen ihmal edilmiş değildir. Halkın bilgilendirmesine yönelik olarak 1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanununun 10'uncu maddesinde yer alan ÇED gerekliliği ve yönetmeliği bağlamında halkın katılımı ve bilgilendirilmesi konusu garanti altına alınmıştır. Aşağıda bu maddeler belirtilmiştir:

- “Herkes sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir.” (1982 Anayasası md.56).
- Çevrenin korunması ve çevre kirliliğinin önlenmesi gerçek ve tüzel kişilerle vatandaşların görevidir; bu konuda alınacak tedbirlere ve belirtilen esaslara uymakla yükümlüdürler (2872 sayılı Çevre Kanunu md.3/a).
- Çevreyi kirleten ya da bozan bir faaliyetten zarar gören ya da haberdar olan gerçek ve tüzel kişilerin idari makamlara başvurarak bu faaliyetin durdurulmasını isteme hakkı bulunmaktadır (2872 sayılı Çevre Kanunu md.30).
- Kuruluş ve işletmeler, faaliyetlerinin denetlenmesi için kullandıkları yakıtın ve çıkardıkları atık ve artıkların özellik ve miktarlarına ilişkin bilgileri sürekli ve düzenli olarak belirlemek, bu hususu belgelemek ve bunları Çevre Bakanlığı'na bildirmekle yükümlüdürler (2872 sayılı Çevre Kanunu md.12, Değişik 3416).
- Daha önce de belirtildiği gibi, emisyon bilgilerinin kamu oyuna duyurulmasına ilişkin hükümleri düzenleyen Hava Kirliliği Kontrol Yönetmeliği, gizliliği teşvik etmektedir.

Bir bütün olarak değerlendirildiğinde, "çevresel bilgi"; disiplinler arası çalışmaların ortaklığında elde edilen bilginin, doğal çevreyi ilgilendiren konulardaki yatırım kararlarına yönelik idari kabullerde kullanılması anlamını içerirken, "bilgiye erişme" ise; geniş anlamda ekolojik dengenin gerçekleşmesinde aranan "kamu yararı" unsurunun sağlandığının gerek yönetim gerek yönetilenler yönüyle kontrolüdür.

SONUÇ

Çevre adına yönetimde görev alanlar ve politika yapanlar, çevresel bozulmanın temel nedenlerini ortadan kaldırmak için doğru hedefler geliştirmek zorundadır. Bu çalışmada, kamu yönetimindeki gizlilik ile kapalılığa, yönetsel bozulmayı hazırlayan ve çevre sorunlarına yol açan temel faktörler olarak yaklaşılmaktadır. Buna karşılık, çevre korumacı politikaların işlevselliğini sağlamada, “yönetimde açıklık” ve “yerelliğin güçlendirilmesi” çalışmalarına, çözümlenici roller verilebileceği düşünülmektedir.

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Muhammet KÖSECİK*

Ferihan YILDIRIM**

GİRİŞ

Avrupa Birliği (AB), üye ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasal yapıları üzerinde önemli etkiler yapmaktadır ve üye ülkelerin yerel yönetim sistemleri de, AB entegrasyonunun etkilerini giderek daha yoğun yaşayan alanlardan biridir. AB'ye tam üye olmaya hazırlanan ve bu doğrultuda Birliğin öne sürdüğü reformları gerçekleştirme çabası içinde olan Türkiye'nin yerel yönetim sistemi de, tam üyelik durumunda AB'nin politikalarının etki alanına girecektir.¹ AB'ye tam üyeliğin,

* Yrd.Doç.Dr., Pamukkale Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

** Pamukkale Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlisi.

1 1963 yılında imzalanan Ankara Anlaşması ile başlayan Türkiye'nin AB'ye tam üye olarak katılma süreci, 10-11 Aralık 1999 Helsinki Zirvesi ile son döneme girmiştir. Türkiye'nin 1987 yılında AB'ye tam üyelik için yaptığı başvurunun 1989 yılında reddedilmesinin ardından AB ile Türkiye arasında öngörülen gümrük birliği 1 Ocak 1996'dan itibaren tesis edilmiş, gerek Türkiye'nin gümrük birliği sürecindeki başarısı, gerekse AB'nin-1990'lara kadar AB üyeliği için adları bile geçmeyen- Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden çok sayıda ülkeyi entegrasyon sürecine alması, Türkiye'nin AB'ye tam üye olma çabalarını artırmıştır. 1997 Lüksemburg Zirvesi'nde Türkiye için diğer aday ülkelerden farklı özel siyasi koşullar öne sürülmesi üzerine ilişkilerde yaşanan soğukluğun ardından, 1998 Cardiff Zirvesi'nde Türkiye'nin üyelik konumunda ilerleme sağlanmış, 1999 Helsinki Zirvesi'nde de Türkiye diğer aday ülkelerle eşit şartlarda AB'ye aday ülke olarak kabul edilmiştir. AB, aday ülkelerin uyması gereken 1993 yılında kabul edilen Kopenhag kriterleri (demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını, azınlıklara saygıyı ve azınlıkların korunmasını teminat altına alan kurumların istikrarını sağlamak; işleyen bir Pazar ekonomisine sahip olunmasının yanı sıra, Avrupa Birliği içindeki rekabet baskısı ile piyasa güçleri karşısında durabilmek yeteneğine sahip olmak; siyasi, ekonomik ve parasal birlik de dahil olmak üzere tam üyelikten kaynaklanan yükümlülüklere uyum yeteneğinin olması) çerçevesinde Türkiye'nin, AB müktesebatının benimsenmesine ilişkin bir Ulusal Program hazırlaması öngörülmüştür. Zirvede, Türkiye ile katılım müzakerelerinin Türkiye'nin Kopenhag kriterlerini yerine getirmesinin ardından başlatılacağı ifade edilmiştir. Bu doğrultuda hazırlanan Ulusal Program, 19 Mart 2001'de Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiştir.

yönetmel, siyasal ve ekonomik açılardan sorunlar yumağı olan ve işlevlerini tam olarak yerine getiremeyen yerel yönetimlerimiz için ne gibi sonuçlar doğuracağı, son yıllarda üzerinde durulan bir konudur.² Bu çalışmada, AB'nin üye ülkelerin yerel yönetimleri üzerindeki etkileri betimsel (descriptive) olarak ortaya konduktan sonra, AB'ye tam üyeliğın Türk yerel yönetimleri üzerindeki olası etkileri değerdendirilecektir.

AB VE YEREL YÖNETİMLER

Belçika, Almanya, Fransa, İtalya, Lüksembourg ve Hollanda'nın 1951 yılında kurduğı Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğı ile başlattıkları ekonomik ve sosyal entegrasyon sürecinin bir sonucu olan AB, yarım asırlık bir gelişme döneminin ardından 15 üyeye (1973'de Danimarka, İngiltere ve İrlanda; 1981'de Yunanistan; 1986'da İspanya ve Portekiz; 1995'de Avusturya, Finlandiya ve İsveç) ulaşan ve Orta ve Doğı Avrupa'daki devletleri (2004-2005'den itibaren Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Malta, Polonya, Romanya, Kıbrıs Rum Kesimi, Letonya, Litvanya, Slovakya ve Slovenya) kapsayan yeni bir genişleme sürecinde bulunan, dünyadaki en önemli ekonomik, sosyal ve siyasal birliklerden biridir. Bu gün geldiğı noktada AB'nin temel amaçları, ekonomik ve sosyal bütünleşmeyi sağlamak, uluslar arası platformda 'Avrupa Birliğı kimliğini' çeşitli yöntemler yardımıyla (AB'nin Avrupa dışındaki ülkelere insani yardımları, ortak dış ve güvenlik politikası, uluslar arası krizlerde rol almak, uluslar arası örgütlerde ortak hareket etmek) oluşturmaya çalışmak, özgürlük, güvenlik ve adalet ilkelerinin hakim olduğı bir birlik oluşturmak, AB organları tarafından oluşturulan bir Avrupa hukuku sisteminin uygulanmasını sağlamak ve Avrupa vatandaşlığı ilkesini uygulamak olarak sayılabilir.³

- 2 Ayşegül Mengi, Avrupa Birliğinde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler, Ankara, İmaj Yayıncılık, 1993; Ruşen Keleş, Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler, Ankara, Türk Belediyecilik Derneğı ve Konrad Adenaur Vakfı, 1999; Kadir Koçdemir, "Avrupa Birliğı Hukuku ve Mahalli İdareler", Türk İdare Dergisi, Sayı. 426, Yıl. 72, Mart 2000, s.55-89; Enis Yeter, "Türk Devlet Yapısında Belediyelerin Hukuki Statüleri ve Avrupa Birliğı'nin Yerel Yönetimlere Etkisi Işığında Değerdendirmeler", Türk İdare Dergisi, Aralık 1997, s.29-43.
- 3 AB'nin kurucu antlaşmaları, 1957 yılında imzalanan Roma Antlaşması, 1986 yılında imzalanan Tek Avrupa Senedi, 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ve 1997 yılında imzalanan Amsterdam Antlaşmasıdır. Roma Antlaşmasına göre Birliğin amaçları, ekonomik faaliyetlerin uyum içinde gerçekleştirilmesi, sürekli ve dengeli büyümenin sağlanması, üye ülkeler arasındaki ilişkilerin ve yaşam standartlarının yükseltilmesi idi ve üretim faktörlerinin (mallar, hizmetler, çalışanlar ve sermaye) serbest dolaşımı ile bu amaçların gerçekleştirileceğı öngörülmekteydi. Tek Avrupa Senedi ile, yeni politika alanları (çevre, araştırma ve teknolojik kalkınma, ekonomik ve sosyal bütünleşme) Birliğin kapsamına alınmış, dış politika konusunda Avrupa işbirliğinin sağlanması amaçlanmış, sınırların mal, hizmet ve sermaye faktörleri için kaldırılması amaçlanmıştır. Maastricht Antlaşması ile. ekonomik ve sosyal bütünleşmenin hızlandırılması, 1999 yılında tek para sistemine geçilmesi, ortak dış ve gü-

AB'nin temel organları, Avrupa Parlamentosu (European Parliament), Avrupa Komisyonu (European Commission), Avrupa Birliği Konseyi (Council of the European Union) ve Avrupa Adalet Divanı (European Court of Justice) dir. Avrupa Parlamentosu, AB vatandaşları tarafından seçilen 626 temsilciden oluşur; komisyona soru sorma, güven ve güvensizlik oylaması yapma hakkına sahiptir; Komisyon'un önerilerini onaylayarak görüş bildirir, önerileri kabul edebilir, değiştirebilir veya reddedebilir; karar mekanizması içinde etkin bir rolü yoktur, Maastricht Antlaşması ile belli konularda veto yetkisine sahip olmuştur. Avrupa Komisyonu, üye ülkelerin devlet başkanları ve hükümetlerince belirlenen 20 üyeden oluşur; bütçe ve yasa tasarılarını hazırlar, uluslar arası anlaşmalarda arabuluculuk yapar ve Bakanlar Konseyimde onaylanan kararların uygulanışını kontrol eder. Avrupa Birliği Konseyi, üye ülkelerin bakanlarının bir araya gelmesiyle oluşur, AB'nin genel politikalarını belirler, Komisyon' un yasa önerilerini AB Parlamentosunun görüşünü alarak ve belli konularda Ekonomik ve Sosyal Komite ve Bölgeler Komitesi'ne danışarak gözden geçirir ve onayladıkları AB mevzuatı olarak yürürlüğe girer; diğer ülkelerle yapılan anlaşmaları sonuçlandırır; Konsey'e üye devletlerin başkanları katıldığında- en az altı ayda bir olmak üzere-toplantı Avrupa Konseyi (European Council) ya da Avrupa Zirvesi (European Summits) adını, üye ülkelerin bakanları katıldığında ise Bakanlar Konseyi (Council of Ministers) adını alır. Avrupa Adalet Divanı, üye ülkelerin onayıyla 6 yıllığına atanan ve ikinci defa göreve getirilebilen 15 yargıçtan oluşur, AB mevzuatının yorumlanıp uygulanmasındaki uygunluğu denetler; üye devletler, işletmeler ve vatandaşlar Divan'a başvurabilirler.

AB'nin bu temel organlarına yardımcı olmak üzere bulunan danışma organları ise şunlardır: Avrupa Hesap Mahkemesi (European Court of Auditors), Ekonomik ve Sosyal Komite (Economic and Social Committee), Bölgeler Komitesi (Committee of Regions), Avrupa Denetçisi (European Ombudsman), Avrupa Yatırım Bankası (European Investment Bank) ve Avrupa Merkez Bankası (European Central Bank). Avrupa Hesap Mahkemesi, Konsey tarafından ve Avrupa Parlamentosu'na danışılarak 6 yıl süre için atanan kendi alanlarında yetişmiş ve seçilmiş 15 üyeden oluşur, gelir ve harcamalarla mali yönetimin AB mevzuatına uygunluğunu denetler. Ekonomik ve Sosyal Komite, Konsey tarafından 4 yıl süreyle atanan

venlik politikaları ile uluslar arası platformda AB kimliğinin oluşturulması, adalet mekanizması ve polisiye olaylarda ortak hareket edilmesi amaçlanmış, AB vatandaşlarına Avrupa Parlamentosu ve yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı verilmiştir. Amsterdam Antlaşması ile de, işçilerin ve AB vatandaşlarının haklarını geliştirmek, üretim faktörlerinin serbest dolaşımının önündeki son engelleri kaldırmak, uluslar arası ilişkilerde Birliğin sesini güçlü kılmak, Birliğin kurumsal yapısını daha etkin hale getirmek amaçlanmıştır. Aralık 2000 yılında imzalanan Nice Antlaşması da Birliği, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin katılımı ile gerçekleştirilecek genişleme sürecine hazırlamaya yönelik kurumsal değişiklikler (Komisyon'un üye sayısı, Konsey'in oy verme sistemi, vb.) içermektedir.

222 üyeden oluşur, üye ülkelerdeki ekonomik ve sosyal hayatıyla ilgili konularda Konsey ve Komisyon'a görüş bildirir, belli konularda görüşüne başvurulması zorunludur. Avrupa Yatırım Bankası, AB'nin dengeli kalkınmasına yardımcı olmak üzere çalışır, entegrasyon süreci için önemli projelere finansman desteği sağlar. Avrupa Merkez Bankası, AB'nin ortak para birimi olan 'euro'nun geçerli olduğu ülkelerde para politikasından sorumludur. Bölgeler Komitesi ve Avrupa Denetçisi, AB'nin yerel yönetimler üzerine etkilerinin incelendiği kısımda ele alınacaktır.

AB, kendisini oluşturan ülkelerin üstünde yer alan uluslar-üstü (supranational) bir birliktir ve üye ülkeleri çeşitli derecelerde bağlayan kendisine özgü bir hukuk kurallarına⁴, sahiptir. AB entegrasyonu, üye ülkelerin ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel yapıları üzerinde, Birliğin ortak politikaları sonucu, çok yönlü etkilerde bulunmaktadır. AB'ye üye olan ülkelerin yerel yönetimleri için de AB politikaları ve bu çerçevede yürürlüğe konulan AB hukuku önemli sonuçlar doğurmaktadır. Yerel yönetimlerin statüsü üzerindeki etkiler, yerel yönetimlere değişik fonlardan sağlanan yardımlar, entegrasyon sürecinin yerel yönetimlerin örgüt yapısı ve işleyişi, belirli hizmetler, yerel yönetim siyaseti ve yerel yönetimlerin bulunduğu bölgenin sosyo-ekonomik yapısı üzerine etkiler, AB'nin yerel yönetimler üzerindeki genel etkileri olarak gösterilebilir.

YEREL YÖNETİMLERİN AB İÇİNDEKİ STATÜSÜ

AB'nin kuruluşundan itibaren, güçlü ve birleşik bir Avrupa'nın yerel birimleri zayıflatacağı ve ortadan kaldıracacağı endişesi var olmuş, üye ülkelerin yerel yönetimleri, sahip buldukları yetkilerin Avrupa Birliği'nin merkezine aktarılacağı kuşkusunu duymuştur.⁵ Bununla beraber Avrupa Komisyonu da, 1986 Avrupa Dek. Senedi ile ortak pazar politikalarının hızlanmasına paralel olarak, bölgesel politikaların hazırlanması ve uygulanması sürecine, üye ülkelerin bölgesel ve yerel yönetimlerinin katılımını artırmayı amaçlamıştı. Bu amaca yönelik olarak Komisyon, bölgesel kalkınma politikaları konularında ve Birlik politikalarının yerel ve bölgesel yönetimler üzerindeki etkileri ile ilgili konularda danışılmak üzere, yerel ve bölgesel yönetim birimlerinden gelen temsilcilerden oluşan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Danışma Konseyi'ni 1988 yılında kurdu (Consultative Council of Local

4 Tüzükler (regulations), yönetmelikler (directives), kararlar (decisions), tavsiyeler (recommendations) ve görüşler (opinion), AB hukukunun kaynaklarıdır. Tüzükler, onaylandığı andan itibaren tüm üye ülkelerde yürürlüğe girer ve bağlayıcıdır. Yönetmelikler, üye ülkeler için bağlayıcıdır, ancak yönetmelikte belirtilen amaçlara ulaşma yolu üye ülkelerin inisiyatifine bırakılır (genel olarak 18-24 aylık bir süre içinde sonuçlanmak üzere). Kararlar, AB içinde bir hükümete, bir şirkete veya bir AB vatandaşına hitap eden bağlayıcı normlardır. Tavsiyeler ve görüşler ise bağlayıcı olmayan, belli konularda hükümetleri ikna etmeye yönelik normlardır.

5 Ruşen Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, 4. Basım, İstanbul, Cem Yayınevi, 2000, s.79.

and Regional Authorities)⁶ Danışma Konseyi, kuruluşundan itibaren, AB içinde resmi bir statüye ve dolayısıyla temsil olanağına sahip olmayı istemiş, özellikle Komisyon üzerinde bu konuda etkili olmuştur.⁷ AB'nin, bölgesel ve yerel yönetimlerin endişelerini gideren ve onların Avrupa Birliği yapısı içinde temsil edilme isteğine verdiği resmi bir cevap olarak,⁸ resmi statüde bir 'danışma organı' olan Bölgeler Komitesi, 7 Şubat 1992'de imzalanan Maastricht Anlaşması ile kurulmuştur.

Bölgeler Komitesi

Bölgeler Komitesi'nin kuruluşundaki temel amaç, üye ülkelerin merkez yönetimleri dışındaki yerel ve bölgesel kuruluşlarının da birliğin karar alma sürecine etkide bulunması⁹ ve dolayısıyla Avrupa Birliği'nin ekonomik, sosyal ve siyasal bütünleşmesinde önemli rol oynamasıdır.¹⁰ Yerel ve bölgesel yönetimlerin Avrupa Birliği içinde temsil edilmesinin Avrupa'nın bütünleşmesi açısından önemini ortaya koyan bir çalışmaya göre Avrupalıların büyük bir çoğunluğu (%85-87) kendilerini Avrupa yurttaşı olmaktan çok, buldukları yörenin ve kentnin hemşehrileri olarak görmektedirler. Dolayısıyla, Avrupa Birliğinin tam olarak bütünleşmeyi sağlamasında, kent ve bölge halkı temsilcilerinin büyük öneme sahip olduğu görüşü yaygındır.¹¹ Bölgeler Komitesi, bu bakımdan Avrupa'nın bütünleşmesinde 'anahtar rol' oynayacak bir organdır.

Kasım 1993'te birliğin içindeki resmi varlığı başlayan ve üye devletlerin yerel ve bölgesel yönetimlerinden seçilen temsilcilerin göreve başlamasıyla Mart 1994'ten beri faaliyette olan Bölgeler Komitesi, 222 üyeden oluşmaktadır. Temsilcilerin seçimi ile ilgili bir kriter yoktur. Temsilciler, üye ülkeler tarafından, bölge ve yerel yönetim yapılarına göre, belediye başkanları, bölge yönetimlerinin meclislerinin başkanları veya temsilcileri, illerin veya ilçelerin temsilcileri, eyalet başkanları arasından seçilirler. Almanya 24 (21 bölge, 3 yerel), Fransa 24 (20 bölge, 4 yerel), İtalya 24 (17 bölge, 7 yerel), Birleşik Krallık 24 (tamamı yerel), İspanya 21 (17 bölge, 4 yerel), Belçika 12 (tamamı yerel), Yunanistan 12 (tamamı yerel), Hollanda 12 (6 bölge, 6 yerel), Avusturya 12 (9 bölge, 3 yerel), Portekiz 12 (2 bölge, 10 yerel), İsveç 12 (4 bölge, 8 yerel), Danimarka 9 (4 bölge, 5 yerel), İrlanda 9 (tamamı

- 6 Enrico Ercole, Menno Walters and Michael Goldsmith, "Cities, Networks, Euregions, European Officers", European Integration and Local Government, (Eds. M.J.F. Goldsmith and K.K. Klausen), Cheltenham (UK), Edvard Elgar, 1997, s.228.
- 7 Ercole, Walters and Goldsmith, op. cit., s.228, Paul Bongers, Local Government in the Single European Market, Essex, Longman, 1992, s. 105-106, Keith Taylor, "European Union: The Challenge for Local and Regional Government", Political Quarterly, Vol. 66, 1995, s.77.
- 8 Committee of the Regions, Five Quesitions, Five Answers, <http://www.cor.eu.int>
- 9 Koçdemir, op. cit., s.79.
- 10 Committee of the Regions, Five Quesitions, Five Answers, <http://www.cor.eu.int>.
- 11 Keleş, op. cit., (2000), s.78

yerel), Finlandiya 9 (tamamı yerel), ve Lüksemburg 6 (tamamı yerel) üyelerle temsil edilir.¹² Dört yıllık bir süre için seçilen üyeler, kendi üyeleri arasından, görev süresi iki yıl olmak üzere bir başkan seçerler. Komite üyeleri, ikili bir görev yerine getirirler: Birliğin politika belirleme süreçlerinde temsil ettikleri bölgelerin çıkarlarını korumak ve Birliğin bütün faaliyetlerinden temsil ettikleri kitleyi bilgilendirmek.¹³ Bölgeler Komitesi'nin Şubat 2000- Ocak 2002 dönem başkanı olan Josef Chabert'in ifadesiyle Komite üyeleri, temsil ettikleri yönetimlerin, 'Avrupa Birliği'nin yerel ve bölgesel önceliklerini şekillendirmekten sorumlu Brüksel'deki elçileri' ve Avrupa Birliği'nin de 'bölgelerdeki ve kentlerdeki elçileri' olarak görev yaparlar.¹⁴

8 uzmanlık komisyonuna ve 4 alt komisyona ayrılarak örgütlenen Bölgeler Komitesi, Maastricht Anlaşması'nın 198. maddesine göre, 'Birliğin genel menfaatleri' temelinde çalışır ve danışma organı olarak şu fonksiyonları yerine getirir.

- Avrupa Konseyi veya Komisyonu, belirli konularla ilgili kararlarda komiteye başvurmak ve görüş almak zorundadır. Bu konular şunlardır: Bölgesel politika, ekonomik ve sosyal bütünleşme, eğitim, kamu sağlığı, kültür, Avrupa dışını kapsayan ulaşım, telekomünikasyon ve altyapı konularındaki çalışma ağırları. 1 Mayıs 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Anlaşması, komitenin danışma organı statüsünü teyit etmiş, Avrupa Konseyi veya Komisyonu tarafından komiteye başvurulması gereken alanlara istihdam, sosyal sorunlar, çevre, mesleki eğitim ve ulaşım ile ilgili konuları eklemiştir.

- Avrupa Konseyi veya Komisyonu, uygun gördüğü her hangi bir konuda komitenin görüşüne başvurabilir.

- Gerekli gördüğü konularda komite kendiliğinden görüş açıklayabilir.

- Yerel ve bölgesel yönetimlerin Avrupa Birliği'nin karar alma sürecine etkide bulunması ve birliğin her alanda bütünleşmesinin sağlanması amacıyla yönelik oluşturulan Bölgeler Komitesi'nin varlığı, yerel ve bölgesel yönetimlere, Avrupa Birliği yapısı içinde resmi bir temsil ve danışma kanalı sağlamıştır. Aynı zamanda, değişik ülkelerden gelen Komite temsilcilerin Avrupa Birliği politikaları çerçevesinde ortak çalışması, temsilcilere kendi yönetimlerindeki hizmetleri sunarken elde ettikleri deneyimleri-siyasal, yönetsel, ekonomik ve teknik-tecrübelerini paylaşma imkanı vermekte ve bu da temsilcilerin kendi yerel yönetimleri için yeni açılımlar sunmaktadır (Benington:200-201).

12 Mengi, op. cit., 31-33.

13 Committee of the Regions, Five Qestions, Five Answers, <http://www.cor.eu.int>.

14 Committee of the Regions, Press Releases, DCP/98248en, Brussels, 19 February 1998.

Ancak Bölgeler Komitesi, mevcut durumu ile olması gerektiği veya olabileceği kadar 'etkin' bir organ değildir. Bunun değişik nedenleri vardır: (i) Teknik ve ayrıntılı çok sayıda rapor yayınlanmasına rağmen karar alma yetkisi bulunmadığından AB kamuoyunda yeteri kadar dikkat çekmemektedir.¹⁵ (ii) AB'ye üye devletlerin merkezi yönetimleri dışında kalan yönetim örgütlenmesi farklılıklar gösterdiğinden, Bölgeler Komitesinin oluşumu ve çalışmaları açısından olumsuz sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Bölge kavramından her ülke farklı şeyler anladığı, bölge çapında bir örgüte sahip olmayan ülkelerden yerel temsilcilerin komitede yer alması, yerel yönetimlerle bölge yönetimlerinin çıkarları her zaman örtüşmediğinden, uygulamada gerginlikler olmaktadır.¹⁶ Farklı bölge ve yerel yönetim temsilcilerinin yan yana olması, 'Almanya eyalet temsilcileri ile Yunanistan'ın küçük belde belediye başkanları, İspanya gibi federalizm yanlıları ile Fransa ve İngiltere gibi merkezîyetçi yapılanmaya sahip ülke temsilcilerinin yan yana olması' gibi bir sonucu doğurmaktadır, bu da doğal olarak komitenin çalışmaları açısından olumsuz etki yapmaktadır.¹⁷ Avrupa Parlamentosu ve Komisyonu, üye devletlerin. Bölgeler Komitesi'ne gönderecekleri temsilcileri, merkezi yönetimin altında bulunan yönetim basamaklarının seçilmiş temsilcileri arasından belirlemelerinde ısrarlıdır. Kamu görevlilerinin Komiteye üye olarak gönderilmesinden vazgeçilmesi gereği, Avrupa Parlamentosu'nun 24 Nisan 1993 tarihli kararında yer almıştır.¹⁸ Ne var ki, mevcut durumda temsilcilerin belirlenmesi konusundaki belirleyici bir ölçünün olmaması Komitenin etkinliğini azaltmaktadır, (iii) Bölgeler Komitesine hangi konularda danışılması gerektiği konusu karşılaşılan bir başka güçlüktür. Yerel yönetimler ve bölge yönetimleri, farklı düzeyler arasındaki işbirliği yöntemleriyle sürdürdükleri çok değişik konularda görevler üstlenmişlerdir. Bu yönetimlerin. Bölgeler Komitesi'nde yer alan temsilcilerinin hangi konularda kendilerini yetkili sayacakları, farklı düzeydeki yönetimlerin çıkarları hakkında bilgi sahibi olup olamayacakları konuları zorluk çıkarmaktadır.¹⁹ (v) Bölgeler Komitesinin Avrupa Adalet Divanına dava açma hakkının olmaması da, Avrupa Birliği hukuku içerisinde Bölgeler Komitesinin henüz etkin bir organ olarak yer almadığını göstermektedir. Bölgeler Komitesi, 1995 yılında yargıya başvurma hakkının kendisine tanınması amacıyla bir değişiklik önerisinde bulunmuştur ancak bu isteğe sıcak bakılmamış ve benimsenmemiştir. Komitenin yargıya başvuru hakkının tamamen ortadan kalkmasını önlemeye yönelik bir orta yolun çalışmaları devam etmektedir.²⁰

15 Koçdemir, op. cit., s.79.

16 Keleş, op. cit., (1999), s.44.

17 Koçdemir, op. cit., s.79.

18 Keleş, op. cit., (1999), s.45.

19 Ibid, s.45.

20 Ibid, s.46.

Sayılan bu yapısal sorunlarının yanı sıra, kuruluşunun ilk yıllarında Bölgeler Komitesi'nin etkinliğini azaltan bir başka neden de, Komitenin içinde yer alan yerel ve bölgesel yönetimlerin temsilcileri arasındaki 'mücadele' dir. Komitede yer alan bazı bölgesel yönetimlerin temsilcileri, özellikle Alman eyaletlerinden (Lander) gelen temsilciler, yerel yönetimlerin temsilcilerinin Komite içinde yer almasından baştan beri memnun olmamışlar, yerel yönetim temsilcilerinin Komitenin doğasını bozduğuna inanmışlar, Komitenin, yerel ve bölgesel yönetimlerin temsilcilerinden oluşan iki ayrı meclise veya komiteye ayrılmasını önermişlerdir. Yerel yönetim temsilcileri ise buna yanıt olarak, Komite'nin isminin Yerel ve Bölgesel Yönetimler Komitesi (Committee of Local and Regional Authorities) olarak değiştirilmesini teklif etmişlerdir.²¹ Başlangıçtaki bu etkili taraf olma mücadelesi daha sonra yerini, komitenin rolünü ve etkisini artırmak ve Komite' ye daha fazla görev ve yetki verilmesini sağlamak için birlikte çalışma düşüncesine bırakmıştır.

Bu amaçlar doğrultusunda, 15-16 Mayıs 1997 tarihlerinde Amsterdam'da toplanan yaklaşık 300 Komite temsilcisi, yayınladıkları bildirmede, modern bir Avrupa'nın aşağıdan yukarıya doğru inşa edilmesi gerektiğini, yerel yönetimlerin, vatandaşları yarımın Avrupa'sına götüreceği köprüler olduklarını dile getirmiş ve Bölgeler Komitesi'ne daha fazla yetki verilmesini; sadece Avrupa Konseyi ve Konseyi'ni değil, aynı zamanda Avrupa Parlamentosu'nu da etkileme imkanı verilmesini, Avrupa Adalet Divanına dava açma hakkının verilmesini istemişlerdir.²² Komitenin bu yöndeki istekleri değişik platformlarda dile getirilmiştir. Örneğin, Komite'nin dönem başkanı Chabert, Bölgeler Komitesi'nin 2000-2001 dönemindeki önceliklerini belirttiği bir açıklamasında, Komite'nin, danışma görevlerinin artırılması ve AB organları ile olan ilişkilerinde fazla savunmacı, oldukça hassas yaklaşımını bırakması gerektiğini belirtmiştir. Chabert konuşmasında, Komite kararlarının birliğin organları üzerindeki etkisini maksimize etmek için sadece Komite'nin görüşlerinin hazırlanıp yayınlanmasının yetmediğini, gerçekten görüşlerinin uygulanıp uygulanmadığını takip etmeleri gerektiğini, bunun için de Avrupa Parlamentosu ve Bakanlar Konseyi ile daha yoğun ve yapısal ilişkiler kurmaları gerektiğini belirtmiştir.²³

Avrupa Birliği'nin, Sovyetler Birliği'nin etkisinden kurtulan Doğu Avrupa ülkeleri ile olan entegrasyon süreci, Bölgeler Komitesi'nin rolünü artırıcı bir gelişme olmuştur. Komite, Avrupa Birliği'ne entegre olacak ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerini entegrasyon sürecine hazırlama, bu ülkelerde entegrasyon öncesi gerekli kurumsal reformların gerçekleştirilmesine yardımcı olma, bu ülkelerin yerel

21 M.J.F. Goldsmith and K.K.Kalusen, op. cit., s.229.

22 Yeter, op. cit., s.42.

23 Committee of the Regions, Press Releases, "Priorities for the 2000-2001 Period", Statement by Josef Chabert, Brussels, 16 February 2000.

ve bölgesel yönetimlerinin mevcut durumlarını iyileştirici girişimleri destekleme konularında önemli rol oynamaktadır. Komite, entegrasyon sürecinden sadece ulusal düzeydeki örgütlerin değil, yerel ve bölgesel yönetimlerin de etkilendiğini vurgulayarak, entegrasyon süreci ile ilgili politikaların belirlenmesinde yerel ve bölgesel yönetimlerin de yer almasının bütünleşmeyi hızlandıracağını savunmuştur.²⁴

Yerellik İlkesi

Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması ile Avrupa Birliği'nin karar verme süreçlerinde yerel ve bölgesel yönetimlerin daha iyi temsil edilmesine olanak sağlayan bir organ olarak Bölgeler Komitesi'nin kurulmasının yanı sıra, kamu hizmetlerinin daha etkin ve halka yakın dolayısıyla demokratik olarak yerel düzeyde yerine getirilmesini öngören hizmette yerellik, halka yakınlık (subsidiarity) ilkesi getirilmiştir. Hıristiyan sosyal öğretisinden gelen ve yirminci yüzyılda Katolik sosyal öğretisi bağlamında gelişen²⁵ yerellik ilkesinin Antlaşmaya konması, Birliğin gerçekleşmesiyle birlikte güçlenmesi beklenen merkezîyetçiliğe karşı duyulan bir tepkinin sonucudur. Birleşmenin ve bütünleşmenin, Avrupa'nın temel taşları olan yerel birimleri ihmal etmek gibi bir sonuç doğurmasını önlemek, bu ilke ile sağlanmak istenmiştir.²⁶ Bunun yanında, AB'nin ortak pazar programını uygulamaya başlaması ile birlikte tüm politika alanlarında yoğun bir düzenleme gereksinimi ortaya çıkmış, Brüksel'deki merkezi bürokrasinin tüm düzenlemeleri yapması ve uygulaması olanaksız hale gelmiştir. Ortak pazar programı nedeniyle AB birincil karar düzeyi olmuş, diğer yönetim düzeyleri ile yeni bir işbirliği ve görev paylaşımının yapılması ve bunun bazı kurallara bağlanması gerekmiştir. Dolayısıyla yerellik ilkesi, Birlik ve üye devletler arasında görev ve yetki paylaşımını belirleyen; bunun yanında vatandaşa olabildiğince yakın karar alınmasını gerçekleştirmesi, üye devletlerin ulusal kimliklerini güvence altına alması ve vatandaşlarca Avrupa'nın bütünleşmesi sürecinin benimsenmesini sağlaması beklenen bir ilke olarak AB sistemi içindeki yerini almıştır.²⁷

Hizmetlerin görülmesinde, önceliğin alt düzeydeki yönetim basamaklarına bırakılmasını öngören yerellik ilkesi Maastricht Antlaşmasının 3/b maddesinde şöyle tanımlanmıştır: 'Salt kendi yetkisi altında bulunmayan alanlarda, hizmette halka yakınlık ilkesi uyarınca Topluluk, ancak tasarlanan eylemin hedefleri üye devletler

24 Regions & Cities of Europe: Newsletter of the Committee of the Regions, No.24, 1999.

25 Yerellik ilkesinin teorik temelleri için Bknz. Mehmet Özel, "Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiaritaet)", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt.9, Sayı 3, 2000, s. 26-28.

26 Ruşen Keleş, "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma: Avrupa ve Türkiye", Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Uluslar Arası Konferansı, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenaur Vakfı, 1994.

27 Mengi, op. cit., s.25-27.

tarafından yeterli biçimde gerçekleştirilmeyecekse ve dolayısıyla tasarlanan eylemin boyutları ve sonuçları itibarıyla Topluluk düzeyinde daha iyi gerçekleştirebilecekse müdahalede bulunur. Topluluğun eylemi bu anlaşmanın hedeflerine ulaşmak için gerekli olan düzeyi aşmaz.’ Buna göre, hizmette halka yakınlık ilkesinin öğeleri, hizmetin konusunun tamamen Birliğin kendi yetki alanına girmesi, üye devletlerin yetersizliği (gereklilik ilkesi) ve Birliğin hizmeti daha iyi yerine getirebilmesi (etkinlik ilkesi) dir. Avrupa Birliğimin üye devletlerin yetki alanlarına karışması bu gerekçelerle sınırlı kalacaktır, bunun ötesinde, hizmetleri halka en yakın olan birimler (yerel yönetimler, bölge yönetimleri ve üye devletler) yerine getireceklerdir. Bir hizmet, en alt seviyede ve halka en yakın olan yönetim birimi tarafından hiç ya da etkin bir biçimde yerine getirilemediği zaman bir üst kademe tarafından üstlenilmelidir. Ancak, gereklilik ve etkinlik ilkelerinin ‘nasıl tanımlanacağı ve somutlaştırılacağı’ ve bu kriterlerin ‘nasıl sımanacağı’ sorunu, yerellik ilkesinin uygulanması ile ilgili olarak ortaya çıkan önemli sorunlardır.²⁸

AB Konseyi, yerellik ilkesinin uygulanması için gerekli olan gereklilik ve etkinlik ilkelerinin hangi kriterlere göre belirleneceği konusunda ortaya çıkacak boşluğu doldurmak amacıyla, Aralık 1992’de bir Protokol (Protocol on the Principle of Subsidiarity) kabul ederek, bazı kriterler belirlemiştir. Protokol, yerellik ilkesinin dinamik bir kavram olduğunu ve hizmetin hangi seviyede üstlenileceğinin duruma göre değişebileceğini ifade ederek, bazı kriterlerin ölçü alınacağını belirtmiştir. Bu kriterler: (a) konu olan hizmet, ulusal devletlerin yeterli ölçüde üstesinden gelemeyeceği ulusal sınırlar ötesi nitelikler taşıyor mu? (b) ulusal devletlerin hizmeti üstlenmesi veya hizmetin yapılması konusundaki aksaklık AB anlaşmalarının gerekleri ile çatışıyor mu? (c) AB seviyesinde hizmetin yapılması kesin yararlar sağlar mı? Buna göre AB, bir hizmet alanında görev alması için gereklilik ve etkinlik ilkesinin birarada gerçekleşmesi gerektiğini kabul etmektedir. Ne var ki, bu ilkelere göre hareket edilmesi de, değişik hizmet kapasitesine ve olanaklarına sahip olan 15 ülkenin yerel ve bölgesel yönetimleri için oldukça zordur.²⁹ Üye ülkelerde farklı özerklikleri ve güçleri olan yerel yönetimlerin bazı görevlerini ve yetkilerini, yerellik ilkesinin uygulanmasındaki kriter eksikliğinden dolayı kaybetme tehlikesi³⁰ ortadan kalkmamıştır. Yerellik ilkesinin uygulaması ile ilgili olarak Avrupa Parlamentosu, 1994’de toplanan Yerel Yönetimler Konferansı Sonuç Bildirgesi’nde, yerellik ilkesinin yemden tanımlanmasını, yerel ve bölgesel yönetimlerden açıkça söz edilmesini; Avrupa Birliği’nin yerellik ilkesine aykırı davranması durumunda yerel ve böl-

28 Ibid., s.29.

29 Koçdemir, op. cit., s.80.

30 Mengi, op. cit., s.28.

gesel yönetimlerin Avrupa Adalet Divanı'na başvuru hakkının sağlanmasını önermiştir.³¹

Bölgeler Komitesi de, kurulduğu 1994'ten itibaren yerellik ilkesinin kesin kriterlere göre belirlenmesi için çalışmaktadır. Komite, 1996 yılında Birliğe sunduğu öneride, yerellik ilkesini düzenleyen madde 3/b'nin yeniden düzenlenerek yerelliğin açık bir biçimde tanımlanmasını, ulusal hükümetlerin altında yer alan (subnational) örgütlenmelerin bu tanımda yer almasını istemiştir.³² Ancak, takip eden yıllarda Komitenin bu konudaki çalışmaları sonuç vermemiş, umutla bakılan 15-16 Haziran 1998'deki Cardiff Zirvesi'nde de bu konuda bir gelişme olmaması, Komite tarafından eleştirilmiştir. Komitenin dönem başkanı Manfred Dammayer, yerellik ilkesinin farklı çıkarlar tarafından değişik biçimlerde tarif edildiğini, bu nedenle uzun bir süre politik uzlaşmazlığa neden olacağını, bundan dolayı da yerellik ilkesinin açık ve yapıcı bir tartışma ortamı içinde tarifinin yapılması gerektiğini, bölgeler Komitesi'nin de bu süreçte en çok yer alması gereken organlardan biri olduğunu ifade etmiştir.³³

FON YARDIMLARI

AB'ye üye olmanın, üye ülkelerin yerel yönetimlerini ilgilendiren belki de en önemli etkisi, parasal destek elde edebilecekleri fonların kendilerine açılmasıdır. Bu fonlar başlıca iki gruba ayrılır: Yapısal (structural) ve yapısal olmayan (nonstructural) fonlar.

Yapısal Fonlar

Yapısal fonlar, Birliğe üye ülkelerin ekonomik koşullar açısından bütünleşmesini sağlamayı ve birlik içinde yer alan bütün bölgelere gelişmeleri ve kalkınmaları için fırsat eşitliği vermeyi amaçlamaktadır. Bu, birliğin çeşitli uygulamalarıyla, zengin bölgelerin yoksul bölgeleri, ekonomik etkinlik ve güç bakımlarından, desteklemesi ile gerçekleşmektedir. Yapısal fonlar, AB Komisyonu tarafından belirlenen, ekonomik bütünleşmeyi sağlamaya yönelik amaçları gerçekleştirmek için oluşturulmuştur, dolayısıyla, bu amacı gerçekleştirmeye yönelik altyapı, ekonomik kalkınma, eğitim ve istihdam, turizmi geliştirme gibi konularla ilgili program ve projelere mali yardımlarda bulunur. Yapısal fonların ekonomik bütünleşmeyi sağlama-

31 European Parliament, Europe and Municipalities, First Conference, European Parliament/ Local Authorities, Local Authorities for a European Union Closer to the People Based on Greater Democracy and Solidarity, Brussels, 6-8 April 1994.

32 Committee of the Regions, "Opinion of the Revision of the Treaty on European Union", CoR, 136/95, Brussels, 20-21 April 1995.

33 Committee of the Regions Press Releases Committee of the Regions, DCP/98288en Brussels, 17 June 1988.

ya yönelik altı amacı-bazıları sadece bölge yönetimlerini ilgilendirir-vardır. Bunlar:³⁴

1. Geri kalmış bölgelerin yapısal uyumu,
2. Sanayi sektörünün çökmesinden önemli ölçüde etkilenen bölgelerin ekonomik açıdan iyileştirilmesi,
3. Uzun süreli işsizlikle mücadele, genç insanların ve emek piyasasından dışlanmakla tehdit edilenlerin çalışma yaşamına entegrasyonunu kolaylaştırma,
4. Sanayi sektöründeki değişikliklere bağlı olarak ortaya çıkan işsizlikle mücadele için önlemler almak,
5. a) Tarımın ve balıkçılığın yapısal uyumu,
b) Kırsal alanların ekonomik açıdan geliştirilmesi,
6. Kuzey İsveç ve Finlandiya'daki nüfus yoğunluğu düşük olan bölgelere yardım.

Bu amaçları gerçekleştirmek için oluşturulan yapısal fonlar şunlardır: Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (European Regional Development Fund, Avrupa Sosyal Fonu (European Social Fund), AB Girişimleri (Community Initiatives), Avrupa Tarımsal Rehberlik ve Garanti Fonu ve Balıkçılığa Rehberlik İçin Mali Araçlar (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund and Financial Instruments for Fisheries Guidance). Bu fonlardan özellikle ilk üçü, yerel yönetimlerin AB'nin ekonomik entegrasyonuna katkıda bulunacak altyapı, ekonomik kalkınma, eğitim ve istihdam, turizmi geliştirme gibi konularla ilgili program ve projelerine mali destek sağlamaktadır.

i) Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (European Regional Development Fund)

Fon, öncelikli olarak geri kalmış bölgelerdeki altyapı projelerine (ulaşım, telekomünikasyon, turizm hizmetleri, sağlık ve eğitim, sını kalkınma ve çevre ile ilgili projeler) ve üretime yönelik yatırım projelerine (fabrika ve diğer işyerleri binaları, yeni teknoloji, yeni iş sahalarının-özellikle küçük ve orta ölçekli işyerlerinin- geliştirilmesi, turizm, personel eğitimi, araştırma ve geliştirme ile ilgili projeler) mali yardımda bulunur. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, üye ülkelerdeki yerel yönetim birimleri tarafından yürütülen veya yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları alanına giren ve fonun desteklediği öncelikler kapsamına giren projeler için de önemli bir kaynak olarak hizmet etmektedir. Örneğin, İskoç yerel yönetim birimi Strathclyde Regional Council, sanayiye yardım, çevre ve turizm ve iş dünyasının kalkınması ile ilgili 65 proje için 16.5 milyon sterlin fon yardımı almıştır. İngilte-

34 Local Government Management Board, Guide to Europe, LGMB, London, 1996, s.45-46.

re'deki Birmingham Belediyesi (City Council), şehir merkezinin alt yapı ihtiyaçları için fondan 3.118 milyon sterlin yardım almıştır³⁵

i) Avrupa Sosyal Fonu (European Social Fund)

Fonun yardımları, sadece belirli bölgeler için değil, Avrupa Birliği içindeki bütün birimler ve bölgeler içindir. İşsizliği-özellikle uzun süreli-azaltmaya yönelik yeni iş sahaları açmayı, mesleki eğitimi ve iş sahibi olma konusunda danışmanlığı amaçlayan projeler, fon tarafından destek alabilmektedir. Görev alanına giren yerleşim birimlerinde, personel istihdam eden, ekonomik, sosyal ve kültürel hizmetler yapan, yeni iş sahalarının açılmasında bizzat girişimci veya özel sektöre yol gösterici ve kolaylık sağlayıcı kurumlar olan yerel yönetimler, sayılan amaçları sağlamaya yönelik projeler için Avrupa Sosyal Fonu'ndan yardım alabilmektedir. Örneğin, İngiltere'deki Cambridge Belediyesi (County Council), öğrencilerin, yetişkinlerin ve yerel halkın eğitimi ve mesleki eğitimi ile ilgili 573.000 sterlinlik bir proje için 200.000 sterlin yardım almıştır. Yine İngiltere'de, Luton ve Dunstable belediyelerinin (District Council) ortaklığından ve eğitim hizmeti veren merkezlerin işbirliğinden oluşan birliktelik, 1995/96 yılı için, etnik azınlıklar, kadınlar, özürllüler, evsizler ve uzun süreli işsizlere yönelik hazırladıkları 20 eğitim ve rehberlik projesi için yaklaşık 1 milyon sterlin fon yardımı almıştır.³⁶

iii) AB Girişimleri (Community Initiatives)

AB bünyesinde, önemli görülen alanlarda üye ülkeler arasındaki uyumu güçlendirmek için bazı girişimler (programlar) oluşturulmuştur. Bu alanlar şunlardır: sınır ötesi, uluslar arası, bölgeler arası yardımlaşma ve birliktelikler; kırsal alanların kalkındırılması; mekansal açıdan uzaklık sorunu yaşayan bölgeler; istihdam ve insan kaynakları; sanayi sektöründeki değişiklikler; kentsel alanlar; balıkçılık sektörü. Bu alanlarda geliştirilen programlardan bazıları, üye ülkelerin yerel yönetimleri tarafından geliştirilen projeler için mali yardımda bulunmaktadır. Örneğin, İngiltere'deki Newcastle Büyük Şehir Belediyesi (Metropolitan County Council), kadınlar için yeni fırsatlar oluşturmayı ve kadınlar için işe girmede eşitliği sağlamayı amaçlayan projeleri için EMPLOYMENT programı (işsiz kadınlar, gençler ve özürllülere yönelik mesleki eğitim ve danışmanlık sağlayan çalışmaları, bilgi ve beceriyi ve üretim sistemlerini geliştirmeyi hedefleyen uluslar arası nitelikteki projeleri destekler) çerçevesinde, 400.000 sterlinin üzerinde destek almıştır.³⁷

35 Ibid., s. 10.

36 Ibid., s. 11.

37 Ibid., s. 12.

Yapısal Olmayan Fonlar

Üye ülkelerin devlet kurumlarının dışındaki şirketlere ve sivil toplum örgütlerine de mali yardımda bulunan fonun başlıca yardım ettiği alanlar, eğitim, mesleki eğitim, kültür, çevre sorunları ve sosyal etkinlikler ile ilgili projelerdir. Örneğin, Londra'nın Southwark Belediyesi (Borough Council), belirlenen bir cadde üzerinde arabaların egzozlarından çıkan gazın neden olduğu hava kirliliğini ölçmek için, LIFE programından (çevre sorunlarını çözmeyi ve yaşanabilir bir çevre sağlamayı, doğal ortamı korumayı, çevre hizmetlerini geliştirmeyi amaçlayan projelere destek veren ve 1996-1999 dönemini kapsayan program) 204.428 sterlin yardım almıştır. Galler'de bulunan West Glamorgan Belediyesi (County Council), maden atıklarından etkilenen Pelenna nehrinin su yollarının rehabilitasyonu için Ulusal Nehirler Otoritesi ile birlikte yürüttüğü bir proje için 500.000 sterlin destek almıştır. Liverpool Büyükşehir Belediyesi (Metropolitan City Council), ırkçılık ve yoksulluk ile mücadele için, POVERTY III programından (yoksullukla mücadeleyi amaçlayan çalışmalara yardım eden program) 500.000 sterlin yardım almıştır.³⁸

İşbirliğini Destekleyen Yardımlar

Avrupa Birliği, yerel yönetimleri, eğitim kurumlarını, işyeri sahiplerini ve yerel halkı, kendi ulusal sınırları dışında ortak çalışma ağları (networks) kurmalarını veya işbirliği içinde hareket ederek çalışmalarını desteklemektedir. Yerel yönetimlerin başka ülkelerdeki yerel yönetimlerle yaptıkları işbirliklerinin veya ortak çalışmaların yararını 'kardeş-şehir' örneklerinde gören Avrupa Birliği, yerel yönetimler arasındaki işbirliğini desteklemeyi önemli amaçlardan biri olarak görmekte ve ortak çalışma ağlarının kurulması ve iletilmesi için gereken maliyetin %50 ile %75'ini karşılamaktadır. Yapılacak yardımların amaçları şunlardır:

- Teknik bilgi ve yöntem bilgisinin (know-how), özellikle daha az gelişmiş bölgelere transferini teşvik etmek,
- Problemleri paylaşırken ölçek ekonomilerini yaratmak,
- Yönetimdeki verimi artırmak ve teşvik etmek,
- Avrupa Birliği politikalarının geliştirilmesine ve uygulanmasına yardım etmek.

Avrupa Birliği'nden son yıllarda yardım almış olan ortak çalışma ağlarının örneği oldukça fazladır. Şehir merkezindeki arabaların varlığını azaltma konusunda tecrübelerin paylaşıldığı ve geliştirildiği ağ (Car-free cities), su kaynaklarının korunmasını destekleyen ağ (Ecowatt), kent planlaması, kamu yönetimi ve çevre sorunları alanlarında teknik bilginin transferini amaçlayan ağ (Environet), yerel yöne-

38 Ibid., s. 13-14.

timleri, sosyoekonomik hizmetlerini iyileştirme konusunda teşvik eden ağ (Eurosynet), yerel ekonomik kalkınmayı gerçekleştirmek için ileri derecede enformasyon teknolojisi sağlayan ağ (Scientific Centres), bölgeler arası kırsal, kültürel ve deniz turizm(i) alanlarında işbirliklerini destekleyen ağ (Tourism in the Mediterranean) bunlara örnek olarak gösterilebilir.³⁹

ENTEGRASYON SÜRECİNİN ETKİLERİ

AB'nin entegrasyon süreci çerçevesinde izlediği ortak politikalar, üye ülkelerin yerel yönetimleri üzerine önemli etkilerde bulunmaktadır. Bu etkiler, genel olarak, yerel yönetimlerin örgüt yapısı ve işleyişi, yerel yönetimlerin sunmakta olduğu belirli hizmetler ve yerel yönetimlerin bulunduğu bölgenin sosyo-ekonomik özellikleri üzerine olmaktadır. Örgütsel yapı ve işleyiş üzerine etkiler, yerel yönetimlerin gerçekleştirdiği yapı ve hizmet sunum ihalelerinin önündeki ülke sınırlarının kaldırılması, tüm AB ülkelerinden ilgili firmaların ihaleye katılmasına olanak sağlanması, çalışanların serbest hareketinin yerel yönetimlere, özellikle gereksinim duyulan meslek dalları için diğer AB ülkelerinden eleman personel istihdam edebilme olanağını sağlaması olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin sunduğu eğitim, konut, sosyal hizmetler gibi hizmetler giderek AB politikaları tarafından entegrasyon sürecinde ele alınmakta, özellikle çevre politikası AB'nin doğrudan etkide bulunduğu bir hizmet olarak karşımıza çıkmaktadır. AB'nin yerel yönetimlerin bulunduğu bölgenin sanayisi, ticareti ve sosyal sorunları ile ilgili uyguladığı-ekonomik kalkınmaya, işsizliği azaltmaya, sanayi açısından geri kalmış bölgeleri kalkındırmaya, niteliksiz insanları, kadınları, yaşlıları eğitmeye ve meslek edindirmeye yönelik politikaların, o bölgenin sosyo-ekonomik yapısı üzerindeki sonuçları da yerel yönetimlerin sosyo-ekonomik yapısını etkileyen politiklardır. Son olarak, Maastricht Antlaşması ile getirilen 'Avrupa Vatandaşlığı' da yerel yönetimler üzerinde siyasal etkilerde bulunacak önemli bir kavramdır.

AB'nin yerel yönetimler üzerindeki bu etkilerinden kamu yapı ve hizmet ihaleleri, personel istihdamı, çevre politikaları üzerindeki etkiler ve Avrupa vatandaşlığının yerel yönetim siyasetine etkileri öne çıkan konulardır.

Kamu Yapı ve Hizmet İhaleleri

AB, üye ülkelerin merkez ve yerel yönetimleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan yapı ve hizmet sunum ihalelerine, Birliğe üye bütün ülkelerdeki şirketlerin de eşit şartlarda girebilmeleri için bazı düzenlemeler yapmaktadır. Amaç, üye ülkelerdeki kamu ihalelerine Birliğin sınırları içinde rekabeti sokmak ve Birlik içindeki ulusal pazar tekellerini kırmaktır. Kamu ihalelerini düzenleyen ve 1973 yılında yürürlüğe giren yönetmelik (Public Works Contracts Directive

39 Ibid., s.56-59.

1978) ve kamu kurumları tarafından sunulan hizmetler konusundaki ihaleleri düzenleyen ve 1978 yılında yürürlüğe giren yönetmelik (Public Supplies Directive), yerel yönetimlerin, gerçekleştirecekleri ihalelerde, diğer üye ülkelerden gelecek tekliflere karşı ayrımcılık yapmamalarını, yabancı firmalara ihale ile ilgili bilgilere eşit koşullarda erişme imkanı tanımalarını ve parasal değer açısından önemli büyüklükteki ihalelerin Birlik üyelerine, Birliğin resmi yayın organı olan Official Journal' de ilan edilerek duyurulmasını öngörmüştür.

Ancak, 1980'lerin sonuna kadar, şirketlerin kendi ülkeleri dışındaki ihalelere girmeleri önemsiz oranlarda olmuştur. Bunun nedeni bir ölçüde, bazı sektörlerdeki (telekomünikasyon, ulaşım ve kamu organları tarafından sunulan su, elektrik, gaz gibi hizmetler, vb.) ihalelerin diğer ülke şirketlerine açık olmamasıydı. 1989 yılında yürürlüğe giren kamu ihalelerini düzenleyen yeni yönetmelik, Birliğin resmi yayın organı Official Journal' de ilan edilmesini gerektiren ihale değerini 1 milyon ECU'dan 5 milyon ECU'ya yükseltmiş, yapılan ihale sonuçlarının açıklanmasını ve ihalede başarısız olan diğer firmaların açıklama isteklerinin karşılanmasını öngörmüştür. 1990 yılında yürürlüğe giren, kamu kurumlarının sunduğu hizmetlerle ilgili ihaleleri düzenleyen yönetmelik ise, Official Journal' de ilanı gerektiren ihale değerini 200.000 ECU olarak belirlemiştir. 1990 yılında onaylanan ve Ocak 1993'de yürürlüğe giren, hem kamu yapı ihalelerini hem de kamu hizmet ihalelerini kapsayan genel yönetmelik de (Utilities Directive 1993), daha önce ihale kapsamında kalan sektörleri-enerji, su, ulaşım, telekomünikasyon-ihale kapsamına sokmuştur.

AB içindeki bütün kamu hizmetleri ile ilgili ihalelerin tamamını kapsamak üzere çıkarılan bir yönerge de, belirlenen kamu hizmetlerindeki ihalelere, Birlik içindeki herhangi bir ülkeden firmaların katılmasına olanak sağlamış ve değeri 200.000 ECU'dan fazla olan ihaleler için Official Journal'da. İlan verilmesini öngörmüştür. Bu hizmetler, bakım ve onarım, kara ve hava taşımacılığı, telekomünikasyon hizmetleri, araştırma ve geliştirme, bilgisayar ve ilgili hizmetler, muhasebe, denetleme, pazar araştırma ve kamuoyu yoklama hizmetleri, yönetim danışmanlığı, mühendislik, mimarlık, bilimsel ve teknik danışmanlık, reklam, bina temizleme ve emlak yönetimi, yayın ve basım, kanalizasyon ve çöp toplama hizmetleridir. Bu hizmetlerin dışında kalan bazı hizmetlerde yapılacak ihalelerde de, Official Journal'da. ilan koşulu olmaksızın, üye ülkelerden gelecek firmalara açık olmak, ayrımcılık yapmamak öngörülmektedir. Bu hizmetler, otel ve lokanta hizmetleri, yardımcı ulaşım hizmetleri, hukuk hizmetleri, personel alma ve yerleştirme, genel ve meslek eğitimi, sağlık ve sosyal hizmetler, kültür, spor ve eğlence hizmetleridir. Yapılan ihalelere katılan ve sonuçtan memnun olmayan firmaların itiraz ve şikayetlerini Komisyon'a bildirmelerine olanak sağlayan yönerge (Council Directive, 89/665/EEC), 1989 yılında onaylanmıştır.

Personel Politikaları

AB sınırları içinde herhangi bir ülkede çalışma özgürlüğü, ortak pazarın temeli olan üretim faktörlerinin serbest dolaşımının bir gereğidir. Üye ülkelerin vatandaşları, bir başka üye ülkede yerleşmeye ve çalışmaya, o ülkenin yasalarına, çalışma koşullarına uymak koşuluyla çalışma hakkına sahiptir. Ancak, bazı meslekler için gerekli olan niteliklerin AB içindeki ülkeler arasında farklılık göstermesi, bu özgürlüğün önünde bir engel oluşturmuştur. AB, çıkarmış olduğu yönetmeliklerle, doktorlar, hemşireler, ebeler, veterinerler, eczacılar ve mimarların değişik ülkelerde çalışmalarına olanak sağlamıştır. Ancak, bu konudaki asıl düzenleme, 4 Ocak 1991'de kabul edilen, mesleki niteliklerin ortak kabulüne ilişkin yönetmektir. Buna göre, devlet tarafından çalışma ve örgütlenme koşulları düzenlenen meslekler ile en az üç yıllık üniversite veya buna denk bir eğitim gerektiren meslek sahiplerinin mesleki yeterlilikleri, diğer AB ülkeleri tarafından tanınmıştır, dolayısıyla bu kişiler AB içindeki her hangi bir ülkede çalışma hakkına sahip olmuşlardır.

Çalışanların, özellikle nitelikli meslek sahiplerinin serbest dolaşımı, yerel yönetimlerin, ihtiyaç duyduğu mesleklerde diğer ülkelerden personel istihdam etmesine imkan vermektedir. Örneğin, Almanya, Hollanda ve İrlanda, öğretmen, sosyal hizmetler personeli ve personel açığı bulunan diğer iş kollarındaki ihtiyacı karşılamak için diğer AB ülkelerinden personel istihdamı yoluna gitmiştir.⁴⁰

Çevre

1987'de yürürlüğe giren Tek Avrupa Senedi, ilk defa belirli bir çevre politikası ortaya koymuştur. Çevrenin korunması ve iyileştirilmesi, insan sağlığının korunması, doğal kaynakların rasyonel kullanımını Tek Avrupa Senedi'nde yer alan amaçlardır. Maastricht Antlaşması bu amaçlara ilave olarak, çevreye verilen zararın kaynağında onarılması, kirletenin ödemesi gibi önleyici tedbirlerin alınmasını öngörmüştür. AB'nin, 1987-1992 yıllarını kapsayan 4. Çevre Programı, çevreyi koruma ve kirlilik ile mücadeleyle yönelik etkinlikleri (gürültünün ve kirliliğin kaynağında azaltılması, kimyasal madde atıklarının kontrol edilmesi, sanayi kazalarının önlenmesi, Avrupa'nın doğal özelliklerini korumak, vb.) içermiştir. AB'nin, 1993-2000 yıllarını kapsayan 5. Çevre Programı da, sanayi, enerji, ulaşım, tarım ve turizm alanlarında sürdürülebilir bir çevre kalkınmasını hedeflemiştir. Yasal düzenlemeler, ekonomik ve mali teşvikler, halkın bilincini artırma programları, bu amaca yönelik kullanılacak araçlar olarak belirlenmiştir. AB tarafından kabul edilen ve yürürlüğe konulan 100'ün üzerinde yönetmelik, üye ülkelerin çevre sorunlarından ve çevre ile ilgili hizmetlerden sorumlu olan kurum ve kuruluşları için bağlayıcı olan politikalar belirlemektedir.

40 David Wilson and Chris Game, Local Government in the United Kingdom, 2. Ed., London, Macmillan, 1998, s. 147; Bongers, op. cit., s. 16.

Avrupa Vatandaşlığı

Maastricht Antlaşması ile getirilen ‘Avrupa vatandaşlığı’ kavramı, tüm üye ülke vatandaşlarının sahip olacakları bazı hakları ifade eder. Antlaşma’nın 8. maddesi’ne göre, AB’ye üye olan ülkelerin vatandaşları, tüm üye ülkelerde oturma ve serbestçe dolaşma, bazı koşullarda Avrupa Parlamentosu ve belediye seçimlerinde (temel yerel yönetim birimlerini seçen seçimlerde) seçme ve seçilme, üçüncü ülkelerde diplomatik temsilciliğin olmaması durumunda temsilciliği olan bir üye ülkenin diğerini temsil ve Avrupa Parlamentosu’na dilekçe verme (şikayette bulunma) haklarını kapsamaktadır. Amaç, Birliğin entegrasyon sürecine vatandaşların önemli oranda katkısını sağlayarak Avrupa kültürünü güçlendirmek ve birleştirmektir.⁴¹

Avrupa vatandaşlığı kavramı ile AB vatandaşlarına tanınan yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkına göre, 6 aydan beri bir AB ülkesinde oturan diğer üye ülkelerin vatandaşları, karşılıklı ilkesi saklı kalmak ve kendi ülkesinde belediye seçimlerinde oy vermemiş olmak koşuluyla, yerel seçimlerde ve Avrupa Parlamentosu seçimlerinde oy kullanabilirler. Fakat Başkanlık, genel, kantonal ve bölgesel seçimlerde ve halk oylamasında oy kullanamazlar.⁴² Üye ülkelerde yerel seçimleri düzenleyen kurallar, Maastricht Antlaşmasına uygun hale getirilmiştir.⁴³ Ancak, uygulamada, fiili katılımın önünde bazı sorunların (Almanya’nın Bayern eyaletinde ve Fransa’da) olduğu bilinmektedir.⁴⁴

1997 yılında imzalanan Amsterdam Antlaşması da, Avrupa vatandaşlığı kavramını genişletmiştir. Antlaşma’nın 8. maddesi’ne göre, Avrupa vatandaşlığı resmi olarak tesis edilmiş, bu yeni vatandaşlığın, ulusal vatandaşlığın yerini almayacağı ifade edilerek bu konuda yanlış anlama giderilmiştir. Avrupa vatandaşlığı kapsamına giren haklar genişletilerek, Avrupa Parlamentosu’nun yanı sıra Amsterdam Antlaşması ile getirilen Avrupa Denetçisi’ne (Europen Ombudsman) de başvurma hakkı kavramın kapsamına sokulmuştur. Avrupa Denetçisi, Avrupa Birliği’nin organlarının ‘kötü yönetimi’ (maladministration) ile ilgili şikayetleri inceler. AB organları tarafından yapıldığına inanılan idari düzensizlikler, adaletsiz uygulamalar, ayrımcılık, yetkinin kötüye kullanımı, bilgi eksikliği veya bilginin dışlanması, gereksiz erteleme gibi uygulamalar hakkındaki şikayetler için, bir üye ülke vatandaşı veya bir üye ülkede yaşayan kişiler-AB içinde kayıtlı olarak bulunan şirketler, dernekler ve diğer örgütler dahil-Avrupa Denetçisi’ne başvurma hakkına sahiptir. Ancak, üye

41 Citizenship of the European Union, <http://www.europa.int>

42 Rıdvan Karluk, Avrupa Birliği ve Türkiye, 3. Baskı, Eskişehir, Beta, 1995, s. 130; Citizenship of the Union, <http://www.europa.int>.

43 Düzenlemeyi gerektiren yönetmelikler: Council Directive 94/80/EC:1994 ve Council Directive 96/30/EC:1996.

44 Koçdemir, op. cit., s.75.

ülkelerin ulusal, bölgesel ve yerel yönetimleri hakkındaki şikayetler, Avrupa Denetçisi'nin görev alanına girmemektedir.

AB'NİN YEREL YÖNETİMLERE ETKİLERİ ÜZERİNE GENEL DEĞERLENDİRME

AB'nin, entegrasyonun politikaları çerçevesinde yerel yönetimleri genel olarak olumlu etkileyen ancak bazı belirsizlikler de içeren düzenlemeleri-özellikle son on yıldakı dikkat çekmektedir. Yerel yönetimlerin AB içinde temsil edilmesini ve karar alma sürecine katılmasını sağlayan Bölgeler Komitesi, hizmetlerin yurttışa en yakın birimler tarafından yapılmasını öngören, yerel yönetimlerin özerk olmalarını gerekli kılan ve bunu güvenceye bağladığı düşünülen hizmette yerellik ilkesi, yerel yönetimlerin AB içindeki konumunu güçlendiren düzenlemelerdir. Ancak, Bölgeler Komitesinin etkinliğini zayıflatan nedenler-karar alma yetkisinin olmaması, komiteyi oluşturan temsilcilerin seçildiği yerel yönetim birimlerinin ve onların amaçları arasında bir ahenk bulunmaması, danışılması gerekli konularda belirsizlik olması ve Avrupa Adalet Divanı'na başvuru hakkının tanınmaması-ve yerellik ilkesinin uygulanmasının oturmaması, farklı hizmet yapısı ve olanaklarına sahip 15 üye ülke göz önüne alındığında bu durumun devam edeceği gerçeği ve yerel yönetim birimlerinin de Avrupa Adalet Divanı'na başvuru dolayısıyla yerel özerkliğe⁴⁵ karşı uygulamalara itiraz hakkının olmaması, AB içinde yerel yönetimlerin statüsünün tam olarak güçlenmediğini göstermektedir.

Yerel yönetimlerin değişik hizmet alanlarındaki projelerine katkı yapan AB fonları, yerel yönetimleri mali olanaklarını artırıcı etki yapmaktadır. Farklı ülkelerdeki yerel yönetim birimleri ile yapılan ortak projelerin, fon yardımlarını alabilme şansının artması da yerel yönetimler için işbirliğini, ortak çalışmayı özendirici bir unsurdur. Örgüt yapısı ve işleyişı üzerindeki AB düzenlemeleri, yerel yönetimlerin yapı ve hizmet sunum ihaleleri için ülke sınırlarını kaldırarak, rekabeti yerel yönetim hizmetlerine sokarak yerel yönetimleri yapısal değişikliklere zorlamakta; bunların, hizmetlerin sağlanmasında etkinlik, verimlilik ve kalite prensiplerini sağlayıcı sonuçlar doğurması beklenmektedir. AB içinde her hangi bir ülkede çalışma özgürlüğünün veya her hangi bir ülkeden gereksinim duyulan personelin istihdam edilebilmesi, yerel yönetimlerin personel politikası açısından yeni açılımlar getir-

45 Yerel özerklik kavramı ile birlikte anılan, Avrupa Konseyi tarafından 1985 yılında kabul edilen ve Konsey'e üye 42 ülkeden 34'ü tarafından imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlere politik, mali ve idari özerklik getirmekte ve bu özerkliklerle ilgili olarak anayasal garantileri içermektedir. AB'ye üye olan ülkelerin tamamı tarafından onaylanmamış olan Şart, AB tarafından imzalanan bir düzenleme olmadığı için AB hukuku niteliğinde değildir. 1988 yılında Avrupa Parlamentosu'nda kabul edilen Avrupa Bölgeler Şartı'nda, üye devletlerin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uymalarını beklediği belirtilmektedir.

mektedir. AB'nin yerel yönetimleri etkileyen uyum politikaları ve bu çerçevede sağlanan yardımlar, aynı zamanda yerel yönetimlerin bulunduğu bölgenin çevre sorunları, işsizlik, yoksulluk, sosyal açıdan yardıma ve eğitime muhtaç kişilerin eğitimi, bölgesel kalkınma gibi konuları açısından olumlu etkiler yapmaktadır. Avrupa Vatandaşlığı ilkesi de, belirli kalıplara oturmuş yerel yönetim siyaseti açısından yeni aktörler ve yeni gündemler ortaya koymaktadır.

Ancak, bu olumlu etkilerin yanı sıra, AB'nin yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları üzerinde bazı olumsuz etkiler yapacağı da öne sürülmektedir. AB entegrasyonunun olumlu sonuçlarının AB içindeki her ülkeye ve her bölgeye eşit olarak yansımayaacağı, rekabet gücü açısından geride bulunan ve AB içindeki rekabetten olumsuz etkilenen, değişen teknolojiye kendini adapte edemeyen, ölçek ekonomisinden yararlanamayan ve ekonomik açıdan az gelişmiş bölgelerin yerleşim birimlerinin göreceli olarak olumsuz yönde etkileneceği ileri sürülmektedir. Bununla beraber, ulusal yönetimlerin desteklenmeye muhtaç bölgeleri, makro-ekonomik politika araçları ile koruması ve desteklemesi yolunun, ekonomik bütünleşmenin bir sonucu olarak giderek ortadan kalkacağı, yerel yönetim birimlerinin, ortak pazarın temelindeki malların, hizmetlerin, sermayenin ve insanların serbest dolaşımının tam olarak gerçekleşmesi sonucu ulusal-yönetim korumasından yoksun kalacağı ve AB içindeki geniş ölçekli rekabetle karşı karşıya kalacağı iddia edilmektedir. Bu gelişmelerin sonucu olarak, yerel yönetimlerin, buldukları bölgenin ekonomik başarısı ya da başarısızlığı üzerinde etkili olacağı, yerel sermayeye ve işyeri sahiplerine olan destek politikaları (vergü indirimi veya muafiyeti, teşvikler), ekonomik kalkınma için arazi tesisi, bilgi teknolojisi ve meslek eğitimi hizmetleri ile yerel ekonomik kalkınmada rol oynamasının önem kazanacağına işaret edilmektedir.⁴⁶

AB entegrasyonunun sonuçlarının, üye ülkelerin yerel yönetimlerine eşit olarak yansımayaacağı iddiasını, 12 AB ülkesini kapsayan bir çalışmanın sonuçları desteklemektedir.⁴⁷ Çalışmaya göre, AB'ye üye ülkelerin yerel yönetimleri, AB ile ilişkileri açısından dört farklı kategoride yer almaktadır. Birinci kategoride, AB'ye kuşku ile bakan, Brüksel'den kendisini soyutlayan ve kendileri için AB politikaları çok az önem taşıyan ya da hiç önemi olmayan yerel yönetimler yer almaktadır ve bu gruba giren yerel yönetim sayısı oldukça fazladır. İkinci kategoride, AB ile olan ilişkilerinde pasif duran ve kendilerinin isteği dışında gelişen olaylar sonucu rastlantısal olarak AB ile ilişkiye giren yerel yönetimler yer alır ve en kapsamlı grup

46 R. Bennett, *Local Government in the New Europe*, London and New York, Belhaven Press, 1993, s. 18.

47 K. K. Kalusen and M. Goldsmith, "Conclusions: Local Government and the European Union", *European Integration and Local Government*, (Eds. M.J.F. Goldsmith and K.K. Klausen), Edward Elgar, Cheltenham (UK), 1997, s.238-242.

budur. Üçüncü kategoride, AB ile ilgili konularla ilgilenen, ancak politika önderliğinden çok belirlenen politikaları izleyen, AB entegrasyonuna uyum sağlamanın gerekli olduğuna inanan fakat bunu nasıl gerçekleştireceklerini tam olarak bilmeyen yerel yönetimler yer almakta ve bu kategori, en kalabalık ikinci grubu oluşturmaktadır. Son grupta dikkatlerin hemen üzerlerine çekildiği ancak sayıca az olan yerel ve bölgesel yönetimler (Milan, Manchester, Birmingham, Barcelona, Wallonia, Nord Pas de Calais, South Wales, Nord Rhine Westphali, vb.) yer almaktadır. Bu yönetimler genellikle AB ideali peşinde olan yerel politikacılara sahiptir, AB'nin kendileri için hangi potansiyeller içerdiğinin farkındadırlar, AB içindeki diğer yerel yönetimlerle işbirlikleri, ulusal sınırların dışına taşan yönetim birimleri ve iyi yetişmiş personeli ve AB çapında bilgi ağları vardır. Çalışmanın sonuçlarına göre, yerel yönetimlerin AB'ye bakışı, entegrasyon sürecinin önemini kavrama düzeyi, AB'nin kendileri üzerine etkileri konusundaki yaklaşımları, AB ile ilişkiler konusundaki girişimcilikleri konularında bir uyum yoktur. Bu da, yerel yönetimlerin, entegrasyon sürecinden AB'ye yakınlıkları ile doğru orantılı olarak değişebilecek biçimde etkileneceklerini göstermektedir. Bir başka deyişle, AB ile ilişkilerinde daha istekli, daha girişimci, lobi faaliyetlerinde başarılı ya da yerel talepleri daha etkin olarak AB'nin ilgili organlarına duyuran yerel yönetimler, AB politikalarından daha fazla faydalanabileceklerdir.

TÜRK YEREL YÖNETİM SİSTEMİ ÜZERİNE OLASI ETKİLER

Türkiye'nin AB'ye tam üyeliğinin, yerel yönetimlerimiz üzerinde genel olarak olumlu etkiler yapacağı açıktır. Pratik sonuçlar açısından bakacak olursak, AB'nin yapısal ve yapısal olmayan fonlarının, mali açıdan zaten sıkıntı içinde bulunan yerel yönetimlerimizin, ekonomik ve sosyal nitelikteki projeleri için finansal destek sağlayacak olması önemlidir. Bununla beraber, AB fonlarından maksimum faydayı sağlayabilmek için ulusal sınırların dışına taşarak diğer ülkelerin yerel yönetimleri ile belirli konularda yapılacak işbirlikleri ve ortak projelerin AB fonlarından öncelikli olarak yararlandığı göz önüne alınırsa, yerel yönetimlerimizin yapısal, teknik ve personel özellikleri açısından kendilerini AB standartlarına göre yenilemesi gereği ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin, hem kendi projeleri hem de ortak projeler için AB organları nezdinde yapmaları gereken lobi faaliyetlerinin başarılı olması için de AB sistemini ve işleyişini izleyen, yönetim stratejileri geliştiren birimler oluşturması gerekmektedir. Bu doğrultudaki hazırlıkların şimdiden yapılması, tam üyeliğe geçişin ilk yıllarında hazırlıksız yakalanmamak açısından önem taşımaktadır.

AB'ye tam üyelikle beraber, Bölgeler Komitesi'ne girecek olan yerel yönetimlerimiz, AB yapısı içinde resmi bir temsil olanağına kavuşacak, bu komitedeki diğer üye ülke yerel yönetimleri ile görüş alışverişinde bulunma imkanına sahip

olacaktır. Değişik ülkelerden gelen temsilcilerin AB politikaları çerçevesinde ortak çalışması, temsilcilere yerel hizmetleri sunmadaki siyasal tecrübelerini paylaşma imkanını vermektedir; bu da, yerel yönetimlerimize, yerel politikalarına değişik açılımlar sunma imkanını verecektir. Ancak, yapısal özelliklerinden kaynaklanan sorunlar nedeniyle henüz tam olarak etkin bir kurum olamayan Bölgeler Komitesine üyeliğin, yerel yönetimlerimiz açısından-en azından mevcut durumu itibarıyla-çok somut etkiler doğuracağını söylemek zordur.

Hizmette halka yakınlığı esas alan yerellik ilkesi, yerel yönetimlerin özerk olmasını gerekli kılan ve güvenceye bağlayan bir ilke olarak, yerel yönetimlere gerektiği kadar özerklik tanımama eğilimi olan kamu yönetimimizi reforma zorlayan bir etken olacaktır. Ancak, yerellik ilkesinin henüz AB sistemi içinde tam olarak oturmamış olması ve yerellik ilkesine aykırı davranan ulusal yönetimlere karşı yerel yönetimlere ABAD'a dava açma hakkının olmaması, bu ilkenin yerel yönetimlerimiz açısından, ülkemizdeki mevcut merkeziyetçi bürokrasi ve siyaset anlayışı da göz önüne alındığında, önemli değişiklikler doğurması en azından ilk dönemlerde olası gözükmemektedir.

AB'ye tam üyeliğin yerel yönetimlerimiz üzerinde etkili olacağı bir başka konu da Avrupa Vatandaşlığıdır. Maastricht Anlaşması ile getirilen bu kavramın bir sonucu olarak tüm AB vatandaşları, yerleşmiş buldukları yerin yerel yönetim seçimlerinde seçme ve seçilme hakkına sahip olmuşlardır. AB'ye tam üye olduğumuz takdirde, diğer üye ülke vatandaşlarının ikamet ettiği yörelerimizdeki yerel yönetim seçimlerine, dolayısıyla yerel yönetim siyasetine katılmasına olanak sağlayan düzenlemelerin yapılması bir zorunluluk olacaktır. Diğer ülke vatandaşlarının yerel seçimlere katılması-aday olarak veya oy kullanarak-yerel yönetim siyasetimiz açısından, geleneksel yerel taleplerin dışında gündemler, farklı kültüre ve ulusa ait yeni seçmenler ve adaylar anlamına gelecektir. Özellikle, yabancı ülke vatandaşlarının yerleştikleri turizm beldeleri, ticari ve askeri nedenlerle yabancı uyruklu insanların yoğun olarak buldukları yerleşim birimlerinin yerel yönetim siyaseti bakımından Avrupa Vatandaşlığı, etkili sonuçlar doğuracaktır.

AB'ye tam üyelikle birlikte, kamu sektörünün önemli bir parçası olan yerel yönetimlerin yapı ve hizmet sunum ihalelerinde ulusal sınırların kaldırılması, yerel yönetim hizmetlerine rekabeti, bunun sonucu olarak da hizmetlerin sunumuna etkinlik, verimlik ve kalite getirmesi beklenmelidir. Çalışanların serbest hareketi sonucu, yerel yönetimlerin ihtiyaç duyduğu nitelikli personeli dış ülkelerden bulabilmeleri ve çalıştırabilmeleri mümkün olacaktır. AB'nin sosyal ve ekonomik bütünleşmeyi sağlama amacı doğrultusunda uygulayacağı politikalar, sosyal ve ekonomik açıdan geri bölgeleri ve halk kesimlerini desteklemeyi, kalkındırmayı hedef alan proje ve uygulamalar, ülkemizin geri kalmış bölgelerinde olumlu sosyo-

ekonomik sonuçlar doğurarak, bu bölgelerdeki yerel yönetimlerimizin yerel sorumluluklarını yerine getirmesine yardımcı olacaktır.

SONUÇ

AB'nin, üye ülkelerin yerel yönetimleri üzerinde önemli etkilerde bulunduğu ve entegrasyon sürecinin hızına ve başarısına paralel olarak bu etkilerin daha da önem kazanacağı ortadadır. Ülkemizin AB'ye tam üyeliğinden olumlu biçimde etkilenmeleri için, yerel yönetimlerimizin hazırlıklı olmaları gerekmektedir. Yerel yönetimlerimiz, AB'ye tam üyeliğe hazırlık için gereken teknik, idari ve personel değişikliklerini gözden geçiren bir strateji geliştirmeli, AB'nin politikalarını ve mevzuatını gözden geçiren, bunları izlemekten ve AB entegrasyonu ile ilgili bilgi akışını sağlamaktan sorumlu birimler kurmalı, AB'nin karar alma süreçlerinde nasıl etkili olarak lobi yapacaklarını araştırmalı, kısaca kendilerini AB entegrasyonunun sunacağı fırsatlara hazırlamalıdır.

Ancak, yerel yönetimlerimizin, kendilerini AB ile entegrasyona hazırlayabilmeleri veya genel olarak yerel yönetimlerimizin, AB'ye tam üyeliğin sonucunda karşı karşıya kalacakları etkilere hazır hale getirilmesi için gereken yasal ve idari düzenlemelerin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Açıklanan Ulusal Program'da, ülkemizin AB'ye adaylığı sürecinde üyelik yükümlülükleri olarak yapılması hedeflenen yasal ve idari değişiklikler arasında, yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren düzenlemelere, "Bölgesel Politikalar" başlığı altında yer verilmiştir. Bu kısımda, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan, yerel yönetimlerle ilgili yapılması gereken yasal ve kurumsal düzenlemeler⁴⁸ özetlenmiştir. Buna göre, merkezi idare ile yerel yönetimlerin koordinasyonu artırılabilecek, görev ve yetki dağılımı ile yerel yönetimlerin mali ve personel yapısı yeniden düzenlenecektir; yerel yönetimlerin düzenli gelir kaynaklarına sahip olması sağlanacaktır; belediye modelleri yeniden düzenlenecek, il ve ilçe belediyelerinin kurulmasına ilişkin kriterler yasal olarak belirlenecektir; yerel yönetimlerin dış kaynaklı proje kaynaklarından faydalanması yasal bir çerçeve de düzenlenecek, İller Bankası'nın görevleri yeniden şekillendirilecektir; yerel yönetim birlikleri ve şirketleri yeniden düzenlenecek, kentsel rantların vergilendirilmesine yönelik yasal düzenleme yapılacaktır; halkın yerel yönetimlere katılımı artırılabilecektir. Ulusal Program, belirtilen bu çerçevenin ve AB ile mevcut adaylık süreci kapsamında, çeşitli yasal düzenlemelerin yürürlüğe konulması için çalışıldığını belirtmektedir.⁴⁹

Yerel yönetimlerimizin, AB entegrasyonuna hazır duruma gelmeleri için gereken değişikliklerin gerçekleştirilmesinde asıl görev, siyasetçilere ve bürokratlara

48 DPT, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Dokuzuncu Bölüm, Ankara, DPT, 2000, s.200.

49 Avrupa Birliği Mttkesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, Cilt 1, s.345-346.

düşmektedir. 21.yüzyılın en önemli ekonomik ve siyasi birliği olmaya aday olan AB'ye üyeliği, yerel yönetimlerimizin içinde buldukları yönetsel, siyasal ve ekonomik sorunlar yumağından kurtulmaları için bir fırsat olarak görmek gerekmektedir. AB'ye hazırlık sürecinde, yerel yönetim sistemimizin reform edilmesi için düzenlemeler yaparken, genel yapının içinde kaybolacak marjinal değişiklikler yapmak yerine, geleneksel merkezizyetçi tutumlarını bir kenara bırakarak halkına ve yerel yönetimlerin işlerliğine güvenmek, radikal ve köklü değişiklikleri içeren bir çaba ortaya koymak, yetki ve sorumluluğu devretmeyi sevmeyen siyasetçilerimizin ve bürokratlarımızın önünde duran önemli bir sorumluluktur.

OPTİMAL YEREL YÖNETİM BÜYÜKLÜĞÜNE KURAMSAL YAKLAŞIM

A.Kadir TOPAL*

1. Optimal Büyüklük Kavramı

Günümüzde nüfusu yüzlerle ifade edilen yerel yönetim birimleri olduğu kadar, 10 milyon üzerinde nüfusa sahip yerel yönetim birimleri de bulunmaktadır. Yerel yönetim ünitelerinin sahip oldukları nüfus bakımından ortaya çıkan bu farklılık, boyutu değişmekle birlikte, bir çok ülkenin yerel yönetim sisteminde gözlenebilmektedir. Ancak, bir yandan kamu mâliyesinde yaşanan darboğazlar ve buna bağlı olarak kaynakların etkin kullanılması gereği, bir yandan da kalabalıklaşmadan ötürü ortaya çıkan, hizmet kalitesinin düşmesi ve yaşam kalitesinin azalması, gecekondulaşma ve çevre kirliliği gibi sorunlar yerel yönetim birimlerinde uygun büyüklük tartışmalarının başlangıç noktasını oluşturmuştur. Akademik ve idari çevrelerde yoğunluk kazanan bu tartışmalar, özellikle 60 ve 70'li yıllar boyunca bir çok Avrupa ülkesinin yerel yönetim sistemlerinde yapısal reformlar yapılmasına neden olmuştur. Söz konusu dönemde, Avrupa ülkelerinin kalkınma ve sanayileşmelerine bağlı olarak yaşadıkları hızlı kentleşme olgusu, çok sayıda, ancak küçük ölçekli kentsel yönetim birimlerini ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle, yapısal reformlar daha çok küçük ölçekli belediyelerin birleştirilerek daha geniş ölçekli kentsel idari ünitelerin oluşturulması ile sonuçlanmıştır.

Diğer değişkenlerin yanı sıra, çoğunlukla nüfus değişkenini esas alan optimal büyüklük tartışmaları, çok küçük yerel yönetim birimlerinin, çeşitlilik ve karmaşıklık gösteren yerel kamu hizmetleri için gerekli parasal, teknik ve insani kaynakları kendi başlarına idare edemedikleri; çok büyük olanların ise kalabalıklaşmadan ötürü ortaya çıkan (trafik sıkışıklığı, çevre kirlenmesi, altyapı yetersizlikleri vs) ek maliyetler yükledikleri ile ilgili kanıtlardan hareket etmektedir (MİGM, 1995, s.22).

* Yrd. Doç. Dr., KTÜ-İİBF-Kamu Yönetimi Bölümü-TRABZON.

Bu bağlamda, optimal büyüklük, yerel yönetimlerin hizmetleri sağlama yönünden ekonomik uygunluk noktasına geldiği eşiği belirtmektedir.

Genel olarak optimal büyüklük, belirli kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde sunulmasını sağlayacak nüfusa ve alana sahip yerel yönetim büyüklüğünü ifade etmektedir. Şöyle ki; bir çok kamu hizmetinde ortalama maliyet, hizmetin götürüleceği nüfus miktarı büyüdükçe azalmaktadır. Diğer bir ifadeyle hizmetin üretildiği alana yapılan nüfus ilaveleri, marjinal maliyete bağlı olarak ortalama maliyeti düşürmektedir. Ancak, belirli bir nüfus büyüklüğünde ortalama maliyet minimum olmakta, bu noktadan sonra yapılan nüfus ilaveleri, marjinal maliyetlerdeki hızlı yükselişlere bağlı olarak, ortalama maliyetleri yükseltmektedir. Bu şartlar altında, nüfus açısından optimal yerel yönetim büyüklüğü, ortalama maliyeti minimum yapan nüfus büyüklüğüne eşit olmaktadır (BERBER, TOPAL, 1996, s.446). Bu bakımdan optimal yerel yönetim büyüklüğü, kişi başına hizmet maliyetinin (OM) daha fazla düşmediği (minimum verimli büyüklük) ve kişi başına hizmet maliyetinin yükselmeye başladığı (maksimum verimli büyüklük) noktadaki büyüklük olarak tanımlanmaktadır (TUNA, CERİTLİ, 1997, s.34). Böyle bir tanımlamada esas itibarıyla kamu hizmetlerinin üretimindeki artışlar sonucu ortaya çıkacak ölçek ekonomileri vurgulanmaktadır. Şu halde, küçük ölçek, genel olarak kamu hizmetlerinin sunumunda ortaya çıkması muhtemel ölçek ekonomilerinden faydalanılamaması anlamına gelmektedir (CAREY, SRINIVASAN, STRAUSS, 1996, s. 103). Sorunu tamamen ekonomik açıdan ele alan bu yöntemde, optimal yerel yönetim büyüklüğü kamu hizmetlerinin mal oluş değerlerine bağlanmaktadır. Nitekim soruna bu açıdan yaklaşan bir çok çalışmada anlamlı sonuçlar elde edilmiştir (GÜREL, 1970, s.86).

Şu halde bir yerel idarenin büyüklüğü ile ürettiği kamusal mal ve hizmet türleri arasında bir bağlantı kurmak gerekmektedir. Zira her kamu malı için ekonomik yönden optimal bir yerinden yönetim derecesi vardır. Şöyle ki; herhangi bir kamu malının talep derecesini belirleyen bir yerel idare, o malı tüketen tüm bireylerin yaşadığı yerel idare biriminin tümünü kapsar. Bu bakımdan bir yerel idarenin büyüklüğü veya genişliği ile yaptığı görevler arasında yakın bir ilişki vardır. Bu nedenle yerel yönetimlere verilen görevlerin niteliği, onların minimum ve maksimum büyüklüklerinin ne olması gerektiği konusunda önemli bir ölçüt oluşturmaktadır (TORTOP, 1995, s.21-23). Diğer bir ifadeyle, soruna salt kamusal hizmet maliyetleri açısından çözüm arayan bu yöntemde, optimal büyüklüğün temel belirleyicisi yerel yönetimin ürettiği kamusal hizmet türleri olmaktadır.

Optimal yerel yönetim büyüklüğünü belirlemeye yönelik teorik tartışmaların bir kısmı kamusal hizmet maliyetleri ile nüfusu ilişkilendirmiş, diğer bir kısmı ise optimal büyüklüğü bireyler ve firmalar açısından irdelemiştir. Ancak, kalkınma ve

sanayileşmeye paralel olarak dünya nüfusunun büyük ölçüde kentleşmesi, optimal büyüklük tartışmalarının çoğunlukla kentsel alanlar üzerine yoğunlaşması sonucunu doğurmuştur. Bu bölümde optimal yerel yönetim büyüklüğü tartışmaları üzerinde durulmuş ve bu tartışmalar, hizmet arzına göre optimal büyüklük, hizmet talebine göre optimal büyüklük, kentte yaşamının fayda/maliyetine göre optimal büyüklük ve firmalar açısından optimal büyüklük olmak üzere dört ana başlık altında toplanmıştır.

2. Hizmet Arzına Göre Optimal Büyüklüğün Belirlenmesi

Kentsel hizmetlerin sunumu ile yükümlü birer yerel yönetim birimi olan belediyelerin en uygun büyüklüğünü, hizmet arzına dayalı olarak belirlemeye yönelik çalışmalarda kullanılan ölçütler dört ana başlık altında toplanabilir.

2.1. Hizmet Maliyetleri ve Kişi Başına Gelir Ölçütü

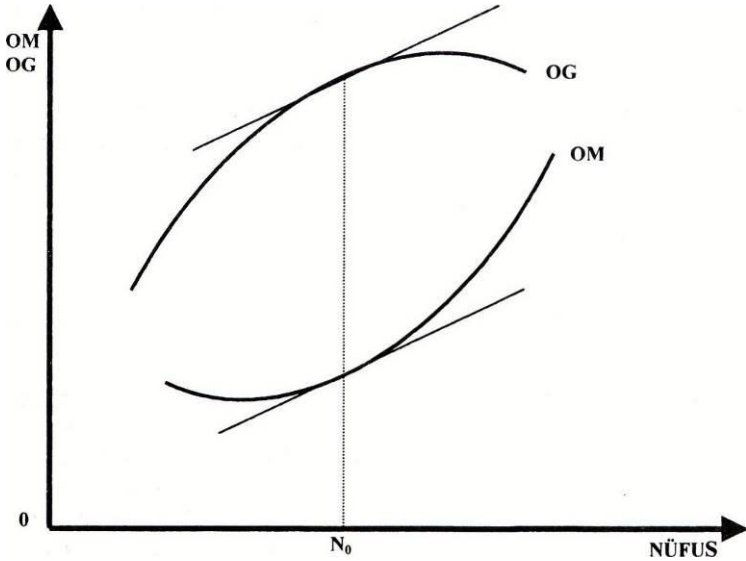
Optimal bir kent büyüklüğünün belirlenmesinde kullanılan bu ölçütte, sunulan herhangi bir kentsel hizmetin ortalama maliyeti ile, o kentteki kişi başına düşen gelir ilişkilendirilmektedir. Diğer bir ifadeyle, kentsel nüfusun artması ile birlikte, kentsel yönetim biriminin sunduğu hizmetlerin maliyetleri ve ilgili yöredeki kişi başına gelirden meydana gelen değişimler optimum hizmet alanını belirleyici faktörler olmaktadır.

Kentsel alanların optimal büyüklüklerinin belirlenmesi ile ilgili çalışmalarda genel olarak U şeklinde bir maliyet eğrisi kullanılmaktadır (RICHARDSON, 1972, s.30). Zira yapılan gözlemler, kentlerin büyüme sürecinde hizmet maliyetlerinin önce azalan bir seyir izlediğini, sonra ise artışa geçtiğini göstermektedir (ERTÜRK, 1995, s. 138). Dolayısıyla, kent ölçeğindeki büyümeye paralel olarak ortalama hizmet maliyetleri ve marjinal hizmet maliyetleri önce azalma eğilimi göstermekte, fakat belirli bir ölçek büyüklüğünden sonra kentsel yönetim biriminin maddi ve fiziki imkanlarının yetersiz hale gelmesi sonucu yükselmeye başlamaktadır. Kentsel hizmet maliyetlerinin izlediği bu seyir iktisat literatüründe ölçek ekonomileri ile açıklanmaktadır.

Şu halde, küçük ölçekli kentsel birimler kaynak israfı anlamına geldiği gibi, ölçeği gereğinden fazla büyümek de etkisizliklere yol açacaktır. Çünkü kent nüfusu gereğinden fazla arttığı takdirde, gerek su ve kanalizasyon gibi kentsel alt yapının, gerekse eğitim, sağlık ve konut gibi toplumsal alt yapının maliyeti büyük ölçüde yükselecektir. Özellikle geniş bir alana yayılan, dağınık bir alana kümelenen kent bölgelerinde, kentin en uzak Semtlerine kimi hizmet ve tesislerden yararlanma imkanları sağlamak, büyük yatırımları gerektiren pahalı bir iş olacaktır (KELEŞ, 1976, s.50). Örneğin W.F.Ogburn'un ABD için yaptığı bir çalışmaya göre, halk sağlığı için yapılan harcamalar 30 000 ile 50 000 arası nüfuslu kentlerde kişi başına

0.5 dolara mal olurken, aynı harcama nüfusu milyonun üstünde olan kentlerde 1.50 dolara kadar yükselmektedir (ÖZDEŞ, 1972, s. 120).

Optimal kent ölçeğinin tanımlanmasında kullanılan kişi başına gelir (OG) eğrisi ise maliyet eğrisinin aksine, önce azalan oranlarda artmakta, belirli bir ölçekten sonra ise azalma eğilimine girmektedir. Şöyle ki; günlük yaşamın çok rahat olduğu küçük kentlerde iş olanakları sınırlı olduğu gibi, ücretler de büyük kentlere oranla daha düşüktür. Ancak kent büyüdükçe, aile fertlerinin tümü kendi eğitim düzeyleri ve uzmanlık alanlarına göre iş bulma imkanlarına kavuşabilecekleri gibi, talep edecekleri bazı hizmetler (eğitim, sağlık vb) nedeniyle de bir takım parasal avantajlar sağlayacaklardır (DİNLER, 1994, s. 160). Yapılan ampirik çalışmalar bu görüşü destekler niteliktedir. Widner, İsviçre için yaptığı bir çalışmada ortalama saat ücreti ile kent büyüklüğü arasında pozitif bir ilişkinin var olduğunu göstermiştir. Konu ile ilgili bir diğer çalışmada da Fuchs, ABD için benzer sonuçlar elde etmiştir (EVANS, 1972, s.54; QUINN, McCORMICK, 1981, s. 193). Ancak, kent ölçeğindeki büyümeler, belirli bir süre sonra bireylerin çalışma ve dinlenme sürelerinin yolda geçmesi, çevre kirlenmesi gibi olumsuzlukların ortaya çıkmasına sebebiyet verecektir. Bu tür dezavantajların ortaya çıkması ise çalışanların verimliliğini



Kaynak: ÖNCEL, 1992, s.29

ERTÜRK, 1995, s. 139

Şekil 1: Ortalama Maliyet ve Ortalama Gelire Göre Optimal Kent Büyüklüğü

azaltarak, elde ettikleri gelirleri düşürecekler. Dolayısıyla, kişi başına gelir eğrisi, kent ölçeğindeki büyümelerin ilk evrelerinde artış eğilimi gösterirken, belirli bir ölçek büyüklüğünden sonra azalma eğilimine girecektir.

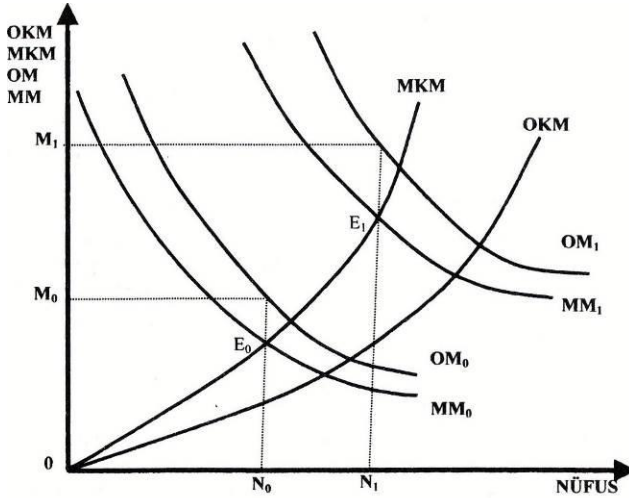
Daha önce de belirtildiği gibi, optimal kent büyüklüğünü, kişi başına hizmet maliyetleri (OM) ile kişi başına geliri (OG) ilişkilendirerek tanımlamaya çalışan bu yöntemde “optimal kent büyüklüğü”, sözkonusu iki değişken arasındaki farkın maksimum olduğu noktadaki nüfus büyüklüğüne eşit olmaktadır. Bu durum yukarıda (şekil 1'de) gösterilmiştir.

Şekil 1'de de görüldüğü gibi, kişi başına gelir kent ölçeğindeki artışlarla birlikte azalan oranlar da artmakta; ancak, belirli bir ölçek büyüklüğünden sonra azalma eğilimi göstermektedir. Kişi başına hizmet maliyeti ise ölçek ekonomileri sebebiyle belirli bir noktaya kadar azalmakta, bu noktadan sonra ise artış eğilimine girmektedir. Bu koşullar altında, “optimum kent büyüklüğü” iki eğri arasındaki farkın en yüksek olduğu No noktasındaki nüfus düzeyine eşit olmaktadır.

2.2. Hizmet Maliyetleri ve Nüfus Yoğunlaşması

Optimal kent büyüklüğünün belirlenmesine yönelik çalışmalarda kullanılan bu ölçütte, esas itibarıyla belirli bir alana sunulacak olan veri bir hizmet düzeyi için optimum nüfus miktarının ne olması gerektiği üzerinde durulmaktadır. Belirli bir alandaki yerleşik nüfusa, bölünmezlik niteliğine sahip bir kamu hizmeti sunulduğu ve bu hizmetin maliyetinin sabit olduğu varsayılmaktadır. Dolayısıyla, kişi başına hizmet maliyeti (OM), alan nüfusu artırdıkça, marjinal maliyete bağlı olarak, düşme eğilimi gösterecektir. Diğer bir ifadeyle, belirli bir alandaki kamusal hizmet maliyeti toplamını M , yerleşik kişi sayısını da n olarak kabul edersek, M/n 'ye eşit olan kişi başına hizmet maliyeti ya da ortalama maliyet, n artırdıkça belirli bir noktaya kadar azalacaktır. Bu durum alan nüfusuna yapılan ilavelerin, sunulan kamusal hizmetin maliyetinde kişi başına tasarruflar sağladığı anlamına gelmektedir.

Ancak, alan nüfusunun artırılmasına paralel olarak, hizmet maliyetlerinde azalışlar gerçekleşirken nüfus artışına devam edilmesi, diğer bir ifadeyle, nüfus yoğunlaşmasının artırılması “Kalabalıklaşma Maliyeti”nin ortaya çıkmasına sebebiyet verecektir. Bu maliyet türü, nüfusun yoğunlaşması sonucu ortaya çıkan, elektrik, havagazı, su ve kanalizasyon şebekelerinin yetersiz kalması, yahut hizmet kalitesinin bozulması, çevre kirlenmesi, trafik sıkışması gibi problemlerin ortaya çıkardığı maliyetlerden oluşmaktadır. Dolayısıyla, nüfus yoğunluğu arttıkça, hem ortalama kalabalıklaşma maliyeti (OKM) hem de marjinal kalabalıklaşma maliyeti (MKM) artacaktır. Bu durumda, optimal bir kent büyüklüğünün belirlenmesi aşağıdaki Şekil 2'de görülmektedir.



Kaynak: NADAROĞLU, 1994, s.43

Şekil 2: Belirli Hizmet Seviyesi İçin Optimal Kent Büyüklüğü

OM_0 = Ortalama Hizmet Maliyeti

MM_0 = Marjinal Hizmet Maliyeti

OKM = Ortalama Kalabalıklaşma Maliyeti

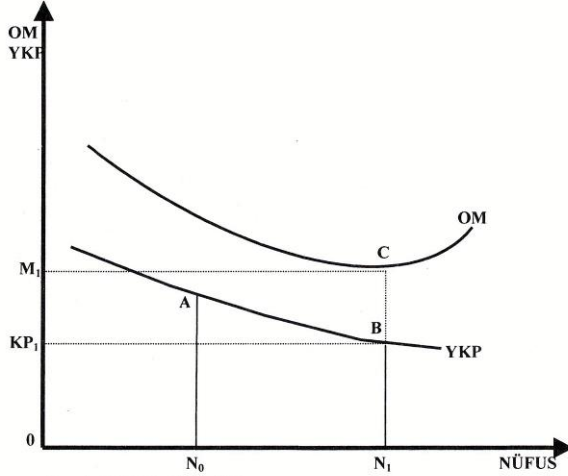
MKM = Marjinal Kalabalıklaşma Maliyeti

Şekil 2'den de görüleceği gibi, marjinal hizmet maliyeti (MM_0) ile marjinal kalabalıklaşma Maliyeti (MKM)'nin eşitlendiği N_0 nüfus düzeyinde optimal büyüklüğe ulaşılmaktadır. Diğer bir ifadeyle, ortalama ve marjinal maliyet eğrileri şeklinde görüldüğü gibi olan, veri bir hizmet düzeyi için optimal nüfus büyüklüğü ON_0 kadardır. Dolayısıyla, bir grup içindeki maliyet paylaşımından doğan kişi başına fazladan tasarruflar (extra per capita savings) marjinal Kalabalıklaşma Maliyetini aştığı sürece, nüfusun artırılmasına devam edilecektir. Ancak, E_0 noktasından sonra nüfus miktarının artırılmasına devam edilmesi, kişi başına tasarruflar marjinal kalabalıklaşma maliyetinden az olacağından, toplam refahı azaltacaktır.

Şekil 2'de yer alan OM_1 ve MM_1 , eğrileri ise hizmet düzeyinin yeniden ve daha yüksek bir düzeyde belirlenmesi durumunda, ortalama hizmet maliyeti ve marjinal hizmet maliyetini göstermektedir. Bu durumda optimal büyüklük N_1 nüfus düzeyi ile sınırlandırılmış olmaktadır. Zira marjinal kalabalıklaşma maliyeti (MKM) ile marjinal hizmet maliyeti (MM_1) E_1 noktasında eşitlenmektedir. Dolayısıyla E_1 denge noktasındaki optimal nüfus büyüklüğü ON_1 kadar olmaktadır.

Kalabalıklaşma maliyetini esas alarak, optimal kent büyüklüğünün belirlenmesine yönelik bir diğer yaklaşım ise şöyle özetlenebilir: Eğer topluluklar (toplumlar), aynı saf kamu malından yararlanan kişilerin bileşimi ise, bu durumda sözkonusu saf kamu malının tüketiminde hiçbir tıkanma (yığılma) olmayacağından, optimal topluluk ya da toplum büyüklüğünün sonsuz olacağı söylenebilir. Ancak böyle olsa bile, nüfus artışı, ilave taşıma ve arazi kalabalıklaşmasından kaynaklanan maliyetlere sebep olacaktır. Öyleyse, optimal nüfus, kamu malının üretilmesindeki artışlardan kaynaklanan artan getirinin (ölçeğe göre artan getiri) marjinal faydasını, tam olarak ilave kişilerin yol açtığı taşıma ve kalabalıklaşma maliyetine eşit kılan nüfustur (ARNOTT; STIGLITZ, 1979, s.472). Diğer bir ifadeyle, MF ilave bir kişinin kamu malının ölçeğe göre artan getirisinden elde edeceği faydayı, MM ise ilave bir kişinin taşıma ve kalabalıklaşma maliyetini göstermek üzere, optimal büyüklük $MF = MM$ noktasında gerçekleşmiş olacaktır.

Ayrıca, optimal kent büyüklüğünün belirlenmesinde, sadece kişi başına düşen hizmet maliyetlerinin (OM) değil, aynı zamanda yerleşiklerden alınacak katılım paylarının da göz önüne alınması gerektiğini öne sürenler vardır. Böyle bir çalışma W.Isard tarafından yapılmıştır. Isard'a göre, kişi başına düşen hizmet maliyeti göz önüne alındığında, en uygun kentsel ölçek büyüklüğü Şekil 3'de görülen ON_1 olmasına rağmen, bu ölçekte yerleşiklerin katılım payları BN_1 kadar olmaktadır. Diğer bir ifadeyle, kamunun payına düşen, kişi başına maliyet BC ($KP_1 M_1$) kadar olmakta, böylece kişi başına maliyetin ($CN_1 = OM_1$) ancak BN_1 (OKP_1) kadar yerleşiklerin katılım payları ile karşılanabilmektedir. Optimal kent ölçeğini belirlemede, kamunun ödeyeceği kişi başına hizmet maliyeti (kişi başına hizmet maliyeti - yerleşiklerin katılım payları) esas alındığında, optimal ölçek ON_1 'in altında gerçekleşmektedir. Şekil 3'de de görüldüğü gibi, nüfus arttıkça yerleşiklerin katılım payları azalmakta, dolayısıyla en uygun hizmet alanı büyüklüğü N_0 ile N_1 arasındaki bölgede gerçekleşmektedir.



Şekil 3 : Ortalama Maliyet ve Yerleşiklerin Katılım Payına Göre Optimal Büyüklük

2.3. Dışsal Ekonomiler

Siyasal süreç tarafından kolektif tüketime arz edilen, kamu hizmetlerinin bir kısmının faydaları ulusal sınırların tümüne yayılmaktadır. Dış politika, milli savunma, adalet gibi hizmetler sözkonusu hizmetlerin en belirgin örneklerini oluşturmaktadır. Öte yandan çevre sağlığı, yangından koruma, sokak aydınlatması, kanalizasyon, çöp toplama ve sulama gibi hizmetlerin faydaları ise ulusal sınırlar içindeki herhangi bir bölge ile sınırlı kalmaktadır. Bu durum, hem tam kamusal mallar, hem de “bölünebilir ve pazarlanabilir” nitelikte ve geniş ölçüde dışsallık yaratan yarı kamusal mallar için geçerlidir. Diğer bir ifadeyle, tam kamusal ve yarı kamusal malların bir bölümünün faydaları ya da dışsallıkları ülkenin tümünü ilgilendirirken; diğer bir kısmının fayda ya da dışsallıkları belirli bir bölgenin sınırları içinde kalmaktadır.

Kaynakların optimum etkinlikte kullanılabilmesi açısından, kamusal malların kamu ekonomisinin üretici birimleri arasındaki dağılımı, bu malların fayda alanları göz önüne alınarak yapılmaktadır. Şöyle ki; nüfus ve teknoloji veri kabul edilerek, eşit miktarda kaynak kullanıldığı varsayılırsa, bölgesel düzeyde fayda sağlayan kamusal malların üretiminde, merkezi yönetime oranla yerel yönetimlerin daha etkin olacağı beklenmelidir. Çünkü, üretim etkinliğini sağlayacak kararların isabetli ve zamanında alınması merkezi yönetim için oldukça güçtür. Bürokratik ve hiyerarşik denetimin etkileri, kaliteli hizmet üretimini nispi olarak engeller. Öte yandan, yerel yönetim optimum hizmet kalitesini kendi yetki alanının gereklerine göre daha gerçekçi biçimde saptayabilir. Ayrıca, kamusal mallara olan toplam talebi, merkezi yönetime oranla daha iyi belirleyebilir. İktisadi optimumun sağlanması açısından gerekli koşullardan biri olan, üretimin tüketici tercihlerine göre ayarlanması ve bunun sağlayacağı fayda maksimizasyonu yerel yönetimler tarafından daha etkin ve gerçekçi saptanabilir (DPT, 1991, s.28). Dolayısıyla tam kamusal ve yarı kamusal mallardan faydası bölge düzeyinde yayılanlar, üretimde etkinliğin sağlanması bakımından yerel yönetimler eliyle üretilmelidir.

Bu bağlamda, herhangi bir yerel idarenin ya da kentsel yönetim biriminin optimum büyüklüğü, ürettiği kamusal hizmetlerin faydalarının yayıldığı alanla sınırlanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, hizmetlerin faydasının yayıldığı alan ile idarenin sınırlarının (yetki sınırlarının) eşitlendiği saha, hizmet alanının optimum büyüklüğünü belirlemektedir (ÖNCEL, 1992, s.32). Eğer hizmetlerin faydalarının yayıldığı alan, idarenin yetki alanının dışına taşıyor ise, idare, ya eksik kapasite ile çalışarak, faydası kendi yetki alanı içinde kalacak şekilde üretimde bulunacak; ya da tam kapasite üretimle, faydaların yetki alanı dışına taşmasına razı olacaktır. Ancak, bu durumda, hizmetlerden, maliyetine katlanmamış olanlar da yararlanacaktır.

Yine hizmetin faydasının yayıldığı alanın, idarenin yetki alanından daha geniş olması durumuna bağlı olarak, üretim yetersizliği ortaya çıkacaktır. Çünkü, her bir yerel hizmet birimi, ürettiği hizmetlere ödenek ayırırken; bunların sadece kendi yetki alanında kalan faydasını dikkate alacak, dışarı yayılan faydalar ulusal sınırlar içinde kalsa bile, bunları hesaba katmayacaktır. Dolayısıyla, ödenek, hizmetlerin tüm faydasına göre değil, sadece yerel idarenin yetki alanında kalan kısmına göre ayrılacağından, üretim yetersiz olacaktır (BULUTOĞLU, 1988, s. 174). Şu halde, kamu ekonomisinin bölgesel düzeyde üretici birimleri olan yerel yönetimlerin büyüklüğü, ürettikleri hizmetlerin faydalarının yayıldıkları alan genişliğine eşit olduğu an optimuma ulaşmış olmaktadır.

Ancak şu da ifade edilmelidir ki, her hizmetin faydasının yayıldığı alan farklı olduğundan, aynı bölgede, çeşitli hizmetler için, her biri farklı bir hizmet alanı yetkisi ile donatılmış, çok sayıda hizmet birimleri kurmak gerekir. Bu durum,

sözkonusu bölgede yaşayan halkın, çeşitli yerel hizmetler için, ayrı ayrı siyasal karar organları seçmesini gerektirir. Böylece, temsil maliyetleri yükseldiği gibi, seçmenin, temsil için yapılacak çok sayıda oylamalara katılma maliyeti de artar. Dolayısıyla, hizmetlerin etki alanını, hizmet birimi etki alanına eşitlemek için, aynı alanda üretim birimlerini çoğaltmaktan sağlanacak etkinliğin faydası, genellikle artan temsil maliyetleri tarafından daha başlangıçta yok edilir (BULUTOGLU, 1988, s. 174). Bu nedenle, faydalarının yayıldığı alanlar az çok benzerlik gösteren hizmet demetleri seçilerek, yerel yönetimin yetki alanı, bu hizmetlerin etki alanına göre belirlenir. Hizmetin faydası, idarenin yetki alanını büyük ölçüde aşılırsa; üretim daha geniş yetki alanına sahip bir üst idareye (bölge idaresi vb) devredilir ya da birden çok yerel yönetimin oluşturduğu birlikler üretimi üstlenir.

2.4. Üretim Tekniği

Bir kısım üretim birimleri vardır ki, bunlarda hizmetin götürüldüğü alana bağlı olarak, alt yapı tesisleri ile ilgili sabit maliyetler toplam maliyetler içinde önemli bir paya sahiptir. Demirçelik, havagazı, elektrik gibi sektörler bu durumun en iyi örnekleri arasındadır. Bu tür işletmelerde, sabit maliyetlerin oransal olarak yüksek bulunması nedeniyle, marjinal maliyetler ve ortalama maliyetler (kapasite sınırına kadar) üretim miktarının artışına bağlı olarak düşmektedir. Bu sonuç sözkonusu işletmelerin tekelleşmesi eğilimini artırmaktadır. Çünkü, üretim miktarını artırabilen firma karşısında, maliyetleri yüksek olanların giderek çekilmesi ile üretici firmaların sayısı son derece azalmakta, hatta üretimin tamamını elinde bulunduran bir tekeliçi firma ortaya çıkmaktadır (ÖNCEL, 1992, s.32). Doğal tekel olarak adlandırılan bu durum, esas itibarıyla üretim artışlarına paralel olarak, marjinal maliyet ve ortalama maliyetlerdeki azalmaları karakterize eden içsel ekonomilerden kaynaklanmaktadır (AKTAN, 1993, s.34). Diğer bir ifadeyle, doğal tekel mallarının en belirgin özelliği içsel ekonomilerdir.

Doğal tekellerde optimum üretim miktarı, marjinal maliyetin fiyata eşitlendiği noktada gerçekleşmektedir. Ancak, üretimin piyasa mekanizmasına bırakılması durumunda, doğal tekel konumundaki firma, malını daha yüksek fiyattan satabilmek için üretim miktarını optimum üretim miktarından daha düşük tutarak karını maksimize etmektedir. Bu nedenle, en belirgin özellikleri içsel ekonomiler olan doğal tekel mallarının üretimi genellikle kamu kesimi üretici birimleri tarafından üstlenilmektedir.

Kamu kesimi üretici birimlerince üstlenilen ve yukarıda belirtilen nitelikte maliyet yapısına sahip mallarda optimum üretim, marjinal maliyetin fiyata eşit olduğu noktada gerçekleşeceğine göre, talep açısından da bir tıkanıklığın bulunmaması gerekir. Diğer bir ifadeyle, arz şartları bakımından herhangi bir engel olmadığı varsayımı altında, optimum üretim, ancak yeterli talebi sağlayacak piyasanın varlığı

ile gerçekleşecektir (ÖNCEL, 1992, s.33). Zira kamu hizmetleri, müşteri finansmanı yerine bütçe finansmanına dayandığından, geniş ölçüde pazarlamasız üretim teknikleri ile üretilmekte; dolayısıyla birim maliyetlerin, fiyat karşılığı satışa dayanan üretimden daha düşük olması için, toplam üretimin belirli bir büyüklüğü aşmış olması gerekmektedir. Genellikle pazarlamasız üretim tekniği, faydaların belirli bir alana yayılmasına sebep olmakta, bu özellik sebebiyle de verimli olabilmek için pazarlamasız üretimin geniş bir alan için yapılması ve bu alanda kullanıcıların belirli bir yoğunluğa ulaşması zorunlu olmaktadır. Ayrıca, yerelleştirilen hizmetlerin büyük bir çoğunluğu doğal tekel niteliğinde olduğundan, birim maliyet artan ölçek ve nüfus yoğunluğuna bağlı olarak, önemli ölçüde düşmektedir (BULUTOGLU, 1988, s. 174). Dolayısıyla, marjinal maliyetin fiyata eşit olduğu talep düzeyini ortaya çıkarabilecek bir alan genişliği ve nüfus yoğunluğunun bulunmaması optimum üretim miktarının sağlanmasını imkansızlaştırmaktadır.

Bu durumda bir yerel yönetim ünitesinin optimum büyüklüğü, üretilen hizmetlerden yararlanan nüfusun, üretim tekniğinin gerektirdiği en düşük maliyeti sağlayacak büyüklük ve yoğunluğa ulaşması ile gerçekleşmektedir. O halde, yerel yönetimlerin hizmet alanları ve nüfus düzeyleri, ürettikleri hizmetlerin maliyetini en düşük düzeye indirecek büyüklükte olmalıdır.

3. Hizmet Talebine Göre Optimal Büyüklüğün Belirlenmesi

Herhangi bir yerel yönetim ünitesinin nüfus açısından, optimum büyüklüğünü etkileyen talep şartları esas olarak iki başlık altında toplanabilir. Bunlardan birincisi, yerel yönetim ünitesinin sahip olduğu nüfus kitlesinin “tercih benzerliği”, ikincisi ise sözkonusu üniteye ait “organizasyon ve seçim maliyetleridir.

3.1. Yerleşiklerin Tercih Benzerliği: Tiebout Hipotezi

Yerel kamusal hizmetlerin üretici firmaları olarak düşünülebilecek olan yerel yönetimlerde verimliliği artırabilmek için, piyasadaki rekabet şartlarının, sözkonusu yönetimler arasında da işletilmesi gerektiği görüşüne dayanan bu yaklaşım, bir kamu tercihi teorisyeni olan C.Tiebout tarafından sistematik olarak ortaya konmuştur. Kendi adıyla anılan hipotezinde Tiebout, bireyin kamu hizmetleri ile ilgili tercihlerini “ayağı ile oy vererek” açıkladığını ileri sürmektedir. Şöyle ki; Tiebout Hipotezi’ne göre bireyler hareket ya da göç etme özgürlüğüne sahiptirler ve kendi tercihlerini en iyi biçimde tatmin eden yerleşim birimini arama çabasındadırlar (SCHWAB, OATES, 1991, s.217 ; FISCH, 1977, s. 197). Diğer bir ifadeyle, tüketiciler ya da bireyler, kamu hizmetlerinin etkin bir biçimde sağlandığı, gelir düzeyi ve tercihler yönünden homojenlik arz eden topluluklara ayrılma (dağılma) eğilimindedirler (BRUECKNER, 1979, s.223). Bireylerin böyle bir eğilim göstermeleri ise

kamusal hizmet üretiminde etkin yerel yönetimlerin oluşması için piyasa benzeri zorlamalar oluşturacaktır (TAYLOR, 1995, s.201; HOYT, 1990, s.481).

Bireylerin ayaklarıyla oy vermesinin, kolektif mallara olan tercihlerin belirlenmesi sorununu çözümleneceğini ve bunun yerel yönetimlerin etkin bir biçimde davranmalarını sağlayan uygun bir mekanizma olduğunu öne süren bu model (HOCHMAN, PINES, THISSE, 1995, s. 1232) yedi önemli varsayıma dayandırılmıştır (DOWDING, JOHN, BIGGS, 1994, s.767):

- Bireyler tam olarak hareketlidirler (taşınmalarını engelleyen bir şey yoktur) ve kamu mallarına olan tercihlerini en iyi şekilde sağlayan yerel topluluğa yerleşirler.
- Bireyler bütün yerel yönetimlerin gelir ve harcamaları hakkında tam bilgiye sahiptirler.
- Çok fazla sayıda yerleşilebilecek topluluk vardır.
- Bireylerin gelirleri kar payı türü gelirlerdir.
- Kamu hizmetlerinde dışsallık olmadığı gibi, negatif ölçek ekonomileri de sözkonusu değildir.
- Kamu hizmetleri mevcut yerleşiklerin tercihlerine göre düzenlenir. Sabit bir arazi miktarı ve mevcut yerleşiklerin talep durumu veri kabul edilerek, her yerel topluluğun optimal bir büyüklüğü vardır.
- Ortalamanın altındaki yerel birimler büyümeye, üstündeki yerel birimler ise nüfuslarını sabit tutmaya çalışırlar.

Taşınma ya da göç maliyetlerinin sıfır olarak kabul edildiği Tiebout modelinde, geniş ölçüde parçalanmış ve küçük boyutlu yerel ünitelerden oluşan bir sistem, bireylere kamu hizmeti-vergi düzeyi konusunda oldukça farklı seçenekler sunabilecektir (BOYNE, 1996, s.709). Buna bağlı olarak, bireyler kamu hizmeti-vergi düzeyi bakımından kendi tercihlerine en uygun yerel yönetim birimine yerleşeceklerdir. Çünkü, Tiebout'a göre potansiyel göçmenler yerleşmek için, her bir yerleşim yerinin sunduğu hizmetlerin faydalarını, vergi yükü ile kıyaslayıp, faydaların maliyetleri (vergi maliyeti) en fazla oranda aştığı yerel toplulukları tercih edeceklerdir (DOWDING, JOHN, BIGGS, 1994, s.775). Öte yandan, yerel yönetim birimleri de mevcut vergi düzeyi ile yerleşiklerin tercihlerini en iyi şekilde karşılayan mal ve hizmet demetleri üretmek zorundadırlar. Aksi durumda, bireyler ayağı ile oy verecek ve başka bir yerel yönetim birimine taşınacaklardır. Böylece birçok yerel idari ünitenin varlığı, her bireyin ya da hane halkının kendi fayda fonksiyonlarını maksimum yapan optimal yerel topluluğa yerleşmesini sağlamış olacaktır (YINGER, 1982, s. 937).

Küçük ölçekli ve çok sayıda yerel yönetim biriminden oluşan bir sistemde, birimlerin kamu hizmeti-vergi düzeyi bakımından rekabet halinde olmaları ve bireylerin herhangi bir taşınma (göç) maliyetine katlanmaksızın kendi tercihlerini en iyi şekilde karşılayan yerel topluluklara yerleşme eğilimleri, sonuçta homojen yapıda yerel yönetim yapılarının ortaya çıkmasına neden olacaktır. Böylece, hem bireylerin kamu hizmetleri konusundaki tercihlerinin belirlenebilmesi mümkün olacak, hem de bu malların etkin bir şekilde sunumu imkan dahiline girecektir.

Tiebout modelinde, kamusal hizmet tercihi ve gelir düzeyi benzer bireylerden oluşan herhangi bir yerel yönetimin büyüklüğü kalabalıklaşma maliyetine göre belirlenmektedir. Şöyle ki; yerel topluluğun sınırı, marjinal maliyetin azalan bir eğilim gösterdiği nüfus düzeylerinde, kamusal hizmet sunumunun ek bir bireye daha sunulması sonucu ortaya çıkacak olan marjinal maliyet tasarrufu ile, sözkonusu bireyin ortaya çıkaracağı marjinal kalabalıklaşma maliyeti birbirine eşitleninceye kadar büyüyecektir. Dolayısıyla, her yerel yönetim ünitesinin büyüklüğü, kamu hizmetlerinin en düşük ortalama kalabalıklaşma ve vergi maliyetleri noktasına göre belirlenmektedir (MUSGRAVE, 1991, s.142).

Yerel kamusal hizmetlerin üretiminde etkinliğin sağlanabilmesi için çok sayıda küçük ölçekli yerel yönetim birimi öngören Kamu Tercihi Yaklaşımı, bir takım hizmetlerde dışsallıkların içselleştirilmesi ve ölçek ekonomileri nedeniyle, yerel yönetimlerin geniş ölçekli birimler halinde örgütlenmeleri gerektiği görüşünü tamamen reddetmez. Buna karşılık, nüfus büyüklüğünün daha çok çıktı düzeyini ilgilendiren bir kavram olduğunu ileri sürer. Dolayısıyla, ölçek ekonomilerinin yerel yönetimin tamamını kapsayan bir "fırına" düzeyinden ziyade, "tesisler" (okul vs.) düzeyinde mevcut olabileceğini, bu durumda hizmet üretiminin küçük birimlerde bile en düşük maliyetle gerçekleştirilebileceğini savunur (BOYNE, 1996, s.709).

Yerel kamusal hizmetlerin etkin bir şekilde üretilmesini, çok sayıda yerel idari üniteden oluşan rekabetçi bir sistemin varlığına dayandıran Kamu Tercihi Yaklaşımı, çok sayıda ampirik çalışmaya konu olmakla birlikte, bir çok bakımdan da eleştirilere maruz kalmıştır. Bu anlamda G.A.Boyne'un modele yönelttiği eleştiriler şöyle özetlenebilir (BOYNE, 1996, s.71 1-712): Kamusal hizmetlerin üretiminde etkinliğin sağlanabilmesi için yerel yönetimlerin sayılarının artırılması gerekli, fakat yeterli değildir. Çünkü, rekabetin istenen sonuçları ortaya çıkarabilmesi, yerel yönetimlere geniş ölçüde özerklik verilmesine bağlıdır. Eğer yerel yönetimler, merkezi yönetimce belirli bir şekilde davranmaya zorlanıyorlarsa, yerleşiklerin kendi tercihleri ve gelir düzeylerine uyan yerel topluluk aramaları ya da ayağı ile oy vermeleri yaklaşımı anlamını yitirecektir. Öte yandan, küçük ölçekli yerel idarelerden oluşan ve geniş ölçüde otonomiye sahip bir yerel yönetim sistemi de, yüksek oranda merkezi yardımların varlığı durumunda, kamusal hizmet üretiminde istenilen etkinliği ortaya çıkaramayacaktır. Çünkü rekabetçi bir piyasada alternatif mal ve hizmet

sunucuları arasındaki etkinsizlikler keskin bir fiyat farklılığı tarafından yansıtılacaktır. Ancak, yerel hizmetler merkezi yönetimce büyük oranda subvansiyeye edilirse, fiyat mekanizması görevini yapamayacaktır. Yani yüksek devlet sübvansiyonu düzeyi, alanlar arası mali taşınma (fiscal migration) eğilimini düşürecektir. Yüksek düzeyde merkezi yardımlar, rekabetçi baskılara karşı tampon görevi yaparak, yalnızca etkinsiz yerel yönetim birimleri yaratmakla kalmaz, aynı zamanda, bireylerin alanlar arasında tercih yaparken kullandığı fiyat göstergesini de bozar. Bir diğer ifadeyle, merkezi yardımlar yerel yönetimlerin hizmet sunumundaki gerçek maliyetini gizler. Dolayısıyla, merkezi yönetimin genel yardım yapması yerine, yerel idari üniteleri aynı rekabetçi ortama sokan ya da yerel idari ünitelerin eşit şartlarda rekabetini sağlayan, vergi tabanlarındaki farklılıkları ortadan kaldıran ve yerel yönetim piyasasında fırsat eşitliği yaratan, denkleştirici yardımlara yönelmesi etkinliği artırabilir.

3.2. Yerel Yönetimlerde Organizasyon Maliyetleri

Bir organizasyonun varlık nedeni, belirli amaçların ancak birden fazla kişi ile ve bir grup olarak gerçekleştirilebilmesidir. Dolayısıyla, en küçük bir işletmeden en gelişmiş örgüt şekli olan devlete kadar, tüm birimlerde varolan organizasyon yapısı, ilgili birimin faaliyetlerini koordine eden, birbiri ile uyumlu hale getiren bir mekanizmadır (KOÇEL, 1989, s. 12-13). Bu çerçevede, otorite ve kişiler arası ilişkiler için gerekli bir yapının kurulması ve iş bölümü, özel ya da kamu bütün kuruluşlar için geçerlidir (ERGÜN, 1984, s.95). Çünkü, etkin bir organize etme işlemiyle ortaya çıkan iyi bir organizasyon, yönetimin yöneltme, koordinasyon ve kontrol fonksiyonlarını kolaylaştırır ve bunların etkinliğini artırır (MUCUK, 1989, s. 133).

Ancak, sözkonusu organizasyonların oluşturulması personel, araç-gereç vb. faktörlerin belirli bir uyum içinde bir araya getirilmesini gerektirmekte, sonuçta ortaya organizasyon maliyetleri çıkmaktadır. Bu bakımdan yerel yönetimlerin optimal büyüklüğünü etkileyen bir diğer faktör de tercihleri yansıtma ve buna uygun organizasyonu oluşturma ile ilgili maliyetler olan organizasyon maliyetlerindedir.

Gerçekten de, yerel idarelerde, oy mekanizması ile kişi tercihlerinin yansıtılması büyüklere oranla daha etkindir. Buna bağlı olarak yerel yönetimler, topluluğun ihtiyaçlarının karşılanması için verimli, etkin ve yerel koşullara duyarlı yönetimsel kararların alınmasını ve eylemlerin gerçekleştirilmesini sağlayarak refahı geliştirmektedir. Topluluğun ihtiyaçlarına daha uygun, esnek ve halka dönük hizmet sunma durumunda olan yerel yönetimlerde, ihtiyaçlar, yerel koşullar konusunda bilgi sahibi, yerel halkla günlük yüz yüze ilişkiler içinde bulunan yerel karar verici ve yöneticilerce belirlenip karşılanmaktadır (YILDIRIM, 1993, s.35-36). Bir önceki başlık altında belirtildiği gibi, sözkonusu idari alanda hemşehrilerin gelir ve talep

benzerliği de mevcut ise yerel ihtiyaçların karşılanmasındaki bu etkinlik daha fazla artacaktır. Ancak, idari alanların, hemşehrilerin gelir ve talep benzerliği farklılıklarını asgari düzeye indirecek şekilde daraltılması ve sayılarının artırılması organizasyon maliyetlerinin artmasına sebebiyet verecektir. Bir taraftan, seçim maliyetleri toplam olarak artarken, diğer taraftan ortaya çıkacak küçük ölçekli birimler toplam yönetim giderlerini artıracaktır (ÖNCEL, 1992, s.34). Öte yandan, daha büyük bir organizasyonla gerçekleştirilebilecek kamusal hizmetlerin, küçük organizasyonlarla üretilmesi sonucu, ölçeğe verim tasarruflarının ortaya çıkması engellenmiş olacaktır.

4. Kentte Yaşamanın Fayda/Maliyeti ve Optimal Büyüklük

Kentte yaşayanlar sadece gelir biçiminde fayda elde etmeyip, aynı zamanda gelir dışı (parasal ve sosyal) faydalar da elde etmektedirler. Diğer yandan, kentte yaşamanın maliyeti, sadece kent hizmetlerine yapılan demeler olmayıp, kentin büyümesi nedeniyle ortaya çıkan tüm parasal ve parasal nitelikli maliyetlerin toplamıdır. Buna göre, optimal kent büyüklüğü kentte yaşamanın faydası ile kentte yaşamanın maliyetine göre belirlenebilmektedir (ERTÜRK, 1995, s. 139-140).

Bireyler açısından kentte yaşamanın faydası, parasal gelir ile elde edilen tüm sosyo-kültürel olanakların toplamını ifade etmektedir. Kentte yaşayan birey, kırsal kesime oranla daha yüksek gelir elde etmenin yanı sıra, çeşitli kültürel, sanatsal, sportif etkinliklerden ve kentsel hizmetlerden yararlanabilmektedir. Bu nedenle kişi başına fayda (OF) eğrisi tüm bu faydaları yansıtmalıdır.

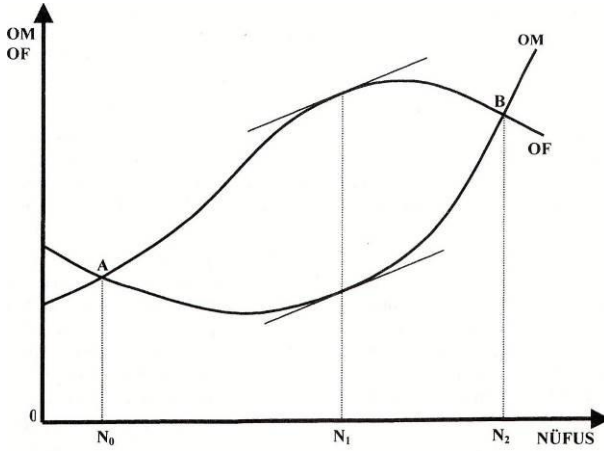
Kentte yaşamanın bireylere sağlayacağı fayda (OF) kentin belirli bir ölçeğe ulaşmasına kadar artan bir seyir izlemekte, bu aşamayı izleyen kent ölçeklerinde ise azalma eğilimine girmektedir. Bunun nedeni, kentin belirli bir ölçeğin üzerine çıkması halinde, işgücünün verimliliğinde meydana gelen azalmaların, kişi başına geliri düşürmesi ve buna bağlı olarak kişi başına fayda (OF) eğrisini de aşağı doğru çekmesidir.

Kentte yaşamanın ortalama maliyeti ya da kişi başına kentte yaşama maliyeti (OM) ise kent ölçeğindeki büyümelerin ilk evrelerinde azalan bir seyir izlemekte, fakat belirli bir ölçek büyüklüğünden sonra yükselme eğilimine girmektedir. OM eğrisinin belirli bir kent leğinden sonra artan bir eğilim izlemesinin nedeni ise, ölçek büyümelerine paralel olarak, kentsel yaşam kalitesindeki azalmalar, evre kirliliği, trafik tıkanıklıkları vb. olumsuzlukların yanı sıra, büyüyen kentte ulaşım maliyetlerinin artması ve kiraların yükselmesi gibi parasal artışlara dayanmaktadır.

Optimal kent büyüklüğünü kentte yaşamanın fayda ve maliyetine göre açıklayan bu yaklaşım dört temel varsayıma dayandırılmıştır. Bunlar şu şekilde sıralanabilir (ERTÜRK, 1995, s. 149):

- Hemşehrilerin maliyetleri ve faydalarının aynı olması için zevk ve tercihlerinin homojen olduğu kabul edilmiştir.
- Üretim fonksiyonlarındaki değişmeler dikkate alınmadığından, model durağan bir yapıyı yansıtmaktadır.
- Optimal kent büyüklüğü sorununa sadece bireyler açısından bakılmaktadır. Firmalar göz ardı edilmektedir.
- Model, alanı dikkate almakla birlikte, kenti izole edilmiş bir birim olarak ele almaktadır. Oysa kent çok merkezli metropoliten bir bölgedeki bir birim olacağı gibi, ulusal kent hiyerarşisinde belirli bir tek birim de olabilir.

Şekil 4'de kentte yaşamın ortalama fayda ve maliyet eğrileri gösterilmiştir. OF eğrisi ile OM eğrisinin kesiştiği A noktasına tekabül eden N_0 nüfus büyüklüğü minimum kent büyüklüğüdür. Kentin nüfusu N_0 'ın altında iken, bireylerin kentte yaşamakla katlandıkları maliyet (OM) elde ettikleri faydadan (OF) daha büyük olacaktır. Diğer bir ifadeyle kentin nüfusu N_0 'dan küçük ise, o kentte yaşamak bireyler için rasyonel olmayacaktır.



Kaynak: DİNLER, 1994, s.161

Şekil 4 : Kentte Yaşamın Fayda / Maliyetine Göre Optimal Büyüklük

Nüfusun N_0 'ı aşmasından itibaren, bireylerin sözkonusu kentte yaşamaktan elde ettikleri fayda (OF), katlanmak durumunda oldukları maliyetten (OM) yüksek olduğundan, kentte yaşamak avantajlı olacaktır. Bu avantaj, kent nüfusu N_2 düzeyine ulaşıncaya kadar devam edecektir. Nüfus N_2 düzeyine ulaştığında $OF=OM$ olacağından, kentin büyüklüğü, bireylerin sağladıkları faydanın, katlanmak zorunda oldukları maliyete eşit olduğu düzeyeye erişecektir. Nüfusun N_2 üzerine çıkması durumunda artık, bireyler açısından kentte yaşamamanın hiçbir avantajı kalmayacaktır. Dolayısıyla N_2 kent ölçeği maksimum kent büyüklüğünü ifade etmektedir.

Şu halde, kent ölçeği N_0 nüfus düzeyinin üstüne çıktığında, sözkonusu kentte yaşayan bireyler $OF-OM$ kadarlık bir net fayda elde etmekte ve bu net fayda, kent ölçeği N_2 nüfus düzeyine erişinceye kadar devam etmektedir. Ancak N_0 ve N_2 arasında, $OF-OM$ farkı en yüksek düzeye N_1 nüfus ölçeğinde ulaşmakta, dolayısıyla kentte yaşayan bireyler için optimal kent ölçeği N_1 'e eşit olmaktadır.

Diğer yandan, N_0 nüfus ölçeğinden itibaren, kentte yaşamak kent yerleşikleri için avantajlı olacak, ancak N_1 ölçeğinde avantajlar maksimum olacaktır. Fakat, bu avantaj yeni bireylerin kente göçmesini teşvik edecek ve kent ölçeği giderek büyüyecektir. Kent nüfusunun N_2 ölçeğine ulaşması ile birlikte, artık kent aşırı derecede büyümüş olacak ve bu aşamadan sonra kente göç edenler, kentte yaşamakla hiç bir avantaj elde edemeyecektir.

5. Kentte Faaliyet Gösteren Firmalar ve Optimal Büyüklük

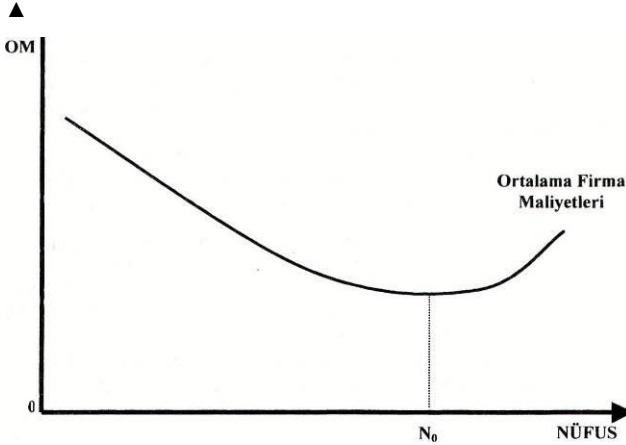
Optimal kent büyüklüğünü, kentte yaşayan bireyler açısından araştırmanın yanı sıra, bu büyüklüğün kentte etkinlik gösteren firmalar açısından da araştırılabileceği ileri sürülmektedir. Şöyle ki; her firma için kentten sağladıkları faydalarla katlandıkları maliyetler arasındaki farkın maksimum olduğu bir kent büyüklüğü vardır. Diğer bir ifadeyle, firma için optimal büyüklükte olan kent, kendisine sağlayacağı faydalarla, katlanmak zorunda bırakacağı maliyetler arasındaki farkın en büyük olacağı kenttir. Burada işgücünün vasfı ve fiyatı, pazar durumu gibi faktörler firmanın sağlayacağı yararlar grubunda yer alırken, ödeyeceği vergiler, navlun gibi faktörler de firmanın yüklenmek zorunda olacağı maliyetleri oluşturmaktadır.

Özellikle imalat sanayilerinin temel girdileri olan emek, toprak vb. fiyatları kent büyüklüğü ile doğru orantılı olarak değişmektedir. Dolayısıyla, sözkonusu sanayiler yerleşecek oldukları kentleri seçerken, kent ölçeği ile birlikte doğru orantılı olarak hareket eden girdi fiyatlarını göz önünde bulundurmak zorundadırlar. Bu bakımdan, her imalatçı firma için optimal bir kent büyüklüğü vardır ki, firma buraya yerleşerek maliyetlerini minimum yaparken kârını da maksimum yapmaktadır. Fakat ulusal ekonomide firmalar bazen kendileri için optimal olan büyüklüğün daha altında veya daha üstünde bir büyüklüğe sahip olan kentlere yerleşebilirler. Bu du-

rumda sözkonusu kentler “optimale yakın kentler” olarak nitelendirilmektedir (EVANS, 1972, s.51-63).

Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki, imalatçı firmalar için optimal büyüklükte olan kentlerin hepsi aynı tipte değildir. Sözkonusu firmaların kullandıkları teknolojiye göre (emek-yoğun, sermaye-yoğun) optimal kent büyüklüğü her firma için değişir. Örneğin, tekstil endüstrisinde faaliyet gösteren firmalar, ucuz emek kullanmak durumunda olduklarından, küçük kentlerde yerleşme eğiliminde olacaklardır (EVANS, 1972, s.63). Dolayısıyla, firma açısından optimal kent büyüklüğü, firmanın etkinlik gösterdiği piyasa koşullarına göre değişiklik gösterebildiği gibi, firmaların çeşitli amaçlarına göre de farklılıklar gösterebilmektedir.

Diğer bir yaklaşımda ise optimal kent büyüklüğü, endüstriyel kalabalıklaşma sonucu ortaya çıkacak dışsal ekonomilerin seyrine dayandırılmaktadır. Bu görüşe göre kentin büyümesi, yeni firmaların faaliyete geçmesi ve istihdam sağlanmasıyla mümkün olacaktır. Dolayısıyla kent büyürken, firmaların faaliyette bulunduğu endüstriler de kalabalıklaşma eğilimi gösterecektir. Sözkonusu kalabalıklaşmanın ilk evrelerinde, pozitif dışsal ekonomiler devreye gireceğinden, firmaların maliyetleri düşme eğilimi gösterecektir. Ancak, kentin büyümeye devam etmesi, firmanın bulunduğu endüstrinin ve yörenin aşırı kalabalıklaşması, bu defa negatif dışsal ekonomilerin ortaya çıkmasına neden olacak ve maliyetler yükselmeye başlayacaktır (DİNLER, 1994, s. 163).



Şekil 5 : Firmalar Açısından Optimal Kent Büyüklüğü

Firmalar yönünden optimal kent büyüklüğü, kentsel gelişmenin firmaların maliyetlerini arttırıcı yönde etkilemeye başladığı, bir başka ifadeyle, negatif dışsal ekonomilerin ortaya çıktığı ölçek olacaktır. Burada firmaların ortalama maliyetlerini göstermek üzere Şekil 5'deki gibi bir maliyet eğrisi çizmek mümkündür.

Şekil 5'den de görüldüğü gibi, N0 kent ölçeğine kadar, kentin büyümesi ve endüstriyel kalabalıklaşmaya bağlı olarak, ortaya çıkan pozitif dışsal ekonomiler firma maliyetlerinin düşmesine sebep olmaktadır. Ancak bu noktadan sonra kentin büyümesi, endüstrinin aşırı kalabalıklaşması sonucunu doğurmakta, dolayısıyla ortaya çıkan negatif dışsal ekonomiler firma maliyetlerinin yükselmesine sebebiyet vermektedir. Şu halde, firma açısından optimal kent ölçeği N0 nüfus düzeyi ile sınırlandırılmaktadır.

Ne var ki, optimal kent büyüklüğü, firmaların faaliyette bulunduğu endüstrinin kalabalıklaşmasına göre farklı olacaktır. Dolayısıyla, bir kentte faaliyette bulunan tüm firmalar için geçerli bir tek optimal ölçek belirlemek mümkün değildir. Çeşitli faaliyet kolları için, çok farklı ölçeklerin belirlenmesi sözkonusu olacaktır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

AKTAN, C. Can, **Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine: Özelleştirme**, Takav Matbaası, Ankara, 1993.

ARNOTT, Richard J.,STIGLITZ, Joseph E., Aggregate Land Rents Expenditure Public Goods, and Optimal City Size, **The Quarterly Journal of Economics**, Vol:XCII, No: 4, November 1979.

BERBER, Metin TOPAL, A.Kadir, Yerel Yönetimlerde Optimal Ölçek Sorunu, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı: 610, Yıl: 51, Ağustos 1996.

BOYNE, George A., Competition and Local Government: A Public Choice Perspective, **Urban studies**, Vol: 33, No: 4/5, 1996.

BRUECKNER, Jan K. , Property Values, Local Public Expenditure and Economic Efficiency, **Journal of Public Economics**, Vol: II, 1979.

BULUTOĞLU, **Kenan, Kamu Ekonomisine Giriş**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1988.

CAREY, Malacy, SRINIVASAN, Ashok, STRAUSS, Robert P., Optimal Consolidation of Municipalities: An Analysis of Alternative Designs, **Socio-Economic Planning Science**, Vol: 30, No:2, 1996.

DINLER, Zeynel, **Bölgesel İktisat**, Ekin Kitabevi Yayını, Bursa, 1994.

DOWDING, Keith, JOHN, Peter, BIGGS, Stephen: Tiebout, A Survey of the Empirical Literature, **Urban Studies**, Vol: 31, No: 4/5, 1994.

DPT: Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, **VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı Ö.İ.K. Raporu**, Yayın No: 2245-ÖİK: 370, Ankara, 1991.

EVANS, Alan W., The Püre Theory of City Size m An Industrial Economy, **Urban Studies**, Number: 1,February 1972.

- ERGUN, Turgay, **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE Yayın No: 212, Sevinç Matbaası, Ankara, 1984.
- ERTÜRK, Hasan, **Kent Ekonomisi**, Ekin Kitabevi, Bursa, 1995.
- FISCH, Oscar, Spatial Equilibrium with Local Public Goods, Urban Land Rents, Optimal City Size and The Tiebout Hypothesis, **Regional Science and Urban Economics**, Vol: 7, 1977.
- GÜREL, Sümer, **Kent Planlamasına Giriş ve Çevre Kavramı**, ODTÜ Mühendislik Fakültesi, 1970.
- HOCHMAN, Oded, PINES, David, THISSE, Jacques F., On the Optimal Structure of Local Government, **the American Economic Review**, Vol: 85, No: 5, December 1995.
- HOYT, William H., Local Government Inefficiency and The Tiebout Hypothesis: Does Competition Among Municipalities Limit Local Government Inefficiency, **Southern Economic Journal**, Vol: 57, 1990.
- KELEŞ, Ruşen, **Kentbilim İlkeleri**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1976.
- KOÇEL, Tamer, **İşletme Yöneticiliği**, İşletme Fakültesi Yayını No:205, İstanbul, 1989
- McCORMICK, Karen, Wages Rates and City Size, **Industrial Relations**, Vol: 20, No: 2, Spring 1981. Yayın No: 205, İstanbul, 1989.
- MİGM, **Belediyelerin Büyüklüğü Etkinliği ve Halk Katılımı**, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını No:3, Ankara, 1995.
- MUCUK, İsmet, **Modern İşletmecilik**, Der Yayınları, İstanbul, 1989.
- MUSGRAVE, Peggy B., İdarelerarası Mali İlişkilerin Prensipleri, Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler, **VII. Maliye Sempozyumu**, MÜ, İİBF Maliye Bölümü, Mayıs 1991.
- NADAROĞLU, Halil, **Mahalli İdareler - Teorisi Ekonomisi Uygulaması**, Beta Basım Yayını, İstanbul, 1994.
- ÖNCEL, Yenal, **Mahalli İdareler Mâliyesi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1992.
- ÖZDEŞ, Gündüz, **Şehirciliğe Giriş ve Toplum Ölçeği**, İTÜ Matbaası, İstanbul, 1972.
- RICHARDSON, Harry W., Optimality in City Size, Systems of Cities and Urban Policy: A Sceptic's View, **Urban Studies**, Number: 1, February 1972.
- SCHWAB, Robert M., OATES, Wallace E., Community Composition and the Provision of Local Public Goods, **Journal of Public Economics**, Vol: 44, 1991.
- TAYLOR, Lori L., Allocative Inefficiency and Local Government, **Journal of Urban Economics**, Vol: 37, 1995.
- TORTOP, Nuri, Yerel İdarelerde Büyüklük Ölçütleri, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 6, Kasım 1995.
- TUNA, Yusuf; CERİTLİ, İsmail, Kentsel Kalkınma Sürecinde Kent Ekonomisinin İşlevleri ve Sorunları, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 4, Ekim 1997.
- YINGER, John, Capitalization and the Theory of Local Public Finance, **Journal of Political Economy**, Vol: 90, No: 5, 1982.
- YILDIRIM, Selahattin, **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, T.C. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA EMME yayını, Kent Basımevi, İstanbul, 1993.

İDARE HUKUKUNDA İDARİ REJİM OLGUSU UNSURLARI VE HUKUK DEVLETİ İLKESİYLE İLİŞKİSİ

Dr. Selami DEMİRKOL*

GİRİŞ

İdare Hukuku, özel hukuk ilke ve kurallarından farklı bir hukuk dalı olup, idare'ye özgü olan ve idareyi düzenleyen farklı bir yapı arz etmektedir. Bu hukuk dalının konusunu ise; kamu hukuku kuralları, yani idare hukuku kuralları oluşturmaktadır.

Nitekim İdare hukuku denildiği zaman; idarenin faaliyetlerine, kuruluşuna ve idare edilenlere uygulanan hukuk anlaşılmalı ve bu hukuk dalı ile kamu yararı özel yararları üstün tutulduğundan idarenin yaptığı tek taraflı ve icrai işlemlerde de görüldüğü gibi, özel hukuk kurallarının tersine, idare edilenlere karşı üstün durumda bulunmaktadır.

Bunların yanı sıra genç ve devamlı gelişme halinde olması, yargı kararlarına dayanması (İçtihadî-Jurisprudential) ve tedvin (Codification) edilmemiş olması, İdare hukukunun önemli özellikleri arasında olup, bizce bir diğer ve en önemli özelliği ise “İdari Rejim” denen bir sisteme sahip bulunmasıdır.

1982 Anayasası başta 2. maddesi olmak üzere bünyesinde “Hukuk Devleti İlkesi”ne yer vermiştir. Bu ilkenin temel karakteriyse, devlet içinde tüm kamusal yaşam ve idarenin; Yargısal denetime tabi tutulmasıdır. Nitekim Hukuk Devleti İlkesi'nin yansımaları olarak kabul edilen “İdari rejim”in esas unsurlarından biri de idarenin yargısal denetiminin ihtisas Mahkemeleri (İdari Yargı Yerleri) tarafından yapılmasıdır.

Biz bu çalışmamızda, idare hukukunun en önemli özelliği olarak gördüğümüz idari rejim olgusunu inceleyerek, bunun hukuk devleti ilkesiyle ilişkisini irdeleyip

*Sakarya İkinci İdare Mahkemesi Hakimi.

unsurlarını sayıp, bu unsurlardan yargısal denetimin ihtisas mahkemeleri tarafından yapılması konusunu ayrıntılı bir şekilde vermeye çalışacağız.

1. HUKUK DEVLETİ İLKESİ-İDARİ REJİMLE İLİŞKİSİ

1982 Anayasası'nın 125. maddesinin 1. fıkrasında "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır." Hükmüne yer verilmiştir. Maddenin gerekçesinde de "İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı, bu eylem ve işlemlerden hakları ziyaa uğrayan kimselerin yargı yoluna başvurmaları, yani yargı yolunun açık oluşu" vurgulanmış ve yine Anayasa'nın 36. maddesinde "Herkes meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma hakkına sahiptir" hükmüne yollama yapılarak, idari eylem ve işlemlerden dolayı yargı yoluna başvurunun fertler için bir hak olduğu belirtilmiştir. İşte bütün idari eylem ve işlemlerin yargı yerince denetlenebilmesi olgusu cari olan idari rejimin bir gereğidir.¹ Bu suretle idarenin hukuka bağlılığı sağlanmış ve fertlerin hak ve hürriyetleri teminat altına alınmış olmaktadır.² Buradan hareketle, idari rejim, hukuk devleti ilkesinin bir yansıması olmakta ve aynı zamanda idare hukukunun en önemli özelliğini göstermektedir.³ Kaldı ki "Hukuk Devleti" en fazla idare hukukundan etkilenen bir kavramdır, ya da en fazla bu bilim dalı ile özdeşdir.⁴ Nitekim Fransa ve Kamu yönetimi sistemleri Fransa'dan etkilenmiş olanlar, idari rejim deyimini kullanmakta, buna karşılık Amerika Birleşik Devletleri'nin de içinde bulunduğu ülkeler sisteminde ise adli-idare denilegelmektedir.⁵ Burada üzerinde durulması gereken; İdari rejimin hukuk devletinin bir tür yansıması olduğudur. İdari rejimin unsurlarını da şu şekilde sayabiliriz.

2. İDARİ REJİMİN UNSURLARI

2.1. Re'sen Hareket Eden ve Etkili İşlem Yapan İdare

İdari rejimde idare; icrai (etkili) işlemler yapmak ve re'sen hareket etmek yetkisine sahiptir. Diğer bir deyişle, idari mercilerin idare edilenlere kendiliklerinden uygulanabilir, borçlar yükleyen kararlar alabilmesi ve bu kararları yine kendiliklerinden uygulayabilmesidir. Bu kararlara uyulmama durumunda, yine idari rejimin bir özelliği olarak idare güç kullanmaya varan derecede değişik yaptırımlar kullanarak kararlara uymayı sağlamaktadır.

- 1 İdari rejimin mahiyeti hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., Sıddık Sami ONAR, İdare Hukukunun Esasları, İstanbul: C.1, 1966, ss.40-70, Türkiye'de idari rejim konusunda bkz., ONAR, age., s. 71-81.
- 2 Erol ÇIRAKMAN, "İdari Davalarda Süre", İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I, Ankara; D.T.Y.B Yayınları, N: 21, Güneş Matbaası, 1976 s. 191.
- 3 ONAR, age., s. 49.
- 4 İlhan ÖZAY, "İkinci Bine Kavuşurken Gün Işığında Yönetim", İstanbul: Filiz Kitabevi, 1992 s. 3.
- 5 ONAR, age., s. 78-83.

2.2. Yargısal Denetim

İdari rejimin ikinci önemli unsuru Yargı denetimidir. Yukarıda bahsedildiği üzere, idari rejimde idareye verilen icrai kararlar alma ve bunu gerekirse zor kullanılarak yerine getirme ayrıcalığı çok önemli ve güçlü bir silahtır. İşte bu gücü kullanırken idare, hukuk çerçevesinde hareket etmek zorundadır. Kanunlarla idarenin faaliyetlerine, yetki ve görevlerine getirilen sınırlamalar tam bir güvence oluşturmamaktadır. Yeterli güvence yargı denetiminde bulunmaktadır. Tüm adaletsizlikleri gidererek kamu düzenini güçlendiren yargının güvencelerin güvencesi olduğu bir evrensel gerçektir.⁶ Nitekim idare edilenler, her somut olayda, uyuşmazlıkta, idarenin hukuka uygun davranıp davranmadığını, bağımsız ve tarafsız yargıçlar, teminatlı yargı mercileri önünde denetime tabi tutulabilmelidirler.

Burada hemen belirtelim ki, bu durumun; idarenin elini kolunu bağladığı, idareyi iş yapamaz duruma düşürdüğü sanılmamalıdır. Çünkü yargı denetiminin bütün öğeleriyle işlediği durumlarda bile idare, idare edilene göre üstün durumdadır. Çünkü yargı mercine başvurma, icrai kararın yerine getirilmesini durdurmadığı (vergi davalarına 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasası'nın 4001 sayılı yasa⁷'nin 12. maddesi ile 27. maddesinin 3. fıkrası hükmü ile tanınan istisna hariç olmak üzere, bu konuda ayrıca bir yürütmenin durdurulması" kararına gereksinme olduğu gibi, yargı denetimi kural olarak idari karar alındıktan sonra cereyan eder. Ayrıca idare edilenler davacı durumunda buldukları için de, ispat yükü kendilerine aittir. İdare edilenler, davalarında haklı olduklarını kanıtladıktan sonradır ki ispat yükü davalı idareye geçer.⁸

2.3. Yargısal Denetimin İhtisas Mahkemeleri Tarafından Yapılması

İdari rejimin üçüncü özelliği, yargısal denetimi yapacak mahkemelerin, genel mahkemeler, (Adli mahkemeler) değil, özel mahkemeler (İdari Mahkemeler) olmasıdır. Hemen belirtelim ki, idare, adli otorite karşısında bağımsızdır. Bu siyasal ve işlevsel zorunluluğun sonucudur. Diğer yandan idare ve idare hukukunun özellikleri adli organların dışında bir de idari yargı organlarının doğumunu zorlamıştır⁹

Halihazırda yargısal denetimin gerçekleştirilmesi yolunda, üç tür sistemin uygulanmakta olduğunu belirtebiliriz. Bunları kısaca özetlersek;

-
- 6 Yekta Güngör ÖZDEN, Anayasa Mahkemesinin 30 Kuruluş Yıldönümü Törenini Açış Konuşması, Ankara: Anayasa Mahkemesi Yayınları 25 Nisan 1992, s. 18.
 - 7 18.6.1994 gün ve 21964 sayılı R.G.
 - 8 İsmet GİRİTLİ, Tayfun AKGÜNER, İdare Hukuku Dersleri (Giriş), İstanbul: Filiz Kitabevi, 1985, s. 13.
 - 9 Sami SELÇUK, "Yönetimde Yasallık İlkesi ve Bunun Sağlanması", Danıştay Dergisi, Yıl: 9 S. 32-33, 1979 s. 71.

a) Birinci sistemde, adli mahkemeler, uyuşmazlığın içeriği ne olursa olsun, genel yetkili ve görevli Mahkemelerdir. Bu adli Mahkemelerin kararları da, tek bir yargı düzeni olduğu için, bu düzen içerisinde yer alan bir yüksek mahkeme tarafından denetlenir. Bu sistem pek uygulanmayan bir sistemdir.

b) İkinci sistem ise; karma sistem adı verilen tek bir yargı düzeni içinde olmakla birlikte, özel hukuk uyuşmazlıklarının ayrı, idari uyuşmazlıkların kural olarak ayrı Mahkemelerde çözüldüğü sistemdir. Bu mahkemelerin kararları yine aynı yüksek mahkeme tarafından incelenmektedir.

c) İdari yargı sistemi denilen üçüncü sistemde ise, uyuşmazlıklar adli mahkemelerde ayrı ihtisas mahkemelerinde ve özel hukuk uyuşmazlıklarında farklı yöntem ve kurallarla çözümlenir. Ayrıca bu Mahkemelerin kararları ayrı yüksek mahkemelerde incelenmektedir.

Ülkemizde bu üçüncü sistemin uygulanmakta olduğunu belirtirken, yargı birliği ilkesinin artık üzerinde durulmayacak kadar önemini yitirdiğini söyleyebiliriz. Zira, idari rejimden ayrılmamız söz konusu olamayacağına göre, bunun zorunlu sonucu olan idari yargıdan vazgeçilmesi de düşünülemez. Yüzyılı aşan uygulamanın bu ilke üzerinde durulmayı gerektirecek bir ihtiyacı ortaya çıkardığı ileri sürmek olanağını bile bırakmadığı gözlenmektedir. Bu nedenle adli, idari ve askeri yargı tefriki ve manzumelerine sadık kalınması görüşünde olduğunu Danıştay 1982 Anayasası hazırlanırken belirtmiştir.¹⁰ İşte bu sistem içerisinde iki derecede idare ve vergi mahkemeleri tarafından görülür, bunların bazı kararları itirazen Bölge İdare Mahkemesinin incelenmesine, diğer kararları da temyizden Danıştay'ın incelenmesine tabi tutulmaktadır.

Ülkemizde uygulanmakta olan bu sistem hakkında Danıştay'ın kuruluşundan başlayarak özel bilgi verecek olursak, sanırım konu daha iyi anlaşılacaktır.

2.3.1. Tanzimat Döneminde İdari Yargı-Şuray-ı Devlet

Danıştay, 1982 yılına kadar yalnız başına görev ifa etmiş bir idari yargı yeri olup, Osmanlı İmparatorluğu döneminde 1868 yılında kurulmuştur. İmparatorluk yıllarında devletin başında hanedan soyundan gelen ve babadan oğula kalan, basamaklı bir düzen içinde ve halkın seçmediği bir padişah bulunurdu. Padişah, 1839 yılında “Gülhane Hatt-ı Hümayu”nun ilanına kadar, kanunların üstünde ve hukukun ötesinde, istediğini hiçbir sakınca görmeden yapabilen, hiçbir eylem ve işleminden sorumlu tutulmayan en güçlü kişi idi. Gülhane Hatt-ı Hümayunu’ndan sonra Avrupa Anayasalarının etkisi altında padişahın güçlerinden bir bölümü elinden alınmak

10 Danıştay'ın Yeni Anayasaya İlişkin Görüşü”, Danıştay Dergisi, Yıl 11, S. 42-43, 1982, s. 14.

yoluna gidilmiştir. Bütün bu çabalara, iyi yönelimlere karşın yine de padişah her dediğini sınırsızca yapan bir güç simgesi olmuştur.

17. ve 18. yüzyıllarda Avrupa'nın batı kesiminde mutlakiyet ve istibdat yönetimlerini yıkmak için halk ayaklanmaları başlamış, yeni düşün akımları, özgürlük ve ileri hukuk kavramları insanları sarmış ve bu itiş gücü ile krallıklar yıkılmaya, Cumhuriyet kurulmaya başlanmıştır. Böylece bu zorlama sonucu Osmanlı İmparatorluğu'nda da gelişmeler baş göstermiştir. İşte bu nedenle padişah 3. Selim ve II. Mahmut dönemlerinde, batıdaki gelişmelere ayak uydurma gereksiniminin zorlaması yüzünden devlet yönetiminde iyileştirme ve düzeltme girişimleri gündeme gelmiştir. Nitekim "...yönetimde bilgisizlik, gevşeklik, disiplinsizlik ve yolsuzlukların önlenmesi için yapısal değişiklikler yapılması gereğine inanılmıştır."¹¹

Bu doğrultuda yargı işleri ile görevli Meclis-i Alay-ı Ahkam-ı Adliye ve Meclis-i Ali-i Tanzimat adındaki kuruluşlar, sonradan 6 Muharrem 1278 (1861) günlü Hatt-ı Hümayun ile yani padişah buyruğu ile birleştirilmiş ve bilahare kaldırılan bu kuruluşların yerine yeni bir kuruluş olan Meclis-i Ahkam-ı adli gelmiştir. Bu kuruluş adli yargı ile idari yargıyı bir arada, yani tek yargı düzeni altında yürütmüşse de başarılı olamamış, beklenen sonucu verememiştir.

Osmanlı İmparatorluğunun 1800'lü yıllarda, işte bu nedenlerden ötürü, idari yargı işini görecek, ayrıca devlet için danışma görevini yerine getirecek bir büyük yargı kuruluşunun donanımı zorunluluğu ile karşılaşılmıştır. İşte ülkemizde ilk kez padişah Abdülaziz ve Sadri Azam Ali Paşa'nın görevli bulunduğu dönemde 11 Zilkade 1224 (1868) günü Bab-ı Ali'ye yazılan bir yazı ile bu günkü Danıştay'ın kökeni olan Şuray-ı Devlet kurulmuştur.¹²

Fransız örneğine göre kurulan Şuray-ı Devlet, Mithat Paşa'nın başkanlığında 10 Mayıs 1868 tarihinde çalışmaya başlamıştır. Çok görevli bir kuruluş olarak örgütlenen Danıştay'ın görevleri arasında, hükümet ile eşhas beyninde olan davalara bakmak da vardı.¹³ Bu şekilde idari yargının temelleri atılmıştı. Danıştay'ın yargı görevi diğer görevleri gibi sınırlıydı ve tutuk adalet usulü uygulanıyordu. Genel olarak danışma ve düzenleme hizmetlerini yerine getirmekteydi.

"Osmanlı İmparatorluğu döneminde, Danıştay'a bugünkü anlamıyla yargı görevi verilmemiştir. Gerçi bazı anlaşmazlıkları karara bağladığı tespit edilmekte ise de bu kararlar kesin değildir. Danıştay da diğer kurumlar gibi bütün yetkileri ken-

11 AZRAK, "Yönetimsel Yapı" Kurt Ansiklopedisi, 143 Fasikül, 1983.

12 Konu ile ilgili olarak bkz. Ahmet AKGÜNDÜZ, "Arşiv Belgeleri Işığında Şuray-ı Devlet'ten Danıştay'a İdari Yargı Teşkilatı" 125. Yıl, II Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Bildiri Özetleri, Ankara; Danıştay N: 55 10-14 Mayıs 1993, ss. 76-80.

13 Şuray-ı Devlet Nizamnamesi. Madde 2,1. Tertip, Düstur, C.I. s. 703 (Aktaran: A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, Yönetimsel Yargı, Ankara: 8. Bası Sevinç Matbaası, Eylül 1991 s. 17).

dinde toplayan padişah adına hareket eder, onun adına uyuşmazlıkları çözümler ve her kararın sonunda, **ol bapta emrû ferman hizmeti menlehil emrindedir**” denilerek, son kararın ve son sözün hükümdarda veya onun adına hareket edebilen kimselerde olduğu işaret olunurdu. Bu sebeple Danıştay’ın o devirde yerine getirdiği adalet “justice retenye” denen türden adalettir.¹⁴

Diğer bir deyişle bu dönemde Danıştay’ın yargı kararları da Sadrazam’ın onaması ve padişahın iradesi ile yürürlüğe giriyordu.¹⁵ 1871 tarihli idare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile idari yargının genişletildiği, “Meclis-i İdare-i Vilayet’e yargı yetkisinin verildiği¹⁶, kararlarının herhangi bir onaya gerek kalmadan yürütüleceği öngörülmüyordu. Bu şekilde, Osmanlı Devleti’nde idari rejimin temeli atılmış oluyordu. Ancak hemen belirtelim ki sayın GÖZÜBÜYÜK’ün ifade ettiği gibi “Böyle bir dönemde Danıştay’a idari yargı görevinin verilmesi, bir özentiden öteye gidememiştir.¹⁷ Kaldı ki, hep Fransız dili aracılığı ile Avrupa’nın çeşitli Anayasaları incelendiği için padişah yetkilerini sınırlama özlemi yanında, zaten çok sınırlı yetkilere sahip olan Meclis-i Mebusan’ın yetkilerini seçilmemiş, atamalarla oluşan ve padişaha sadık bir organ olan Şuray-ı Devlet ve Siyasal bir organ olan Meclis-i Ayan’la frenleme yolu yeğ tutulmuştur. Bu iki organ, Sultanın da devletin de muhafızları sayılıyordu.¹⁸

2.3.2. Meşrutiyet Döneminde İdari Yargı Şuray-ı Devlet

1876 Anayasası ile idari yargı sisteminden vazgeçilerek eşas ile hükümet beynindeki davalar dahi mahakimi umumiye’ye verilmiştir.¹⁹ Böylece 1876 Anayasası, Fransız örneğine göre başlatılmış olan idari yargı denemesine son vermiş, Danıştay’ın idari yargı ile ilgili görevlerinde azalma olmuştur. Nitekim 1876 larda yargı da kanunların uygulanması, yani yürütme işidir.²⁰ Bu dönemde Danıştay’ın (Şuray-ı Devlet)’in Memurin Muhakematı ile uğraştığı söylenebilir. Birinci Meşrutiyet Döneminde idare ile memur arasındaki ilişkilerden doğan davaların “Meclis-i İdare’nin görevi içinde olduğu, bu gibi davalara nizamiye mahkemelerinde bakılmıyacağı, Yargıtay’ın bozma kararlarından anlaşılmaktadır.²¹ Bu durum,

-
- 14 Recep BAŞPINAR, “İdari Suçlardan Doğan Davalar”, Yüzyıl Boyunca Danıştay, 1868- 1968 Ankara: 1986 s. 521.
 - 15 Şuray-ı Devlet Nizamnamesi Dahilisi, Madde 8, 1. Tertip Düstur C.I. s. 707. (Aktaran: GÖZÜBÜYÜK, age. S. 17)
 - 16 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, Madde 78-81 1. Tertip Düstur C. I. S. 625, (Aktaran: GÖZÜBÜYÜK, age., s. 17.)
 - 17 GÖZÜBÜYÜK, Yönetmelik Yargı, s. 17.
 - 18 Tarık Zafer TUNAYA, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, İstanbul: 4. Bası, İstanbul Üniv. Yay. No: 2472, Hukuk Fak. No: 554, 1980 s. 143.
 - 19 Kanuni Esasi, Madde 85, (Aktaran; A. Şeref GÖZÜBÜYÜK-Suna KİLİ, Türk Anayasa Metinleri, Ankara: 1957, s. 85)
 - 20 İbrahim HAKKI, Hukuku İdare, İstanbul: C.I.II. Bası, 1312, ss. 11-12.
 - 21 Rüştü ARAL, Yargı Organı olarak Danıştay” Yüzyıl Boyunca Danıştay 1868-1968, Ankara, 1986, s. 374.

Meşrutiyet döneminde idari yargının az da olsa yine devam etmekte olduğunu göstermektedir.

Yargıtay'ın bu gibi kararları adliye mahkemelerinin idari uyumsuzluklara bakmadıklarını da gösterir. Bu duruma işaret eden sayın Tahsin Bekir BALTA, adliye mahkemelerinin ancak idarenin yasadışı saldıdığı vergilerden yine idarenin yasa dışı müdahalelerden dolayı açılan “muarazanın men'i” davaları gibi sınırlı durumlarda kendilerini görevli saydıklarını belirtmektedir.²² Buna rağmen Danıştay, Osmanlı Devlet Örgütü'nde önemli yeri olan bir kuruluş olarak görevine devam etmiştir. “Nazır” düzeyinde olan Danıştay başkanı Bakanlar Kuruluna katılmaktaydı.

İkinci Meşrutiyet Dönemi'nde, idari yargı yönünden Danıştay'ın yapısında önemli bir değişiklik olmamıştır. 1909 yılına kadar Danıştay Başkanlığı Heyet-i Vükelaye dahil ve bağımsız bir makam olduğu halde, 1909 yılı Muvazene-i Umumiye Kanunu ile bu görev Adliye Nezareti'ne verilmiştir. Bu uygulamadan 1912 yılında vazgeçilmiş, Danıştay Başkanı yine eskiden olduğu gibi Bakanlar Kurulu'nun bir üyesi durumuna getirilmiştir. Danıştay'ın 4 Ekim 1922'de “İstanbul'daki bütün merkez dairelerinin Kurtuluş Savaşı'nı yönetmekte olan, Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin idaresine geçtiği sırada, faaliyeti sona ermiş Cumhuriyet Devri'nde 669 sayılı Şurayı Devlet Yasası²³ ile yeniden teşkil edilip 6 Temmuz 1927 tarihinde tekrar çalışmaya başlamıştır.

Durum böyle iken; bu dönemde, genel hukukun dışında idareye özgü bir hukukun geliştiği, idari yargı sisteminin uygulandığı söylenemez. Ülkemizde idare hukukunun gelişmesi, idari yargı sisteminin genel anlamıyla uygulanması ancak Cumhuriyet döneminde Danıştay'ın yeniden kurulması ile olmuştur.²⁴ Nitekim, İdareye karşı kişiyi ve haklarını koruma bakımından Danıştay'ın etkinliği²⁵ tartışılmaz olarak kendini göstermiştir.

2.3.3.1923 - 1981 Arası Dönemde İdari Yargı - Danıştay

Cumhuriyet döneminde, 1923 yılında hükümet tarafından idari, yargı ile görevli olmak üzere yeniden bir “Şurayı Devlet” kurulması için Meclis'e bir tasarı sunulmuş²⁶ ve bu tasarı yasalasmadan 1924 Anayasası kabul edilmiş ve bu Anayasa'nın 51. maddesinde “İdare davalarına bakmak ve idari uyumsuzlukları çözmek üzere bir Danıştay kurulur, “hükümü yer almıştır.²⁷ Anayasa'nın bu kuralına dayanılarak 669 sayılı Şurayı Devlet Yasası 23 Kasım 1925 tarihinde kabul edilmiş ve

22 Tahsin Bekir BALTA, İdare Hukuku Ders Notları, Ankara: 1965 s. 142.

23 07.12.1925 tarih ve 228 sayılı R.G.

24 GÖZÜBÜYÜK, Yönetmelik Yargı, s. 18.

25 TUNAYA, age., s. 232.

26 Konu ile ilgili olarak ayrıntılı bilgi için bkz. Lütfü DURAN, “Atatürk Döneminde Danıştay”, Türkiye Yönetiminde Karmaşa, İstanbul: Çağış Yayınları, 1988, ss. 193-222.

27 Ayrıntılı bilgi için bkz., A. Şeref GÖZÜBÜYÜK-Zeki SEZGİN. 1924 Anayasası Hakkında Meclis Görüşmeleri, Ankara: A.Ü.S.B.E. yayını No: 78-60, 1957, s. 403.

6 Temmuz 1927 tarihinde Şuray-ı Devlet göreve başlamıştır. Bir takım değişikliklerle²⁸ idari yargı sistemi oturtulmaya çalışılmıştır. İşte Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nu yapanların kurulmasını istedikleri, Şuray-ı Devletin Çağdaş Cumhuriyetlere hakim bulunan “hukuk devleti ilkesi”nin zorunlu bir kurumu olarak, yürütme ve idarenin yargısal denetimini gerçekleştirecek bir yüksek mahkeme ve aynı zamanda bir danışma kurulu²⁹ oluşturmanın temeli atılmıştır.

1961 Anayasası, Danıştay'ın bulunduğu bir yargı sistemini benimsemiştir. 1961 Anayasası hazırlanırken İstanbul tasarısında, Danıştay yerine iki ayrı kuruluş öngörülmüştür. Bunlardan biri devletin yardımcı kurulları arasında yer alan Devlet Şurası, diğeri yargı bölümü içinde yer alan Yüksek İdare Mahkemesi'di. Böylece Danıştay'ın idari görevleri ile yargı görevleri, iki ayrı kuruluşa veriliyordu. Bu tasarı benimsenmiştir. Zira Danıştay'ın mütalaa verme göreviyle idari yargı görevini ayırmanın tarihi geleneğe aykırı düşeceği, idare görevlerindeki bütünlük noktasından bu ayırmanın pek uygun düşmeyeceği ve nihayet Danıştay'da bu gün en büyük mesele olarak beliren personel yetiştirme bakımından böyle bir ayırmanın daha kötü sonuçlar doğuracağı biçiminde açıklanmıştır.³⁰

334 Kanun Nolu 1961 Anayasası'nın³¹ 140. maddesinde “Danıştay'ın idari uyumsuzlukları ve davaları görmek ve çözümlenmek” ile görevli bulunduğu ve aynı zamanda “kanunların başka idari yargı mercilerinde bırakmadığı konularda ilk derece ve genel olarak üst derece idare mahkemesi” olduğunu belirtmiştir. Anayasa bundan başka Danıştay'a verilen diğer görevlere değinmiş, Danıştay'ın kuruluşu, işleyişi, yargılama usulleri, memurlarının nitelikleri ile atamaları, hakları ve ödevleri gibi konularında yasa ile mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı esaslarına göre düzenleyeceği ilkesini benimsemiştir.

1961 Anayasası'nca Danıştay sisteminin benimsenmesinin gerekçeleri doyurucu olmaktan uzaktır. Zira idari görevlerle yargısal görevlerin bir kuruluşta birleşmesinin doğurduğu sakıncaları gözden uzak tutmamak gerekir. Bilindiği gibi Danıştay, idari görevleri ile idareye büyük ölçüde yardımcı olmaktadır. Buna karşılık Danıştay yargısal görevlerini yerine getirirken daima idarenin karşısında olmakta, hukuka uygun olmayan kararlarını iptal etmekte, sorumluluğuna karar vermektedir. Bu iki tür görevin Danıştay da birleşmesi, Danıştay'ın yönetim ile olan ilişkilerini olumsuz yönde etkilemektedir.³²

28 669 sayılı Şuray-ı Devlet Yasası, 1931 yılında 1859 sayılı Yasa (02.08.1931 gün ve 1862 sayılı R.G) ile değiştirilmiş ve 1938 tarihinde yürürlüğe giren 3546 sayılı Devlet Şurası Yasası (30.12.1938 gün ve 4098 sayılı R.G) çıkarılmıştır. Ancak bu Yasa da 1946 yılında 4904 sayılı (01.06.1946) gün ve 10233 sayılı R.G) ve nihayet 1960 yılında çıkarılan 20 sayılı (18.7.1960 tarih ve 10554 sayılı R.G) yasalarla değişikliğe uğramıştır.

29 DURAN, “Atatürk Döneminde Danıştay”, age., s. 198.

30 Kemal ÖZTÜRK, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Ankara: C. 1. 1967, s. 486.

31 20.07.1961 gün ve 10359 sayılı R.G.

32 GÖZÜBÜYÜK, Yönetmelik Yargı, age., ss. 19-20.

Bunların ardından 24.12.1964 tarih ve 521 sayılı Danıştay Yasası³³ çıkarılmış, gerek bu, gerekse bundan önceki Danıştay kanunlarının hazırlanmasında Fransız Danıştayının (Conseil d'Etat) idari yargı alanında elde ettiği deneyimlerden yararlanılmıştır. Danışma ve inceleme görevi ile birlikte yargı görevi imparatorluk Danıştay'ında değişen nisbetlerde fakat daima birlikte, yanyana bulunmuşlardır. Cumhuriyet Danıştay'ı ise kuruluşundan bugüne kadar nicelik ve nitelik olarak yargı görevinin ağırlık kazandığı bir yönde gelişmiştir.³⁴

1961 Anayasası döneminde idari yargı sisteminin ileri bir düzeye ulaştığı söylenemez. İlk derecede idari yargı yerleri mahkeme niteliğine kavuşturulamamıştır. Bunların yeniden düzenlenmesi (İtiraz ve Temyiz Komisyonları) idari mahkeme durumuna getirilmesi zorunlu görülmüş ve çalışmalar ancak Milli Güvenlik Konseyi döneminde tamamlanmış ve hukuk aleminde yerlerini almışlardır.

2.3.4.1982'den Günümüze Kadar Olan Dönemde İdari Yargı

Milli Güvenlik Konseyi döneminde, idari yargı yeri bir bütün olarak ele alınmış ve yeniden düzenlenmiştir.³⁵ 1982 yılı başlarında idari yargıyı yeniden düzenleyen 3 temel kanun çıkarılmıştır. Bunlar; 2575 sayılı Danıştay Yasası, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yasa ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasasıdır. Bir de bunlara 1602 sayılı Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Yasası³⁶ nda değişiklik yapan 25.12.1981 gün ve 2568 sayılı Anayasa³⁷ ekleyebiliriz. Nitekim idari yargı alanında yapılmış olan bu düzenlemeler, 1982 Anayasası'nca da benimsenmiş, **Anayasa, yasalara uydurulmuştur.**

Bütün bunların sonucu olarak Danıştay, İdari yargı alanında "genel görevli bir temyiz yeri ve belli konularda ilk derece mahkemesi olarak" görev yapmak üzere yeniden düzenlenmiş, aynı zamanda danışma ve inceleme görevi verilmiştir. Danıştay'ın bu görevlerinin yanısıra İdare ve Vergi Mahkemeleri ilk derece mahkemeleri olarak idari uyumsuzlukları çözümlenmekle görevlendirilmiş, Bölge İdare Mahkemeleri ise bu mahkemelerin bazı kararlarını itirazın incelemek üzere görevli kılınmıştır. Bunun yanısıra Bölge İdare Mahkemeleri, İlçe İdare Kurullarınca bazı kararların da kesin olarak incelemeye tabi tutmakla görevlendirilmiştir.³⁸

33 31.12.1964 gün ve 11896 sayılı R.G.

34 Güven DİNÇER, "Tüzüklerin Danıştayca incelenmesinin Hukuki Niteliği" İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler, Ankara: D.T.Y.B.Y. No: 21, Güneş Matbaası, 1976, s. 8.

35 Milli Güvenlik Kurulu'nun yeniden düzenlemeleri için bkz., Lütfi DURAN, "İdari Yargı mı, Yargısal Denetim Benzeri mi", age., ss. 224-225.

36 20.07.1972 gün ve 14251 sayılı R.G.

37 26.12.1981 gün ve 17556 sayılı R.G.

38 17.06.1994 tarih ve 4005 sayılı, Kanun (01.07.1994 gün ve 21977 sayılı R.G.)

2.4. Uyuşmazlık Mahkemesi

İdari rejimin dördüncü unsuru ise adli ve idari yargı mercileri arasında çıkacak görev ve hüküm uyuşmazlıklarının da ayrı bir yargı merciinde çözümlenmesidir. Bu tür uyuşmazlıkları çözecek yargı mercii uyuşmazlık Mahkemesidir.³⁹ Böylece bir mahkemenin kurulması ihtiyacı Cumhuriyet kurulurken pek hissedilmemiş ancak daha sonraları uygulamada idari yargı ile adli yargı arasında çıkan görev uyuşmazlıklarının çözümü ihtiyacı kendisini hissettirince 1933 yılında hükümet bir tasarı hazırlayarak meclise sunmuş, ancak yasalaşmamıştır. 1943 yılında tekrar sunulan tasarı 1945 yılında yasalaşmış ve 4788 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesi Kurulması Hakkında Yasa⁴⁰ ile Uyuşmazlık Mahkemesi kurulmuştur.

Uyuşmazlık Mahkemesi 1961 Anayasası ile bir Anayasa kuruluşu durumuna getirilmiş, 1979 yılında çıkarılan 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Yasa⁴¹ ile yeniden düzenlenmiş ve görev alanı geniş tutulmuştur. Nihayet 21.01.1982 gün ve 2592 sayılı Yasa⁴² ile 2247 sayılı Kanun'da bazı değişiklikler yapılmış ve bu değişiklikler 1982 Anayasası'na da benimsenmiştir.⁴³

SONUÇ

Yukarıda aktardığımız gibi idari rejim; idare hukukunun en önemli özelliği olup aynı zamanda hukuk devleti ilkesinin de bir yansıması olmaktadır.

Hukuk Devleti İlkesi'nin en belirgin unsurlarından olan "İdarenin Yargısal Denetimi" aynı zamanda idari rejim olgusu için de vazgeçilmez bir unsurdur. Dolayısıyla hukuk devleti ilkesiyle idari rejim'in bir bütünlük arzettiğini söyleyebiliriz.

O halde, 1982 Anayasası bünyesinde hukuk devleti ilkesine yer verdiğinden ve idarenin yargısal denetiminin ihtisas mahkemeleri tarafından yapılacağı kuralı ile Uyuşmazlık Mahkemesini düzenlediğinden, ayrıca adli yargı-idari yargı görev ayırımı benimsediğinden, idari rejim olgusunun tüm unsurları Anayasal düzeyde kabul görmüştür. Arzu edilen; hukuk devleti ilkesiyle bu derece sıkı ilişkisi bulunan idari rejim olgusunun, idare hukukumuz içerisindeki teorik anlam ve bütünlüğünün uygulamaya da konulabilmesidir.

39 Konu ile ilgili olarak bkz., İsmet KÖKER-İlhan DİNÇ, Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları (Hukuk-Ceza), 1961-1987, Ankara: Yargıtay Yayınları No: 21. 1988.

40 14.07.1945 gün ve 6057 sayılı R.G.

41 22.06.1979 gün ve 16674 sayılı R.G.

42 27.01.1982 gün ve 17857 sayılı R.G.

43 1982 Anayasası'nın 158. maddesinin 1. fıkrasında "Uyuşmazlık Mahkemesi Adli, İdari ve Askeri Yargı Mercileri arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözümlenmeye yetkilidir". Hükmüne yer verilmiştir.

CMUH'UNDA GÖZALTI (NEZARET) VE GÖZLEMALTI (MÜŞAHEDE)

Ali KUYAKSİL*

1. GİRİŞ

Aristo'nun deyiimiyle, "insan siyasal bir varlıktır". Yani insanın hayatım sürdürübilmesi; bir toplum içerisinde yaşamasına, bu toplumun da iyi bir yönetim ve iş bölümüne sahip olması gerekir.

Toplum hayatının devamında kurumlar açısından olduğu kadar fertler açısından da iletişim çok önemlidir. En basit ifadeyle iletişim; karşılıklı duygu-düşünce- davranış ve bilgi aktarımı sürecidir. Bu süreç içerisinde; kaynak olarak üretici, duygu-düşünce-davranış ve bilgi aktarımını içeren ileti, iletiyi alan tüketici öğeler yer almaktadır.¹ İleti kaynak üretici tarafından ileti ortamına aktarıldığında, tüketici tarafından ileti ortamından alındığında bu iletiye aynı anlam verilmelidir. Aksi takdirde sağlıklı bir iletişim olmaz ve iletişim süreci kesilir.

Toplumlunuzda sağlıklı bir iletişim için insanların aynı ileti simgelerine aynı anlamları yüklemeleri gerekmektedir. Burada ileti simgelerinden kastımız kelimeler olmaktadır. Kelimeler günlük hayatımızda ilk olarak sözlük anlamıyla kullanılmaktadır. İkinci olarak; belli bir bilime, sanata ve alana göre özel anlam yüklenerek kullanılmaktadır. Eski tabirle bu durum, kelimenin lügat ve ıstılah manası şeklinde ifade edilirdi. Sağlıklı bir iletişim için bir kelimenin sözlük anlamında mı yoksa bir alana mahsus olarak mı kullanıldığını bilmek gerekmektedir.

* Başkomiser, Gaziantep Polis Okulu Müdürlüğü. Kamu Yönetimi Uzmanı, İnönü Üniv. SBE Doktora Öğrencisi.

1 İletişim ve modelleri hakkında geniş bilgi için bkz: Ersan İLAL, İletişim, Yıgınsal İletim Araçları Ve Toplum Kavramlar-Kurumlar-Kuramlar, Der Yayınları, İstanbul, 1989, ss. 1-9.

Basın yayın araçlarından televizyon ve bazı gazete haberlerinde, “gözüne alma” ve “gözlemaltına alma” kavramlarının zaman zaman birbiri ile karıştırılarak kullanıldığını duymakta ve okumaktayız. Özellikle “gözüne alma” kavramı yerine “gözlem altına alma” terimi yanlışlıkla kullanılmaktadır.

Biz bu incelememizde birbirine yakın olan bu kavramları açıklamaya, benzer ve farklı yönlerini belirtmeye çalışacağız. Gözüne kavramının iyi anlaşılabilmesi için, genel olarak bundan bir önceki aşama kabul ettiğimiz “yakalama” kavramı üzerinde de durmamız gerekmektedir.

2. YAKALAMA

İnsan hakları ve özgürlükler açısından son derece önemli olan yakalama kavramını; sözlük anlamı, hukuki anlamı ve yakalamayla ilgili ortaya çıkan hukuki durumlar açısından kısa da olsa incelemekte yarar vardır.

2.1. Sözlük Anlamı

Yakalama kelimesiyle ilgili sözlükte çeşitli kelimeler bulunmaktadır. Bunlardan bazıları; yakalama, yakalamak, yakalanış, yakalanma, yakalanmak, yakalatmak’ tır. Biz bu kelimelerden sadece yakalamak kelimesinin sözlük anlamlarını vereceğiz. Diğer kelimeler bunun anlamına göre anlam kazanmaktadır.²

Yakalamak: 1. Bir kimseyi veya bir şeyi elle tutmak. 2. Kaçan kimseyi ele geçirmek, derdest etmek. 3. Bir kimsenin gitmesini engellemek, durdurmak. 4. Bir kimseyi hoş gitmeyecek bir durumda bulmak, bir kimsenin suçu ortaya çıkmak. 5. (Bir kimsenin suçluluğunu gösteren) söz, bakış veya işareti fark etmek. 6. Birden bire etkisi altına almak. 7. Arayarak veya rastlantı sonucu bulmak. 8. Mec. Belirlemek, anlamak.

2.2. Hukuki Anlamı

Yakalamanın hukuki anlamı konusunda; değişik hukuk sözlüklerinden anlamlarını aktaracağız. Böylelikle anlam üzerindeki uyumayı veya farklılığı varsa ortaya koymuş olacağız. Bilindiği gibi hukukun kaynağı öncelikli olarak yasalardır. Hukuk sözlüklerinin hazırlandıkları dönemde mer’i olan yasalara göre tanımlamaları yapmış olacakları hatırdan çıkarılmamalıdır.

Yakalama: 1. Hakkında tevkif müzekkeresi olmaksızın bir maznunun hürriyetinin muvakkaten tahdit edilmesidir. Eski hukukta buna derdest etmek denirdi (CMUK 109, 127). 2. Karakol hizmetlerinde bulunan subaylarla erler mıntıkları

2 Hasan EREN ve diğerleri, Türkçe Sözlük Cilt:2, Türk Dil Kurumu Yayınları: 549, Türk Tarih Kurumu Basım Evi. Ankara. 1988, ss. 1579-80.; D. Mehmet DOĞAN, Büyük Türkçe Sözlük, İz Yayıncılık, 11. Baskı, İstanbul, 1996, s. 1125.

dahilinde adli takibat, muhafaza, emniyet ve disiplin maksatlarıyla asker ve sivil her şahsı yakalamaya yetkilidirler (Ordu Dahili Hizmet K.76.77.78).³

Yakalama: Birini ele geçirme. Sanığı ele geçirip gözaltına alma. Anayasa md.19 da ve CMK da yer alan hükümlere ve benzerlerine göre polis sanıkları yakalayabildiği gibi, hâkimin veya savcının emriyle de her zaman kişileri yakalayabilmekte ve gözaltına almaktadır. CMK md. 131 PYSK md. 13.⁴

Yakalama: Suç işlediği sanılan bir kimsenin yargılanması için, hakim kararı olmadan, özgürlüğünün sınırlanması. (Yakalanan kişi henüz tutuklu bile değildir. Bu nedenle en kısa süre içinde yargıç önüne çıkarılması gerekir.⁵

Buraya kadar yakalamanın hukuki tanımını değişik sözlüklerden aktarmış olduk. Bu tanımlar genel olarak, CMUK, Ordu Dahili Hizmet Kanunu ve PYSK'na bağlı olarak yapılmaktadır. Normlar Hiyerarşisinde; Anayasa, Kanun (Kanun-KHK- Uluslararası Sözleşmeler), Tüzükler ve Yönetmelikler yer alır. Yönetmelikler kendinden önceki normları açıklamak ve uygulamayı göstermek için çıkarılan bağlayıcı metinlerdir. İncelediğimiz konuyla ilgili en yeni geniş kuralları açıklayan yönetmelik; “ Yakalama, Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliği”⁶

Yakalama, Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliği'nin 4. maddesinde geçen yakalama tanımını vererek hukuki anlamı sona erdirmiş olacağız.

Yakalama: Kamu güvenliğine, kamu düzenine veya kişinin vücut veya hayatına yönelik olan bir tehlikenin giderilmesi için denetim altına alınması gereken veya suç işlediği yönünde hakkında kuvvetli iz, eser, emare ve delil bulunan kişinin gözaltına alma veya muhafaza altına alma işlemlerinden önce hakim kararı olmaksızın özgürlüğünün geçici olarak ve fiilen kısıtlanarak denetim altına alınmasını ifade eder⁷

Yakalamayla İlgili Hukuki Durumlar

Polisin yakalama yetkisinin temel dayanağı Anayasa'nın 19. maddesi olmakla beraber, PYSK'nun 13. maddesi ile CMUK'nun 127-131. maddelerinde düzenlen-

-
- 3 Refik İNCE ve diğerleri, Türk Hukuk Lügati, Türk Hukuk Kurumu, 4. Baskı, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998, s.361. Bu Lügat güzel bir çalışma olmasına rağmen güncelleştirilememiş 1943 yılındaki baskısı aynen basılmıştır.
 - 4 Ali ŞAFAK, Ansiklopedik Hukuk Sözlüğü, Temel Yayınları. 2. Baskı, Yaylacılık Matbaası, İstanbul, 1996, s.666.
 - 5 Selahattin BAĞDATLI, Hukuk Sözlüğü, Der Yayınları, Eren Ofset, İstanbul, 1997, s.467.
 - 6 Resmi Gazete. 1.10.1998/23480 (Değişik Resmi Gazete: 13.08.23785),
 - 7 Nurullah KUNTER - Feridun YENİSEY, Yakalama ve İfade Alma, Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., İstanbul, 2000, s. 148.

iniştir.⁸ Bunlar YİGY'nin 5. maddesinde birleştirilerek toplu hale getirilmiştir. Bu nedenle fazla ayrıntıya girmeden söz konusu maddeyi aktarmakla yetineceğiz.

2.2.1. Yakalama Gözaltına Alma ve Muhafaza Altına Alma Yetkisi⁹

Kolluk Kuvveti;

a) Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun 127'nci maddesinde ve diğer mevzuatla belirlenen;

1) Tutuklama müzekkeresi olmaksızın meşhut cürüm sırasında rastlanan veya meşhut cürümden dolayı takip olunan, firar etmesi ihtimali bulunan veya hüviyetinin tayini hemen mümkün olmayan kişileri,

2) Gecikmesinde sakınca bulunan ve cumhuriyet savcısına veya derhal amirlerine müracaat imkânı olmayan hallerde, hakkında tutuklama müzekkeresi kesilmesi gereken kişileri veya suçüstü halinde veya gecikmesinde sakınca bulunan diğer hallerde suç işlendiğine veya suça teşebbüs edildiğine dair haklarında kuvvetli iz, eser, emare ve delil bulunan şüphelileri,

3) Kolluk kuvvetinin kanun ve usul dairesinde verdiği emre itaatsizlik edenleri ve aldığı tedbirlere uymayanları,

4) Görev yaparken mukavemette bulunan veya görevinden alıkoymak maksadıyla kolluk kuvvetine zorla karşı koyan ve yakalanmadıkları takdirde hareketlerine devam etmeleri ihtimali bulunan kişileri,

5) Haklarında yetkili mercilerce verilen yakalama ve tutuklama kararı bulunanları veya kanunda istenilen bir mükellefiyeti yerine getirmedikleri için yakalanması gerekenleri,

6) Uyuşturucu maddeleri alan, satan, bulunduran veya kullananları,

7) Halkın rahatını bozacak veya rezalet çıkaracak derecede sarhoş olanları veya sarhoşluk halinde başkalarına saldıranları,

8 Yakalamayla ilgili geniş bilgi için bkz; Yılmaz YAŞAR, Açıklamalı Polis Meslek Hukuku, Başkent Klişe Matbaacılık, 11. Baskı, Ankara, 1999, ss. 242-262.; Ali ŞAFAK, Caza Muhakemeleri Usulü ve Polis, Ankara, 1989, ss. 148-157.; Feridun YENİSEY, Hazırlık Soruşturması ve Polis, Beta Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 1993, ss.174-182.; Ahmet Hamdi AYDIN, Polis Meslek Hukuku Teşkilat-Yönetim-Görevler-Yetkiler, Ankara, 1996, ss. 107-111.; Erdener YURTCAN, Ceza Yargılaması Hukuku, Kazancı Kitap Ticaret A.Ş., İstanbul, 1991, ss.310-314.Ali ŞAFAK, "Ceza Muhakemesi Hukuku Seminer Notu", Halkla İlişkiler Yönetimi Geliştirme ve Oryantasyon Eğitimi Bölgesel Seminer Notları, Eğitim Daire Başkanlığı, Eğitim Serisi-2, Ankara, 2000, ss.25-29.

9 Yakalama Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliği, Resmi Gazete, 1.10.1998/23480 (Değişik Resmi Gazete: 13.08.23785), Madde:5.

8) Halkın huzur ve sükûnunu bozanlardan, yapılan uyarılara rağmen bu hareketlerine devam edenlerle, başkalarına saldırıya yeltenenleri ve kavga edenleri,

b) Polis Vazife ve Sâlâhiyet Kanununun 13 vel7'nci maddelerinde belirlenen;

1) Bir kurumda tedavi, eğitim ve ıslahı için kanunlarla belirtilen esaslara uygun olarak, alınan tedbirlerin yerine getirilmesi amacıyla toplum için tehlike teşkil eden akıl hastası, uyuşturucu madde, alkol tutkunu, serseri veya hastalık bulaştırabilecek kişileri,

2) Haklarında mahkemece çocuk bakım ve yetiştirme yurtlarına veya benzeri resmi veya özel kurumlara yerleştirilmesine veya yetkili merci önüne çıkarılmasına karar verilen küçüklere,

3) Usulüne aykırı şekilde ülkeye girmek isteyen veya giren veya hakkında sınır dışı etme veya geri verme kararı alınan kişileri,

4) Kimliğini bir belge ile veya kolluk kuvvetlerince tanınmış veya güvenilir kişilerin tanıklığı ile ispat edemeyenlerle gösterdikleri belgelerin doğruluğundan şüphe edilen kişileri, aranan kişilerden olup olmadıkları anlaşılncaya veya gerçek kimliği ortaya çıkıncaya kadar yirmi dört saati geçmemek üzere,

Yakalama, gözaltına alma veya muhafaza altına almaya yetkilidir.

Bu maddenin birinci fıkrasının (a) bendinin 1 numaralı alt bendinde belirtilen hallerde yakalama işlemi kolluk kuvvetinin yanı sıra herkes tarafından yapılabilir.

Takibi şikayete bağlı olup, küçüklere veya beden veya akıl hastalığı veya maluliyet veya güçsüzlüğü nedeniyle kendini idareden aciz bulunanlara karşı işlenen meşhut cürümlerde şüphelinin yakalanması şikayete bağlı değildir.

2.3.2. Yakalama İşlemi ¹⁰

Yakalama 5'inci maddede belirtilen yetkiler çerçevesinde hakim kararı veya Cumhuriyet Savcısının emri ile veya doğrudan kolluk kuvveti tarafından yapılır.

Doğrudan kolluk kuvveti tarafından yapılan yakalama halinde işlem, yakalanan kişi ve uygulanan tedbirler derhal Cumhuriyet Savcısına bildirilir.

Yakalanan kişinin ilk olarak üst araması yapılır ve kendisine veya başkalarına zarar verebilecek silah gibi unsurlardan arındırılması sağlanır.

Yakalama sırasında suçun iz, emare, eser ve delillerinin yok edilmesini veya bozulmasını önleyecek tedbirler alınır.

¹⁰ Yakalama Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliği, Resmi Gazete, 1.10.1998/23480 (Değişik Resmi Gazete: 13.08.23785), Madde: 6.

Yakalama sırasında kişiye, suç ayırımı gözetmeksizin yakalanma nedeni, susma ve müdafiden yararlanma ve yakalandığını yakınlarına haber verme hakları bildirilir. Yakalama sırasında kişinin yakalandığının yakınlarına derhal duyurulması, soruşturmanın kapsam ve konusunun açığa çıkması bakımından kesin bir sakınca doğmamasına bağlıdır.

Yakalama işlemi bir tutanakla tespit edilir, bu tutanağın bir sureti yakalanan kişiye verilir. Bu kişiye ayrıca haklarının yazılı olarak bildirildiğini ve kendisi tarafından da bu hususun anlaşıldığını belirten Yönetmeliğe ekli “Şüpheli ve Sanık Hakları Formu” tanzim edilerek imzalı bir örneği verilir.

Yakalanan kişi en kısa zamanda gözaltı birimine götürülür.

2.3.3. Yakalanan ve Sevk Edilecek Şahıslara Uygulanacak Tedbirler¹¹

Yakalanan kişinin direnmesi, saldırıya yeltenmesi veya saldırıda bulunması hallerinde kendisine kelepçe takılır.

Yakalanan kişinin kaçma ihtimali varsa kelepçe takılması kolluk kuvvetinin takdirine bağlıdır.¹²

3. GÖZALTI (NEZARET)

Yakalamanın devamı niteliğinde olan gözaltı kavramını; sözlük anlamı, hukuki anlamı ve gözaltıyla ilgili ortaya çıkan hukuki durumlar açısından kısaca incelememiz yararlı olacaktır. Böylece bir sonraki ana başlıkta göreceğimiz gözlemaltı (Müşahede) kavramıyla karşılaştırma yapmamıza yardımcı olacaktır.

3.1. Sözlük Anlamı

Gözaltı kavramıyla beraber aynı anlamda kullanılan, gözaltına almak, nezaret, nezarete almak, nezarethane, müteferrika gibi kelimeler vardır. Biz bu kelimelerden sadece gözaltı kelimesinin sözlük anlamlarını vereceğiz. Diğer kelimeler bunun anlamına göre anlam kazanmaktadır.¹³

Gözaltı: Birinin, güvenlik kuvvetlerince belli bir yerde belli bir süre alıkonulması, nezaret.

11 Yakalama Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliği, Resmi Gazete, 1.10.1998/23480 (Değişik Resmi Gazete: 13.08.23785), Madde:7.

12 Yakalanan kişinin şevki esnasında alınacak tedbirler kısa adıyla Disiplin Talimatı Fası-4- Madde 235-250 arasında daha ayrıntılı düzenlenmiştir. Bkz; Ali ŞAFAK - Vahit BIÇAK, Güvenlik Kuvvetleri ve Polis Mevzuatı Polisin El Kitabı, Yardımcı Ofset, 4. Baskı, Ankara, 1999, ss.844-845.

13 Hasan, EREN ve diğerleri, Türkçe Sözlük Cilt: 1, s.573.; DOĞAN D.M., Büyük Türkçe Sözlük, s.428.

Gözaltı: Tutukluluk veya mahkumiyet kararı olmamakla beraber nezaret altına alınma hâli, nezaret.

3.2. Hukuki Anlamı

Yakalamada yaptığımız gibi, gözaltı kavramıyla ilgili muhtelif hukuk sözlüklerinden verilen anlamları aktarıp terimin daha iyi anlaşılmasına çalışacağız.

Gözaltına alınma: Muharip yabancı ordu mensuplarından Türkiye'ye iltica edenlere uygulanan usuldür (K. No.4104,4322).¹⁴

Gözaltına almak: Nezarete almak. Poliste bekletmek, kişiyi uzaktan takibe almak.¹⁵

Gözaltı: Bir kimsenin güvenlik kuvvetleri tarafından, yasalarca belirlenmiş bir süre boyunca, belli bir yerde alıkonması. Nezaret. (Gözaltına alınma işlemi, kişiyi henüz tutuklama kararı verilmeden önce özgürlüğünden yoksun bırakır. Bu nedenle gözaltı süresi olabildiğince kısa tutulur.¹⁶

Yakalama, Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliğinin 4. maddesinde geçen gözaltına alma tanımını vererek hukuki anlamı sona erdirmiş olacağız.

Gözaltına Alma: Kanunun verdiği yetkiye göre yakalanan kişinin, haklarındaki işlemlerin tamamlanması amacıyla, adli mercilere teslimine veya serbest bırakılmasına kadar kanuni süre içerisinde sağlığına zarar vermeyecek şekilde özgürlüğünün geçici olarak kısıtlanıp alıkonulmasını, ifade eder¹⁷

Gözaltı Birimi: Yakalanan kişinin hakkındaki işlemlerin tamamlanarak adli mercilere sevk edilmesine veya serbest bırakılmasına kadar, kanuni süre içerisinde onu gözaltında tutmakla yetkili ve görevli kolluk kuvveti birimlerini ifade eder.

Nezarethane: Şüpheli veya sanıkların haklarındaki işlemlerin tamamlanıp adli mercilere sevk edilinceye kadar bekletilmesi maçıyla yapılmış yerleri ifade eder.

3.3. Gözaltıyla ilgili Hukuki Durumlar

Hazırlık soruşturmasında yapılan araştırmalar belli bir kişi üzerinde yoğunlaşmaya başlayınca, bu kişinin şüpheli statüsüne girdiği kabul edilmelidir. Başka bir ifade ile anayasaların sanıklara sağladığı temel sanık hakları ile ilgili korunmalar bu tür suç şüphesinin ortaya çıkması ile varlık kazanırlar. İşte yakalanarak gözaltına

14 R. İNCE ve diğerleri, Türk Hukuk Lügati, s. 106.

15 A. ŞAFAK, Ansiklopedik Hukuk Sözlüğü, s. 159.

16 S. BAĞDATLI, Hukuk Sözlüğü, s. 154.

17 Yakalama Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliği, Resmi Gazete, 1.10.1998/23480 (Değişik Resmi Gazete: 13.08.23785), Madde:4.

alınan bir kişi ise belli bir suç şüphesi ile özgürlüğü kısıtlanmış olduğundan anayasanın tanıdığı temel sanık haklarından gözüaltına alındığı andan itibaren yararlanmaya başlar.¹⁸

Yakalanan sanığın içinde bulunduğu duruma “gözüaltına alma” veya “nezaret altında bulundurma” adı verilir. Yakalanan kişinin gözüaltında tutulduğu kısa zaman aralığında, hürriyetinin nasıl kısıtlanacağı düzenlenmelidir. Zira bu kişi tutuklu veya hükümlü olmadığından tutukevi veya cezaevine konulamaz. Gözüaltına alınan kişiler hakkında yapılacak muamele, yakalamanın gayesi ile orantılı olmalıdır.¹⁹

3.3.1.Üst Veya Vücut Araması²⁰

Gözüaltı birimine getirilen kişi hakkında aşağıdaki hükümler uygulanır:

- a) Nezarethaneye konmadan önce çok iyi bir şekilde aranır. Kadının üst veya vücudunun aranması bir kadın görevli veya bu amaçla görevlendirilecek diğer bir kadın tarafından yapılır.
- b) Kendisine zarar verebilecek kemer, kravat, ip, kesici ve delici alet gibi nesnelere arındırılır.
- c) Üzerinden çıkan eşya ve paralar muhafaza altına alınır. Paraların nev'i, seri numaraları ve miktarı, eşyanın vasıfları ve markası belirtilerek bunlar emanete alınır; bir tutanak düzenlenir ve bu tutanağın bir sureti üstü aranan kişiye verilir.

3.3.2.Nezarethane İşlemleri²¹

Nezarethane işlemlerinde;

- a) Aynı suçla ilgili olanlar, birbirine hasım olanlar, erkek ve kadınlar biraraya konulmazlar, çocuklar yetişkinlerden ayrı tutulur.
- b) Nezarethanelerde zaruri haller dışında beşten fazla kişi birarada bulundurulmaz.
- c) Tuvalet, temizlik gibi zorunlu ihtiyaçların giderilmesi görevli memurun gözetiminde sağlanır.
- d) Yiyecek ve içecekler önceden kontrol edilir.

18 Feridun YENİSEY, İnsan Hakları Açısından Arama, Elkoyma, Yakalama ve İfade Alma, A.Ü. SBF İnsan Hakları Merkezi Yayınları No: 12, Ankara, 1995, s. 148.

19 YENİSEY F., Hazırlık Soruşturması ve Polis, s. 182.

20 Yakalama Gözüaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliği, Resmi Gazete, 1.10.1998/23480 (Değişik Resmi Gazete: 13.08.23785), Madde:8.

21 Yakalama Gözüaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliği, Resmi Gazete, 1.10.1998/23480 (Değişik Resmi Gazete: 13.08.23785), Madde: 11.

e) Gözaltına alınan kişi saldırgan bir tutum sergilemeye başladığı veya kendine zarar vermeye kalktığı takdirde önce sözle kontrol altına alınmaya çalışılır. Bu mümkün olmadığı takdirde, hareketini giderecek derecede kuvvet kullanılabilir. Ancak zaruri olmadıkça gerek kendisinin gerek başkasının hayatı, vücut bütünlüğü veya sağlığı tehlikeye girmedikçe kuvvet kullanılmaz.

f) Saldırgan tutum ve davranışları kontrol altına alınmayan kişiler tıbbi müdahalede bulunulması için sağlık kuruluşlarına gönderilirler.

g) Gözaltındaki kişinin beslenme, nakil sağlığının korunması ve gerektiğinde tedavisi, yakalandığının yakınlarına haber verilmesi giderleri bütçe ödeneklerinden karşılanır.

3.3.3. Gözaltı ve Sürelerin Uzatılması ²²

Yakalanarak özgürlüğü fiilen kısıtlanan kişinin gözaltı süresi, bu kişinin yakalanması ile birlikte başlar.

Bir veya iki kişi tarafından işlenen suçlarda yakalanan kişi serbest bırakılmazsa en yakın hakime gönderilmesi için gerekli süre hariç en geç 24 saat içinde hakim önüne çıkarılır. Suç, Devlet Güvenlik Mahkemesinin görev alanına giriyorsa bu süre 48 saattir.

Devlet Güvenlik Mahkemesinin görev alanına giren suçlar da dahil olmak üzere toplu suç halinde, delillerin toplanmasında güçlük, fail sayısının çokluğu ve benzeri sebeplerle gözaltı süresini Cumhuriyet Savcısı yazılı emir ile 4 güne kadar uzatabilir. 4 günlük uzatmaya rağmen soruşturma tamamlanamazsa, Cumhuriyet Savcısının istemi ve hakim kararı ile şüphelilerin hakim önüne çıkarılmaları 7 güne kadar uzatılabilir.

Devlet Güvenlik Mahkemelerinin görev alanına giren suçların olağanüstü hal ilan edilen bölgelerde işlenmesi durumunda 7 günlük süre Cumhuriyet Savcısının talebi ve hakim kararı ile 10 güne kadar uzatılabilir.

Gözaltında bulunma; insanın hürriyet hakkını sınırlayıcı bir durum olduğundan dolayı başta anayasa olmak üzere çeşitli sınırlamalar getirilmiştir. Bu sınırlamalarla ilgili bazı kanun maddeleri ve süreleri aşağıda bir tablo halinde gösterilmiştir.²³

22 Yakalama Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliği, Resmi Gazete, 1.10.1998/23480 (Değişik Resmi Gazete: 13.08.23785), Madde:13-14.

23 EGM. Eğitim Daire Başkanlığı, Polis Okulları Ders Kitapları-I, Ankara, 2000, s.249.

KANUN-MADDE/FIKRA	1 VE 2		SANIK SAYISI 3+			UYGULAMA DURUMU
	POLİS	POLİS	C.SAVCISI	SULH HAKİMİ	TOPLAM	
AY.MAD.19/5	48 SAAT	15 GÜN				
CMUKMAD 128/1,2	24 SAAT	24 SAAT	3 GÜN	3 GÜN	7 GÜN	+
DGMK M AD 16/1,2	48 SAAT	48 SAAT	2 GÜN	3 GÜN	7 GÜN	+
DGMK M AD 16/3 (OHAL YÖRESİ)	48 SAAT	48 SAAT	2 GÜN	6 GÜN	10 GÜN	+
			HER İKİ DURUMDA DA SÜRE KOMUTAN EMRİ İLE 15 GÜN			
1402 SAYILI S.Y.K.MAD 15/5	15 GÜN	15 GÜN	UZATABİLİR		30 GÜN	+
CMUK MAD.157 (ÖZEL YAKALAMA DURUMU)	24 SAAT	24 SAAT			24 SAAT	4-
CMUK M AD. 108 PYSK MAD.17/4 (KOLLUĞUN GÖREVİNİ İFADA)	24 SAAT	24 SAAT			24 SAAT	+
MEŞHUT SUÇLARDA SUÇUN NİTELİĞİNE GÖRE (MS MHK MD.4/14)	AĞIR CEZALIK OLMAYAN SUÇTA 24 SAAT		AĞIR CEZALIK SUÇTA 3 GÜN (C.SAVCISI)			+

Gözültüne alınıp da serbest bırakılan kişi, yakalamaya konu olan fiil sebebiyle yeni ve yeterli delil elde edilmedikçe ve Cumhuriyet Savcısının emri olmadıkça aynı fiilden dolayı bir daha yakalanamaz ve gözültüne alınmaz.²⁴

4. GÖZLEMALTI (MÜŞAHEDE)

Kavramın daha iyi anlaşılabilmesi için bazı Yargıtay kararlarından örnekler vermenin yararlı olacağı kanaatindeyiz.²⁵

Ceza sorumluluğunu kaldırıcı veya azaltıcı kişisel bir neden olan akıl hastalığının saptanmasında , sanık usul yasası uyarınca Adli Tıp Meclisince gözlemaltında tutulmalıdır. (Y.I.CD.20.11.1978 T., E: 1978/301 1, K: 1978/4038)

Sanığın ceza ehliyetinin incelenmesi için ruh ve sinir hastalıkları hastanesinde gözaltında tutulduğu sürenin hapis cezasından indirilmesi gerekir. (Y. 6. CD. 24.02.1976 T., E: 1976/1182, K: 1976/1311)

24 Yakalama Gözültüne Alma ve İfade Alma Yönetmeliği, Resmi Gazete, 1.10.1998/23480 (Değişik Resmi Gazete: 13.08.23785), Madde: 17.

25 Kemalettin ALİKAŞİFOĞLU - Engin DOĞU, Türk Ceza Kanunu CMUK ve Polis Mevzuatı, Seçkin Kitabevi, Ankara, T.Y., s.662-663.

CMUK'nun 1696 sayılı Kanunla değişik 74/son maddesine göre resmi müessesede **göz altına alma** süresinin cezadan indirilmesi gerekir. (Y. 8. CD. 14.09.1973

T., E: 1973/1517, K: 1973/392)

Sanığın akli haletinde bozukluk bulunduğu bildirilmesine göre kendisinin **müşahedeye alınması** lazım gelip gelmeyeceği hakkında bu işte mütihassıs bir tabibin mütalaası alınarak CMUK'nun 74'üncü maddesi muktezası yerine getirilmek lazım gelirken mütihassıs olmayan tabibin mütalaasına göre karar verilmesi yolsuzdur. (Y. I.CD. 2.2.1951 T., e: 1951/53, k: 1951/234)

Yargıtay kararlarında görüldüğü gibi; gözlemaltı, gözaltı ve müşahedeye alınma kavramları birbirin yerine eş anlamlı olarak kullanılmışlardır. Burada gözaltı kelimesinin gözlem altı kelimesi yerine de kullanıldığı görülmektedir. Bu durum aşağıda izah edileceği gibi CMUK'nun 74'üncü maddesinin 18.11.1992 tarih ve 3842 sayılı Kanunun 3. maddesi ile yapılan değişiklikten önceki şeklinden kaynaklanmaktadır. Verilen Yargıtay kararı örnekleri bu değişiklik tarihinden öncesine aittir.

4.1. Sözlük Anlamı

Gözlem: 1.Bir nesnenin, olayın veya bir gerçeğin, niteliklerini bilmek amacıyla, dikkatli ve plânlı olarak ele alınıp incelenmesi, müşahede. 2.inceleme sonucu elde edilen değer, müşahede. 3.Çeşitli araç ve gereçlerin yardımıyla olayların sebeplerini bilmek için uygulanan bilimsel yöntem. 4.Bir yazı veya eseri yazmaya başlamadan önce konusuyla ilgili gerekli bilgi, deney, inceleme ve araştırma yapma işi. 5. Bir gök cismini veya olayını çıplak gözle veya bir araç yardımıyla izleyerek, görülen değerleri tespit etme işlemi.²⁶

Görüldüğü gibi gözlemaltı kelimesinin değişik anlamları bulunmaktadır. Konu daha ziyade tıbbi bir konudur. Bu nedenle gözlem kelimesinin tıbbi anlamını vermek konunun açıklığa kavuşması açısından yararlı olacaktır.

Gözlem:²⁷ (Tıp) Şüpheli bir teşhisi doğrulamak ya da değiştirmek amacıyla hastanın belli bir süre gözetim altında tutulması.

4.2. Hukuki Anlamı

Müşahede Altına Alma: Gözetim altında bulundurma, küçük suçlular ve akli dengesi yerinde olmayan suçluların resmi kurumlarda gözetim ve müşahede altında bulundurulması.²⁸

26 H. EREN ve diğerleri, Türkçe Sözlük Cilt: 1, s.575.; DOĞAN D.M., Büyük Türkçe Sözlük, s.429.

27 Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi Cilt:9, Milliyet Yayınları, İstanbul, T.Y., s.4718.

28 A. ŞAFAK, Ansiklopedik Hukuk Sözlüğü, s.401.

4.3. Gözlemaltıyla (Müşahedeyle) İlgili Hukuki Durumlar

Suçluluğun kesin olarak belirlenmesinden önce sanığın hürriyeti, hakim kararı ile sınırlandırılabilir. Sanık burada müşahede altına alındığında da hakkında ceza muhakemesi tedbirine başvurulmuş olmaktadır.²⁹

Gözlem (müşahede) altına alma, hazırlık soruşturması sırasında kişilik tetkiki için muayeneler yapılmasında ve emniyet tedbirine geçici olarak başvurulduğu sırada söz konusu olur. Kişilik tetkiki için muayene, sanığın şuurunun tetkikinde karşımıza çıkar.³⁰

Bir çok eski kanunlarda olduğu gibi, bizim kanunumuzda da şahsiyet bakımından muayene hemen sadece sanığın şuru bakımından tetkiki dolayısı ile başvurulmuştur. Gerçekten Ceza Muhakemesi Kanununun 74. maddesi, “sanığın şuurunun tetkiki” başlığını taşımaktadır. Metinde “sanığın şuurunun tetkiki” deniliyordu. 1973 yılında 1696 numaralı kanunla yapılan değişiklikle “şuur tetkiki” yerine “tedavi ve muhafazaya hükmolunması veya Ceza Kanununun 47. maddesinin uygulanması bakımından yapılan tetkik” denilmiş ve böylece “müşahede altına alma” sadece şuur tetkiki için yapılır olmaktan çıkarılmış, şahsiyet bakımından muayene alanı genişletilmese dahi, Ceza Kanunu ile uyum sağlanmıştı. 1992-3842 numaralı kanun ise “gözlem” terimini benimsemiştir.³¹

4.3.1.Sanığın Şuurunun Tetkiki³²

CMUK madde 74- (Değişik: 5/3/1973-1696/12 md.) (Değişik: 21/5/1985—3206/17md.) Tedavi ve muhafazaya hükmolunması veya Ceza Kanununun 417'nci maddesinin uygulanması bakımından yapılan incelemede, bilirkişinin teklifi üzerine Cumhuriyet savcısı ve müdafî dinlendikten sonra sanığın resmi bir müessesede gözlemine, hazırlık tahkikatı sırasında sulh hakimi ve son tahkikat sırasında mahkeme tarafından karar verilebilir.

Sanığın müdafî yoksa, yardım için re'sen kendisine bir müdafî tayin edilir.

Sanık gözlem altına alma kararı aleyhine acele itiraz yoluna müracaat edebilir. Bu itiraz kararın yerine getirilmesini durdurur.

(Yeniden düzenleme: 18/11/1992-3842/3 md.) Resmi müessesede gözlem süresi üç haftayı geçemez. Bu sürenin yetmeyeceği anlaşılırsa resmi müessesenin

29 A. ŞAFAK, Caza Muhakemeleri Usulü ve Polis, s. 164.

30 F. YENİSEY, Hazırlık Soruşturması ve Polis, s. 173.

31 Gözlem altına almaya ilgili daha fazla değerlendirme için bkz: Nurullah KUNTER - Feridun YENİSEY, Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku, 10. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1998, s.661-669.

32 M. Bedri ERYILMAZ, Güvenlik Mevzuatı ve Uluslararası İnsan Hakları Mevzuatı, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2000, s.823.

talebi üzerine, her seferinde üç haftayı geçmemek üzere ek süreler verilebilir; fakat sürelerin toplamı üç ayı geçemez. Sanık resmi müesseseye gönderilirken soruşturma dosyası da birlikte yollanır. Dosyanın bütünü ile yollanmasında sakınca gören hakim, bazı belgelerin suretlerini gönderebilir. Gerekliği takdirde hakim bu süreyi altı haftayı geçmemek üzere uzatabilir.

Resmi müessesede gözlem altına alınma süresi ilerde verilecek cezadan ve muhafaza ve tedavi tedbirinin asgari süresinden indirilir.

Birinci fıkradaki “gözültüne alınmasına” ifadesi ile üçüncü ve beşinci fıkralardaki, “gözültüne alma” ifadeleri 18.11.1992 tarih ve 3842 sayılı Kanununun 3 üncü maddesi ile sırasıyla, “gözlemine” ve “gözlem altına alınma” olarak değiştirilmiş ve metne işlenmiştir.

4.3.2. Müşahedeye Tabi Tutulma³³

CİHK Madde:9- (Değişik: 1973/1712) Müebbet ağır hapis cezasına veya uzun süreli hürriyeti bağlayıcı cezaya mahkum olanlar, haklarında uygulanacak rejimi ahlaki eğilimlerini ve gönderilmesi gereken infaz kurumunu tespit için tüzükte gösterilen esaslar dairesinde müşahedeye tabi tutulurlar.

Müşahede süresi 60 günü geçmez.

Hükümlü, kişiliğine, sair hallerinde suçun işlenmesindeki özelliklerine göre gerektiğinde müşahedeye tabi tutulmayabilir.

İnfazı gereken cezalara 6 aydan aşağı olanlar müşahedeye tabi tutulmazlar.

(Değişik: 1987/3333) Müşahede sonunda, müşahede merkezi, Bakanlıkça grubu belli edilecek hükümlülere ait dosyaları, mütalaâsı ile birlikte Bakanlığa gönderir. Dosyaları gönderilen hükümlülerin, müşahede sonucuna göre gönderilecekleri infaz kurumu Bakanlıkça tayin olunur. Ancak haklarındaki hüküm kesinleştiğinde bihakkın tahliyelerine, her yılın ocak ayında Bakanlıkça tespit edilerek Cumhuriyet Savcılıklarına bildirilen süreden az kalmış olan hükümlüler, ağır ceza Cumhuriyet Savcılıklarınca bağlı ilçe cezaevlerine sevkedilebilirler.

Hükümlülerin müşahedeye tabi tutulmasına ve cezaevlerinin sınıflandırılmasına ilişkin hükümler askeri cezaevleri ve cezaları buralarda infaz olunan hükümlüler hakkında uygulanmaz.

5. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

“Gözültüne alma” ve “Gözlemaltına alma” kavramları; göz isim kökünden türetilmiş olduğu için anlam bakımından birbirine yakınlık vardır. Bu anlam yakınlı-

33 Nevzat TOROSLU, Türk Ceza Kanunu, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu ve İlgili Kanunlar, Savaş Yayınları. Ankara, 1998, s.389.

ğına hukuki anlam yakınlığı da dahil bulunmaktadır. İki kavram da Muhakeme Hukuku içerisinde yer almaktadır.

Söz konusu kavramların birbirine yakınlığından dolayı özellikle iletişim araçları dediğimiz televizyon, gazete haberlerinde bu yanlış kullanımı zaman zaman duymaktayız/görmekteyiz. Özellikle “gözlemaltı” terimi “gözaltı” terimi yerine kullanılmaktadır. “Gözaltı” teriminin de (müşahede) “gözlemaltı” terimi yerine kullanıldığı bazı hukuki metinlerde görülmektedir. Bu durum CMUK 74’üncü maddenin 1992/3842 sayılı Kanunla değişiklik yapılmadan önceki metninden kaynaklanmaktadır.

Bu yakınlığa rağmen farklı yönleri bulunmaktadır:

- Gözaltı, hazırlık soruşturmasının ilk aşaması sayılabilecek olan yakalamadan sonra söz konusu olmaktadır. Gözlemaltı ise, yakalanıp gözaltına alındıktan sonra hazırlık tahkikatı sırasında sulh hakimi ve son tahkikat sırasında mahkeme tarafından verilen karardan sonra söz konusu olmaktadır.

- Gözaltına alınan bir kişi, nezarethane tabir edilen yere götürülür, orada muhafaza edilir. Gözlemaltına alınmasına karar verilen şahıs; şahsın durumuna göre resmi bir tıbbi kurumda muhafaza edilir.

- Gözaltında bulunma süreleri kişilerin sayısına ve suçun niteliğine göre 24 saat ile 30 gün arasında değişmektedir. Gözlemaltında bulunma süresi ise 3 haftadan az, 3 aydan çok olamaz.

- Gözaltında sürenin tespitinde kişi sayısının önemi varken; gözlem altında daima bir kişi söz konusu olmaktadır.

- Gözaltında bulunanlar genel olarak serbest müdafilik sisteminden yararlanırlar. Gözlemaltında şuur tetkiki için bulunanlara re’sen bir müdafî tayin edilir.

Sonuç olarak; güvenlik kuvvetleri tarafından yakalananların durumunu ifade etmek için daima “gözaltına alma” terimini kullanmamız gerekir.

KAYNAKLAR

ALİKAŞİFOĞLU, Kemalettin; DOĞU Engin: **Türk Ceza Kanunu CMUK ve Polis Mevzuatı**, Seçkin Kitabevi, Ankara, T.Y.

AYDIN, Ahmet Hamdi: **Polis Meslek Hukuku Teşkilat-Yönetim-Görevler-Yetkiler**, Ankara, 1996.

BAGDATLI, Selahattin: **Hukuk Sözlüğü**, Der Yayınları, Eren Ofset, İstanbul, 1997.

Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi Cilt:9: Milliyet Yayınları, İstanbul, T.Y.

DOĞAN, D. Mehmet, **Büyük Türkçe Sözlük**, İz Yayıncılık, 11. Baskı, İstanbul, 1996.

EGM. Eğitim Daire Başkanlığı: **Polis Okulları Ders Kitapları-I**, Ankara, 2000.

EREN, Hasan ve diğerleri, **Türkçe Sözlük Cilt: 1-2**, Türk Dil Kurumu Yayınları:549, Türk Tarih Kurumu Basım Evi, Ankara, 1988.

ERYILMAZ, M. Bedri, **Güvenlik Mevzuatı ve Uluslararası İnsan Hakları Mevzuatı**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2000.

İLAL, Ersan: **İletişim, Yıgınsal İletim Araçları Ve Toplum Kavramlar-Kurumlar-Kuramlar**, Der Yayınları, İstanbul, 1989.

İNCE, Refik ve diğerleri **Türk Hukuk Lügati**, Türk Hukuk Kurumu, 4. Baskı, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1998.

KUNTER, Nurullah; YENİSEY, Feridun, **Muhakeme Hukuku Dahı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku**, 10. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1998.

KUNTER, Nurullah; YENİSEY, Feridun, **Yakalama ve İfade Alma**, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 2000.

ŞAFAK, Ali, **Ansiklopedik Hukuk Sözlüğü**, Temel Yayınları, 2. Baskı, Yayıncılık Matbaası, İstanbul, 1996.

ŞAFAK, Ali, **Caza Muhakemeleri Usulü ve Polis**, Ankara, 1989.

ŞAFAK, Ali, "Ceza Muhakemesi Hukuku Seminer Notu", **Halkla İlişkiler Yönetimi Geliştirme ve Oryantasyon Eğitimi Bölgesel Seminer Notları**, Eğitim Daire Başkanlığı, Eğitim Serisi-2, Ankara, 2000.

ŞAFAK, Ali; BIÇAK, Vahit: **Güvenlik Kuvvetleri ve Polis Mevzuatı Polisin El Kitabı**, Yardımcı Ofset, 4. Baskı, Ankara, 1999.

TOROSLU, Nevzat, **Türk Ceza Kanunu, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu ve İlgili Kanunlar**, Savaş Yayınları, Ankara, 1998.

YAŞAR, Yılmaz, **Açıklamalı Polis Meslek Hukuku**, Başkent Klişe Matbaacılık, 11. Baskı, Ankara, 1999.

YENİSEY, Feridun: **Hazırlık Soruşturması ve Polis**, Beta Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 1993.

YENİSEY, Feridun, **İnsan Hakları Açısından Arama, Elkoyma, Yakalama ve İfade Alma**, A.Ü. SBF İnsan Hakları Merkezi Yayınları No: 12, Ankara, 1995.

YURTCAN, Erdener, **Ceza Yargılaması Hukuku**, Kazancı Kitap Ticaret A.Ş., İstanbul, 1991.

TÜRKİYE'DE BÖLGE PLANLAMASI VE BÖLGE PLANLAMASINDA YENİ BEKLENTİLER: KAP, İBAP VE KOP

Dr. Eyüp ZENGİN*

1. GİRİŞ

Türkiye'nin ele alınması gereken en önemli sorunlarından biri bölgesel eşitsizliktir. 1997 genel nüfus tespitine göre toplam nüfus yaklaşık 63 milyon olarak belirlenmiştir. Toplam nüfus içindeki paylarına göre en fazla nüfusun bulunduğu bölge Marmara Bölgesidir. Bunu sırasıyla İç Anadolu, Ege, Akdeniz, Karadeniz, Güney Doğu Anadolu ve Doğu Anadolu Bölgeleri izlemektedir.

Göç olgusu kentlerin durumunu olumsuz etkilemektedir. Beş büyük kentin (Adana, Ankara, Bursa, İstanbul, İzmir) yanı sıra, çekim merkezi haline gelen (Antalya, Diyarbakır, Mersin) kentleri olumsuz etkileyen göçler bu yörelerdeki altyapı, sosyal hizmet, çevre, istihdam, ve kente uyum sorunlarına yol açmaktadır.

1962 yılında başlayan Organize Sanayi Bölgeleri kapsamında, özellikle geri kalmış bölgelerin kalkınmalarının teşvik edilmesi ve sanayi yatırımlarının bu bölgelere çekilmesi amaçlanmıştır. 1962-1997 yılları arasında 9.704 ha. büyüklüğünde 41 adet Organize Sanayi Bölgesi tamamlanarak hizmete alınmıştır.

1998 Yılı Yatırım Programında; 33.752 ha. büyüklüğünde 113 devam eden, 4.240 ha. büyüklüğünde 24 adet kamulaştırma safhasında olan Organize Sanayi Bölgesi Projesi yer almaktadır. Ayrıca 1998 yılı sonuna kadar 61 adet projenin etüdünün yapılması programlanmış durumdadır.

1998 yılı sonuna kadar 9 adet projenin tamamlanarak 2.041 ha. alan büyüklüğündeki işyerinin hizmete alınması beklenmektedir.

*Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesi.

2. BÖLGE PLANLAMASI¹

Genel olarak bölge, belirli kriterler bakımından homojen (mütecanis) mekan parçası şeklinde tarif edilmektedir. Bu tanımın tahlili, bölge kavramının mahiyetini açıklamak bakımından faydalı olacaktır. Bölgeler, yeryüzünde belirli özelliklerin biraraya gelmesi ile ortaya çıkan sahalar olarak bilinirler. Ancak, bazı kriterler bakımından homojen görünen bu sahalar içerisinde hatta en ufak saha "mekan" birimi içinde dahi bir farklılaşma ortaya çıkabilir. Bütün mesele hangi kriterlerden mekana bakıldığıdır. Bundan dolayı, bölge kavramı bir genelleştirme değildir. Gerçekten, yeryüzünde hiçbir yer; diğer bir yere tıpa tıpa uyumakta ve benzememektedir.²

Bölgesel sorunların özel bir dikkatle incelenmeye başlaması, gelişmenin mekan boyutunun Avrupa'da birden bire ön plana çıkması, İkinci Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan gereksinimlerden kaynaklanmıştır.³

Bölgesel dengesizliği, bir ülkenin değişik bölgelerinde görülen her çeşitten eşitsizlik olarak nitelendirirsek, bu gün her ülkede az ya da çok, ama mutlaka bölgesel dengesizlik vardır. Bölgesel dengesizliği, ekonomik ve sosyal fırsat eşitsizliği şeklinde daha dar anlamda almak olasıdır. Ekonomik fırsat eşitsizliği, farklı bölgelerdeki kişilerin gerek iş bulma, gerekse eşit işe eşit reel ücret elde etme fırsatına sahip olamamaları şeklinde tanımlanabilir. Sosyal fırsat eşitsizliği ise, farklı bölgelerde yaşayan kimselerin sağlık hizmetlerinden, sanatsal faaliyetlerden aynı derecede yararlanamamaları, hatta eş seçiminde aynı olanaklara sahip olamamalarıdır.⁴

Bölgesel eşitsizliği önlemede bölgesel planlama büyük bir önem taşımaktadır. Bütün kamu hizmetlerinin halka daha etkin ulaşması açısından bölge planlama kararları çerçevesinde İl Gelişme Planı yaklaşımı ile de çalışmalarını sürdürmek gerekmektedir.

Ülkemizin sosyo-ekonomik göstergeler yönünden en az gelişmiş bölgesi olan Doğu Anadolu Bölgesinin kalkınmasına yeni bir ivme kazandırmak amacıyla Doğu Anadolu Bölgesi Ana Plan Çalışmalarına 1998 yılında başlanmış ve 1999'da tamamlanması programlanmıştır.

-
- 1 Ayrıntılı bilgi için bkz.; İlhan Tekeli, "Bölge Planlaması Üzerine," İTÜ Mimarlık Fakültesi Yayını, İstanbul-1972; Ergun Taneri, "Bölge Planlama," Yıldız Üniversitesi Yayınları Sayı: 186; İstanbul-1986; Gündüz Atalık, "Bölge Planlamasına Giriş," İTÜ Kütüphanesi Sayı: 1399, İstanbul-1989.
 - 2 Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, "Türkiye'de Bölge Planlamasının Evreleri." Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yayınlarından No: 2, Ankara-1993, s. 16.
 - 3 Tayfur ÖZŞEN, "Planlama Yönetimi," İçişleri Bakanlığı, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayını, Ankara, 1987, s. 46.
 - 4 Zeynel DİNLER, "Bölgesel İktisat," 4. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları. Bursa-1994, s.123.

Doğu Karadeniz Bölgesi ile ilgili de Bölgesel Gelişme Projesi Etüdü çalışmaları hızlandırılmıştır.

Güneydoğu Anadolu bölgesinde sulamaya açılan alanlarda verim artışı temin etmek, katma değeri yüksek bitkilere geçişi sağlamak ve tuzlanmaya neden olan yanlış sulamayı önlemek amacıyla çiftçi eğitimini yaygınlaştırmak hedeflenmektedir. Bunun yanı sıra tarla içi geliştirme ve arazi toplulaştırma hizmetlerinin de hızlandırılması hedeflenmektedir.

Amasya, Samsun, Tokat, Çorum ve Yozgat illerinin yer aldığı bölgede su taşkınlarının, erozyonun önlenmesini ve ekonomik gelişmenin hızlandırılmasını amaçlayan Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi kapsamında coğrafi bilgi sistemi kurulması çalışmaları bitmek üzeredir.

Kalkınmada Öncelikli Yörelere⁵ istihdamı artırmak amacıyla özel sektörün yatırım yapabileceği yeni yatırım alanları, il ve bölge potansiyellerini harekete geçirme konularında, bilgilendirme ve yönlendirme çalışmalarına devam edilmelidir. Kalkınmada Öncelikli Yörelere, özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde önem arzeden hızlı demografik gelişmeler ve işsizlik sorunlarını çözümlenmek amacıyla yerel kaynakları değerlendirecek tarımsal gelişme projeleri önem kazanmaktadır.

Kalkınmada Öncelikli Yörelere⁶deki İl Özel İdarelerinin ve belediyelerin tarım, imalat sanayii, turizm ve diğer kamu hizmetleri sektörlerindeki projelerin desteklenmesi de ayrı bir öneme sahiptir.⁶

Türkiye, yedi coğrafi bölgeden oluşmakta ve bu bölgeler arasında büyük ölçüde topografya ve iklim özelliklerinden kaynaklanan ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmişlik farkları bulunmaktadır.⁷ Ekonomik, toplumsal, kültürel ve siyasal yönleri ile bir bütün oluşturan sürdürülebilir kalkınmanın, ulusal birliğin güçlendirilmesi amacıyla, bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltacak biçimde ele alınması VII. Beş Yıllık Kalkınma Planının temel ilkelerinden biridir. Bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılması, sektörel ve makro kalkınma planlarının etkinliğinin uygula-

5 Kalkınmada Öncelikli Yörelere Uygulanan Politikalarla ilgili olarak bkz. Ahmet Gökçen. "Kalkınmada Öncelikli Yörelere Uygulanan Gelişme Politikaları," Prof. Dr. Süleyman Barda'ya Armağan, İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası, İstanbul-1988. Cilt 45, Yıl-1987, Sayı 1-4, s.383-390.

6 Ekonomik Forum,"Azgelişmiş Yörelere İçin Bölgesel Planlar," 15 Temmuz 1999, Yıl-6, Sayı-7, s.6-7.

7 Bölgesel dengesizliği ortadan kaldırmak amacıyla Kalkınma planlarında yer alan görüş ve uygulamalar için bkz.; Selim Erdoğan,"Türkiye'de Planlı Dönemde Bölgesel Dengesizlik, "Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt 9, Sayı3-4, Yıl-1992, s. 89-100; Atilla Göktürk, "Kentleşme ve Bölgesel Gelişme Süreçleri Üzerinde Bir İnceleme,"Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Nisan-1997, Cilt XXI, Sayı 198, s.65-75.

manın mekan boyutu da dikkate alınarak artırılması, metropoller ve kentsel alanlara yönelik hızlı göçün dengelenmesi, çevre ve mekan kalitesinin korunarak kentsel büyümenin denetim altına alınabilmesi ihtiyacı bölgesel gelişme planlarının hazırlanmasını gerekli kılmaktadır. Bölgesel planlama çalışmaları olarak, 1958 yılında hazırlanan Köyceğiz Projesini, planlı dönemin ilk yıllarında Zonguldak, Çukurova ve Antalya Projeleri izlemiştir.

Planlı kalkınma döneminde başlatılan ve halen sürdürülmekte olan başlıca bölgesel gelişme projeleri arasında ;

GAP-Güneydoğu Anadolu Projesi,⁸

Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi,⁹

Doğu Anadolu Projesi (DAP),¹⁰

Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Projesi (DOKAP) yer almaktadır.¹¹

Bu çalışmada Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonuna kanun teklifi veya tasarısı şeklinde sunulan Bölgesel Kalkınma Projelerinin uygulanması için kurulması öngörülen teşkilatların yasal temelini oluşturan metinler incelenmişti. Kuzey Anadolu Projesi ve Teşkilatı (KAP), Konya Ovası ve Orta Anadolu Kalkınma Projesi ve Teşkilatı (KOP), İç Batı Anadolu Projesi ve Teşkilatı (İBAP) incelenmiştir. TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülen Doğu Anadolu Projesi ve Teşkilatına ilişkin belgelere ulaşamadığımızdan bu konuya yer veremedik. Yukarıda adı geçen bölge kalkınma projelerine ilişkin kanun tasası ve teklifleri birbirine çok benzemekte ve temel olarak da GAP Bölge Kalkınma İdaresi ile ilgili

-
- 8 GAP için ayrıntılı bilgi için bkz.; M. Şirin Yiğit." Düünden Bugüne GAP." "Azgelişmiş Yörelere İçin Bölgesel Planlar." 15 Temmuz 1999, Yıl-6, Sayı-7, s.9; "Ekonomik Forum," Az Gelişmiş Yörelere İçin Bölgesel Planlar." 15 Temmuz 1999, Yıl-6, Sayı-7, s. 8-10, Pazarlama Dünyası, "Güney Doğu Anadolu Projesi ve Pazarlama Stratejileri," Kasım-Aralık 1992, Yıl-6, Sayı-36, s. 15-18, GAP Bölge Kalkınma İdaresi,"GAP Sürdürülebilir Entegre Bölgesel Kalkınmaya Yönelik Yenilikçi Bir Yaklaşım," Ankara, Nisan-1996; Bülent Açma, "Gelişmiş Ülkelerin Azgelişmiş Bölgelerini Geliştirmeyi Amaçlayan Politikaların İncelenmesi ve GAP Örneği, İTO Yayını, İstanbul, 1991; Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği; "GAP'ta Teknik Hizmetler Sempozyumu," 10-12 Kasım 1993, Ankara.
 - 9 Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi için bkz. Ekonomik Forum,"Azgelişmiş Yörelere İçin Bölgesel Planlar," 15 Temmuz 1999, Yıl-6, Sayı-7, s. 15, Adnan Sakaoğlu,"Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi,"Ekonomik Forum," Azgelişmiş Yörelere İçin Bölgesel Planlar," 15 Temmuz 1999, Yıl-6, Sayı-7, s. 16.
 - 10 Doğu Anadolu Projesi (DAP) için bkz. Ekonomik Forum, "Azgelişmiş Yörelere İçin Bölgesel Planlar," 15 Temmuz 1999, Yıl-6, Sayı-7, s.11-12, Lütfi Yücelik, "DAP Sevindirici Bir Girişim,"Ekonomik Forum," Azgelişmiş Yörelere İçin Bölgesel Planlar," 15 Temmuz 1999, Yıl-6, Sayı-7, s.11, Recai Çınar, "Doğu Anadolu Projesi (DAP) ve Pazarlama Stratejileri,"Atatürk Üniversitesi, İİBF Dergisi, Cilt10 Sayı 1 -2, Yıl 1993, s.305-309.
 - 11 Ekonomik Forum,"Azgelişmiş Yörelere İçin Bölgesel Planlar," 15 Temmuz 1999, Yıl-6, Sayı-7, s. 8.

kanuni düzenlemeden esinlenmektedirler. Bu nedenle çalışmada hem tekrara yol açmamak hem de çalışmanın fazla genişlemesini önlemek amacıyla; Kuzey Anadolu Projesi ile ilgili düzenlemeye tam olarak yer verilmiş, diğer iki düzenlemenin- KOP ve İBAP- sadece kapsam ve amaçlarına yer verilmiştir.

Türkiye'de bölgelerarası dengesizliklerin yanı sıra bölgelerden her biri içinde de dengesizlikler vardır. Bunun en çarpıcı örneklerini İç Batı Anadolu Projesine ilişkin genel gerekçede görmek mümkündür. Aşağıda bu konu incelenirken ayrıntılı bilgi verilmektedir. Türkiye'de üniversiteye giriş sınavlarının sonuçları üzerinde yapılan bir çalışmada¹² yer alan değerlendirmeler oldukça ilginçtir: " Bölgelerdeki illerden her birindeki en yüksek başarılı birer liseyle en düşük başarılı birer lisenin başarı bindelerinin (kazanana/katılan oranlarının) ortalaması alınarak bulunan sayılar incelendiğinde bu iç dengesizliğin 323 kat ile Marmara bölgesinde doruğa ulaştığı, onu 182 kat ile Akdeniz, 171 kat ile Doğu Anadolu, 141 'er kat ile Ege, İç Anadolu, 140 kat ile Karadeniz, 85 kat ile Güney Doğu Anadolu bölgesinin izlediği görülmektedir. 1987 üniversite sınavı verilerine göre bölgeler arasında başarı bindeleri ayrımı ortalamasının 1.6 kat olmasına karşılık, bölge içi başarı ayrımları ortalaması 169 kattır. Başka bir deyişle bölge içi uçurumlar bölgelerarası uçurumlara göre ortalama 105 kat daha büyüktür.¹³

Bölgelerarası gelir eşitsizliği okuryazarlığa, eğitime de yansımaktadır. Okuma yazma bilmeyenlerin Türkiye ortalaması yüzde 19.5'dir. Ancak bu sayı yoksul bölgelerde daha yüksektir. Güneydoğu'da yüzde 40, yani Kamerun ile aynı, Doğu Anadolu'da yüzde 32; Bu da Libya'nınki ile eşdeğer bir orandır. Buna karşılık en gelişmiş bölge olan Marmara'da okuma yazma bilmeyenlerin oranı yüzde 11.8'dir.¹⁴

Okullaşma açısından gelişmişlik düzeyiyle paradoksal bir tablo ortaya çıkmaktadır. Gelişmiş bölgelerde öğretmen ve okul eksikliği dikkat çekmektedir. Türkiye genelinde 134 kişiye bir ilkokul ve öğretmen başına 28 öğrenci düşmektedir. Marmara'da 1 ilkokula 244 öğrenci ve öğretmen başına da 31 öğrenci düşmektedir. Doğu Anadolu'da ise her 95 öğrencinin bir ilkokulu var ve öğretmen başına da 29 öğrenci düşmektedir. Türkiye genelinde 411 öğrenciye bir lise, 14 lise öğrencisine de 1 öğretmen düşmektedir. İç Anadolu'da durum daha da iyi: Lise başına 390 öğrenci, 12 öğrenciye de bir lise öğretmeni düşmektedir. Marmara'nın durumu yine çarpık: 522 kişiye 1 lise, 15 öğrenciye bir öğretmen düşmektedir.¹⁵

12 Cemal Mıhçıoğlu, "Eğitimde Yörelerearası Dengesizliğin Neresindeyiz?", Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi, Araştırma Geliştirme Birimi. AGB-0016, Ankara. 1989, "

13 A.g.k s. 44.

14 Mustafa SÖNMEZ, "Türkiye'de Doğu-Batı Uçurumu: Bölgesel Eşitsizlik," Alan Yayıncılık, Birinci Baskı, İstanbul, 1998, s. 18.

15 A.g.k., s. 19.

3. KUZEY ANADOLU PROJESİ

3.1. KUZEY ANADOLU PROJESİ BÖLGE KALKINMA İDARESİ TEŞKİLATI KURULUŞU HAKKINDA KANUN TASARISI GEREKÇESİ

Kalkınma ve gelişme faaliyetleri ile birlikte, yatırımların bölgelere göre düzensiz dağılımı sonucu ülkemizde bölgelerin ekonomik ve sosyal kültürel gelişmişlik düzeyi, farklılıklar göstermektedir. Bu farklılaşma bölgelere göre gelir dağılımında eşitsizliklere yol açmaktadır.

Son 20 yılda dünyada çok büyük kalkınma ve gelişmeler sağlanmasına rağmen ülkemizde bölgelerarası sosyo-ekonomik gelişme farkları gittikçe artmış, bölgelerin dengeli bir şekilde gelişmesi sağlanamamış, dolayısıyla vatandaşlar arasında, refah seviyesi bakımından büyük uçurumlar oluşması önlenememiştir.

Ülkemizin gelişmesinde, bölgesel kalkınma kavramı her dönemde büyük önem taşımıştır. 1960'lı yıllarda bölge kalkınma planları yapılacağı kalkınma planlarında yer almakla birlikte, bu yönde ilk adım 1971'de DPT bünyesinde Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dairesi kurulmasıyla atılabilmektedir. Bunu da GAP İdaresi Başkanlığının kurulması izlemiştir.

Bölgesel dengesizliklerin önemli olduğu ülkelerde sorun, genel ekonomik gelişme politikasıyla bütünleşen uzun süreli bölge planları içinde ele alınmaktadır. Birleşmiş Milletler ve AT tarafından yapılan çalışmalar böyle bir müdahalenin kamu otoritesine dayanmak zorunda olduğunu göstermektedir. Endüstrileşmenin ileri aşamasında bulunan ülkelerde geri kalmış bölgelerin kalkınması ile ilgili önlemleri altyapı, işgücü ve bölgesel özendirici önlemler olarak üç alanda yoğunlaştırmak genel bir eğilimdir.

Kuzey Anadolu için Bölgesel Planlama yapılırken, bölgenin Kuzey-Güney arasında geçiş konumu nedeniyle yetersiz altyapısı, yoğun olarak yaşanan aktif nüfus göçü nedeniyle işgücü ve istihdam sorunları ile bölgenin doğal güzellikleri ve çevresindeki dev pazar olanakları dikkate alınmalıdır.

Dünyamız ve etrafımızdaki ülkelerle, ülkemizdeki sorunlar özellikle son 10 yılda daha belirsiz ve karmaşık hale gelmiştir. Ülkemizdeki sorunların çözümünün tek elden ve merkezden çözümü güçleşmiştir. Bu gerçekten hareketle son yıllarda "Karadeniz Ekonomik İşbirliği Bölgesi" geliştirilmeye çalışılmakta ve böylece kuzey komşumuz ve Karadeniz'e sahili olan ülkelerdeki gelişmeler ülkemizin gelişimi açısından değerlendirilmektedir. Ayrıca VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı ve 1996 yılı programında bölgesel planlamaların geliştirileceği görüşüne yer verilmektedir. Yasa bu yaklaşımların uygulanması amacına dayanmaktadır.

Sovyetler Birliği'nde ve Doğu Avrupa'da meydana gelen gelişmeler Karadeniz bölgesinin tekrar, başta Türkiye olmak üzere çevresindeki ülkeler ve toplumlar için büyük yararlar sağlayabilecek bir siyasi, ekonomik ve kültürel ilişkiler sistemi haline dönüştürülmesi, kendi içindeki ilişkileri güçlendirerek dünya ekonomisine daha etkili bir şekilde katılabilmesi için tarihi bir fırsat yaratmıştır.

Böyle bir sistem, Türkiye'nin uluslararası ilişkileri içindeki yerinin önemini büyük ölçüde artırabilir. Türkiye, önümüzdeki dönem içinde bilimsel, teknolojik, ekonomik ve kültürel alanda üstün başarı göstererek, barışçı ve uluslararası hukuka uygun dış politika geleneğini de sürdürerek, kuzeyindeki yeni olanakların değerlendirilmesinde ve komşu ülkeler ile uzakdoğu ülkeleri arasındaki işbirliğinin geliştirilmesinde ve çevresinde lider rolü oynayabilir. Böyle bir rol, Türkiye'nin bir bütün olarak, Kuzey Anadolu Bölgesinin çalışkan halkının, bölgenin özellikle son on yıldaki bölgesel geri kalmışlığının açılmasında, kendi yetenek ve becerilerinin ülke ekonomisine daha etkin katılımını sağlayacaktır.

Son on yılda sağlanan ekonomik ve teknik gelişmelerde Kuzey Anadolu Bölgesi payını alamamıştır. Yatırımlar azalmış, durmuş veya çok büyük oranda yavaşlayarak, programda bulunan projelerin bitiş süreleri uzamıştır. Küçük Sanayi Siteleri ve Organize Sanayi Bölgeleri bakımından bölgenin gelişmişlik durumu geride kalmıştır. Doğal kaynaklar ve enerji potansiyeli büyük olan bu bölgede bu konularda büyük atılımlar başlatılamamıştır.

1996 Yılı Programına göre, 18 ili kapsayan bölgenin nüfusu Türkiye nüfusunun ancak % 15'i civarında kalmıştır. Buna karşılık yaşlı nüfus bakımından bölgenin payı % 20'ler civarında olup nüfus artış hızı ülke ortalamasının çok altında bulunmaktadır. Yani bölgeden aktif ve genç nüfus göç etmektedir. Köyler boşalmakta, işsizlik artmakta, faal nüfusun ekonomiye katkısı azalmaktadır. Kırsal kesimin boşalması, işsizlik başta olmak üzere, düzensiz kentleşme, ağır ekonomik ve toplumsal sorunlar yaratmaktadır. Bu durumda büyük kentlere ve batıya olan göç mevcut ülke sorunlarını da ağırlatmıştır. Kentlere yapılan göçün ekonomik ve sosyal yaşama uyum sorunları devam etmektedir.

Bölge illerinin Türkiye ulusal geliri içindeki payı, nüfus payının altındadır. Bölgenin ulusal gelir içindeki payı 1979'da %10, 1995'de ise bundan daha aşağılara inmiştir. Bundan daha önemli olan, toplam gelir payının daha büyük oranda düşmüş olmasıdır.

Kuzey Anadolu insanımız girişimci ve araştırmacı özelliklere sahiptir. Bu insanların girişimciliği ve araştırmacılığı kapasitesinden yararlanılamamıştır. Bölgede yapılacak olan ekonomik öneme haiz projelerin risk sermayesi çerçevesinde desteklenmesi ve teşvik edilmesi halinde Güney Asya ülkelerine benzer kalkınma

hamlelerinin oluşturulması mümkün hale gelecektir. Bu ise en çok; etkin bir bölgesel kalkınma çerçevesinde mümkün olacaktır.

Bu ve daha pek çok sorunu giderecek ve ülkemizin kalkınması ile uluslararası ilişkilerde yeni boyut getirecek olan Kuzey Anadolu Projesini araştırmak, planlamak, gerçekleştirilmesini koordine etmek üzere etkin konumlu bir kuruluşa ihtiyaç vardır. Bunun için Kuzey Anadolu Projesi Kalkınma İdaresi Teşkilatı adıyla bir kuruluş kurulması kaçınılmaz olmaktadır.

Bu kuruluş önce Kuzey Anadolu Projesi master planını hazırlatacaktır. Bu planın ışığında da proje kapsamına giren illerde gerekli çalışmalara başlanacaktır. Projenin uygulanması ve koordinesinde gerekli illerin coğrafi, ekonomik, ticari ve diğer özellikleri dikkate alınarak bölge merkezleri taşra teşkilatları ile desteklenecektir.

Kuzey Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi kuruluşu gerçekleştirildikten sonra proje kapsamına giren illerin; Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Ziraat Odaları, Muhtar Dernekleri, Valileri, Belediye Başkanları, Üniversite Rektörleri, İl Genel Meclisi Üyeleri ile Gönüllü Kuruluşları (her ilin merkezinde ve Ankara, İstanbul; İzmir, Bursa'daki Vakıf ve Dernekleri) ve illere bağlı ilçe belediye başkanları ile istişari nitelikli yılda üç kez toplantı yapacak ve bu toplantıda ortaya çıkacak görüşleri Yüksek Kurul'a bir rapor halinde sunacaktır. Diğer taraftan bu idare yardımıyla gelişmiş yörelere göç eden yatırımcı vatandaşlarımızın tasarruflarının bölgeye çekilmesi de mümkün olacaktır.

Bölge içerisinde şu anda yapılan bölge kalkınma projeleri bulunmaktadır. Ordu-Giresun Kırsal Kalkınma Projesi ile Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Kalkınma Projeleri bunlar arasında sayılabilir. Kuzey Anadolu Projesi ile bunlar entegre edilerek, daha rasyonel yaklaşımlar yapılabilecektir.

Kuzey Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, İdari Teşkilatı, Kanunda sayılan görevleri doğrultusunda, ilgili bütün kamu kuruluşları ve özel kuruluşlarla işbirliği yapabilir, ortak çalışmalara girebilir. Teşkilat yapısını, görevlerini gerektiği ölçüde organize edebilir.

3.2. KUZEY ANADOLU PROJESİ BÖLGE KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI

3.2.1.KURULUŞ AMACI

Kuzey Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresinin kurulması hakkında bir kanun tasarısı hazırlanmış ve Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ne sunulmuştur. Kanun Tasarısına göre kanunun amacı şöyle belirlenmiştir: “yeni teknolojiler ve girişimcilik ışığında Kuzey Anadolu Projesi kapsamına giren illerde ekonomik,

sosyal ve kültürel olarak kalkınmanın yapılanmasını sağlamak amacıyla yatırımların gerçekleştirilmesi, plan, altyapı, konut, sanayi, maden, tarım, hayvancılık, balıkçılık, ormancılık, enerji, ulaştırma ve diğer hizmetlerin etkin bir şekilde yerine getirilmesi için kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlamak ve risk sermayesi desteklerini de kullanarak girişimciliği teşvik etmek üzere, Başbakanlığa bağlı, hükmi şahsiyeti haiz, katma bütçe ile idare edilen Kuzey Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının (KAP) kuruluş ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemektir.

Kuzey Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı Başbakan'a bağlı olup, Başbakan bu Teşkilatın yönetimi ile ilgili yetkilerini gerekli gördüğü takdirde bir Devlet Bakanı vasıtasıyla kullanabilir.

3.2.2.KAPSAM

Kuzey Anadolu Projesi Bölgesi; Artvin, Rize, Trabzon, Giresun, Ordu, Samsun, Kastamonu, Sinop, Zonguldak, Bartın, Amasya, Tokat, Çankırı, Çorum ve Karabük illerini kapsar. Bugünkü sınırlar içinde yeni iller de proje kapsamına dahil edilir.

3.2.3.GÖREVLER

Kuzey Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının görevleri şunlardır:

a-) Hükümetçe kabul edilen kalkınma hedefleri ve ülke kalkınma planları çerçevesinde, bölgede kalkınmayı ve sektörler arası entegrasyonu sağlamak üzere Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ile işbirliği yapmak,

b-) Bölge içindeki faaliyetleri yönlendirmek, uygulamasını değerlendirmek ve takip etmek,

c-) Plan ve yıllık programlara uygun olarak uygulama projelerini yapmak ve yaptırmak,

d-) KAP Bölgesine yönelik plan, program ve projelerin yapımı ve uygulamasına yönelik her türlü araştırmayı yapmak ve yaptırmak,

e-) Hazırlanan yıllık yatırım tekliflerinin Yıllık Yatırım Programında gözönüne alınması için Devlet Planlama Teşkilatına sunmak. Devlet Planlama Teşkilatı içerisinde yapılandırılacak KAP Grup Başkanlığı ile Koordinasyon içerisinde olmayı sağlamak,

f-) KAP Bölge kalkınma planları, programları ve projelerin uygulanması ile ilgili kurum ve kuruluşların faaliyetleri ve proje uygulamalarını takip ve koordine etmek,

g-) Bölgede özel sektör ve yabancı sermaye faaliyetlerini, plan ve programların hedef ve amaçlarına uygun bir şekilde yönlendirecek, teşvik ve tanzim edecek öneriler geliştirmek, uygulamayı takip etmek, iş ve yatırım ortamını geliştirmeye yönelik faaliyetlerde bulunmak,

h-) Bölgenin yurt içi ve yurt dışı yatırımcılara tanıtımı ile bunların bölgeye yatırım yapmaları için gerekli çalışmaları yapmak,

i-) Bölgedeki müteşebbislere, yatırım alanlarının tespiti, yatırım projelerinin hazırlanması ve uygulanması, işletmelerin yönetimi, teknoloji, finansman, pazar imkanlarının geliştirilmesi, işgücü eğitimi gibi konularda hizmet vermek. Bu konuda bölgede ekonomik öneme haiz girişimciliği teşvik ederek, halkın araştırmalara katkısını kullanmada değerlendirmek ve dinamiğinden yararlanmak,

j-) Bölgede kentsel ve kırsal gelişmeyi sağlamaya yönelik altyapı, konut, turizm, kültür projelerini, kamu ve özel kuruluşlarla işbirliği içinde geliştirmek,

k-) Kamu kurum ve kuruluşlarına ait her türlü bina ve tesislerin yapılmasında koordinasyonu sağlamak,

l-) Yol, su, elektrik, kanalizasyon altyapısının gerçekleştirilmesinde altyapı, konut, sanayi ve ulaştırma ile ilgili hizmetlerin yürütülmesinde kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlamak,

m-) Mili Eğitim Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı ve ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ile koordineli çalışarak, halkın her konuda eğitim düzeyinin yükseltilmesini amaçlayan çalışmalarda bulunmak,

n-) Kamu kurum ve kuruluşlarının her türlü dış kredi taleplerini incelemek ve ilgili mercilere görüş bildirmek,

o-) Başbakanlıkça bu konularda verilecek diğer görevleri yapmak.

3.2.4.KURULUŞ YAPISI

Kuzey Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı, Kuzey Anadolu Projesi Yüksek Kurulu ile Kuzey Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı (KAP İdaresi'nden oluşur. KAP İdaresi, yukarıda sayılan görevleri yürütmekle görevli ve yetkilidir.

3.2.5.KAP YÜKSEK KURULU VE GÖREVLERİ

Kuzey Anadolu Projesi Yüksek Kurulu; Başbakan veya Kuzey Anadolu Projesi ile görevlendirilen Devlet Bakanının başkanlığında, Devlet Planlama Teşkilatının bağlı olduğu Devlet Bakanı, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanı, Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanı, Sanayi ve Ticaret Bakanı,

Bayındırlık ve İskan Bakanı, Tarım ve Köy İşleri Bakanı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı ve Orman Bakanından oluşur.

Sekreteryaya Hizmetleri KAP İdaresince Yürütülür.

Yüksek Kurul, KAP İdaresi tarafından hazırlanacak her türlü plan, proje ve programları inceleyerek karara bağlar.

Yüksek Kurulun çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar, Başbakan onayı ile yürürlüğe konulacak yönetmelikle belirlenir.

Gerektiğinde; Kurula konuları ile ilgili olarak diğer bakanlar da davet edilebilir.

3.2.6.KAP İDARESİ BAŞKANLIĞI

KAP İdaresi, bir Başkan, İki Başkan Yardımcısı ile yeteri kadar personelden oluşur.

3.2.7.PERSONELİN GÖREVLENDİRİLMESİ

Kadroları karşılık gösterilmek kaydıyla 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlere bağlı olmaksızın sözleşmeli personel çalıştırılabilir.

Ayrıca özel bilgi ve ihtisası gerektiren konularda kadro şartı aranmaksızın ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın yerli ve yabancı elemanlar sözleşmeli olarak çalıştırılabilir. Ancak, bu şekilde çalıştırılacak personel sayısı teknik hizmetler sınıfındaki kadrolu personel sayısının yarısını geçemez.

Genel ve katma bütçeli daireler, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunlara bağlı kuruluşlar ve müesseselerde çalışanlar, Başbakanlıkta sözleşmeli olarak istihdam edilebilirler. Başbakanlığın bu konudaki talepleri, ilgili kurum ve kuruluşlarca öncelikle sonuçlandırılır. Bu personel ilgili kurumdan aylıksız izinli sayılır. İzinli oldukları sürece memuriyetleri ile ilgili özlük hakları devam ettiği gibi, bu süreler terfi ve emekliliklerinde hesaba katılır. Terfileri başkaca bir işleme gerek kalmaksızın süresinde yapılır.

Başbakanlıkta kadro karşılığı ya da kadro karşılığı olmadan çalıştırılacak sözleşmeli personelin sözleşme usul ve esasları ile ücret miktarı ve her çeşit ödemeler Yüksek Planlama Kurulunca tespit edilir. Sözleşme ile çalıştırılacak personel, istekleri halinde Emekli Sandığı ile ilgilendirilir.

Ayrıca, yukarıda 3. Fıkrafta belirtilen kurumlarda görevli personel, aylık, ödenek, her türlü zam ve tazminatlar ile diğer mali, sosyal hak ve yardımları kurumla-

rınca ödenmek kaydıyla geçici olarak Başbakanlıkta görevlendirilebilirler. Bu şekilde görevlendirilenlere, 10. 10. 1984 tarih ve 3056 sayılı Kanununun 31. maddesindeki hükümlere göre fazla çalışma ücreti ödenir.

Başbakanlıkta beşinci fıkraya göre çalışanlar dışındaki personel Başbakanlık Merkez Teşkilatında çalışan personelin maaş ve ücretleri dışında yararlandığı fazla çalışma ücreti ve diğer mali haklardan aynen istifade eder.

3.2.8.SÖZLEŞME İLE ARAŞTIRMA- ETÜT VE PROJE YAPTIRMA

KAP İdaresi, planların yapılması, tatbikatı ve koordinasyonu ile ilgili olarak araştırma, etüt ve proje tetkiki gibi işleri, üniversite ve kamu kurumlarının veya yabancı gerçek ve tüzel kişilere yaptırabilir.

3.2.9.İDARENİN GELİRLERİ

KAP İdaresinin gelirleri şunlardır:

- a-) Her türlü yardım ve bağışlar ile iç ve dış krediler,
- b-) Faiz, hizmet ve kira gelirleri ile sair gelirler,
- c-) Devlet bütçesinden ayrılacak ödenekler.

KAP İdaresinin ita amiri Başkandır. Başkan bu yetkisini yardımcılara devredebilir.

KAP İdaresi Başkanlığının her türlü araç, gereç, bina ve tesisleri İdaresinin talebi üzerine, uygun görülmesi halinde Başbakanlıkça sağlanır.

Başkanlık görevleri ile ilgili olarak gerekli gördüğü bilgileri bütün kamu kurum ve kuruluşlarından ve diğer gerçek ve tüzel kişilerden istemeye yetkilidir. Kendilerinden bilgi istenen kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişiler bu bilgileri zamanında vermekle mükelleftirler. Bu suretle elde edilen bilgilerden ticari sır mahiyetinde olanların gizliliğine riayet edilir.

Bu kanun hükümlerine göre yapılacak işlemlerde, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 832 sayılı Sayıştay Kanunu ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri uygulanmaz.

KAP İdaresinin denetimi 20.10.1983 tarihli ve 72 sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname esaslarına tabidir.¹⁶

16 Kuzey Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı.

4. İÇ BATI ANADOLU PROJESİ (İBAP)

4.1.İÇ BATI ANADOLU PROJESİ BÖLGE KALKINMA İDARESİ TEŞKİLATI KURULUŞU HAKKINDA KANUN TASARISI GEREKÇESİ

Devletin amaçlarının başında, bölgelerarası sosyo-ekonomik gelişme farklarını mümkün olduğu kadar azaltarak, bölgelerin dengeli bir şekilde gelişmesini sağlamak, dolayısıyla vatandaşları arasında refah seviyesi bakımından büyük dengesizlikler oluşmasını engellemek gelmektedir.

Ülkemizde özellikle son yıllarda bölgelerarası gelişmişlik farkları artmıştır. Hükümet programında belirtildiği gibi, bölgelerarası dengesizliği gidermek, bölgelerarası toplumsal ve ekonomik bütünleşmeyi sağlamak amacıyla, üretimi arttıracak, bölge halkına yeni iş ve geçim olanakları sağlayacak tedbirler alınması gerekmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti, ülkenin sosyo-ekonomik kalkınmasında bölgeler arasındaki farklılıkları kaldırmak amacıyla Devlet Planlama Teşkilatı bünyesinde 1971 yılında bir Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dairesi kurmuştur. Daha sonra bu kurum bünyesinde Güney Doğu Anadolu Bölgesiyle ilgili bir takım düzenlemeler yapmıştır.

Güney Doğu Anadolu Projesi (GAP), önce Devlet Su İşleri tarafından planlanan 13 büyük projenin toplamı olarak ortaya çıkmıştır. Sulama ve elektrik enerjisi projelerine, sanayi, ulaşım ve sosyal sektörler daha sonra dahil edilmiştir. Dünyada bugüne kadar denenmiş en iddialı bölge kalkınma projelerinden birisi olan GAP, daha sonra uygulanacak bölge kalkınma projeleri için de iyi bir örnek niteliği taşımaktadır.

Sadece ana projenin planlanması ve uygulanması yeterli olmamakta, buna bağlı olarak diğer sektörlerin ve projelerin de koordine edilmesi gerekmektedir. Her şeyden önce çok iyi ve ayrıntılı bir master plan çalışması yapılması zorunludur.

İç Batı Anadolu Bölgesi'ne ait ekonomik ve sosyal göstergeler, bölgenin kamu yatırım harcamaları, bankalardan alınan krediler, genel ve mesleki liselerdeki okullaşma oranları gibi göstergeler açısından Türkiye ortalamasının altında kaldığını göstermektedir. 1983-1993 yılları arasında bölge illerine yapılan kamu yatırım harcamalarının kişi başına düşen miktarına göre ülke sıralamasında Afyon 65, Uşak 64, Burdur 54, Isparta 50, Denizli 44, Kütahya ise 6. sırada gelmektedir.

1993 yılında bankalardan alınan tarımsal, mesleki, denizcilik, turizm ve diğer kredilerin kişi başına düşen miktarına göre ülke sıralamasında Kütahya 50, Afyon 32, Isparta 29, Burdur 28, Uşak 26, Denizli ise 11. sırada yer almaktadır.

1992-1993 öğretim döneminde genel ve mesleki liselerde okullaşma oranının Türkiye ortalaması % 44 iken, bu oran Afyon'da %29.74, Denizli'de %39.33, Burdur'da % 40.36, Kütahya'da % 40.90, Isparta'da % 43.18, Uşak'ta ise % 44.27'dir. Görüldüğü gibi bölge illerinin tamamının genel ve mesleki liselerdeki okullaşma oranı Türkiye ortalamasının altındadır.

Bütün bu değerler, İç Batı Anadolu Bölgesinde bir bölge kalkınma planı uygulaması mecburiyetini ortaya çıkarmaktadır. Bu kalkınmayı İç Batı Anadolu Projesi sağlayacaktır.

Kalkınma ve gelişme faaliyetleri ile birlikte, yatırımların bölgelere göre düzensiz dağılımı sonucu ülkemizde bölgelerin ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmişlik düzeyi, farklılıklar göstermektedir. Bu farklılaşma bölgelere göre gelir dağılımında eşitsizliklere yol açmaktadır.

Son 20 yılda dünyada çok büyük kalkınma ve gelişmeler sağlanmasına rağmen ülkemizde bölgelerarası sosyo-ekonomik gelişme farkları gittikçe artmış, bölgelerin dengeli bir şekilde gelişmesinin sağlanması, dolayısıyla vatandaşlar arasında, refah seviyesi bakımından büyük uçurumlar oluşması önlenememiştir.

Bölgesel dengesizliklerin önemli olduğu ülkelerde sorun, genel ekonomik gelişme politikasıyla bütünleşen uzun süreli bölge planları içinde ele alınmaktadır. Birleşmiş Milletler ve AT tarafından yapılan çalışmalar böyle bir müdahalenin kamu otoritesine dayanmak zorunda olduğunu göstermektedir. Endüstrileşmenin ileri aşamasında bulunan ülkelerde geri kalmış bölgelerin kalkınması ile ilgili önlemleri altyapı, işgücü ve bölgesel özendirici önlemler olarak üç alanda yoğunlaştırmak genel bir eğilimdir.

4.2. İÇ BATI ANADOLU PROJESİNİN AMAÇLARI

4.2.1.İÇ BATI ANADOLU BÖLGESİNİN SÜRATLE KALKINDIRILMASININ SAĞLANMASI

Bölgenin gelişmişlik düzeyi Türkiye ortalamasının altındadır. Kalkınma hem ekonomik, hem sosyal amaçlı olacaktır. Bunun için tarım, hayvancılık, sanayi, madencilik, enerji, ulaştırma, iletişim, turizm, inşaat, altyapı alanlarında birbirleri ile entegre olmuş ve koordine edilmiş yatırımlar yapılacaktır.

4.2.2.NÜFUSUN DENGELİ DAĞILIMININ TEMİN EDİLMESİ

Bu bölgenin en önemli meselelerinden birisi dengesiz nüfus dağılımıdır. Nüfus yoğunluğu bazı bölgelerde oldukça yüksekken, bazı bölgelerde çok azdır. Bu, dengesizlik bazı yerlerde kaynak israfına yol açarken diğer yerlerde ise kaynak yetersizliğine yol açmaktadır. Kırsal kesimdeki büyük göç hareketleri, bu dengesiz-

liği daha da arttırmaktadır. Bölge kalkınmasının sağlanmasındaki en önemli unsurlardan birisi, nüfusun buna bağlı olarak da kaynakların dengeli dağılımını sağlamaktır.

4.2.3.EKONOMİK HAYATIN CANLANDIRILMASI

Bölgeler arasındaki ekonomik gelişmelerin dengesiz bir şekilde oluşması nedeniyle, bir iki il dışında ekonomik hayat adeta körelmiş, ticari saha daralmıştır. Özellikle dışa dönük ekonomik faaliyetler oldukça yetersizdir. Bölgedeki ekonomik hayatın canlandırılması, bölge içinden çok bölge dışı ile yapılacak ekonomik faaliyetlere bağlıdır. Bu husus ülke ekonomisi için de çok önemlidir. Ege ve Akdeniz turizm bölgelerine coğrafi yakınlık açısından ihtiyaç maddelerinin bu bölgede üretilmesi, bu bölgenin ülke ekonomisi içindeki önemini daha da arttırmaktadır.

4.2.4.SANAYİ VE TARIMIN CANLANDIRILMASI

Bölgede bir iki ilin dışında daha önceden yapılmış az sayıdaki sanayi tesisinin dışında, yakın zamanda gerçekleştirilen ya da gerçekleştirilecek olan ciddi bir sanayi yatırımı yoktur. Küçük ve orta ölçekli sanayi, kurulan çok sayıdaki organize sanayi bölgesine rağmen, ciddi bir atılım yapamamıştır. Tarım ise potansiyelinin büyüklüğüne aykırı olarak her bakımdan çok geridir. Özellikle doğal gazın bu bölgeye getirilmesi ile ihracat şansı yüksek olan ve geniş istihdam yaratan tekstil ve gıda yatırımlarının bu bölgede yapılmasını kolaylaştıracaktır. Bölgenin ayrıca hammadde temin kaynaklarına ve üretilen mamullerin ihraç edilebileceği limanlara yakınlığı da en büyük avantajdır.

4.2.5.ALTYAPI EKSİKLİĞİNİN GİDERİLMESİ

Bölgedeki yerleşim yerleri, genellikle eski yerleşim yerleridir. Planlı şehirleşmenin örneklerine rastlanmakla birlikte, bölgede ciddi bir altyapı eksikliği bulunmaktadır. Bu altyapı eksikliği kendisini en çok kırsal kesimde hissettirmektedir. Kamuoyunda Türkiye'nin en geri kalmış bölgeleri olarak kabul edilen bir çok yerleşim yerinden daha da geri kalmış noktalar İç Batı Anadolu Bölgesinde mevcuttur. Altyapı eksikliğinin giderilmesi, son derece olumsuz şartlarda hayatlarını ve varlıklarını idame ettirmeye çalışan insanlarımıza yaşama sevinci ve umudu ile beraber üretkenlik kazandıracak ve bunun diğer bir sonucu da nüfusun dengeli dağılımını sağlamak olacaktır.

4.2.6.BÖLGE HALKININ HAYAT STANDARTLARININ YÜKSELTİLMESİ

Bölge insanının hayat standartları sadece ekonomik açıdan değil, sosyokültürel açıdan geridir. Bölgeden göç eden nüfusun büyük çoğunluğunun vasıflı ve yüksek öğrenim görmüş insanlardan oluşması bunu ispatlamaktadır. Diğer projeler-

rin yanında uygulanacak ek tedbirlerle bölge halkının hayat standartları mutlaka yükseltilmelidir.

Bütün bu amaçları gerçekleştirecek, uygulama ve koordine görevleri yapacak bir kuruluşa ihtiyaç vardır. Bunun için İç Batı Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı adıyla bir kuruluş kurulmalıdır.

İç Batı Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, kuruluşu gerçekleştikten sonra proje kapsamına giren illerin; ticaret odaları, sanayi odaları, ziraat odaları, diğer ilgili meslek odaları ve üniversiteleri, ilgili gönüllü kuruluşları (vakıf, dernek, birlik vb.) ile istişari nitelikli toplantılar yapacak ve bu toplantılarda ortaya çıkan görüşleri Yüksek Kurul'a bir rapor halinde sunacaktır. Böylece, bölge halkının projeden beklentileri belirlenmiş olacak, diğer çalışmalarda bu beklentiler göz önünde bulundurulacaktır.

İBAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı, kanunda sayılan görevleri doğrultusunda, ilgili bütün kamu kuruluşları ve özel kuruluşlarla işbirliği yapabilir, ortak çalışmalara girişebilir. Teşkilat yapısını da, görevlerinin gerektirdiği ölçüde organize edebilir ve genişletebilir. İBAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının görev alanının genişliği ve projenin hızlı bir şekilde gerçekleştirilebilmesi belirtilen bazı çalışmaların Devlet İhale Kanunu hükümleri dışında tutulmasını gerektirmektedir.

4.3. İÇ BATI ANADOLU PROJESİ BÖLGE KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI

4.3.1.KURULUŞ AMACI

Batı Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresinin kurulması hakkında bir kanun teklifi hazırlanmış ve TBMM'ne sunulmuştur. Kanun Teklifine göre kanunun amacı şöyle belirlenmiştir: "İç Batı Anadolu Projesi kapsamına giren yörelerin süratle kalkındırılması yatırımların gerçekleştirilmesi, plan, altyapı, konut, sanayi, maden, tarım, hayvancılık, enerji, ulaştırma ve diğer hizmetlerin etkin bir şekilde yerine getirilmesi için kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlamak üzere, Başbakanlığa bağlı, hükmi şahsiyeti haiz, katma bütçe ile idare edilen İç Batı Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının (İBAP) kuruluş ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemektir."

4.3.2.KAPSAM

İç Batı Anadolu Projesi Bölgesi Isparta, Burdur, Denizli, Afyon, Kütahya ve Uşak illerini içine almaktadır. Bugünkü sınırlar içinde yeni iller de proje kapsamına dahil edilir.

İç Batı Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı, İç Batı Anadolu Projesi Yüksek Kurulu ile İç Batı Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı (İBAP İdaresi)'nden oluşur.

İBAP İdaresi, yukarıda sayılan görevleri yürütmekle görevli ve yetkilidir.¹⁷

5. KONYA OVASI VE İÇ ANADOLU BÖLGE KALKINMA İDARESİ¹⁸

5.1. GENEL GEREKÇE

Ülkemizde özellikle son yıllarda bölgelerarası gelişmişlik farkları artmıştır. Hükümet programında da belirtildiği üzere, bölgeler arasındaki dengesizliği gidermek, bölgeler arası toplumsal ve ekonomik bütünleşmeyi sağlamak amacıyla, üretimi artıracak, bölge halkına yeni iş ve geçim olanakları yaratacak tedbirler alınması gerekmektedir.

Özellikle, sulama imkanlarının genişlemesiyle tarım sektöründe, enerji üretiminin artmasıyla da sanayi sektöründe sağlanacak büyük gelişme sonucunda, Konya Ovası ve Orta Anadolu Bölgesi kapsamında bulunan şehir, kasaba ve köylerimiz kısa zamanda Türkiye'nin tarım, sanayi ve ticaret sektörleri bakımından gelişmiş bölgeleri arasına girecektir.

Tespit edilen hedeflere ulaşmada gerekli süratın sağlanması için, kanun kapsamına giren yörelerde plan, altyapı, konut, sanayi, maden, tarım, enerji ve ulaştırma gibi alanlarda hizmetlerin düzenli ve etkili bir şekilde yürütülmesi gerekli görülmüştür.

Söz konusu hizmetleri yapmak veya yaptırmak, bu konularla ilgili gerekli tedbirleri almak veya aldırarak, kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlamak üzere, Başbakanlığa bağlı ve hükmi şahsiyeti haiz olarak, Konya Ovası ve Orta Anadolu Bölgesi Kalkınma İdaresi Teşkilatının kurulması zorunlu görülmüştür.

5.2. KURULUŞ AMACI

Bu kanunun amacı, “Konya Ovası ve Orta Anadolu Projesi kapsamına giren yörelerin süratle kalkındırılması ve yatırımların gerçekleştirilmesi, plan, altyapı, konut, sanayi, maden, tarım, enerji, ulaştırma ve diğer hizmetlerin etkin bir şekilde yerine getirilmesi için kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlamak üzere, Başbakanlığa bağlı, hükmi şahsiyeti haiz, katma bütçe ile idare edilen Konya Ovası ve Orta Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının (KOP) kuruluş ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemektir.”

17 İç Batı Anadolu Bölge Kalkınma İdaresi Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Teklifi.

18 Konya Ovası ve Orta Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/490) Karar No:98, 29. 01 1993.

Konya Ovası ve Orta Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı, Başbakanla bağılı olup, Başbakan bu teşkilatın yönetimi ile yetkilerini gerekli gördüğü takdirde bir Devlet Bakanı vasıtasıyla kullanabilir.

5.3. KAPSAM

Konya Ovası ve Orta Anadolu Projesi Bölgesi, Konya, Niğde, Aksaray, Karaman, Nevşehir, Kırşehir, Kayseri, Yozgat, Çorum ve Afyon illerini Ankara'nın güney ilçelerini, Eskişehir'in doğu ve güney ilçelerini kapsar. Bugünkü sınırlar içinde yeni iller kurulması halinde bu iller de proje kapsamına dahil edilir.

6. GENEL DEĞERLENDİRME

Ülke bütününde yer alan her bölgede, bölgenin arz ettiği özellikler, gelişme potansiyeli ve kendine özgü sorunlara göre farklı mekansal planlama yaklaşımları izlenmeli ve farklı bölgesel politikalar üretilerek kararlılıkla uygulanmalıdır. Ülke geneli için alınacak iktisadi ve sosyal politika kararlarının bölgesel gelişme politikalarıyla tutarlı olması gözetilmelidir.¹⁹

Ülkemizdeki kalkınmışlık düzeyi, bölgesel gelişme sorununu giderek ön plana çıkarmaktadır. Konu, Güney Doğu Anadolu Projesi (GAP) ile daha da güncellik kazanmıştır. GAP'ın bir bölgesel gelişme sürecine dönüştürülmesi, konunun kapsamlı yaklaşım içinde ele alınmasına bağlıdır. Sosyo-ekonomik gelişmenin çok boyutlu içeriği, konunun analizinde entegre bölgesel gelişme yaklaşımını kaçınılmaz kılmaktadır. Entegre bölgesel gelişme yaklaşımına uygun olarak oluşturulacak bölgesel gelişme politikası ise, entegre bölgesel gelişme stratejisi şeklinde olmalıdır. Bu stratejide, bölgesel büyüme, bölge ekonomisinde istikrar sağlayıcı yapılaşma ve bölgelerarası dengelemeyle birlikte ele alınmalıdır. Ayrıca bu yaklaşımlara uygun bir bölgesel planlama da aynı şekilde entegre bir planlama olmalıdır. Bu yaklaşımlara uymayan bölgesel politika uğraşlarının sonuç ve başarısı sınırlı kalmaktadır. Ülkemizde GAP'ın ve diğer bölge kalkınma projelerinin başarısı ve plan bölgelerinin kalkınma sorununun çözümü, ancak bu yaklaşımlarla mümkündür.²⁰

Hazırlanan kanun tasarı ve tekliflerinin ortak özelliği Güney Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı için çıkarılmış bulunan 27.9.1989 tarih ve 388 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin²¹ temel alınmış olmasıdır. Ancak bilinmektedir ki "GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı, bu yapı ve örgütlenme

- 19 Devlet Planlama Teşkilatı, "Bölgesel Dengelerin Sağlanması," Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yapısal Değişim Projeleri Komite Raporları, Mart-1995, s. 5.
- 20 Hüsnü Erkan, "Sosyo-Ekonomik Bölgesel Gelişme" Kavram Matbaası, İzmir, 1987, s.208.
- 21 388 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin uygulanması sürecinde ortaya çıkan hukuki sorunlar için bkz.; Tuncay Armağan, "388 Sayılı Güney Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Üzerine Bir İnceleme", Gaziantep, 1996.

modeli ile klasik anlamda bir "bölgesel kalkınma ajansı" sayılmaz."²² Bu nedenlerle yeni hazırlanacak bölge planlama projelerinin yönetiminden sorumlu kuruluşların teşkilat yapılarının, GAP idaresinin karşılaştığı sorunlarla karşılaşmayacak şekilde hazırlanması gerekmektedir.

KAYNAKLAR

AÇMA, Bülent, "Gelişmiş Ülkelerin Azgelişmiş Bölgelerini Geliştirmeyi Amaçlayan Politikaların İncelenmesi ve GAP Örneği, İTO Yayını, İstanbul, 1991.

ARMAĞAN, Tuncay, "388 Sayılı Güney Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Üzerine Bir İnceleme", Gaziantep, 1996.

ATALIK, Gündüz; "Bölge Planlamasına Giriş, " İTÜ Kütüphanesi Sayı:1399, İstanbul-1989.

ÇINAR, Recai, "Doğu Anadolu Projesi (DAP) ve Pazarlama Stratejileri," **Atatürk Üniversitesi, İİBF Dergisi**, Cilt 10, Sayı 1-2, Yıl 1993.

DİNLER, Zeynel, "Bölgesel İktisat," Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa-1994.

EKONOMİK FORUM;"Azgelişmiş Yörelere İçin Bölgesel Planlar," Sayı-7, s.6-7, 15 Temmuz 1999, Yıl-6,

ERDOĞAN, Selim; "Türkiye'de Planlı Dönemde Bölgesel Dengesizlik," **Atatürk Üniversitesi, İİBF Dergisi**, Cilt 9, Sayı 3-4, Yıl-1992.

ERKAN, Hüsnü; "Sosyo-Ekonomik Bölgesel Gelişme," Kavram Matbaası, İzmir-1987.

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI; "Bölgesel Dengelerin Sağlanması," **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Temel Yapısal Değişim Projeleri Komite Raporları, Mart-1995.

GAP BÖLGE KALKINMA İDARESİ; "GAP Sürdürülebilir Entegre Bölgesel Kalkınmaya Yönelik Yenilikçi Bir Yaklaşım," Ankara, Nisan-1996.

GÖKÇEN, Ahmet; "Kalkınmada Öncelikli Yörelere Uygulanan Gelişme Politikaları," Prof. Dr. Süleyman Barda'ya Armağan, İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası, Yıl-1987, Sayı 1-4, İstanbul-1988, Cilt 45,

GÖKTÜRK, Attila; "Kentleşme ve Bölgesel Gelişme Süreçleri Üzerinde Bir İnceleme," **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt XXI, Sayı 198, Nisan-1997,

İç Batı Anadolu Bölge Kalkınma İdaresi Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Teklifi.

Kuzey Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı.

MİLLİ GÜVENLİK KURULU GENEL SEKRETERLİĞİ, "Türkiye'de Bölge Planlamasının Evreleri," Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yayınlarından No: 2, Ankara-1993.

22 Şerif ŞİMŞEK, Adem ÖĞÜT, "Planlama Yönetiminin Bölgesel Boyutu "Güney Doğu Anadolu Projesi (GAP) Yönetimi Örneği," Atatürk Üniversitesi, İİBF Dergisi, Cilt 12, Sayı 1-2, Yıl-1998, s.298.

MIHÇIOĞLU, Cemal; **"Eğitimde Yörelerearası Dengesizliğin Neresindeyiz?,"** Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi, Araştırma Geliştirme Birimi, AGB-0016, Ankara, 1989.

ÖZŞEN, Tayfur; **"Planlama Yönetimi,"** İçişleri Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara, 1987.

PAZARLAMA DÜNYASI; **"Güney Doğu Anadolu Projesi ve Pazarlama Stratejileri,"** Kasım- Aralık 1992, Yıl-6, Sayı-36.

SAKAOĞLU, Adnan; "Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi," **Ekonomik Forum,** "Azgelişmiş Yörelere İçin Bölgesel Planlar," 15 Temmuz 1999, Yıl-6, Sayı-7.

SARAL, Talat; **"Karadeniz Kalkınma Projesi -KAP- Genel Bakış ve Çıkış Yolu "**, Ankara, 1996, Basılmamış Çalışma.

SÖNMEZ, Mustafa; **"Türkiye'de Doğu-Batı Uçurumu: Bölgesel Dengesizlik,"** Alan Yayıncılık. Birinci Baskı, Haziran, 1998, İstanbul

ŞİMŞEK, Şerif, ÖĞÜT, Adem; "Planlama Yönetiminin Bölgesel Boyutu "Güney Doğu Anadolu Projesi (GAP) Yönetimi Örneği," **Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi,** Cilt 12, Sayı 1-2, Yıl-1998.

TANERİ, Ergun; **"Bölge Planlama,"** Yıldız Üniversitesi Yayınları Sayı: 186; İstanbul-1986.

TEKELİ, İlhan; **"Bölge Planlaması Üzerine."** İTÜ Mimarlık Fakültesi Yayını, İstanbul-1972.

TEKELİ, İlhan; **"Planlama ve Ülkesel Fiziki Planlama Üzerine",** ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayını, Yayın No: 17, Mars Matbaası, 1971, Ankara.

TÜRK MÜHENDİS VE MİMAR ODALARI BİRLİĞİ; **"GAP'ta Teknik Hizmetler Sempozyumu,"** 10-12 Kasım 1993, Ankara.

YİĞİT, M. Şirin; "Dünden Bugüne GAP," **Ekonomik Forum,"** Azgelişmiş Yörelere İçin Bölgesel Planlar," Yıl-6, Sayı-7, 15 Temmuz 1999.

YÜCELİK, Lütfi; " DAP Sevindirici Bir Girişim," **Ekonomik Forum,** "Azgelişmiş Yörelere İçin Bölgesel Planlar," Yıl-6, Sayı-7, 15 Temmuz 1999.

YERELLEŞME VE YEREL DEMOKRASİ

Esra SİVEREKLİ*

GİRİŞ

Yasakçı devlet anlayışından üretici ve sosyal devlet anlayışına geçişle birlikte devletin yapısında ve görevlerinde önemli değişiklikler ortaya çıkmış ve devlet, güvenlik ve adalet hizmetlerinin yanında sosyo-ekonomik, kültürel, eğitim ve sağlık alanlarında da önemli görevler yüklenmiştir. İçinde bulunduğumuz yüzyılda devlet bu görevlerini gerçekleştirerek, topluma sunmada merkezi yönetim ile birlikte yerel yönetimleri de kapsamına almıştır. Kamu hizmetlerinin tamamının olmasa dahi bir kısmının, halka en yakın hizmet birimlerince sunulması, hizmetlerde etkinlik ve verimliliği beraberinde getiren bir unsur olmuştur. Bu kapsamda gerek gelişmiş, gerekse de gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetimlerin ağırlığı ve önemi artış göstermiş ve yerel yönetimlerin yeniden yapılanması ile ilgili birçok çalışma ve araştırmalar gündeme gelmiştir. Sözkonusu çalışmalar, güçlü ve demokratik yerel yönetim uygulamalarını hedeflemiş ve bu doğrultuda yerel demokrasiyi geliştirici reform önerileri yapılmıştır.

Yerel düzeyde halkın kendi kendisini yönetmesine olanak sağlayan yerel demokrasi kavramının gelişmesi, halkın bu yönetimlere en yüksek düzeyde katılımı ile mümkün olabilecektir. Kamu ekonomisinde hizmet arzeden birim olarak yerel yönetimlere halkın katılımı, kamu hizmetlerinin sunumunda halka denetim ve yönetim imkanını da sunacağından ulusal düzeyde hakların korunması da gerçekleştirilebilecektir. Yerelleşme ve yerel demokrasi kavramları, ülkenin içinde bulunduğu şartlara göre; gelişen piyasa ekonomisi ile birlikte etkinlik ve verimlilik anlayışlarının yanısıra, ulusal barış ve refah olgularını da beraberinde getirecektir.

Bu kısa araştırmamızda önce kamu hizmetlerinin yürütülmesi bakımından merkezi yönetim ve yerel yönetimlere değinilecek ve daha sonra yerelleşme ve yerel demokrasi kavramları inceleme konusu yapılacaktır.

* Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü Öğretim Görevlisi.

I- KAMU HİZMETLERİNİN YÜRÜTÜLMESİNDE MERKEZİ VE YEREL YÖNETİMLER

En büyük siyasi topluluk olan devletin, hangi toplumsal düzeni benimsemiş olursa olsun, yönetim yapısının iki yönetsel altyapıdan oluştuğu bilinmektedir. Bunlardan ilki merkezi yönetim, diğeri de yerel yönetimlerdir.¹ Geniş anlamda merkeziyet, siyasi, hukuki veya idari bakımdan ülkenin merkezden yönetilmesini ifade eder.² Yerel nitelikli hizmetlerin önemi ise, bu hizmetleri yürütecek yerel yönetimlerin varlık nedenini oluşturur.

Topluma sunulacak bazı idari hizmetlerin devlet merkezinden ve tek elden sunulmasını sağlayan merkezi yönetim, ulusal yasama ve yürütme organının kararları doğrultusunda ülkenin her yerine hizmetlerini götürür ve gene bunların finansman kaynaklarını da aynı boyutlarda sağlamaya çalışır. Sözkonusu hizmetler genelde, ülke sınırları içerisinde yaşayan kişilerin topluca tükettiği veya dışsallığı ülke boyutlarına yaklaşan nitelikteki ihtiyaçların giderilmesi için yapılan faaliyetlerdir.

Merkezi yönetimin temel özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Tüm idari hizmetler merkezde toplanmıştır.
- Bir taşra örgütü vardır.
- Tüm kaynaklar merkezde toplanmıştır.

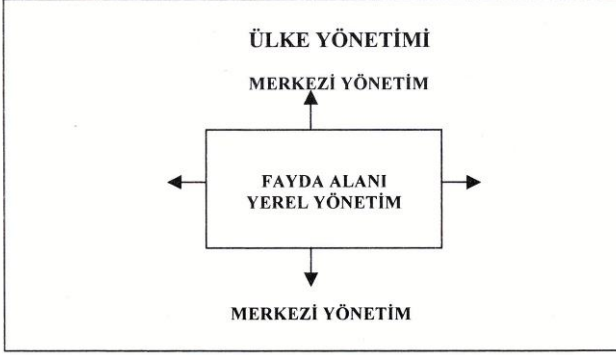
Merkezi yönetim bu özellikleri ile birlikte, tüm ülke yönetiminin tek bir otorite altında toplanmasını ve böylece güçlü bir devlet yönetimi kurulmasını mümkün kılar. Ayrıca hizmetler yeknesak bir biçimde yürütülerek, tüm beşeri ve mali kaynaklar merkezde birleştirildiğinden, kaynakların en verimli bir biçimde toplum yararına kullanılması da sağlanmış olur. Bununla birlikte, ülke düzeyinde bir bütün olan idarenin, ülkenin tümünde standart eşitliği sağlaması kuşkusuz hem daha kolaydır, hem de idare için bir zorunluluktur. Bu durum kendini özellikle ulaşım, sağlık, eğitim ve enerji alanlarında hissettirir. Merkezi yönetim anlayışı ayrıca, yukarıda sayılanların yanısıra, gelişmekte olan ülkelerin önemli sorunları arasında yer alan bölgeler arasındaki eşitsizliğin giderilmesine de önemli katkıda bulunur. Bütün bunlar sonuçta, özellikle hizmet standardındaki eşitliğin saptanabildiği ölçüde, ülke düzeyinde huzur ve esenliğin yerleşmesinde de etken olur.³

Merkezi yönetimin yukarıda belirtilen olumlu yanları ile birlikte; bürokrasi ve kırtasiyeciliğe yol açması, hizmetlerin yöresel gereksinimleri yöre ihtiyaçları ile

-
- 1 Ali Çelik, Yerel Yönetimler, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir, 1996, s.1.
 - 2 Yenal Öncel, Mahalli İdareler Mâliyesi, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1998, s. 12.
 - 3 Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması- Yerel Yönetim Reformu, (Özel İhtisas Komisyonu Raporu), Ankara, 1996, s.11.

orantılı olarak sağlayamaması ve aşırı merkeziyetin yol açtığı etkinsizlik gibi bazı sakıncaları da vardır.

Şekil I- Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim Hizmet Sınırı



Kamu hizmeti, devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin gözetim ve denetimleri altında genel kolektif ihtiyaçları karşılamak ve kamu yararını sağlamak için sunulan sürekli ve düzenli faaliyetler olarak tanımlanabilir. Kamu hizmetlerinin yalnızca devlet tarafından yürütülmesi zorunluluğu yoktur. Devletin denetim ve gözetimi altında yerel yönetimlerce yürütülen hizmetler de birer kamu hizmeti olabilmektedir. Bu kapsamda ortaya çıkan yerel yönetimler, kişilerin tercihlerini yansıtan siyasal talep mekanizmasının işlediği bir yönetim şeklidir. Bu kapsamda “halkın yerel ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturulan ve halkın seçtiği organlarca yönetilen bir sistem olan yerel yönetimleri tüzelkişiliğe sahip yerel topluluklar” olarak tanımlamak da mümkündür.⁴

Kamu ekonomisi üretim birimleri arasında yerel yönetimlerin de yer alması Şekil I’de belirtilen hizmetin faydasının yayıldığı alanın belli bir bölge ile sınırlı olması durumunda, topluca yaşamadan kaynaklanan ihtiyaç ve tercihlerin yansıtılabilme imkanı daha kolay olacağından hizmetin kendisine en yakın yönetim birimince sunulması, hizmet sunumunda optimum faydayı sağlayacaktır. Bununla birlikte, dışsallığı ülke boyutlarına varan hizmetlerin ise (adalet, güvenlik, diplomasi vb.) merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmesi, hizmetin yerel idareye oranla daha etkin olarak sağlanmasını mümkün kılacaktır.

⁴ Halil Nadaroğlu, Mahalli İdareler, Beta Yayını, İstanbul, 1986, s.11.

II- YERELLEŞME

Serbest piyasa reformlarının yaygın olarak iktisat politikalarının esasını oluşturmaya başladığı ve buna koşut olarak katılımcı demokratik taleplerin sistem değişimlerini zorladığı yeni yüzyılimızda dünya genelinde ülkelerin merkezi yönetimlerinin giderek sorumluluklarını daha geniş ölçüde alt yönetim düzeyleri ile paylaştığı görülmektedir. Bu gelişim, kamu yönetiminde yerinden yönetimin özerklik unsurlarının güçlendirilmesine ve yerel yönetimlerin hizmet sunumunda ve kaynakların kullanımında etkinliğinin artırılmasına yönelik tartışmaları kuvvetlendirmiştir. Gelişmekte olan ülkeler de dahil olmak üzere, üniter ve federal ülkelerde yerleşme eğilimlerinin güçlenmesi, halkın demokratik ve katılımcı isteklerinin ve politik liderleri halka karşı sorumlu davranmaya zorlayan politika evriminin bir yansıması olarak değerlendirilebilir.⁵

1. Yerelleşmenin Tanımı

Yönetim görevi ve sorumluluğu, bugün siyasi sistem farklılıkları ve gelişmişlik düzeyleri bakımından ayırım yapılmaksızın, hemen her ülkede merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında paylaşılmaktadır. Yönetim düzeyleri arasındaki ilişki ve idari bölünme biçimi, federal ve üniter siyasi sistemlerde farklılık gösterebilmektedir.* Devlet faaliyetlerinin idareler arası bölüşümünün, her ülke için örnek alınabilecek ortak bir modeli yoktur. Tarihsel geçmişi bakımından bazı ülkelerde merkezileşme eğilimleri kuvvet kazanmışken; bazı ülkelerde yerel toplulukların merkezi yönetim karşısında otonomileri daha uzak bir geçmişe dayanmaktadır.

Bütün ülkelerde kamu yönetiminin önemli ve vazgeçilmez unsurunu meydana getiren yerel yönetimler, demokrasi açısından önemli olduğu kadar, yerel hizmetlerde verimliliği ve etkinliği sağlamada da vazgeçilmez kurumlardır.⁶ Bu kapsamda kamu hizmetlerinin tümünü merkezi yönetim anlayışı çerçevesinde yürütmenin mümkün olmadığı bir ortamda; yerleşme kavramı ortaya çıkmıştır. Topluma sunulacak hizmetlerin bir kısmının yerel yönetimlerce sunulması “yerelleşme” kavramını beraberinde getirmiş ve hizmetlerde verimlilik ve etkinlik artışı ile birlikte

5 Süreyya Sakınç, Kamusal Mali Yerinden Yönetim ve Yerel Kamusal Malların Sunumunda Etkinlik:Türkiye İçin Bir Model Önerisi, Emek Matbaacılık, Manisa, 1998, s.39-40.

* Devletler, siyasi yapıları bakımından üniter devlet, konfederasyon ve federasyon gibi değişik şekillerde kurulabilirler. Siyasal yönden “üniter devlet” merkeziyetçiliği simgelerken, Amerika Birleşik Devletleri, İsviçre (kanton) gibi federasyonlarda, federal devleti oluşturan federe devletler, yasama ve yargı bağımsızlığına sahiptir.

6 Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği (MÜSİAD), 2000’li Yıllara Doğru Türkiye’de Yerel Yönetimler, MÜSİAD Araştırma Raporları:5, İzmir, 1994, s.5.

toplumsal faydanın sağlanması da mümkün kılınmıştır. Toplum faydasının kişisel faydanın üzerinde tutulması ve hizmet sunumunda eşitliğin sağlanması ilkesi yerelleşmenin bir diğer önemli temeli haline gelmiştir.⁷

Yerelleşme anlayışı çerçevesinde yerel yönetimler, hukuki açıdan devletin örgütlenmesinde geçerli olan eğilimlerden biri olup, kişilerin tercihlerini yansıtan siyasal talep mekanizmasının işlediği bir yönetim şeklidir. Bununla birlikte, kamu ekonomisi üretim birimleri arasında yerel yönetimlerin de yer alması, o alan içinde yaşayan kişilerin hizmetten elde edecekleri toplam faydayı artırması (optimum büyüklük alanı) yerel yönetimlerin ekonomik yönden açıklanmasını sağlayan bir özelliktir. Geleneksel olarak ortaya çıkan yerel yönetimler, rasyonel bir idari birim olarak toplum hayatındaki yerini, tarihi gelişme içinde de korumuş ve bulmuştur.⁸

Merkezileşme ve yerelleşme eğilimlerini açıklayan üç temel motif aşağıda belirtildiği gibi özetlenebilir.⁹

- Geleneklerin ve devlet-toplum ilişkilerinin tarihi geçmiş; Ülkelerin tarihi geçmişi ve geleneksel değerleri devlet-toplum ilişkilerini belirleyen önemli bir unsurdur.
- Siyasi yönden yaklaşım; Halkın demokratik taleplerindeki gelişmeler ve kentli nüfusun artışı, merkezi hükümet karşısında kentli toplumun siyasi taleplerini arttırmış ve merkezi yönetim bakımından bir karşı güç oluşturmuştur.
- Gelişmişlik düzeyi; Yerel yönetimlerin gelişerek, merkezi yönetimden daha fazla sorumluluk alması ve mali kaynakları daha fazla kullanması ekonomik gelişmişlik düzeyi ile orantılı olarak ortaya çıkmaktadır.

Yukarıda belirtilen unsurlarla birlikte, yerelleşmenin temel hedefi, yerel düzeydeki yönetim kesiminin toplumun istek ve beklentilerini karşılayamayan, aşırı bürokratik ve merkeziyetçi niteliğinden uzaklaşmasıdır. Böylece yönetim sisteminin bu kesime etkili, verimli ve kamu yararı doğrultusunda hizmet üreten güçlü ve demokratik bir kurum niteliğinin kazandırılması ve yerel toplulukların yerel yönetimler aracılığı ile yerel hizmetleri özgürce yönetme yetkisinin sağlanması mümkün olabilecektir.

2. Yerelleşmenin Gerekliği

Kamu hizmetlerinin topluma bir bütün halinde ve verimli sunulabilmesi için idare, “merkezi” ve “yerinden” olmak üzere iki şekilde örgütlenmiştir. Gerek ge-

7 Robert L. Bish, The Public Economy of Metropolitan Areas, Rand Mc Nally College Publishing Company, Chicago, 1973, s. 150.

8 Öncel, a.g.e., s.43.

9 Sakınç, a.g.e., s.43.

lişmiş, gerekse de gelişmekte olan toplumlarda coğrafi, sosyo-ekonomik ve yönetsel faktörler, hizmetlerin topluma sunuluş biçimlerini etkileyebilmekte ve farklılık yaratmaktadır. Günümüz yerleşimleri yönetiminde, “işletmecilik” anlayışı giderek önemini arttırmaktadır.¹⁰

Yerleşme kavramının ortaya çıkmasını ve gelişmesini sağlayan yerel yönetimler, gerek demokratik hayatta oynadıkları roller, gerekse kamu hizmetlerinin halka götürülmesinde yükledikleri fonksiyonlar nedeniyle yönetilenlerin yönetime katılmasının ilk aşamasıdır. Bununla birlikte yerel yönetimler, mahalli düzeydeki kamu hizmetlerinin yürütülmesinde etkili ve verimli kurumlardır. Çünkü yerel yöneticiler o yöre içinden seçtikleri için, söz konusu yörenin sorunlarını ve ihtiyaçlarını daha iyi değerlendirecek ve çözümler üretecek imkana sahiptir. Yerel yönetimler, özerk statüleri nedeniyle, yasalarla kendilerine verilmiş alanlar içinde serbestçe girişim güçlerini kullanırlar. Böylece çeşitli hizmet yöntemleri, modelleri ve kurumları ortaya çıkar¹¹

Yukarıda açıklanan noktalarla birlikte; yerleşmenin gerekliliği, ekonomik açıdan yerel yönetimlerin hizmetleri merkezi idareye oranla daha az kaynakla sağlanmasında yatmaktadır. Bu nedenle, merkezi idarenin yanında yerel yönetimlerin de bulunması ekonomik akim zorunluluğu olarak ortaya çıkmaktadır.¹²

3 Yerleşmenin Sonuçları

Kamu hizmeti bilindiği üzere devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin gözetim ve denetimleri altında genel kolektif ihtiyaçları karşılamak ve kamu yararı sağlamak için sunulmuş sürekli ve düzenli faaliyetlerdir. Bu hizmetlerden bölgesel nitelikli olan hizmetlere yerel hizmetler adı verilmiş ve yerel yönetimlerce yürütülmesi benimsenmiştir. Bunun altında yatan en önemli nedenlerin başında, halkın hizmetlerin yürütülmesine daha kolay katılarak, yönetimi etkileyebileceği düşüncesi gelmektedir.¹³

Yerel idareler genellikle küçük ölçekli birimler olduğu için, hizmet arzı ile talebi aynı mekanda gerçekleşmektedir. Dolayısıyla yerel idareler hizmetler konusunda halkın talep ve şikayetlerine daha çabuk cevap verebilme imkanına sahiptirler. Ancak bir kamu hizmeti, o hizmeti en etkili ve verimli biçimde yürütebilecek en alt basamak olan yerel yönetim birimine verilerek, her yerel yönetim birimi kendi sı-

10 Z. Toprak Karaman, Yerel Yönetimler, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir, 1996, s. 6.

11 MÜSİAD, a.g.e., s.6.

12 A. Vahap Coşkun, “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 422, Mart 1999, Ankara, s.97.

13 Musa Eken, “Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Yerel Yönetimler”, İzmir Ticaret Odası Yayınları, İzmir, 1995, s.4.

nırları içindeki yerel kamu hizmetlerinin tek yetkili ve sorumlu birimi olmalıdır.¹⁴ Nitekim, kamu hizmeti yürüten birimlerin faaliyet alanı ne kadar küçülürse, toplumun tercihlerini belirlemek ve yönetime katılmak o kadar kolaylaşır.

Geniş anlamda “siyasi eğitim”, önce yerel yönetimlerde başlar. Yerel yönetimler, ülke yönetimine hazırlanmanın önemli basamağını oluşturur. Bu nedenle yerel yönetimler “uygulamalı siyaset mektebi” olarak kabul edilmektedir.¹⁵ Bununla birlikte yerel yönetimler, ülke yönetiminde kamu gücünü ve kaynaklarını merkezi yönetimle paylaşan kurumlar olduğundan yerelleşme, aşırı ölçüde merkezileşmiş bir devletin ortaya çıkardığı sıkıntıları ve tehlikeleri azaltmada önemli rol oynarlar.

Yerel yönetimlerin varoluşunun siyasal gerekçesinin özünde demokrasi inancı ve yerel demokratik değerler yatmaktadır. Bu değerler, yerel toplulukların kendilerini en çok ve en yakından ilgilendiren konularda yine kendilerini özgürce ve demokratik yol ve yöntemlerle yönetmelerini öngörmektedir.¹⁶

III- YERELLEŞME VE YEREL DEMOKRASİ İLİŞKİSİ

Günümüz liberal demokrasi anlayışı çerçevesinde birçok ülkede yerel yönetimlere demokratik kurumların önde gelenlerinden biri gözüyle bakılmaktadır. Bunun nedeni, yerel yönetimlerin demokrasi kavramının temel ögesini oluşturan, halkın kendi kendisini yönetmesi ilkesinin yaşama geçirilmesine en yakın kurumların başında gelmesidir. Kuşkusuz demokrasinin bu amacının gerçekleştirilmesi için siyasal sistemde kişi hak ve özgürlüklerinin güvence altında olması ve çoğulculuk, temsil, halkın yönetime katılması, yönetimi denetlemesi gibi demokratik değerlerin de sistemde işlerlik kazanması ve yerel yönetimlere de gerçek demokratik yerel yönetim kurumu niteliklerinin verilmiş olması gerekmektedir.¹⁷

1. Yerel Demokrasinin Tanımı

Yerel yönetimler, demokratikleşme ve katılımın yaşama geçirildiği alanlardır. Halkın geniş ölçüde yönetime katılımı, yerel yönetimlerin vatandaşlar için ortak eylem alanı oluşturmaları, gereksinme ve önceliklerin belirlenmesine ortaklaşa katılmayı sağlamaları ve tüm çözümlerde ortak kararı öne çıkarmaları ile olanaklı-

14 Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler, İstanbul, 1995, s.57.

15 MÜSİAD, a.g.e., s.7.

16 Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 1992, Ankara, s. 1-2.

17 Selçuk Yalçındağ, “Yerel Demokrasinin Örgütlenmesi ve Yerinden Yönetimin Geliştirilmesi Açısından Muhtarlık Kurumu”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Sayı:7, Temmuz 1998, s.37.

dır. Bu bağlamda taban demokrasisinden (grass-roots democracy) ve yerel yönetimlerin “demokrasinin beşiği ve okulu olma” özelliğinden söz edilebilmektedir.¹⁸

Günümüzde demokrasi ile yerel yönetimler arasında sıkı bir ilişki olduğu ortaya konarak, yerel demokrasi konusu dünya kamuoyunun üzerinde fikir birliği sağladığı ender konular arasında yerini almıştır. Demokrasinin yerel demokrasi niteliği kazanması, “demokrasinin tüm kurum ve kurallarının sivil toplum örgütleri ve geniş halk kitleleri tarafından benimsenmesi, vazgeçilmiş bir hayat tarzı olarak algılanması, korunması ve demokrasinin bütün kesimler için aynı ölçüler içerisinde istenmesi”¹⁹ anlamına gelmektedir.

Yerel demokrasi daha farklı bir ifadeyle; “farklı haklara sahip insanların yerel olarak seçildiği belirli bir topluluğun var olması ve söz konusu topluluğa gerekli mal ve hizmetlerin en iyi şekilde sağlanması”dır.²⁰ Yerel demokrasinin bu özelliği farklı şekillerde gerçekleşebilir. Hizmetler bizzat ilgili merciler tarafından sağlanabildiği gibi; komşu toplulukların kuvvet katılımı, belirli hizmet anlaşmaları veya hizmetin özelleştirilmesi şeklinde de sağlanabilir. Bu kapsamda yerel demokrasi;

- Her bir topluluk için en iyi geleceğin öngörülmesi ve sağlanması,
- Toplumda sosyal eşitliğin sağlanması,
- Tüm görüşlerin değerlendirildiği ortak bir uzlaşma ortamının sağlanması,
- Topluluk ihtiyaçlarına ortak bir yaklaşımın sağlanması,
- Sorunların çözümü veya önerilen programların gerçekleştirilebilirliğinin göz önüne alınması ve
- Ortak fikir ile çalışan topluluklar veya halkın; yerel yerleşim veya fikir anlamında biraraya gelmesidir.

Yukarıda belirtilen özelliklerle birlikte; daha genel bir ifadeyle bir yerel yönetimin demokratikleştirilmesi, “demokratik bir yerel yönetim” olarak nitelendirilmesi için gereken şartları iki ana başlık altında toplamak mümkündür:²¹

- Özgür ve Özerk Bir Yerel Yönetim (Yerel Özerklik); Özerk yerel yönetimler, yerel halkın gereksinimlerini karşılayan hizmetleri yerine getirmek üzere kurulmuş, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar olup, karar ve yürütme organları seçimle iş başına gelir. Mali ve yönetsel özerklikleri vardır.

18 Yalçındağ, a.g.m., s.38.

19 Burhan Aykaç, “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları”, Gazi Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi. Dergisi, Ocak 1999, s.2.

20 <http://www./gnz.co.nz/About US/democ 2000 htm>, Erişim Tarihi: 03.07.2000.

21 Coşkun, a.g.m., s. 101.

• Kendi İçinde Demokratik Yerel Yönetim; Yerel yönetimler belirli bir coğrafî alanda (il, ilçe, köy, mahalle vb.) yaşayan yerel topluluk üyelerine hizmet sunmak amacıyla kurulurlar. Bu anlayış içerisinde halkın kendisini direkt ilgilendiren konularda mümkün olduğu kadar kendisinin karar vermesi gerekir.²² Halk katılımı ile birlikte yerel yönetimlerde halk ve kamuoyu denetiminin sağlanması da, şeffaf, saydam, açık olmayı zorunlu kılan demokratik yönetimin temelidir.²³

2. Yerel Demokrasinin Gerekliliği

Yerel yönetimler, kamu yönetiminin halka en yakın hizmet veren kurumlarıdır. Yerel yönetimlerin halkla daha yakın bir ilişki içinde olması, katılımcı demokrasiyi daha anlamlı bir duruma getirmektedir. Demokratik katılım, sorunların daha sağlıklı belirlenmesini sağladığı gibi çözümlerin de daha tutarlı olmasını sağlamaktadır. Özellikle uygulamaya halkın katılımı, onların daha istekli olmasını yanında getirdiğinden amaçlara daha kısa zamanda varılabilmekte ve daha kaliteli hizmet alınabilmektedir.²⁴ Aşırı merkeziyetçi yapının hizmetlerin çağa uygun hıza ulaşmasına, kaynakların verimli kullanımına ve demokratik kültürün gelişimine imkan vermemesi, yapılan idari reform çalışmalarında hep bir yandan merkezi idarenin yetkilerinin daraltılması buna karşılık yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılarak demokratik katılımın güçlendirilmesini gündeme getirmiştir.

Bütün yönetimlerin meşruluk dayanağı ve evrensel hukuksal değerlerin en önemlilerinden biri ve “halkın, halk için, halk tarafından yönetimi” olarak ifade edilebilecek yerel demokrasi kavramı halkın siyasal içerikli egemenliğini ortaya koyar.²⁵

Yerel demokrasinin temel gerekliği, gelişmekte olan bir toplum, çevre ve ekonomik politikanın oldukça güçlü bir perspektifinden bakışı içerir. Bunun için yerel örgüt, bir milletin demokratik gelişiminde merkezi hükümete yardımcı ve destek olmaya istekli, hazır olarak görevini bilinçli olarak yürütmelidir.

Yerel demokrasi; hizmet, işgücü, mali kaynak ve yönetim kültürü ile yakından ilgilidir. Yerel yönetimlerin bölge ölçeğiyle bütünleşmiş olarak değerlendirilmesi, birim yönüyle örgütsel yapısının demokratikleşmesi gereklidir.²⁶ Bunun sonucunda yerel yönetimlerin demokratik özellikleri, kaynak kullanımında israfı önleyerek daha etkili ve verimli hizmet üretimini sağlayacaktır. Yerel düzeyde kamu hizmetle-

22 Coşkun Can Aktan, “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması ve Yerel Yönetimlerde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanması”, Türk İdare Dergisi, Sayı:419, Haziran 1998, s.76.

23 Nuri Tortop, Yerel Yönetimler Mâliyesi, TODAİE Yayın No:263, Ankara, 1996, s.46.

24 Atilla İnan, “Demokratik Kitle Örgütlerinin Yerel Yönetimlere Demokratik Katılımı”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:7, Sayı:2, Nisan 1998, s. 128.

25 Coşkun, a.g.m., s. 109.

26 Karaman, a.g.e., s. 16.

rinin kalitesinin artırılması ve ekonomik ve toplumsal gelişmenin gerçekleşmesine katkıda bulunacak ve siyasal kültür konusunda öğretici etki yapacaktır.²⁷

3. Yerel Demokrasinin Sonuçları ve Yerelleşmede Yerel Demokrasinin Rolü

Yerel yönetim kavramı, merkezi yönetimin bir alt düzeyi olarak, fakat merkezi hükümetin organlarından ayrı organlara sahip, sınırlı bir alan içindeki halkın taleplerini karşılayan yerel işleri seçimle oluşturulmuş karar organları eliyle yerine getiren kamu yönetsel birimlerinin veya tüzel kişilerinin oluşturduğu bir yönetim biçimidir.²⁸

Yerel yönetim kavramı ile birlikte her kurum ve kavram gibi demokrasi de zamanımızda yeni bir anlam kazanmıştır. Buna göre, demokrasinin zamanımızdaki anlamı, temsilcilerinin görevlendirilmesi yanında bizzat halkın kendisinin sorunlarını dile getirmesi, öneriler üretmesi, hatta çözümlerin yerine getirilmesine katkıda bulunmasını gerektirir. Buna katılımcı demokrasi anlayışı da denilmektedir.

Demokratik katılım, sorunların daha sağlıklı belirlenmesini sağladığı gibi çözümlerin de daha tutarlı olmasını sağlamaktadır. Özellikle uygulamaya halkın katılımı, onların daha istekli olmasını yanında getirdiğinden amaçlara daha kısa zamanda varılabilmekte ve daha kaliteli hizmet alınabilmektedir.²⁹ Bu kapsamda yerel demokrasi olgusu, yerel yönetimlerin devletin denetiminden kopartılıp, yerleşim birimlerinde yaşayan insanların denetlediği ve yönettiği kurumlar olabileceğinin ve olması gerektiğinin gösterildiği bir oluşum olmalıdır. Ayrıca, yerel yönetimlerde semt meclislerinden işyeri örgütlenmelerine kadar uzanan yapılar, meslek örgütleri ve demokratik kitle örgütleri aracılığıyla, halkın denetim ve yönetim imkanını elde edebilmesi yerel demokrasi kavramını beraberinde getirir.³⁰

Yerel yönetimler, demokrasinin okulu olma tanımı içinde, yerel halkın tercihlerine en uygun yönetim birimleridir. Yerel demokrasinin geliştirilmesi, ulusal düzeyde demokratik hakların korunmasına da katkıda bulunacaktır. Bununla birlikte, yerel yönetimlerin demokratik hakların savunulması ve korunmasında etkin olma gerekliliği de önemli bir unsurdur. Çünkü bu kuruluşlar, siyasal olgunluğun gelişmesi, demokratik anlayışın benimsenmesi ve ülke barışına katkı yönünden önemli olan temel kuruluşlardır. Bu yönetimlerde gösterilecek başarı, demokratik anlayışın

27 Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler, İstanbul, 1992, s.80.

28 Sakınç, a.g.e., s.193.

29 İnan, a.g.m., s. 128.

30 Saruhan Oluç, "Belediyelerin Patronu Kim Olacak?", İktisat Dergisi, Sayı: 347, Mart 1994, s.46.

gelişmesinde başarıya ulaşılmasına ve ülke düzeyinde yumuşamaya yardımcı olacaktır.

Yerel yönetim kurumunun temelinde, yerel demokrasi değerleri vardır. Bu değerler, yerel toplulukların kendilerini en çok ve yakından ilgilendiren konularda kendi-kendilerini özgürce ve demokratik yol ve yöntemlerle yönetmelerini öngörür. Bu demokratik değerlerle birlikte yerel yönetim kuruluşları üstlendikleri kamu hizmetlerinin yürütülmesinde, merkezi yönetime göre etkinlik ve verimliliği daha üst düzeyde gerçekleştirebilen kuruluşlar olarak değerlendirilebilir.

Yerel yönetimlerin demokratik özellikleri, somut uygulamalarla ve yaparak öğrenme yöntemi ile politikacı ve seçmenin siyasal kültürüne öğretici etki yapmaktadır. Bununla birlikte, yerel demokrasi ülkede toplumsal barışın daha sağlam temellere oturtulmasına yardımcı olarak, birlik ve bütünlük değerlerinin kökleşmesine ve işlerlik kazanmasına katkı sağlayacaktır. Bunu sağlayan, yerel demokrasinin sağlıklı işleminde insanların birbirlerine karşı daha sevecen ve hoşgörülü davranma değerleri geliştirmeleri ve yerel hizmetler üzerinde söz söyleme ve karar verme hak ve yetkilerinin bireylerin genel sistemle bütünleşmelerine ve onu benimsemelerine yardım etmesidir.³¹

Yerel yönetimlerin varlık nedenini oluşturan yerel toplulukların kendi kendilerini yönetme yetkileri, yerel topluluklara temsil edici organlar aracılığı ile, yerel hizmetler üzerinde uygulanabilir nitelikte kararlar oluşturarak kendi- kendilerini, tercihleri yönünde özgürce yönetme olanağı vererek yerel demokrasinin güçlenmesini sağlamaktadır. Ayrıca yerel yönetim kuruluşlarının kararlarını etkileme olanağını yerel topluluklara veren katılımın amacı, halk denetiminin etkinliğini artırarak yerel demokrasiye gerçek niteliğini kazandırmaktır.

Yerel demokrasi kapsamında, değinilmesi gereken bir diğer konu da, merkezi yönetimin yerel yönetime yaptığı yetki ve güç devri ile ilgilidir. Merkezi yönetimin yerel yönetime yetki ve güç devri ile vatandaşların yerel siyasal hayatta daha etkin bir hale geleceğini varsaymak her zaman mümkün değildir. Yetki devri, ancak benzer sosyo-ekonomik statüde olan kimselerin yaşadığı bir beldede söz konusu olursa her vatandaşa aşağı-yukarı eşit güç aktarılması mümkün olabilecek, böylece yerelleşme demokratik bir uygulamaya temel oluşturabilecektir. Dolayısıyla, yerel yönetime yapılacak olan bir yetki ve güç aktarımının mutlaka demokratikleşmeye yol açması söz konusu değildir. Yerel güç dağılımı ne yapıdaysa, merkezden yapılan yetki devrinin büyüklüğü ölçüsünde o yapı güçlenecektir. Eğer bu güç dağılımı eşitse demokratikleşme ortaya çıkacak, eğer güç dağılımı eşitsizlik içeriyorsa,

31 TÜSİAD, a.g.e., s.80.

o zaman var olan yapı güçlenecek, demokratik bir yapıdan çok yerel bir otoriter yapı oluşacaktır.³²

Yerel yönetim birimlerinin yerel toplulukların kendi kendilerini mali olarak yönetme yetkileri ve mali denetim açısından yeterince demokratik olması, yerel düzeyde halkın kendi kendisini yönetmesine olanak verilmesiyle gerçekleşebilecektir. Bu amaca ulaştırabilecek en etkili kurumsal yol, yerel yönetimleri güçlendirmek ve yerel toplulukları doğrudan ilgilendiren hizmetler bağlamında kendi-kendilerini yönetmelerine olanak sağlamaktan geçer. Bu ise; güçlü, demokratik yerel yönetim uygulamasından başka bir şey değildir.

SONUÇ

Dünyadaki gelişim ve değişimlere paralel olarak ortaya çıkan ve bu değişim doğrultusunda önemini koruyan yerel yönetimler, günümüzde tartışılan konulardan biri olmuştur. Halkın kendi-kendisini yönetmesine olanak sağlayan bu yönetim biçimi, gerek gelişmiş gerekse de gelişmekte olan ülkelerde yerel toplulukların ihtiyaçlarının sağlanmasında ön plana çıkmış olan kuruluşları içermektedir. Bir anayasa kurumu niteliğinde olan yerel yönetimlerde ortaya çıkan demokratik katılım unsuru yerel demokrasi konusunu gündeme getirmiştir.

Belli koşullar altında yerel yönetimlerin merkezi hükümetin kontrolünden çıkarılması yerelleşme olgusunun güçlendirilmesi olgusu, hizmetlerin etkinliği ve verimlilik artışını beraberinde getireceğinden, yerelleşme konusu üzerinde önemle durulması gereken bir konu olmuş ve yerel demokrasi konusunu gündeme getirmiştir. Demokratik hakların sağlanması ve korunması kapsamında yerel demokrasinin gerçekleştirilmesi günümüzde anayasal çerçevede incelenmesi gereken konulardan birisi olmaya devam etmektedir.

KAYNAKÇA

AKTAN C. Can, “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması ve Yerel Yönetimlerde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanması”, Türk İdare Dergisi, Sayı:419, Haziran 1998.

AYKAÇ Burhan, “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları”, Gazi Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi. Dergisi, Ocak 1999.

BISH L. Robert, The Public Economy of Metropolitan Areas, Rand Mc Nally College Publishing Company, Chicago, 1973.

32 Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV), Belediyelerin Mali Yönetimi: İktisadi ve Siyasal Bir Çözümleme, (Hazırlayan: Nihat Falay-Ersin Kalaycıoğlu-Umut Özkırımı), İstanbul, 1996, s.67.

COŞKUN A. Vahap, “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 422, Mart 1999.

ÇELİK Ali, **Yerel Yönetimler**, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir, 1996.

EKEN Musa, “**Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Yerel Yönetimler**”, İzmir Ticaret Odası Yayınları, İzmir, 1995.

<http://www.gnz.co.nz/About> US/democ 2000 htm, Erişim Tarihi: 03.07.2000.

İNAN Atilla, “Demokratik Kitle Örgütlerinin Yerel Yönetimlere Demokratik Katılımı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt:7, Sayı:2, Nisan 1998.

KARAMAN T. Zerrin, **Yerel Yönetimler**, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir, 1996.

MÜSİAD, **2000’li Yıllara Doğru Türkiye’de Yerel Yönetimler**, MÜSİAD Araştırma Raporları:5, İzmir, 1994.

NADAROĞLU Halil, **Mahalli İdareler**, Beta Yayını, İstanbul, 1986.

OLUÇ Saruhan , “Belediyelerin Patronu Kim Olacak?”, **İktisat Dergisi**, Sayı:347, Mart 1994.

ÖNCEL Yenal, **Mahalli İdareler Mâlîyesi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1998.

SAKINÇ Süreyya, **Kamusal Mali Yerinden Yönetim ve Yerel Kamusal Malların Sunumunda Etkinlik:Türkiye İçin Bir Model Önerisi**, Emek Matbaacılık,, Manisa, 1998.

TESEV, **Belediyelerin Mali Yönetimi: İktisadi ve Siyasal Bir Çözümleme**, (Hazırlayan: Nihat Falay-Ersin Kalaycıoğlu-Umut Özkırımlı), İstanbul, 1996.

TOBB, **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması-Yerel Yönetim Reformu**, (Özel İhtisas Komisyonu Raporu), Ankara, 1996.

TODAİE, **Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 1992, Ankara.

TORTOP Nuri, **Yerel Yönetimler Mâlîyesi**, TODAİE Yayın No:263, Ankara, 1996.

TÜSİAD, **Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler**, İstanbul, 1992.

TÜSİAD, **Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler**, İstanbul, 1995.

YALÇINDAĞ Selçuk , “Yerel Demokrasinin Örgütlenmesi ve Yerinden Yönetimin Geliştirilmesi Açısından Muhtarlık Kurumu”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Sayı:7, Temmuz 1998.

**ÖRGÜTSEL VE YÖNETSEL GELİŞME; BAŞARI İÇİN
İKİ YÖNTEM
"Duyarlık Eğitimi ve Transaksiyonel Analiz"**

Bilal SEVİNÇ*

Örgütlerin verimliliği potansiyel işgörenlerin etkinliği ve örgüte uyumları ile doğru orantılıdır. İşgörenlerin uyumunu sağlayabilmek ve karşılaşılan sorunları çözebilmek amacıyla örgütlerin uygulayabilecekleri çeşitli yöntemler ve örgütsel gelişme araçları bulunmaktadır. Önemli olan, çeşitli araçlar arasından, karşılaşılan soruna uygun örgütsel gelişme araçlarını kuralına göre uygulayabilmektir.

Örgüt yönetiminde etkinlik ve verimlilik, karşılaşılan kişisel ve durumsal değişkenleri doğru olarak değerlendirebilmekle ve örgütte çalışanları etkileyebilmek için gösterilmesi gerekli çabalarda etkinliği ve yerindeliği sağlamakta olanaklıdır (Canman 1993. 125). Bunun başarılmasını durumunda ise örgütün, hedeflenen amaçlara ulaşmada bazı sorunları yaşaması kaçınılmaz olmaktadır. Böylesi bir durum uygun bir örgütsel gelişme aracısının uygulanmasını zorunlu kılmaktadır.

Bu bağlamda örgütsel gelişme aracı; örgütsel gelişme programı sırasında danışman ve müşterinin katıldıkları, belirli bir plan çerçevesinde sürdürülen, büyük oranda tanılayıcılık özelliğine sahip ve problem çözmeye dönük olan, genelde dışarıdan bir danışmanın yardımı ile yürütülen etkinlik olarak tanımlanabilir. Bu araçların yardımıyla, kişiler, gruplar ya da objelere yardımcı olmak amacıyla sürekli bir ilişkiler sistemi içerisine girilir (Balcı 1995, 49). Eren (1993, 379), örgüt geliştirmeyi, örgütün çevresinde ve içinde meydana gelen değişimler nedeniyle bu değişimlere uyum sağlayamayan kişi ve grupların düşünce ve tutumlarını etkilemek ve o insanların değişen ve gelişen örgütlerine yeniden uyumlarını ve örgüte yeniden kazandırılmalarını sağlamak olarak tanımlamaktadır. Bu oluşumu gerçekleştirmenin en iyi yolu ise bireylerin eğitimidir. Bu bakımdan bireylerin eğitimine dönük araçlar oldukça önem taşımaktadır.

* Komiser, Eğitim Uzmanı. Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü Doktora Öğrencisi.

Bu çalışmada örgütsel gelişme araçları arasında yer alan bireysel ve eğitimsel araçlardan; laboratuvar eğitimi olarak da adlandırılan duyarlık eğitimi ve bu çerçevede T-Gruplar ile transaksiyonel analiz konuları ele alınarak, kapsamı, amaçları, yöntemi, uygulanışı, özellikleri gibi konularda bilgi verilmeye çalışılacaktır.

DUYARLIK EĞİTİMİ

Kavramsal Yaklaşım

Duyarlık; kişinin dış dünyadan ya da kendi vücudundan gelen izlenimleri algılama yetisi olarak tanımlanmaktadır (Gürün, 178). Dinçer (1994, 205) ise duyarlığı, kendisi ve başkaları hakkında gerçeği olduğu gibi görebilmek ve başkalarının duygularını olduğu gibi anlayabilmek olarak tanımlarken, Dicle ve Dicle (1970, 110) duyarlık kavramı ile ilgili olarak Abromson'un (1967, 1) "Duygu organlarının - özellikle göz ve kulakların- dış dünyaya gerçekten açık olması, şahsın gerek başkalarından, gerekse kendi iç dünyasından gelen haber ve uyarıcılara karşı uyanık ve onları kabule hazır olmasıdır" tanımına yer vermektedir.

Duyarlık eğitimi ise; işgörenin bir grup içerisinde kendisini ve diğer üyeleri tanımasını, onlara karşı duyarlı olmasını, eleştirilere ve başkalarına karşı hoşgörü geliştirmesini sağlayan, insanların kendi deneyim, duygu, tepki, algı ve davranışlarını inceleyerek kendilerini farketmelerini ve bunların başkalarını ne yönde etkilediğini öğrenmeye çalışan ve insan davranışlarının iyileştirilmesi yoluyla örgütün gelişmesine katkıda bulunan bir tekniktir (Peker 1995, 138). Bir başka tanıma göre duyarlık eğitimi, insan ilişkileri alanındaki anlayış ve becerilerin geliştirilmesine yardım eden bir yaklaşımdır. Bir örgütte sadece vaziyet alışla ilgili becerilerin geliştirilmesine ilişkin uygulamalarla sınırlı değil aynı zamanda karmaşık nitelikteki modern toplumun etkin olarak yönetiminde artan gereksinmelere bilimsel ve tatbiki bir cevap oluşturmaktadır (Canman 1993, 125).

Duyarlık eğitiminin, genel olarak kabul edilmiş bir tanımı olmamakla birlikte en doyurucu olanı; "eğitilenlerin kendileri tarafından geliştirilen, tecrübelere dayanan ve onların insancıl ilişkiler alanındaki öğrenimlerini, davranışlarını ve yeteneklerini etkilemeyi amaç edinen bir eğitim stratejisidir" şeklinde olanıdır (Dicle ve Dicle 1970, 109).

Canmam(1969, 126) duyarlık eğitimini bir örnekle açıklamaktadır ve bu eğitime katılmış kişilerden şu cevabı alabileceğimizi belirtmektedir: "Sanki düdüklü tencere içine konulmuş gibiydim. Bugüne kadar bu kadar şiddetli eleştirilmedim ve kusurlarımı da bu kadar insan önünde bu kadar çabuk kabul etmemiştim. Bugüne kadar edindiğimden daha fazla kendim ve başkalarıyla olan ilişkilerim hakkında bilgi edindim. İşimin başına döndüğümde benim için artık yeni görüş ufukları açıl-

miş bulunuyor.” Benzeri değerlendirmeleri duyarlık eğitimine katılmış birçok kişi dile getirebilmektedir.

T-grupları, duyarlık eğitimi, laboratuvar eğitimi ve yüzleştirme kavramları çoğu zaman birbirlerinin yerine kullanılmaktadır. Laboratuvar eğitimi T-grup yaklaşımına göre daha geniş bir kavramdır ve tecrübeye dayalı öğrenmeyi ifade eder. T- grubu ise çoğu laboratuvar eğitimi programlarının temel aracıdır ve bireylerarası becerileri geliştirmeyi amaç edinmektedir. Bazen duyarlık eğitimi T-grup yerine kullanılmaktadır. Ancak gerçekte T-gruptan daha geniş içeriklidir. Yüzleştirme grupları ise T-gruba göre kişisel büyümeyle daha çok ilgilidir (Balcı 1995, 61).

Tarihsel Gelişim

Duyarlık eğitimi, 1940 yılında Kurt Lewin’in Iowa Üniversitesinde yaptığı küme içinde tutum alışverişi denemelerine dayanmaktadır (Başaran 1982, 240). Kurt Lewin 1946 yılında sosyal psikoloji tarihinin belki de en büyük teorisyeni olarak kabul ediliyordu (Aronson 1989, 260).

Yapmış olduğu tutum alışverişi denemelerinin örgütlere uygulanması için Amerika Birleşik Devletlerinde (ABD) 1947’de Leland Bradford tarafından grup eğitimiyle ilgili olarak ilk Ulusal Eğitim Laboratuvarı (National Training Laboratory-NTL) kurulmuştur. Açılan bu ilk laboratuvar duyarlık eğitiminin ABD’deki gelişiminde önemli rol oynamış ve diğer ülkelerde uygulama alanı bulmasına yardımcı olmuştur. Ayrıca duyarlık eğitiminin birçok yerde planlanmasına, örgütlenmesine ve uygulama alanına konulmasına yardımcı olmuştur. Michigan, Chicago, Massachusetts Institute of Technology (MIT), Utah ve California Üniversiteleri duyarlık eğitiminde belirli merkezler konumuna gelmiştir. Bugün ABD’de büyük firmaların, Federal Hükümetin ve ordunun büyük bir kısmı için duyarlık eğitimi programları düzenlenmektedir. Duyarlık eğitiminin hızla yayılmasında etkili olan oluşumlar şu şekilde özetlenebilir (Dicle ve Dicle 1970, 111);

* Toplumsal psikoloji alanında yapılan çalışmalar, (Duyarlık eğitiminin gelişmesini etkileyen faktörlerin başında gelmektedir),

* Klinik psikologlarının bireylerin şahsiyet ve davranışları üzerinde yaptıkları araştırmalar,

* Yetişkinlerin eğitimi ile ilgilenen eğitimci grubun harcadığı çabalar,

* Endüstriyel psikolojinin gelişmesi.

Duyarlık Eğitiminin Amaçları

Duyarlık eğitiminin genel amacı, kişilerin çeşitli beşeri ortamlar içerisinde başkaları ile verimli çalışmalarını ve işbirliği yapmalarını sağlama ve bu konudaki

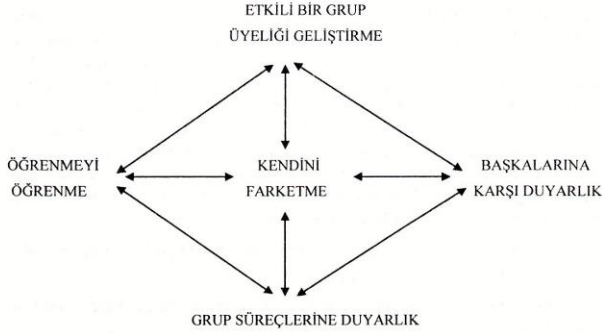
yeteneklerini geliştirme olarak tanımlanabilir (Eren 1993, 382). Öğrenmenin konusu ve düzeyi bakımından amaçlar ayrıntılı olarak şu şekilde incelenebilir:

Öğrenmenin Konusu Bakımından Amaçlar (Dinçer 1994, 206);

Eğitime katılanların;

- 1- Kendi kendilerini,
- 2- Başkalarını,
- 3- Grup içi ilişkileri,
- 4- Gerek kendilerinin gerekse başkalarının oynadığı rolleri,
- 5- Gruplararası ilişkileri,
- 6- Tüm örgütsel davranışı daha iyi öğrenmelerini, anlamalarını ve bu yönde üstün yetenekler kazanmalarını sağlamak.

Dinçer (1994, 206), duyarlılık eğitiminin bu amaçlarını ve birbirleri ile olan ilişkilerini aşağıdaki şekilde ifade etmektedir (Mass ve Vaughan, 1966, 121'den alıntı);



Şekil 1- Duyarlılık Eğitiminin Amaçları

Şekil 1- Duyarlılık Eğitiminin Amaçları

Öğrenmenin Düzeyi Bakımından Amaçlar

Laboratuvarda öğrenmenin düzeyi bakımından duyarlılık eğitiminin amaçları aşağıdakilerden biri veya birkaçı olabilir (Dicle ve Dicle 1970, 115-116);

- 1- Bireylerin görme, işitme, farkına varma, öğrenme ve anlama yeteneklerini geliştirmek,
- 2- Bireylerin davranışlarını değiştirmek,
- 3- Bireylerin kendilerini, başkalarını, grubu ve örgütü daha iyi anlamalarını sağlamak üzere onlara yeni ve üstün yetenekler kazandırmak.

Duyarlık Eğitiminin Faydaları

Duyarlık eğitiminin faydaları şu şekilde sıralanabilir (Canman 1969, 127);

- 1- Duygusal tepkilere ve bir kimsenin kendisi ve başkaları üzerinde açıklama yapmasına karşı bir duyarlılık oluşmaktadır.
- 2- Bir kimsenin, kendisinin veya başkalarının duyguları üzerinde dikkatlerini yoğunlaştırması yoluyla eylemlerin sonuçlarını algılama ve öğrenmede yetenek sahibi olunmaktadır.
- 3- Kişisel amaç ve değerler geliştirilmekte ve açıklığa kavuşturulmaktadır.
- 4- Durumsal gerekliliklere ve ruhsal etkenlere ilişkin kişisel niyetler, amaçlar ve değerler arasında bir bağ kurulmasına yardımcı olmaktadır.
- 5- Niyetlerin ve eylemlerin birbirini daha iyi tamamlamasına yardım edecek becerileri geliştirmektedir.
- 6- Laboratuvarında öğrenilenlerin işbaşındaki durumlara aktarılması ve uygulanması yeteneği kazanılmaktadır.
- 7- Nasıl öğrenileceği öğrenilmekte ve öğrenme sürecinden neyin kazanılacağına farkına varılmaktadır.
- 8- Kişiye, kendini tanıma ve başkaları üzerindeki izlenimleri hakkında daha fazla öğrenme, kendi duygularını anlama ve başkalarına karşı davranışları üzerinde duygularının etkilerinin niteliklerini ortaya kayma olanakları sağlamaktadır.

Örgüt açısından ise; sorunların ne kadar önemli ve karmaşık olduğunu anlamaya ve bunları analiz etmeye yardımcı olmakta, bireylerin örgüte daha iyi uyum sağlaması neticesinde etkinlik sağlanmaktadır (Eren 1993, 388).

T-Grubu Çalışmaları

Örgütsel gelişme araçlarından olan ve eğitimsel aracı niteliği taşıyan duyarlık eğitimi öğrenmeyle ilgili amaçlarını gerçekleştirebilmek için T-gruplarını (T=training=yetiştirme) kullanır. Duyarlık eğitiminin ilk ortaya çıkışı ve odak noktası T-gruplarıdır. Bu nedenle bu iki kavram çoğu zaman aynı anlamda ve birbirlerinin yerine kullanılmaktadır. Ancak duyarlık eğitimi sadece T-gruplarından oluş-

mamakta, bununla birlikte rol oynama, vaka çalışmaları, teorik bilgiler ve grup içi egzersizleri de içermektedir. Bu açıdan duyarlık eğitimi çoğu araştırmacılar ve bilim adamları tarafından, T-gruplarını kullanarak kişiler arası davranışları geliştirmeye çalışan bir eğitim tekniği olarak da tanımlanmaktadır (Peker 1995, 139).

Toplumsal değişim sürecinde, grup dinamiğinin ortaya çıkardığı yasalardan yararlanarak, gruplar aracılığıyla değişimi sağlamak en önde gelen bir husustur (Çelebioğlu 1988, 158-159). Çelebioğlu, taze süt tüketimine ilişkin bir deneyi örnek göstererek grup dinamiğinin önemini vurgulamaktadır. Midwestern adlı küçük bir kentin tüketicileri üzerinde iki deney uygulanmıştır. Bunlardan birincisi bir grup üzerine uygulanmış ve burada uzmanlar taze sütün besleyicilik değerine ilişkin bilgiler vermişlerdir. Diğer grubun üyelerine ise her birinin katıldığı bir tartışma yapma olanağı tanınmıştır. Her iki deney de dört hafta sürmüş ve deneylerden sonra şu durum gözlenmiştir. Üyelerin tartışmaya katıldığı grupta tüketim daha fazla artmıştır. Dolayısıyla grup tüketim yönünde davranış kazanmıştır. Burada, değişimde etkili olan toplumsal iklim adı verilen ve grup çevresinde egemen olan tutumlar, grup üyeleri arasındaki etkileşime konu olan güç bileşimleri ve tutumların eğilim bileşkesi rol oynamıştır. Grubu yöneten liderin komuta tarzı bu değişimi etkilemiştir.

Kurt Lewin'in tipolojisinde yer alan üç tür toplumsal iklimde (otokratik, demokratik ve bırak yapsıncı komuta tarzları) taze süt hakkında sadece bilgi verilen otokratik yönetim ile grup tartışmasına açık demokratik yönetim karşılaştırılmış ve sonuçta demokratik toplumsal iklim türü, değişimde başarılı olmuştur (Çelebioğlu 1988, 159). Grup tartışmasına elveren grupların başında T-grupları gelir ve T- grupları grup etkileşiminden ve dinamiğinden yararlanan bir örgütsel gelişme aracıdır.

T-grubu genel anlamda, belirli bir konu ya da kurala bağlı olmayan, yüzyüze gelen küçük bir insan grubu olarak tanımlanabilir (Dinçer 1994, 208). T-gruplarında bir konu ele alınıp birşey öğretilmez, ancak bireylerin birarada bulunmaları ve kendilerini meşgul edecek konuları ve sorunları kendileri bulup çıkarmaları ve bunların çözümü için çaba göstermeleri söz konusudur (Eren 1993, 383).

Eğitimin Uygulanması ve Özellikleri

Duyarlık eğitimi ve bu eğitimin özünü oluşturan T-gruplarının özellikleri ve uygulama aşamaları şu şekildedir (Çelebioğlu 1988- Başaran 1992, Dinçer 1994);

1- Duyarlık eğitimi için oluşturulacak küme 6-15 üyeden oluşur ve kümenin başında duyarlık eğitiminde yetişmiş bir eğitmen-lider bulunur. Bu biçimsel bir lider değildir. Gruba pedagojik yönden yardımcı olur ve kılavuzluk eder. Amaçları

saptar ve ne öğrenileceğini ve nasıl öğretilceğini ortaya koyar. Bu deneyin burada ve şimdi (here and now) yapılacağını vurgular.

2- Katılımcılar yaş, cinsiyet ve toplumsal koşullar açısından çok değişiktir ve hepsi, kişisel olarak grup dinamiği açısından ilgilidir. Katılımcılar değişik mesleklerden ve kademelerden insanlar olabileceği gibi, aynı meslekten veya örgütten elemanlar da olabilir. Birbirlerini tanıyıp tanınamaları konusunda herhangi bir ön koşul yoktur.

3- Süresi 2-4 haftadır ve günlük çalışma süresi yemek ve uykunun dışındaki tüm saatlerdir. Oturumlar 1-2 saat sürebilir.

4- Çalışma, işgörenin işinden uzak, sessiz bir yerde yapılır.

5- Kümenin önceden hazırlanmış bir gündemi ve tartışacağı bir konusu yoktur.

6- Grup üyeleri, eğitim süresince kendi örgütlerindeki rol ve statülerini terk ederek haberleşme, liderlik, grup süreçleri ve davranışlar konusunda birbirleriyle karşılıklı etkileşim içerisine girerler.

7- Grubun çalışmaya başlaması başlangıçta rahatsız edicidir. Yapısının gevşek olması çalışma biçiminde boşluklar yaratabilir. Belirli bir gündemi ya da programı olmadığı için kümenin çalışmaları karşılıklı konuşmalarla başlar. Konuşmanın kesikliği uzun sürdüğünde lider konuşmayı başlatmak için bir iki soru yöneltebilir.

8- Üyeler arasında duygu ve düşünce paylaşımı yükseldiğinde eğitmen, ancak can alıcı noktalarda gözlemlerini kümeye yansıtmalıdır.

Görüldüğü gibi önceden hazırlanmış ve belirlenmiş bir program veya gündem, tartışma konusu, tartışmada uyulması gereken kurallar ve biçimsel bir lider bulunmamaktadır. Tartışma konusu kişinin o anda ortaya çıkan davranışları ve birbirleri üzerindeki etkileridir. Her üye bir gözlemci, katılımcı, oyuncu, planıcı, yönetici, değerlendirici, uygulayıcı gibi davranmaktadır. Lider-eğitmen grup üyelerini bu şekilde davranacak şekilde yönlendirir (Learned ve Spruat 1972, 63). Aşağıda örnek bir eğitim programı verilmektedir (Çelebioğlu 1988, 162);

A Günü

09.00 - 11.00 T-grubu çalışmaları

11.00 - 11.30 Dinlenme

11.30 - 12.30 Büyük grup halinde bilgi toplama genel birleşimi

12.30 - 13.30 Birlikte yemek

13.30 - 15.30 T-grubu çalışmaları

15.30 - 18.00 Serbest

18.00 - 19.30 Birlikte yemek

19.30 - 21.30 Yetiştirme alıştırmaları veya filmler

B Günü

09.00 - 11.00 T-grubu çalışmaları

11.00 - 11.30 Dinlenme

11.30 - 12.30 Büyük grup halinde bilgi toplama genel birleşimi

12.30 - 13.30 Birlikte yemek

13.30 - 15.30 T-grubu

15.30 - 18.00 Serbest

18.00 - 19.30 Birlikte yemek

19.30 - 21.30 T-grubu

Programdan da görüldüğü gibi, 1- T-grupları, 2- bilgi toplama genel birleşimleri ve 3- uygulamalı çalışmalara dayanan alıştırmalar olmak üzere üç çeşit toplantı öngörülmektedir.

Etkinlik İçin Bazı İlkeler

Bir T-grubu laboratuvarında gerçekleşen öğrenme, kişi için yeni davranış modelleri oluşturduğu ve bunlardan grup süreçlerinde yararlanılabildiği ölçüde anlamlıdır. Eğitimin amacına ulaşabilmesi ve etkinliğin sağlanabilmesi için oturumlar sırasında özen gösterilmesi ve önemle üzerinde durulması gereken temel ilkeler ise şunlardır (Dinçer 1994, 209);

* Burada ve Şimdi İlkesi. Grup çalışmaları grup üyelerinin içinde buldukları o anki durumu incelemeye ve nasıl çalıştıklarını araştırmaya yöneliktir. Bu oluşum ise, davranışın, geçmiş tecrübeler ve gelecek problemlerle ilgili olmasından çok, grup içinde oluşması demektir. Bu durumda grup üyeleri duygu ve düşüncelerini doğrudan yansıtabilir. Her üye kendi düşünce ve davranışlarının diğerlerini nasıl etkilediğini öğrenmiş olur. Bu ilkenin gerçekleşmesi, eğitimcinin liderlik rolünü, katılımcıların ise statü ve sembollerini terk etmeleri ile yakından ilgilidir.

* Yardım Edici İlişkiler ilkesi. Danışmanlık ve rehberlik etme, öğretme, eğitime gibi farklı kelimeler kullanılır. Grup üyeleri birbirlerine yardım edici ilişkilerle yaklaşmalıdır. Yardım eden kişi, yardım alanları etkilemek, dolayısıyla değişmelerini sağlamak için çalışır.

* Geribesleme İlkesi. Kişinin, duygu, düşünce ve davranışlarının başkaları tarafından nasıl algılandığı konusunda diğer grup üyelerinden bilgi almasıdır. Eğitimde başarıya ulaşmada ve ilk iki ilkenin gerçekleşmesinde geribesleme ön koşuldur.

* Kendini Açma İlkesi ve Çözülme. Bu ilke kişinin başkalarını kendisi hakkında daha bilgili hale getirmesini ifade eder. Kişinin başkaları tarafından nasıl algılandığını öğrenebilmesi için önce kendi inanç, istek ve tutumlarını açığa vurması gerekir.

* Psikolojik Güven İlkesi. Grup üyeleri birbirlerine güven duydukları, kendilerini psikolojik olarak emniyette hissettikleri zaman diğer üyelere karşı daha rahat kendini ifade edebilecektir.

* Dikkatli Bir Katılma İlkesi. T-Gruplarında herkes kendi öğreniminden sorumludur. Grup üyelerinden her biri bir alanda hem öğretmen hem de öğrencidir. Öğrenmek için gruba gönüllü katılmak zorundadırlar.

Eğitimin Süreci

Duyarlık eğitiminin süreci Kurt Lewin'in üç basamaklı değişim sürecine dayanmaktadır. Bu sürecin basamakları ise şunlardır (Başaran 1982, 241);

* Çözülme. İşgörenin bağlandığı değer ve düzgu ve tutumun giderek gücünün azalması, değerini yitirmesi.

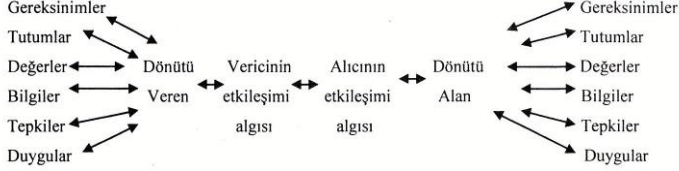
* Değişim. İşgörenin, küme içinde başka üyeler ile özdeşleşmesi ya da sezgi ile kendine yeni değer, düzgu ve tutum edinmeye başlaması.

* Dondurma. İşgörenin edindiği değer, düzgu ve tutum örüntüsü oluşturmalarıdır.

Duyarlık eğitimi sürecinde bu basamak da önemlidir. İşgörenin değer ve düzgülerine bağlılığı oranında çözümleri zorlaşmaktadır. İşgörenin güçlü değer ve düzgülerinin çözülmesi, güçlü karşı kanıtlar ve gerçekler istemektedir. İşgörenin, kendi değer ve düzgülerinin değersizleştiğini yaşayarak görmesini sağladığı ölçüde duyarlık eğitimi etkin sayılabilir. Bunun için küme içerisinde kendi davranışlarını tanıması sağlanır. İşgören alışılmış eylemlerin etkisiz kaldığını anladığında görebildiği seçenekler arasında sağlam ve doyurucu birini bulamadığında değer ve düzgülerinde çözülme görülür (Başaran 1992, 251 -252).

Başar (1993,124) ise bu konuda, çözümlenin gerçek öğrenmenin başlangıcı olduğunu, katılımcıların eskiden beri alışageldikleri durumları yeniymiş gibi görmeye başladıklarını, eski değerlerine olan inançlarının zayıfladığını, değer ve düzgüleri zayıflayan bireyde bir boşluk oluştuğunu ve bunun işgöreni kararsızlığa, çatışmaya, karıştırmaya ve giderek gerilime ittiğini, bu aşamadan sonra yeni değerler aramaya başlayacağını ve uygun olanların bulunduğu donma olacağını belirtmektedir. Değişim süreci, denge bulunana kadar devam etmektedir.

Demir (1988, 5) duyarlık eğitiminde dönütü aşağıdaki şekilde ifade etmektedir (Golembiyevsky ve Blumberg 1977, 73'ten alıntı);



Şekil 2- Duyarlık Eğitiminde Dönüt

Şekil 2- Duyarlık Eğitiminde Dönüt

Cüceloğlu (1984, 243) bu süreçte gruplarda sırasıyla; şaşkınlık dönemi, kişisel ifade ve girişimlere direnç, olumsuz duyguların ifadesi, geçmişte olup bitenlerden söz etme, kişisel anlamı derin olan yanları ifade etme girişimi, gruptaki kişilerle ilgili o andaki duyguları dile getirme, grupta yardım eğiliminin geliştirilmesi, kendini kabul etme ve değişimin başlaması, sosyal maskelerin kırılmaya başlaması, dönütün başlaması, hesaplaşma, derin duyguların paylaşılması ve beraberlik özelliklerinin gözlemlendiğini ifade etmektedir.

Beklenen Değişiklikler

Kuralları çerçevesinde duyarlık eğitiminin uygulanması sonucunda işgörende de bazı değişiklikler beklenmektedir. Bu değişiklikler şunlardır (Başaran 1982,243);

- 1- İşgören kendi “ben”ini daha az savunmaya başlar ve birliktelik ruhunu kazanır.
- 2- Başkalarının gereksinimlerine karşı daha yanıtlayıcıdır ve başkalarının girişimleri karşısında cesareti kırılmaz.
- 3- Başkalarının davranışlarını daha olumlu bir şekilde yorumlar.
- 4- İç çatışmalardan kurtulma gücü artabilir.
- 5- Başkalarının kendisi hakkında düşündüklerine ve söylediklerine karşı duyarlılığı artabilir.
- 6- Rahatlıkla başkalarıyla görüş alışverişinde bulunma yeterliği kazanabilir ve başkalarına ilişkin gerçekleri değiştirmeden kabul etme eğilimi artabilir.

Grup Oluşturma

Duyarlık eğitiminde gruplar değişik şekillerde oluşturulabilmektedir. Genel olarak ise kümeler üç tür oluşturulur. Bunlar (Balcı 1995, 62 ve Başaran 1992, 255);

- 1- Yabancı üyelerden oluşan gruplar. Değişik örgütlerden gelen kişilerden oluşur. Gruptaki üyeler birbirlerini tanımazlar.
- 2- Örgütsel akraba kümesi (kuzen gruplar). Aynı örgüt içerisinde değişik birimlerden alınan kişilerden oluşmaktadır. Bunlar aynı örgütte, fakat farklı işleri

yapmaktadırlar. Bu açıdan birbirlerini çok fazla tanımazlar. Eğitim gereksinimlerindeki benzerlik biraraya gelmelerinin nedenidir. Örgütün dikine kesitinden veya yatay kesitinden seçilen üyelerden oluşturulabilir.

3- Aile grubu. Aynı örgüt içerisinde aynı birimde çalışan ve birbirlerini tanıyan kişilerden oluşur.

Bununla birlikte eğitimin yapıldığı yer ve amaçları bakımından da duyarlık eğitimi gruplandırılabilir (Dicle ve Dicle 1970, 126-127);

Eğitimin yapıldığı yer dikkate alınarak şu şekilde gruplandırılabilir;

1- Eğitilenlerin gerek iş, gerek aile çevresinden tamamen uzak tutuldukları gruplar.

2- Eğitilenlerin sadece iş çevresinden uzak tutuldukları gruplar.

3- Örgüt içerisinde tam gün esasına göre yürütülen gruplar. Bu grupta günlük iş ve aile çevreleriyle ilişkileri devam etmektedir.

4- Örgüt içerisinde günün birkaç saatinde ya da haftanın birkaç gününde yürütülen gruplar. Günlük iş ve aile çevreleriyle ilişkiler bu grupta da devam etmektedir.

Amaçları bakımından ise duyarlık eğitimi şu şekilde gruplandırılabilir;

1 - Kişisel öğrenmeyi amaç edinen gruplar. Şahısların seçiminde samimi ve değişmeye istekli ve hazır olmalarına özen gösterilir. Eğiticiler burada ve şimdi ilkesinden hareketle kişisel sorunların derinlemesine tartışılmasını isterler. Bu gruplar kişisel sorunların derinliğine tartışıldığı gruplardır.

2- Rol ve örgütü etkilemeyi amaç edinen gruplar. Bireyin kendisinin ve başkalarının rollerine karşı davranışlarının değiştirilmesi için oluşturulur. Ayrıca tüm örgütün daha iyi tanınması da amaçlanır.

3. İş sorunları etrafında oluşturulan gruplar. Eğitime katılacakların ideal bir duyarlık eğitimi için hazır olmadıkları, T-grup eğitimlerinden yeterli düzeyde yararlanılamayacağı, üyelerin istekli olmadığı durumlarda grupların ortak iş sorunları etrafında planlanması daha faydalı olacaktır. Burada ve şimdi ilkesi ikinci plandadır.

4. Karma gruplar. Hem kişisel eğitim hem de örgütsel değişim amacı ile oluşturulabileceği gibi, her iki amaç için de oluşturulabilir. Bu oluşum karma planları gerektirir. Firma dışında uzak bir yerde yapılan eğitimi örgütüçi eğitim takip eder.

5. Eğiticisiz grup. Bu gruplarda planları hazırlamak ve uygulamaktan sorumlu kişiler vardır. Ancak bunlar oturumları yönetmezler ve seyrine müdahale etmezler. Eğiticilerin istemeseler de liderlik rolünü üstlendikleri gerekçesiyle bu gruplar oluşturulmuştur.

Johari Penceresi ve Duyarlık Eğitimi ¹

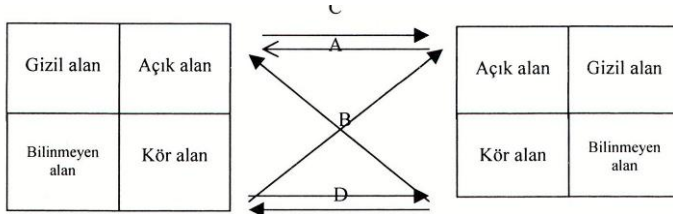
Johari penceresinde tercih edilen bölge “açık bölge”dir. Bu bölge bireyin hem kendisi hem de başkaları tarafından bilinen yanlarını içermektedir.

Bir bireyin sosyal ilişkileri kuvvetlendiği ölçüde o kişinin açık bölgesi genişlemektedir. Bu bakımdan insanlararası sosyal ilişkileri güçlendirici ve bilinmeyenleri azaltıcı önlemleri almak önem taşımaktadır. Özellikle birarada yaşayanların birbirlerini tanımaları aralarındaki anlaşmazlıkları azaltacaktır. Çünkü bilinmeyenlerin meydana getirdiği korku ve endişeler ortadan kalkmış ve davranışlar daha bilinçli hale gelmiş olacaktır. Sosyal ilişkilerin güçlenmesi, yönetsel ilişkilerin iyileştirilmesi ve daha iyi düzeylere getirilmesi ve örgütlerin geliştirilmesinde duyarlık eğitimi ve bu çerçevede T-grupları oldukça önem taşımaktadır. Duyarlık eğitimi öncesi Johari penceresi aşağıdaki gibidir.

Açık alan	Kör alan
Kapalı alan	Bilinmeyen alan

Şekil 3- Duyarlık eğitimi öncesi Johari penceresi

Duyarlık eğitimi sırasında grubu oluşturan bireylerarası ilişkiler çok yönlü olarak artmaktadır.



Şekil 4- Duyarlık eğitimi süresince bireylerin dört bölgesi arasındaki karşılıklı ilişkiler.

Burada A, B,C, D harfleriyle de gösterildiği gibi 4 tür ilişki vardır. Buradaki ilişkiler her iki bireyin gizli, kör ve açık alanları arasında oluşmaktadır. Bilinmeyen

¹ Eren 1993, 385-387.

alanın açıklanması dolaylı olarak gerçekleşmektedir. Duyarlık eğitiminin ardından Johari penceresinin aşağıdaki şekli alması beklenmektedir.

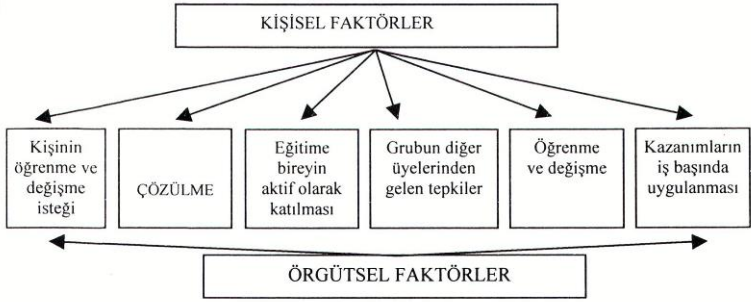
Açık alan	Kör alan
Kapalı alan	Bilinmeyen alan

Şekil 5- Duyarlık eğitimi sonrası Johari penceresi

Şekil 5’de görüldüğü gibi duyarlık eğitimi sonrasında açık alan oldukça genişlemekte, bireylerin sosyal ilişkileri oldukça iyi düzeye gelmekte, hem kendileri hem de başkaları tarafından bilinen bir yapıya sahip olmaktadır.

Miles’in Öğrenim Modeli 2

Duyarlık eğitiminde öğrenimin kişisel ve örgütsel faktörlerin etkisinde oluştuğunu vurgulayan Miles, öğrenim sürecinin eğitime katılan şahısta öğrenme ve değişme isteğinin varlığı ile başlayacağını, bu isteğin örgütler tarafından yaratılacağını, eğitim ortamında bireyin eski değer ve davranışlarının çözülmeye başlayacağını belirtmektedir. Çözülmeyle birlikte değişme görülecek, değişiklik sonucunda kazanılan yeni değerler daha güvenilir olacaktır. Değişmede kişisel niteliklerin önemi oldukça büyüktür. Bu değişikliklerin örgüt içerisinde devam edip etmeyeceği ise örgütsel faktörlere bağlıdır. Miles’in öğrenim modeli (Learner Change Model) şekilde ifade edilebilir.



Şekil 6- Öğrenim süreci modeli

Değişim süreci üyelerin sahip oldukları bilgi, değer yargıları veya davranışlara uymayan haber veya davranışın eğitim ortamında ortaya çıkmasıyla başlar. Kendi bilgi ve davranışlarının yeterli olmadığını gören birey bunları öğrendikleri ile değiştirmeye başlar. Değiştirdiği davranışlarının grup tarafından onaylandığını gördüğünde bu sefer onları dondurmaya çalışır. Yeni bilgi ve davranışlar yeni ve üstün yetenekler kazanmalarını sağlar. Yeni bilgi ve yeteneklerle yeni sorunlar doğar. Değişim süreci bir denge oluşuncaya kadar devam eder. Bu oluşum Şekil 7’de verilmektedir.



Şekil 7 ve 8- Değişim süreci

Her davranışsal değişim üç aşamadan geçer. Bunlar; (1) çözülme, (2) değişme ve (3) donmadır (Şekil -8).

Diğer Duyarlık Eğitimi Türleri

Duyarlık eğitiminde en yoğun kullanılan teknik T-gruplar olmakla birlikte bu eğitimin değişik türleri de bulunmaktadır (Çelebioğlu 1988, 163-164 ve Dinçer 1994,210-211);

1- Aile laboratuvarları. Yeni tür laboratuvarlar olup hafta veya hafta sonu süresince iş çevresine uygun bir şekilde duyarlık deneyimine yer verilir. T-grubundan farklıdır. Grupta “burada ve şimdi” süreci hakimdir ve verilerle sınırlandırılmamıştır. Katılanların geçmiş, bunalımları ve doyumuzlukları laboratuvara getirilir.

2- Yüzyüze laboratuvarlar. İki veya daha fazla aile laboratuvarının bir araya getirilmesi ile oluşur. Örgütsel etkinlik sağlamada oldukça etkilidir ve açık iletişim sağlar. Görünen ve ölçülebilir sonuçları örgütsel etkinliğe götürmede önde gelen bir eğitimsel araçtır.

3- Teorik bilgilerin verildiği oturumlar. T-grubunun eksiklikleri tamamlanır ve teorik bilgilerin verilmesi sürecini içerir. Grup normları, grup üyeliği, haberleşme, liderlik, karar alma gibi konular üzerinde durulur.

4- Planlı egzersizler. Bütün üyelere yönelik olan ve sevgi ve anlaşma yoluyla bireyi grubun üyesi olmaya zorlayan faaliyetleri içerir. T-grubu çalışmalarında tıkanıklık olduğunda başvurulabilir. Heykel yapma, rol oynama, vücut dili gibi oyunlar oynanabilir.

5- İnförmal ilişkiler. Eğitici ile grup üyeleri arasındaki ilişkidir. T-grubunda Çizerinde durulmayan konular gündeme getirilebilir. Yemek ve çay saatleri, dinlenme ve eğlenceler ilişkileri kuvvetlendirir.

Duyarlık Eğitime Yöneltilen Eleştiriler

Çalışmalar kişi davranışını değiştirebileceğini ortaya koymakla birlikte değişimin spesifik özellikleri açık değildir. Deneyimlerden ortaya çıkan tipik değişim kalıpları yoktur. Katılımcıların tepkileri farklı olduğu için işte davranış değişikliği sağladığı yönünde kesin yargıya ulaşmak zordur (Robbins 1994, 330). Duyarlık eğitimi, bazı yönlerden de eleştirilmiş ve üç büyük sakıncası olduğu öne sürülmüştür (Dicle ve Dicle 1970, 132);

1. Duyarlık eğitimi gruba gereğinden fazla önem vermiş ve kişiyi ihmal etmiş, bu da üyelerin kişiliğinin ve yaratıcılığının gelişmesini engellemiştir.
2. Her bireyin amatör bir psikolog gibi hareket etmesi ve insan yaşantısının bütün gizliliğini ortaya çıkarması beklenmektedir. Bu da insan gururunu zedelemektedir.
3. Laboratuvar ortamının belirsizliği, kuralların olmayışı, konu, gündem ve liderin bulunmaması özellikle eğitimin ilk günlerinde yarattığı lüzumsuz heyecan, korku ve karmaşık nedeniyle zaman kaybına yol açmaktadır.

TRANSAKSİYONEL ANALİZ

Kavramsal Yaklaşım ve Gelişim

Berne tarafından geliştirilmiş olan ve bir geçiş analizi olan transaksiyonel analiz; grup terapisinde ve Perls tarafından geliştirilmiş olan Geşalt terapisinde kullanılan bir tekniktir. İnsan davranışlarını anlamada ve analiz etmede oldukça sık kullanılır (Huse 1975,283).

Transaksiyonel analiz başlangıçta fizikoterapi yöntemi olarak kullanılmasına rağmen daha sonraları bir eğitim tekniği olarak kabul edilmiştir. Tekniğe popülerliğini kazandıran Berne tarafından yazılmış olan “İnsanların Oynadığı Oyunlar” (Games People Play) isimli kitaptr. Transaksiyonel analiz sağlıklı veya sağlıklı

tüm insanlar için kullanılabilir bir tekniktir ve örgütsel gelişme süreci içerisinde eğitimsel bir aracı olarak kabul edilmektedir (French ve Bell 1984, 169). Lussier (1990, 238) ise transaksyonel analizi, kişilerarası dinamiklerde davranışın anlaşılmasında kullanılan bir yöntem olarak tanımlamakta ve bunun bir sosyal geçiş ve iletişim çalışması olduğunu belirtmektedir.

Kuramı geliştiren Berne, Freud'dan çok fazla etkilenmiş olmakla birlikte transaksyonel analiz kuramı ve uygulaması psikanalistlerden oldukça farklıdır. Berne, kuramındaki yazgı analizi yaklaşımını anti-Freudian olmaktan daha çok para-Freudian olarak tanımlamaktadır. Ancak, sosyal psikolojiye yönelik olması ve kişinin içi ile ilgilenmesi kadar sosyal etkileşimleri de vurgulaması bakımından diğer insanlı kuramlardan farklılaşmaktadır (Jones 1995, 59).

Berne kuramını hem kişilik ve iletişim kuramı, hem de bir psikoterapi yöntemi olarak tanımlamaktadır. Berne 1954-1958 yılları arasında ego durumlarının tanımlanması, bireylerarası etkileşimlerin analizi, açık ve gizil transaksyonlar dizisinin analizi, diğer bir deyimle oyun analizi ve tüm yaşamı inceleme yoluyla geleceği tahmin etme anlamına gelen yazgı analiziyle ilgili görüşlerini oluşturmuştur. Bu alanla ilgili; "The Structure and Dynamics of Organizations and Groups" (Örgütlerin ve Grupların Yapısı ve Dinamikleri), "Games People Play" (İnsanların Oynadığı Oyunlar), "Principles of Group Treatment" (Grup Tedavisinde Prensipler) gibi çeşitli kitapları bulunmaktadır (Jones 1995, 60-61). Berne tarafından geliştirilmiş olan bu teknik daha sonra Harris ve Jingleward tarafından yaygınlaştırılmıştır (Dinçer 1994, 194).

Örgütsel Değişimde Kullanım

Özellikle son yıllarda örgütsel gelişme ve transaksyonel analiz birlikte örgütsel gelişim stratejisi olarak ele alınmaktadır. Örgütsel gelişme ve transaksyonel analiz davranışsal olarak ve performans dönemlerinde örgütsel etkililiği sağlamada oldukça etkindir. Örgütsel gelişmenin değerlendirilmesinde de potansiyel olarak önemli bir rol oynayan transaksyonel analiz, insan davranışına dönük kavramsal bir sistemdir. Diğer araçlarla birlikte bağlantıyı sağlamak amacıyla kullanıldığında geniş bir örgütsel gelişme programının en iyi düşünce şekli olarak ortaya çıkmaktadır (Nykodym, Nielsen and Christen 1989, 268).

Davranış bilimlerinin ilkelerinden ve sunduğu bilgilerden yararlanarak örgütün sağlığının ve etkinliğinin planlı bir şekilde sağlanması için kullanılan kompleks ve proaktif bir strateji olarak tanımlanan örgütsel gelişme sürecinde transaksyonel analizin sonuçları kullanılarak örgütsel analiz yapılmaktadır. Takım başarısı eğitiminde de transaksyonel analiz aracı oldukça önemli rol oynamaktadır. Bu aracı danışmanlık yetilerini de geliştirmektedir. Örgüt iklimini geliştirme, karar vermeye

dönük bilgiyi artırma, işle ilgili bilgi akışını sağlama, problem tanımlamaya dönük yönetim başarısını sağlama, problemi ortaya koyma ve faaliyet planı oluşturmada örgütsel gelişme stratejileri ve transaksyonel analiz birlikte kullanıldığında oldukça etkili olmaktadır (Nykodym, Nielsen and Christen 1989, 268).

Ayrıca örgütsel değişme sürecinde bir araç olarak transaksyonel analiz yaygın bir şekilde kullanıldığında, kullanımına ve etkinliğine dönük temel verilerin elde hazır olması gerekmektedir. Bu verilerin elde edilmesi için de “örgütsel gelişme projesi içerisinde ve takım başarısı eğitiminde transaksyonel analizin bir strateji olarak etkisi nedir”, “transaksyonel analiz iş bilgi akışının sağlanması ve karar verme etkinliğinin artırılması yoluyla örgütsel iklimi oluşturabilir mi?” gibi sorularla problem durumunun tanımlanması gerekmektedir. (Nykodym, Nielsen and Christen 1989, 270).

Transaksyonel analizin uygulanması yöntemiyle örgüt geliştirmeye dönük amaçlar şu şekilde belirlenebilir (French ve Bell 1984, 171);

- 1- Bireyler arasındaki yetişkin-yetişkin ilişkilerini maksimize etmek,
- 2- Bireylerin diğer insanlarla olan iletişimde doğal çocuk ego durumunda ben iyiyim sen iyisin pozisyonunu kazandırmak,
- 3- İnsanlar arasındaki çapraz ilişkileri tanımlamak ve çözmek,
- 4- Çalışma grupları ve insanlar arasında oynanan oyunlarda yapıyı bozucu durumları minimize etmek,
- 5- Bireyler arasındaki arkadaşlık ilişkilerini maksimize etmek,
- 6- Örgütün yönetsel sistemini, politikalarını ve çalışma iklimini geliştirmek.

Transaksyonel Analiz Yönteminde İnsan İlişkileri

Transaksyonel analiz yönteminde insan ilişkileri analiz edilirken dört değişik alan üzerinde durulmuştur; kişilik yapısı (yapısal analiz), kişilerarası etkileşim (ilişki analizi-transaksyonel analiz), zamanın ayarlanması (zaman yapılandırma) ve insanların hayatta oynamayı öğrendikleri roller (script analizi-senaryo analizi) (Huse 1975,283).

Yapısal Analiz

Transaksyonel analiz ebeveyn, yetişkin ve çocuk olmak üzere üç ego durumu tanımlamaktadır. Bu ego durumları Freud'un ileri sürdüğü id (çocuk), ego (yetişkin) ve süper ego (ebeveyn) kavramları ile benzerlik göstermektedir (Davis ve Luthans 1977, 547).

* Ebeveyn ego durumu. Aileden veya çocukluğun erken dönemlerindeki figürlerden etkilenecek yapılanır (Huse 1975, 283). Otoriter, doğrucu, birileri hakkında karar verici, koruyucu ego durumlarını yansıtır (French ve Bell 1984, 170). Ebeveynin işlevi bazı kararları otomatik hale getirerek kaygıyı azaltmak ve enerji tasarrufunu sağlamaktır (Jones 1995, 62).

Ebeveynler daima; asla, çünkü, -malısın, komşular ne söyler!, üzülme, her şey düzelecek, canım, tatlım, senin için onu yapayım, üzgün olmalısın, biz hep böyle yaparız, biz asla öyle yapmayız, senin yerinde olsaydım, insanlar ne düşünecek vb. kelimeler veya deyimler kullanırlar. Ayrıca sen iyisin, kötüsün, aptalsın, zekisin, güzelsin, çirkinsin, tembelsin, davranışlarının değişmesi gerek, niçin öyle yaptın, niçin dinlemiyorsun gibi değerlendirmelerde bulunur (Huse 1975, 284).

Bu bağlamda ebeveyn ego durumu iki şekilde sınıflanabilir;

1- Eleştirici ebeveyn. Ebeveyn genellikle içinde bulunduğu kültürün kurallarını onaylayarak ya da onaylamayarak engelleyici olan keyfe bağlı ve katı kurallar takımı olarak belirginleşmektedir (Jones 1995, 62). Bir kişi eleştirici ebeveyn yanını kullanarak kendisine toplumun kültürünü aktaranlardan -en çok da ana babasından- öğrendiği ve giderek doğru olarak benimsediği toplumsal kuralları yaşatmayı ve gelecek kuşaklara aktarmayı hedeflemektedir (Dökmen 1998, 60). “Öyle konuşulmaz”, oraya gidersen seni kötü yaparım” türündeki sözler eleştirici ebeveyne aittir.

Eleştirici ebeveyn durumunda çoğu zaman “yap” veya “yapma” kelimeleri kullanılır. Otokratik yöneticiler eleştirici ebeveyn durumunu yansıtır (Lussier 1990, 238).

2- Koruyucu ebeveyn. Bir kimsenin kendisine ve başkalarına özen ve sempatisi şeklinde belirginleşmektedir. Bu nedenle ebeveyn aşırı kontrollü, engelleyici veya destekleyici ve kontrolü sağlayıcı şekilde ortaya çıkabilmektedir (Jones 1995, 62). Koruyucu ebeveyn durumunda karşımızdaki kişi kaç yaşında olursa olsun onun sağlığını veya çıkarlarını korumaya yönelim vardır (Dökmen 1998, 60). “Karnını doyor”, “hırkını giy” türü mesajlar koruyucu ebeveyne aittir.

Koruma, imkan verme, yetiştirme gibi güven verici davranışlar gösterildiğinde, koruyucu ebeveyn ego durumu söz konusudur. Koruyucu yöneticiler genellikle söz konusu ego durumunu kullanmaktadır (Lussier 1990, 238).

Koruyucu ve eleştirici ebeveyn benlik durumları günlük yaşamda ayrı ayrı veya birlikte sergilenmektedir. Çocuğuna “yemeğini ye” diyen anababa koruyucu rolünü, “eğer yemeğini yemezsen dayak yiyeceksin” diyen anababa eleştirici rolünü üstlenmektedir. Herhangi birisi bir diğerine “sigara içme, sigara sağlığa zararlıdır” dediğinde bu mesaj koruyucu ve eleştirici ebeveyniden kaynaklanmaktadır (Dökmen 1998, 60-61).

* Yetişkin ego durumu. Daha çok mantığa, bilgiye ve gerçeklerin araştırılmasına dayanır. İnsan çevresini objektif olarak inceleyerek, bilgi ve deneyimlerini kullanarak akılcı davranışlarda bulunur. Kişiliğin olgun yönü ebeveyn benliğinin “terbiye” kavramından ve çocuk benliğinin “hissetme” kavramından farklı hayat tarzını bulabilme yeteneğinin bir sonucudur ve daha çok düşünmeye, mantığı kullanmaya dönüktür. Kişiliğin ebeveyn yönü ile çocuk yönü arasında denge kurulmasında yardımcı olur (Dinçer 1994, 195). Genellikle en etkili davranışlar, olumlu insan ilişkileri ve performans bu ego durumunda görülmektedir (Lussier 1990, 239).

Yetişkin ego durumunda genellikle niçin, ne, ne zaman, nerede, evet, hayır, muhtemelen, gerçekler neler, hangi hareketler yapılmamalı, alternatifler neler, bu delilden ziyade sadece bir fikir, son istatistiklere göre, muhtemel sebepler neler gibi kelime veya deyimler kullanılır. Ayrıca önyargısızdırlar, dinler ve anlama derecesini ölçerler, ses tonları güven vericidir, açıktır, yargılamazlar (Huse 1975, 284).

* Çocuk ego durumu. Bireyin çocukluk dönemine ait izleri de içeren duygu, düşünce, tutum ve davranışları kapsamaktadır. Berne, her bireyin çocukken belli bir yaşta yaptığı gibi hissedene, düşünen, eyleme geçen ve tepkide bulunan küçük bir çocuğu içinde taşıdığını düşünmektedir (Jones 1995, 63). Çocuk ego durumu bireyin çocukluğuna ait bağımlılık, söz dinleme ve muhtemelen yetersizlik vb. deneyimlerinden oluşan ego durumudur (Freuch ve Bell 1984, 170).

Bu ego durumundakiler genellikle, isteme, -mayacaksın, -mazsın, üzüleceksin, niçin beni suçluyorsun, onu ben yapmadım, o işi benim için yap, bana yardım et, birlikte oyun oynayalım, eğlenelim, bana ne yaptığını gör, bunun hepsi senin hatan, becerebildim mi, eve erken dönelim, beni çılgına çevirdin gibi çocukluktan kalma kelimeler kullanırlar. Ayrıca tırnaklarını yerler, neşeyle hoplayıp zıplarılar, saçlarını kıvrırırlar, konuşmak için parmak kaldırırırlar, ıslık çalarlar, şarkı söylerler, konuşurken ses tonları neşelidir, gürlütlüdür, alçak tondur, güvensizdir, ihtiyacı vurgular, izin ister (Huse 1975, 284).

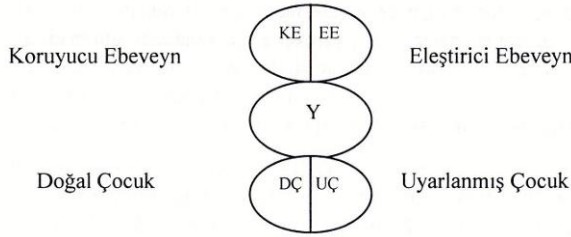
Çocuk ego durumu iki ana bölümden oluşmaktadır;

1- Doğal çocuk. Doğal çocuk bireyin fiziksel gereksinimlerini gözetmektedir. Spontandır, içinden geldiği gibi davranır ve kişiliğin eğitilmemiş yanını temsil etmektedir (Dökmen 1998, 63). Berne doğal çocuğun kişiliğin en değerli parçası olduğuna inanmaktadır. Sağlıklı bir çocuğun asıl işlevi yetişkini olabildiğince güdüleyerek olabildiğince zevk almaktır. Bu da, ne istediğini yetişkine ileterek ve bunun olup olmadığını ebeveyne danışarak sağlar (Jones 1995,.63). Başarılı yöneticiler çocuk ego durumunu göstermezler (Lussier 1990, 238).

2- Uyarlanmış çocuk. Doğal çocuğun belirli düzeyde eğitilmesiyle ortaya çıkan bir benlik durumudur. Kendi içerisinde uslu çocuk ve yaramaz çocuk olarak

ikiye ayrılabilir. Uslu çocuk kendini eğiten otoritenin istediği şekilde davranıp kurallara uyarken, yaramaz çocuk otoritenin isteğini yerine getirmez, direnir (Dökmen 1998, 63). Surat asma, duygulu davranma, geri çekilme ve engellenme gibi davranışlarda gözlenen ve yordamsal olarak ebeveyn etkisi altında olan duygu ve davranışlar olarak sergilenir (Jones 1995, 63). Yöneticilerin uyarlanmış çocuk ego durumlarından kaçınmaları gerekir. Çünkü bu tür davranışlar yöneticileri çalışanlar ile aynı tarzda davranışa ve duygulara yönlendirir (Lussier 1990, 239).

Bu üç ego durumu ve türleri aşağıdaki şekilde gösterilebilir (Jones 1995, 63);



Şekil 9 - Yapısal analiz ve türleri

Bütün insanlar uygun yerde ve zamanda bu üç ego durumunu davranışlarıyla dengeli ve ölçülü bir şekilde yansıtır. Uygunsuz yerde veya zamanda veya bunlardan birini sürekli olarak davranışlarıyla yansıtan insan uyumsuzdur (Başaran 1992, 258). Kişilik yapısı analizi; kullanılan kelimeler, jestler ve mimikler, tutumlar, sözlü ve sözsüz mesajlar ve benzeri özelliklerin incelenmesini, dolayısıyla kişilerin kendi değerlerini, düşünce ve inanışlarını, tutum ve davranışlarını daha iyi anlayarak kendilerini farketmelerini sağlamaktadır. Bu yaklaşıma göre, birey kendinin farkına daha iyi vardığında ve kendini yeterli ölçüde tanıdığı anda örgüt içinde etkililiği de artacaktır (Dinçer 1994, 196). Bununla birlikte karşımızdaki insanın hangi ego durumunda olduğunu anlamamızda da yardımcı olmaktadır.

Karşılıklı Etkileşim Analizi

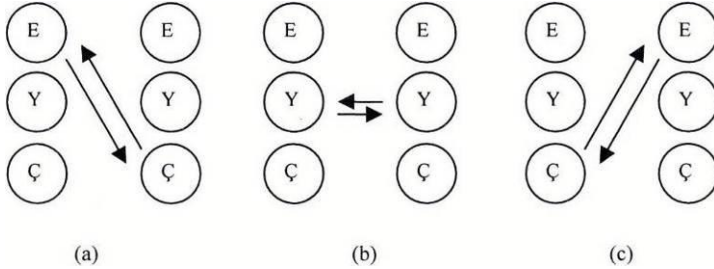
Bir uyarıcı ve bir tepkiden oluşan birime transaksyon (karşılıklı etkileşim) denilmektedir. Berne bir transaksiyonel uyarıcıya karşı verilen transaksiyonel tepkiyi transaksyon olarak tanımlamış ve bunu sosyal etkileşimin temel ünitesi olarak yorumlamıştır. Yani transaksyon iki kişinin ego durumları arasında meydana gelmektedir (Akkoyun 1995, 31).

Transaksiyonel analizde stroke (darbe) adı verilen tanıma birimi sosyal etkileşimin temel birimini oluşturmaktadır. Transaksyon sırasında herhangi bir anda

herhangi bir kişinin üç ego durumundan birisi baş rolü oynamaktadır. Transaksiyonel bir uyarıcı, bir kimsenin ebeveyn, yetişkin veya çocuk ego durumunun herhangi birinden, transaksyonel tepki ise yine her üç ego durumunun herhangi birinden gelebilmektedir (Jones 1995, 67). Bu analizin amacı daha iyi etkileşim ve ilişki geliştirebilmek için kişilerin birbirleriyle nasıl ilişki kurduklarını anlayabilmektir. Bu ilişkilerde önemle üzerinde durulması gereken nokta daha önce sayılan üç benlik türüdür. Bu ego durumlarına dayanmayan herhangi bir yaklaşım karşılıklı etkileşim analizini yansıtmaz (Dinçer 1994, 197).

Ego durumlarında tamamlayıcı, kapalı ve gizil olmak üzere üç farklı türde transaksyon bulunmaktadır;

* Tamamlayıcı transaksyonlar. Bir kişi tarafından uygun bir ego durumunda mesaj gönderildiğinde veya bir davranış sergilendiğinde bir başka kişinin ego durumu tarafından uygun ve beklenen şekilde cevap veriliyorsa bu transaksyon tamamlayıcıdır (Davis ve Luthans 1977, 549). Bir başka ifadeyle tamamlayıcı transaksyonlar, vericinin mesajının, alıcı tarafından tamamen alındığında meydana gelir (Lussier 1990, 239),



Şekil 10- Tamamlayıcı transaksiyondan örnekler.

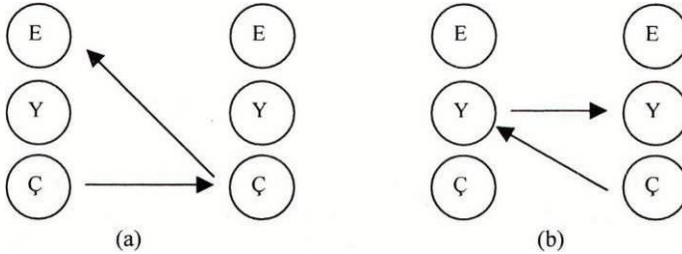
Şekil 10'da tamamlayıcı transaksiyondan birkaç örnek verilmektedir. Şekil 10-a'da yönetici "Ali, önemsiz de olsa raporları doldururken daha hassas ve dikkatli olmanı istiyorum" dediğinde Ali, "Anlaşıldı patron, öyle basit şeylerle uğraşmaya vaktim yok ama siz istediğiniz için bundan sonra dikkat edeceğim" denildiğinde yetişkin-çocuk ego durumu sergilenmektedir. Şekil 10-b'de "Banka ne tarafta?" sorusuna "Şu tarafta" şeklinde cevap verildiğinde yetişkin-yetişkin ego durumu ortaya konulmaktadır. Şekil 10-c'de ise yönetici "Diğer firmanın elemanları ile işbirliği yapmaktan korkuyorum, ne yapmam bilemiyorum" dediğinde yönetici çocuk ego durumu, çalışanların "Korkmayın biz hepimiz sizin yanınızdayız ve sizi destekliyoruz" şeklinde cevaplaması ise ebeveyn ego durumunu göstermektedir.

Örgüt içindeki kişilerarası ilişkilerde en etkili transaksiyon yetişkin-yetişkin tamamlayıcı transaksiyonudur. Bununla birlikte iyi bir anlayış ve iletişim düzeyi ebeveyn-çocuk tamamlayıcı transaksiyonunda da oluşabilmektedir (Davis ve Luthans 1977, 550).

Uyarıcı ve tepki transaksiyonlarının yönünün birbirleriyle tutarlı olduğu transaksiyonlar, tamamlayıcıdır. Dünyadaki kötü şeyleri konuşma (Ebeveyn- Ebeveyn), iş konusunda bilgi paylaşma (Yetişkin-Yetişkin), birlikte eğlenmek (Çocuk-Çocuk) gibi. Dokuz tane olası tamamlayıcı transaksiyon şekli bulunmaktadır. Bunlar (EE, EY, EÇ, YE, YY, YÇ, ÇE, ÇY, ÇÇ) şeklindedir. Berne "transaksiyonlar tamamlayıcı olduğu sürece iletişim devam eder" diyerek iletişimin ilk kuralını belirlemiştir (Jones 1995, 68).

* Kapalı transaksiyonlar. Mesajı gönderen kişi alıcıdan ummadığı bir yanıt aldığıında kapalı transaksiyon meydana gelmektedir (Lussier, 1990, 240). Kapalı transaksiyonlarda, bireyler kendisini kızgın ve incitilmiş hisseder ve iletişimi sona erdirirler (French ve Bell, 1984, 170).

Şekil 11'de kapalı transaksiyondan örnekler verilmektedir. Şekil 11'i örneklerle açıklamak gerekirse (a)'da "Bilgisayarda biraz önce yazarak bitirdiğim raporu yanlışlıkla sildim" diyen işgörene karşı yönetici "Çok dikkatsizsin biraz dikkatli olsana" şeklinde karşılık vermektedir. Diğer şekil (b)'de ise "Saat ikiye kadar bana toplantı raporunu hazırlar mısın?" sorusunu yönelten yöneticiye karşı sekreter "Neden kendin hazırlamıyorsun, ben çok meşgulüm" cevabını vermektedir. Burada tepkide bulunan kişi, karşısındakinin gönderdiği ego durumunda değil başka bir ego durumunda tepkide bulunmaktadır.



Şekil 11- Kapalı transaksiyondan örnekler.

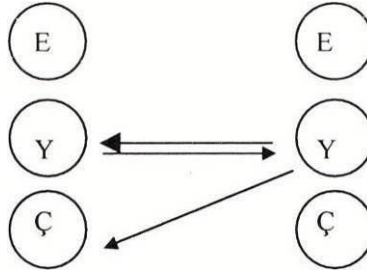
Genellikle kapalı transaksiyonlar mesajı gönderen açısından sürprizle, hayal kırıklığıyla ve duyguların incinmesi ile sonuçlanır. Beklenmedik cevaplar kişileri duygusal yapar ve sahip olduğu çocuk ego durumunda değişiklikler oluşturur. Ka-

palı transaksyonlar çoğu zaman tartışma ve ilişkilerin zedelenmesiyle neticelenir. Kapalı transaksyonlar olumsuz ebeveyn veya çocuk ego durumu yerine yetişkin ego durumuyla cevaplanabilirse yararlı olabilmektedir (Lussier 1990, 240). Yetmiş iki çeşit kapalı transaksyon bulunmaktadır, ancak gerçek yaşamda bunların çok azı kullanılmaktadır (Jones 1995, 69).

* Gizil Transaksyonlar. Gizil transaksyonlarda kişilerin arasındaki alıp verilen iletiler sözle anlatılamaz. Etkileşen kişilerin davranışlarından gerçek ego durumunu anlamak olanaksızdır. Gerçek ego durumu gizlenmiştir. Etkileşen kişiler isteklerini dolaylı, kapalı ve gizli anlatımla ortaya koymaktadırlar (Başaran 1992, 258). Özetlemek gerekirse, bu transaksyonlarda mesajlar, doğrudan gerçek ego durumundan gelmez. Flört yaparken bu transaksyona sıklıkla rastlanır. (French ve Bell 1984, 170).

Aynı anda sosyal ve psikolojik olmak üzere iki farklı mesaj birlikte bulunmaktadır. Açıkça söylenen, ifade edilen sosyal mesaj ile açıkça söylenmeyen ama sözsüz olarak iletilen psikolojik mesaj birbirleri ile uyumamaktadır. İki farklı mesajın aynı anda yer alması nedeniyle karmaşık olan gizil transaksyonlar, kapalı ve tamamlayıcı transaksyonların her ikisini de birlikte içermektedir. Ancak kapalı bir transaksyonu içermesine rağmen, karşıdaki kişinin beklentisi karşılandığı için bu transaksyonlar sürebilmektedir. Bu transaksyonda iletişimin diğer bir kuralı görülmektedir. Yani, bir gizil transaksyonun davranışsal sonucunu sosyal düzey değil, psikolojik düzey belirlemektedir (Akkoyun 1995, 35).

Şekil 12’de verilen gizil transaksyon örneğinde müşteri satıcıya “Şu pantolon kaç lira” şeklinde bir soru yöneltmekte, satıcı ise “O pantolon mu? O çok pahalıdır” cevabını vermektedir. Bu mesajın arkasında gizli olan mesaj “o pantolon senin alamayacağın kadar pahalı, hadi al da göreyim” şeklinde oluşan mesajdır. Bu örnekte müşterinin mesajı yetişkin-yetişkin olarak şekillenmektedir fakat satıcı söylediği tek cümle ile görünür ve gizli olmak üzere iki mesaj birden iletmektedir. Görünür mesaj pantolonun pahalı olduğu gerçeğidir (yetişkin-yetişkin). Örtülü mesajda ise müşteriyi kışkırtma ve oyuna getirme isteği bulunmaktadır ve onun çocuk egosuna yöneltilmektedir.



Şekil 12- Gizil transaksyona bir örnek.

Yaşam Pozisyonları: Bir insanın diğer bireylerle ilişki kurarken sergilediği ve bireyin kendisine ve başkalarına ilişkin algılarını dayandırdığı temel duruma “yaşam pozisyonu” denilmektedir (Akkoyun 1995, 55). Transaksyonel analiz çatısı altında kendimize ve başkalarına karşı sergilediğimiz değişik tutumlardan pozitif olanlar “OK” (iyiyim), negatif olanlar “not OK” “iyi değilim” şeklinde tanımlanmaktadır. Dört çeşit yaşam pozisyonu sergilenmektedir. Bunlar Şekil 13’te gösterilmiştir (Lussier 1990, 241).

Olumlu	Ben iyiyim	Ben iyiyim
	Sen iyi değilsin	Sen iyisin
Olumsuz	Sen iyi değilsin	Ben iyi değilim
	Ben iyi değilim	Sen iyisin
	Olumsuz	Olumlu

Şekil 13- Yaşam pozisyonları

Bu dört yaşam pozisyonu şu şekilde açıklanabilir (Dinçer 1994, 198-199):

a) Ben iyiyim-sen iyisin. Kendini ve başkalarını kabul eden saygı duyan sağlıklı ve arzulanan davranışları ifade eder.

b) Ben iyiyim-sen iyi değilsin. Başkalarını suçlama, aşağılama, kötü davranma eğilimini ifade eder ve kişi kendi gerçeklerini görmekten kaçınmaktadır. Bu tutuma sahip olanlar çevrelerinde iyi insan bulunmadığını düşünürler.

c) Ben iyi değilim-sen iyisin. Kendisine saygı hissini azlığı, güçsüzlük ya da yetersizlik duygusunu ifade eder. Bir çok insan bu tutum içerisinde.

d) Ben iyi değilim-sen iyi değilsin. Bu tutum umutsuzluğu ve yaşam arzusunun kaybolması duygusunu ifade eder. Sevgi ve şefkat eksikliği bu tutumun kaynağını oluşturmaktadır.

Bunların içinde arzu edilen en iyi yaşam pozisyonu üstte, sağdaki kutuda bulunan ve “Ben iyiyim-sen iyisin” içeriğine sahip olan kutucuktur. Kendimize ve başkalarına karşı pozitif bir tutum içinde olduğumuzda yetişkin-yetişkin ego durumuna sahip olma şansımız daha fazla olmaktadır. Pozitif olmayan tutumların değiştirilmesi gerekmektedir (Lussier 1990, 241).

Zaman Yapılandırma

İnsanlar üç şeyin yokluğunu hissederler (Dinçer, 1994, 199);

1- Uyarı yokluğu: İnsanların gereksinim duyduğu ve olmadan yaşayamayacağı uyarıcıları ifade etmektedir.

2- Tanınma yokluğu: Uyarıların karşılığının alınmasını ifade etmektedir. İnsanlar için bu doğal taleptir.

3- Yapı yokluğu: İnsanların birleşmesinden gruplar, grupların biraraya gelmesinden ise örgütler oluşmaktadır. İnsanların bu yokluğu yani grup veya örgüt gereksinimini gidermeye çalışmaları zaman yapılandırma olarak adlandırılmaktadır. Zaman yapılandırmada insanların davranışları değişiklik göstermektedir. Değişikliğe neden olan faktörlere gelenek, görenek, iş ve benzeri nedenler örnek gösterilebilir.

Zamanı Yapılandırmanın Yolları: Zaman yapılandırmanın altı temel yolu bulunmaktadır (Huse 1975, 288-289 ve Jones 1995, 66-67):

1- Geri çekilme: İnsanların birbirleriyle iletişim kuramamasıdır. Otobüste yolculuk eden kişiler veya içine kapanık şizofrenikler örnek verilebilir. Çocuk ego durumunda kişiler acıdan ve cezadan kaçınmak için geri çekilmeyi öğrenmiş olabilirler. Bir yönetici yetişkin ego durumuyla bir problem hakkında düşünmek ve alternatifleri incelemek için geri çekilmiş olabilir.

2- Tören: Gelenek ve göreneklerle belirlenmekte ve karşılıklı tanınmayı ifade etmektedir. Kişilerin birbirine “merhaba” demesi örnektir. Yine kişilerin karşılaştıklarında “günaydın, nasılsınız” demesine karşılık diğer tarafın da “teşekkürler, siz nasılsınız” demesi de tören içeriğindedir. Aslında burada birbirlerinin gerçekten nasıl olduklarının öğrenilmesi amaçlanmamaktadır.

3- Etkinlikler: Sadece kişinin yaptığı işi değil, aynı zamanda tanınma açlığını değişik şekillerde giderme olanağı sağlayarak doyuma yol açtığından sosyal bir anlamı da ifade etmektedir.

4- Vakit geçirme: Yarı törensel, ancak törenden daha uzun süren, temelde programlanmış olan bir konu ile ilgili konuşmalarla sağlanan bir zaman yapılandırma yoludur. Enflasyon, futbol maçları, siyasal partiler, seçim sonuçları gibi konular vakit geçirme için örnek konulardır. Katılımcılar kendilerinden daha çok kendilerinin dışındaki bir konuya odaklanmaktadır.

5- Oyunlar: Sosyal programlamadan daha çok kişisel programlamaya dayalı olan transaksionlar dizisidir. Psikolojik bir oyun tahmin edilebilir bir sonuca veya bedele yol açan bir dizi açık gizil transaksionlar takımındır. Bu bedel kızgınlık ve üzüntü gibi genellikle olumsuz olan duygulardır.

Her psikolojik oyunun normal koşullar altında oyuncuların kaderini belirlemede belirli bir payının olduğu düşünülmektedir. Olup bitenin içinde olan, sosyal olarak katılması bile gözleme durumunda olanların da sözsüz mesajlarla oyuna katıldıkları düşünülrse, bu oyunlar analizde ele alınan kişilerin dışında başkalarını da içerebilmektedir. Bu oyunlardan bazıları şunlardır (Akkoyun 1995, 104-106);

Tekmele beni- Terkedilmekten korkan kişiler tarafından tercih edilir. Terkedilmek istememesine rağmen terkedilecek her şeyi yaparlar fakat kendilerine “bunları hak edecek ne yapıyorum” sorusunu sormazlar.

Yakaladım seni- Güç gösterisine dayanan bir oyundur. Kızgınlığı öfkeyi boşaltmak için kullanılır ve böylece kendi yetersizliklerini görmekten uzaklaşılır. Karşıdaki kişiler daima kusurlu olarak kabul edilir.

Bak bana ne yaptırdın- Evlilikte, ebeveynlerle çocuklar arasında ve iş ortamında rastlanan bu oyunda kararlar karşı tarafa bırakılır ve sonuçtan karşı taraf sorumlu tutulur. Çok uzun sürebilen bu oyunda kişi sonunda yalnızlığa mahkum olur.

Kusurcu- Çocuk pozisyonunda kendisinin iyi olmadığını hisseden bir kişi bu hissine karşı savunma yapmak amacıyla “onlar iyi değil” pozisyonuna geçer. Amaç bu hislerden ikincisini kanıtlamaktır. Biriyile yeni tanışıklarında kendilerini iyi hissetmezler ve karşıdakinin kusurunu bulunca rahatlarlar.

Tahta bacak. Gerçekten var olan, abartılan veya hayali olarak yaratılan bir eksiklik ile başkalarının ondan bir şey beklememesi hedeflenir.

“Evet, fakat...”- Bu oyunda özellikle yöneticiler her iyi fikre ve yanıt ikinci derece önem yükler ve böylece kendi üstünlüğünü sürdürmeye çalışır (Davis ve Luthans 1977, 552).

6- Samimiyet: Bireyle birbirlerine karşı duygularını hiç bir sansür uygulamadan ifade ettiklerinde samimiyet yaşanır. Burada oyunlardan farklı olarak sosyal ve psikolojik mesajlar birbirleriyle tutarlıdır (Akkoyun 1995, 9).

Günlük yaşam içerisinde de zaman yapılandırma şekillerinin hepsini değişik boyutlarıyla görmek olanaklıdır. İki kişi arasındaki etkileşimde bunların birden fazlası da görülebilir. Bir iletişimin sürebilmesi için tarafların o anda tercih ettikleri yapılandırma şeklinde karşılıklı olarak uzlaşmış olmaları gerekmektedir (Akkoyun 1995, 9).

Script Analizi

İnsanların gösterdikleri yaşam pozisyonları koşullara göre değişebilmektedir. İnsanların sürdürdükleri yaşam biçimi ve oynamasını öğrendikleri oyunlara “script” denilmektedir (Balcı 1995, 76).

Berne, bu oyunları sonuçları önceden görülebilen, iyi tanımlanmış, devamlılık gösteren ve tamamlayıcı nitelikte bir dizi etkileşim olarak tanımlamaktadır. Bu oyunlar eğlenmek için oynanan oyunlar değil, psikolojik içerikli oyunlardır. Görünen ve söylenenlerin dışında gizli bir amacı bulunmaktadır. İnsanlar yokluğunu hissettiği olguları zaman yapılandırma ile karşılamaya çalışırlar ve bunun için ilişkilerinin birçok basamağını önceden planlarlar. Böylece hayatta oynamayı öğrendikleri rollerin sonuçlarından elde edilecek doyumsuzluğu en az düzeye indirgemeye çalışırlar (Dinçer 1994, 200).

Transaksiyonel Analizin Etkinliği

Daha önce de vurgulandığı gibi bir çok örgütsel gelişme uzmanı transaksiyonel analizi örgütsel gelişme için bir araç olmaktan daha çok bir araç olarak kabul etmektedir. Bu analiz yönteminin popüleritesi günden güne artmaktadır. Bir çok şirket, yönetim kademesinde ve müşteri servisleri gibi önem arzeden birimlerde çalışan personeli için bu tekniği uygulamakta ve öğretmektedir. Böylece bireylerin diğer insanlarla olan etkileşiminin daha iyi düzeye getirilmesi ve uygun ego durumlarında iletişimin kurulması sağlanmaktadır. Transaksiyonel analiz, örgütsel gelişme süreci içerisinde insanlar arasında yetişkin ego durumunu geliştirmekte ve tamamlayıcı transaksiyonu oluşturmaktadır. Ancak etkinliğinin boyutu tam olarak bilinmemektedir (Davis ve Luthans 1977, 553).

Eğitim seminerlerinde, yaşam durumları, zaman yapılandırma, oyunlar, gizil ve kapalı transaksiyonların olumsuz yönleri açıklanarak bireylerin daha iyi ilişkiler kurmaları sağlanmaya çalışılır. Bu bilgiler yoluyla bireylerin kendi hayatlarında ve örgüt içi rollerinde daha etkili olacakları kabul edilir (French ve Bell 1984, 170). Transaksiyonel analiz sadece etkileşen işgörenlerin kişilik yapısını değil, işgörenlerin zamanlarını nasıl yapılandırdıklarını da tanımaya çalışır. İşgörenlerin zamanlarını nasıl yapılandırdıklarını tanımak onların uyum düzeyleri hakkında bilgi verebilmektedir (Başaran 1992, 259).

KAYNAKÇA

Abramson, Robert. 1967. **Techniques of Sensitivity (Human Relations) Training and Their Application in Pakistan**. Los Angeles, California: University of Southern California, School of Public Administration.

Akkoyun, Füsün. 1995. **Transaksiyonel Analize Giriş**. Ankara: 72 TDFO Ltd. Şti.

Aranson, Elliot. 1989. Communication in Sensitivity Training Groups. **Organization Development: Theory, Practice and Research**. Third Edition. Irwin Inc. U.S.A.

Balcı, Ali. 1995. **Örgütsel Gelişme**. Ankara: PEGEM Yayınları, No: 18.

- Başaran, I. Ethem. 1982. **Örgütsel Davranışın Yönetimi**. Ankara: Ankara Üniversitesi Eğitim Fakültesi Yayını, No: 111.
- 1992. **Yönetimde İnsan İlişkileri-Yönetimsel Davranış**. Ankara: Gül Yayınevi.
- Canman, Doğan. 1969. **Yönetimde Duyarlılık Eğitimi**. Ankara: Amme idaresi Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 1.
- Cüceloğlu, Doğan. 1984. **İnsan İnsana**. İstanbul: Altınkitaplar Yayınevi.
- Çelebioğlu, Fuat. 1988. **Davranış Açısından Örgütsel Gelişim**. İstanbul: İstanbul üniversitesi Yayın No: 3008, işletme Fakültesi Yayın No: 133.
- Davis, Keith ve Fred Luthans. 1977. Application For Human Research Management. **Organization Development**. USA: Mc Graw Fiili Series in Management. Mc graw Mili Book Company.
- Demir, Kamile. 1988. Bireysel ve Eğitimsel Araçlar. Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü Doktora Ders Ödevi.
- Dicle, Ülkü ve Atilla Dicle. 1970. Yöneticilerin Yetiştirilmesinde Duyarlık Eğitimi. **Amme İdaresi Dergisi 3**.
- Diñer, Ömer. 1994. **Örgüt Geliştirme: Teori, Uygulama ve Teknikler**. İstanbul: İz Yayıncılık. Dökmen, Üstün. 1998. **İletişim Çatışmaları ve Empati**. İstanbul: Sistem Yayıncılık.
- French, Wendell L.-Cecil H. Bell, Jr. 1984. **Organization Development: Behavioral Science Intervention for Organization Improvement**. Third Edition. USA: Prentice Hall International Editions.
- Eren, Erol. 1993. **Yönetim Psikolojisi**. Yenilenmiş Dördüncü Baskı. İstanbul: Beta Yayın- Dağıtım.
- Golombiyevsky, Robert ve Arthur Blumberg. 1977. **Sensitivity Training and Laboratory Approach**. Illinois: Peacock Pınb.
- Gürün, O. A. **Psikoloji Sözlüğü**. İnkılap Kitapevi.
- Huse, Edgar F. 1975. **Organization Development and Change**. USA: West Publishing Co.
- Jones, Richard Nelson. 1982. **The Theory and Practice of Counseling Psychology. Casell Educational Limited**. Çeviren: Füsün Akkoyun ve diğerleri. Danışma Psikolojisi Kuramları. Ankara: 1995.
- Learned, Edmond P.-Audrey T. Spruat. 1972. **Örgüt Kuramı**. (Çeviren: Gencyay Şeylan). Ankara: Sevinç Matbaası.
- Lussier, Robert N. 1990. **Human Relations in Organization A Skill Building Approach**. USA: Irwin Inc.
- Mass, Bernard M. ve Vaughan, James A. 1966. **Traininig in Industry; The Management of Learning**. Wadsworth Pub. Comp. Inc, California,
- Nykodym, Nick- Warren N. Nielsen- Joseph C. Christen. 1989. Can Organization Development Use Transactional Analysis. Wendell L. French, Cecil H. Bell, Jr. Robert A. Zawacki. **Organization Development: Theory, Practise and Research**. Third Edition. BPI, Irvvin. Homevood, Illinois.
- Peker, Ömer. 1995. **Yönetimi Geliştirmenin Sürekliliği**. Ankara: TODAİE Yayınları, No: 258.
- Robbins, Stephen P. 1994. **Örgütsel Davranışın Temelleri**. (Çeviren: Sevgi Ayşe Öztürk). San Diego State University. Prentice-Hall International Inc.

KAMU GÖREVLİLERİNİN VAKIF KURMASI

Hasan DURSUN*

Vatandaşlara hizmet sunan bazı kamu kurum ve kuruluşları; hizmetten yararlanmanın bedeli olarak aldıkları meblağın bir kısmını son yıllarda sayıları hızla artan kendi personelinin kurmuş olduğu vakıflara bağış olarak almaktadırlar. Kamu görevlilerinin kurmuş oldukları vakıfların bağış almaları hizmet bedeli konusunda karmaşaya ve vatandaşların hoşnutsuzluğuna yol açmaktadır. Bu makalede önce vakfın mahiyeti hakkında kısa bir bilgi verilecek, daha sonra kamu görevlilerinin kurmuş oldukları vakıfların kamu hizmetinin sunumuna karışımlarının örnekleri verilecek, sonuç bölümünde ise kamu görevlilerinin kurmuş oldukları vakıfların yasal ve idari sakıncaları ile anılan vakıflara karşı alınması gerekli tedbirler üzerinde durulacaktır.

I- Vakfın Mahiyeti

Günümüz vakıflarının mahiyeti temel olarak 765 sayılı Türk Medeni Kanununun şahısın hukukunu düzenleyen birinci kitabının hükmü şahıslarla ilgili, ikinci babının vakıf başlıklı üçüncü faslı ile 21.8.1970 tarih ve 13586 sayılı resmi gazetede yayımlanan Türk Medeni Kanunu Hükümlerine Göre Kurulan Vakıflar Hakkında Tüzük'te düzenlenmiştir. Türk Medeni Kanunu'nun 73 üncü maddesi ile anılan Tüzüğün 2 nci maddesinde vakıf, başlı başına mevcudiyeti haiz olmak üzere bir malın belli bir gayeye tahsisi olarak tanımlanmıştır. Vakıflar özel hukuk tüzel kişiliğine sahip bulunmaktadır. Bir malvarlığının bütünü veya gerçekleşmiş veya gerçekleşeceği anlaşılan her türlü geliri veya ekonomik değeri olan her türlü haklar vakfedilebilmektedir.

Vakıflar, gerçek ve tüzel kişiler tarafından kurulabilir. Türk Medeni Kanunu'nda ve anılan Tüzükte tüzel kişilerin vakıf kurmasını engelleyen bir hüküm bulunmamaktadır.

* DPT Uzmanı.

Medeni Kanunun 74 ve tüzüğün 3 üncü maddesine göre, vakıf, ancak noterlikçe resen düzenlenen resmi senet (vakıf senedi) veya vasiyet yoluyla kurulabilmektedir. Vakıf senedinde, vakfın amacı, organları, bu amaca tahsis edilen mallar ve haklar, vakfın teşkilatı, ikametgahı ve ismi gösterilir. Vakıflar hakkındaki tüzüğün 2 nci maddesinin son fıkrasına göre, vakfın tescilinden önce gayesini gerçekleştirecek oranda belirli malvarlığının vakıf senedinde gösterilmesi gerekmektedir.

Resmi senetle kurulan vakıflarda vakfeden, asliye hukuk mahkemesine tescil için başvurur. Mahkeme nezdinde tutulan sicile tescil ile vakıf tüzel kişilik kazanmaktadır. Tescil ile, vakfedilen malların mülkiyeti ve haklar, o vakfa intikal eder. Mahkeme verdiği tescil kararını Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne tebliğ eder. Tescile veya tescil talebinin reddine ilişkin kararlara karşı Vakıflar Genel Müdürlüğü temyize başvurabilir. Kararın temyiz edilmemesi veya temyiz edilen kararın Yargıtay'ca onanması halinde Vakıflar Genel Müdürlüğü, o vakfı, kendi nezdinde tutulan merkezi sicile kaydeder. Merkezi sicile kaydedilen vakıf Resmi Gazete ile ilan edilir (MK md. 74 ve Tüzük md. 5).

Vakıflar Hakkında Tüzüğün 37 nci maddesine göre gelirlerinin en az yüzde 80'ini, genel, özel ve katma bütçeli kuruluşların görevleri içinde yer alan hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla tahsis eden vakıflara Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınabilmektedir. Kendilerine vergi muafiyeti tanınan vakıflar, 5422 sayılı Kurumlar Vergisi Kanununun muafıkları düzenleyen 7 nci maddesine göre kurumlar vergisinden (iktisadi işletmeleri hariç) muaf tutulmaktadır.

II- Uygulama

Uygulamada kamu kurum ve kuruluşlarının vakıfları, personele yardım ve dayanışma amacıyla mensuplarınca kurulmaktadır. Söz konusu vakıfların kuruluşları Türk Medeni Kanunu hükümlerine göredir. Bu vakıflar genellikle, o kamu kuruluşunun mensupları adına bir kısım çalışanlar tarafından kurulmakta, kurumun mensuplarının vakfa üyeliği ve üyelerin vakfa aidat ödemeleri söz konusu olmaktadır. Bununla birlikte üyelik ve aidat ödeme hususu vakıf felsefesine uygun değildir.

Genellikle bu vakıflarda vakfa üyelik için giriş aidatı, daha sonra da aylık aidat ödenmesi söz konusu olmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarının vakıfları bu haliyle, vakıf anlayışında mevcut olmayan bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

Bu vakıfların gelir kaynakları genel olarak;

- Vakfa ilk girişte üyelerden alınan giriş aidatı,
- Üyelerden alınan aylık aidatlar,
- Üyelerce yapılacak her türlü ödemeler,
- Vakıf kaynaklarının işletilmesinden elde edilecek gelirler.

• Gerçek ve tüzelkişiler tarafından vakfa yapılacak bağışlar ve vasiyetler şeklinde belirtilmektedir.

Kamu kurum ve kuruluşlarının vakıf senetlerinde, tahsis edilen malvarlığı, genellikle 500.000.000 Türk Lirası olarak ifade edilmektedir.

Bu vakıfların amaçlarında da genel olarak;

- Üyelerine emeklilik ve ölüm halinde yardımlar yapmak,
- Her türlü sağlık hizmetlerini sunmak ve bu amaçla tesisler kurmak,
- Üyelerin mesken ihtiyacını karşılamak için gerekli teşebbüslerde bulunmak,
- Üyeler ve aileleri için lokal, misafırhane, kreş, kamp, huzurevleri, dinlenme tesisleri kurmak, işletmek, bu maksatla taşınmazlar satın almak,
- Üyelerinin zorunlu ihtiyaçlarını ucuza temin etmek için girişimlerde bulunmak,
- Üyelerine ödünç para vermek,
- Üyelerine eğitsel, sosyal ve kültürel yardımlar yapmak,
- Vakfın amaçlarını gerçekleştirmek için sigorta acenteliği yapmak.

gibi amaçlar gösterilmektedir.

Vakıflara ilişkin tüzüğün 2 nci maddesi uyarınca vakfın tescilinden önce gayesini gerçekleştirecek oranda belirli malvarlığının vakıf senedinde gösterilmesi gerekir. Kamu kurumlarının vakıfları genellikle bu hükme aykırı olarak kurulmaktadır. Zira, vakıf senetlerinde tahsis edilen malvarlığının bu kadar geniş mahiyetteki amaçları gerçekleştirmeye yetmeyeceği açıktır.

Bu nedenlerle genellikle, kamu kurum ve kuruluşlarının personel yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının kuruluşunda hukuken sakıncalar bulunmaktadır.

Kamu kurum ve kuruluşları bir hizmet sunarken, hizmetten yararlanmanın bedeli olarak aldıkları meblağın bir kısmını kendi vakıflarına bağış olarak almaktadırlar. Burada kişilerin o vakfa bir bağışta bulunma arzu ve iradeleri olmaksızın, ilgili kuruluş kamu erkini kullanarak vakfa bağış toplamaktadır. Aşağıda bu konuya ilişkin örnekler verilmektedir.

Tapu Sicil Müdürlüklerinde tapu işlemleri sırasında kişilere dosya satışı yapılmakta ve bunun bedeli vakfa bağış olarak alınmaktadır.

Bazı üniversite hastanelerinde bir hastanın hastaneye yatırılması için kişiler vakfa bağışta bulunmak zorunda bırakılmaktadır.

İlk ve orta dereceli okullarda karneler, diplomalar, takdir ve teşekkür belgeleri, öğrenci kimlikleri, öğrenci kişisel dosyaları ve öğretmen not defterleri bedelleri Milli Eğitim Bakanlığı vakfına bağış olarak alınmaktadır. Bunun yanında, motorlu taşıtlar sürücü kurslarında kullanılan soru kitapçığı, cevap anahtarları gibi kitapçık gelirinin % 10'u vakıf hesabına aktarılmaktadır.

Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı kantinlerin ihaleyle kiraya verilmesinden elde edilen gelirlerin % 20'si Vakfın Genel Merkez hesabında toplanmaktadır. Ayrıca, Milli Eğitim Vakfı, sahibi olduğu özel liselerin işletilmesinden dolayı bir gelir elde etmekte ve vadeli hesaplarından banka faiz geliri, gayrimenkul kira gelirleri ve bağışlardan da gelir elde etmektedir.

Danıştay'da kitap satışı yapılmakta ve kitap bedeli Danıştay Hizmetleri Güçlendirme Vakfı'na bağış şeklinde ödenmektedir. Ayrıca, vakfa ait fotokopi makinesi ile belirli bir bedel karşılığı fotokopi çekilmektedir.

Sağlık Bakanlığınca sınır kapılarında dışarıdan giren araçların dezenfekte edilmesi karşılığında alınan bedel vakfa bağış şeklinde olmaktadır. Ayrıca, Sağlık Ocakları, Sağlık Müdürlükleri ve Sağlık Grup Başkanlıkları aracılığıyla sağlık raporlarından, muayene ve bir takım sağlık hizmetlerinden Sağlık ve Sosyal Yardım Vakfına para toplanmaktadır.

Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Vakfı; yurt müracaatı, harç kredisi ve öğrenim kredisi ile Başbakanlık burs formlarını bastırıp bağış mukabili satmaktadır. Bunun yanında, öğrenci tanıtma kartlarından söz konusu vakıf gelir sağlamaktadır.

Emniyet Müdürlükleri ehliyet almak için başvuran kişilere dosya satışı yapmak ve bunun bedelini Türk Polis Teşkilatını Güçlendirme Vakfına bağış olarak almaktadır. Ayrıca silah taşıma ve bulundurma için ruhsat verirken, araç muayenelerinde ve illerden pasaport alırken (hususî damgalı pasaport hariç) vakfa bağış alınmaktadır. Türk Polis Teşkilatını Güçlendirme Vakfı, yaptığı çeşitli hizmetler karşılığında çekilişi yapılmayan piyango tertip edip bilet satmaktadır.

Orman Genel Müdürlüğü Mensupları Yardım Vakfı, milli parklara girişlerde giriş ücreti almaktadır.

Nüfus İdarelerinde kaplamalı nüfus cüzdanı, evlenme dosyası ve nüfus kaydı için faks çekilmesi gibi nüfus işlemleri ile ilgili olarak alınan meblağ Nüfus Hizmetlerini Güçlendirme Vakfına bağış olmaktadır.

SEKA Genel Müdürlüğü, Kurumun ihtiyacı olan fuel-oilî POAS'tan doğrudan almak yerine SEKA Mensupları Sağlık, Eğitim ve Yardım vakfından belli bir kar karşılığı satın almaktadır.

TÜBİTAK bir matbaaya sahip olmakla birlikte bütün baskı işlerini bedeli karşılığı kendi kurmuş olduğu Türkiye Bilim ve Teknoloji Vakfına yaptırmaktadır.

Makine Kimya Endüstrisi Kurumunun atış poligonu bulunmaktadır ve bunu MKE Kurumu Mensupları Yardımlaşma Vakfı işletmektedir. Bu poligonda fişek satılmakta ve bedel karşılığı atış yapılmaktadır.

Bir kısım bankalar ise sundukları hizmetin karşılığı için bağış almamakta, buna karşılık kendi fonlarından vakıflarına kaynak aktarmaktadırlar.

Dışişleri Bakanlığı Mensupları Sosyal Güvenlik ve Yardımlaşma Vakfı, benzin istasyonu kurmak suretiyle üyelerine daha ucuz benzin sağlamaktadır.

Ayrıca Karayolları Genel Müdürlüğü harita bastırmakta ve satmaktadır. Bunun bedeli Karayolları Vakfına bağış olarak alınmaktadır.

III- Sonuç

- Vakıf bir malın belli bir gayeye tahsisidir. Bugün kamu kurum ve kuruluşlarına ait olan personel vakıfları, vakfın klasik tanımından hayli uzaklaşmış bulunmaktadır. Hayra yönelik vakıfların tersine bu tür vakıfların toplumun ortak sorunlarını çözmek gibi bir amacı bulunmamaktadır.

- Kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu vakıflar incelendiğinde, demek şeklinde yapılması gereken bir örgütlenmenin vakıf şeklinde kurulduğu ortaya çıkmaktadır. Dernekler Kanunu hükümlerine göre, kazanç paylaşma amacı dışında, kanunlarla yasaklanmamış belirli ve ortak bir gayeyi gerçekleştirmek üzere, en az yedi gerçek kişinin, bilgi ve çalışmalarını sürekli olarak birleştirmeleri suretiyle oluşturduğu topluluğa dernek denilmektedir. Bu tanım, kamu kurum ve kuruluşlarına ait personel vakıflarının dernek şeklinde kurulması gerektiğini ortaya çıkarmaktadır. Uygulamada dernek şeklinde yapılanması gereken bir çok örgütlenme vakıf olarak kurulmaktadır. Burada 1980'li yıllarda derneklerin kurulmasını zorlaştıran, denetimini kati kurallara bağlayan ve dernek yöneticilerine gerektiğinde ağır müeyyideler uygulanmasını öngören hükümler getirilmesinin büyük rol oynadığı düşünülmektedir. Vakıfların ise denetimi katı kurallara bağlı olmayıp Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından iki yılda bir yapılmaktadır.

- Vakıfta temel unsur mal varlığıdır. Kamu kurum ve kuruluşlarına ait olan personel vakıflarının amaçları çok geniş mahiyettedir. Tahsis edilen malvarlıklarının bu amaçları gerçekleştirmeye yeterli olmadığı açıktır.

- Kamu kurum ve kuruluşları bazı hizmetleri sunarken hizmetten yararlananın bedeli olarak aldıkları meblağın bir kısmını kendi vakıflarına bağış olarak almaktadırlar. Burada kişilerin bağış yapma arzusu olmaksızın ilgili kuruluş kamu erkini kullanarak vakfa bağış toplamaktadır.

- Kamu hizmetlerinin karşılığında kamu vakıfları aracılığıyla alınan bağışların resim veya harç şeklinde alınması kamu gelirlerini azaltıcı niteliktedir.
- Ayrıca Devlet Memurları Kanunu gereğince memurların ticaretle uğraşmaları yasaklanmış iken, kamu personel vakıfları kurdukları işletmeler yoluyla ticaret yapmakta ve bundan elde edilen kazançlar o vakfın üyesi olan memurlar yararına kullanılmaktadır.

Çözüm Önerileri

1-Mevcut Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Personel Vakıfları Sona Erdirilmelidir.

a) Vakıf senedinde vakfın nasıl dağıtılacağı gösterilmiş olabilir. Buna göre vakfın idare organı, vakfı gerekli gördüğünde feshetmeye yetkili kılınmış olabilir. Bu takdirde bu hükümler uygulanarak vakıf sona erdirilir.

b) Vakıf senedinde vakfın nasıl sona erdirileceğine ilişkin hüküm bulunmayabilir. Bu takdirde Medeni Kanun hükümleri uygulanacaktır.

Medeni Kanunun 81/a maddesine göre;

“Gayesinin tahakkuku imkansız hale gelen vakıf kendiliğinden dağılmış olur. Keyfiyet idare uzvu tarafından sicile tescil ettirilir.”

Vakıflar Hakkında Tüzüğün 30 uncu maddesine göre;

“Vakfın idare organı veya Vakıflar Genel Müdürlüğü vakfın gayesinin gerçekleşmesinin imkansız hale geldiği kanısına varırsa, dilekçe ile yetkili mahkemeye başvurarak durumun mahkeme siciline tescilini ister. Yetkili mahkeme gereğine göre, Vakıflar Genel Müdürlüğünün veya vakfın idare organının yazılı düşüncesini alarak istemi karara bağlar. Mahkeme vakfın dağıldığı sonucuna varırsa durumu tescil eder.”

Bu hükümlere dayanılarak, mevcut kamu personel vakıflarının malvarlığının çok geniş mahiyetteki amaçlarını gerçekleştirmeye yeterli olmadığı ve bu nedenle vakfın gayesinin imkansız hale geldiği gerekçesiyle, vakıfların dağılmış olduğunu tescil ettirmek için Vakıflar Genel Müdürlüğünün mahkemeye başvurması sağlanmalıdır.

Kamu vakıfları sona erdirildikten sonra malvarlıklarının ne olacağı hususu gündeme gelmektedir. Bazı vakıf senetlerinde vakfın sona ermesinden sonra malvarlığının ne olacağı konusunda hükümler bulunmaktadır. Bu takdirde vakıf senedindeki hükümler uygulanacaktır. Vakıf senedinde bu yolda hüküm bulunmaması halinde ise Medeni Kanunun 77 nci maddesinin üçüncü fıkrası gereğince, Vakıflar Genel Müdürlüğünün görüşü alınarak, mahkeme tarafından söz konusu malvarlığı

mümkün olduğunca gayece aynı olan başka bir vakfa tahsis edilir. Böyle bir vakfın malvarlığına hâzinece el konulması mümkün görülmemektedir. Zira, vakıflar özel hukuk tüzelkişileridir.

2- Kurulmak İstenen Kamu Vakıflarında Kuruluş Aşamasında Gerekli Denetim Sağlanmalıdır. Buna göre bir kamu kurum ve kuruluşunun personelinin üyeliği esasına dayalı vakıf kurulmasına engel olunmalıdır. Bu çerçevede vakıfların mahkeme siciline tescilli aşamasında, vakıf senedinde gösterilen malvarlığının gayesini gerçekleştirmeye yetmeyeceği açık ise ve kurum personelinin vakfa üyeliği öngörülüyorsa, Vakıflar Genel Müdürlüğü tescilden itibaren iki aylık temyiz süresi içinde temyiz başvurusunda bulunarak vakfın mahkemece tescil kararının iptalini sağlamak için gerekli çabayı göstermelidir.

3- Kamu Görevlilerinin Kurmuş Oldukları Vakıfların Kamu Hizmetinin Sunumunda Devreye Girmelerinin Önüne Geçilmelidir. Tasfiye edilemeyen kamu görevlilerinin kurmuş oldukları vakıfların, plan ilkelerine uyum sağlamak açısından mutlak surette kamu hizmetinin sunumunda devreye girmelerinin önüne geçilmelidir. Gerçekten de VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planının Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Bölümünde “Kamu görevlilerinin kurmuş oldukları vakıfların kamu hizmetinin sunumunda devreye girmesinin önüne geçilecektir. Kamu kurumlarınca veya personelince kurulmuş olan personel vakıfları incelenerek vakıf niteliği taşımayan, kurumun hizmet sürecinde yer alan ve bu yolla kaynak aktarılan vakıflar tasfiye edilecektir” şeklinde bir amaç, ilke ve politika yer almış bulunmaktadır.

İNGİLTERE ÇEVRE AJANSI (THE ENVIRONMENT A GENÇ Y)

Mehmet TANIŞIR
Artova Kaymakamı

GİRİŞ

1979 yılında İngiltere’de kamu yönetimi reformları başlamıştır. Yönetim yapıda hiyerarşik yapılanma yerine özerk birimlerin kurulması gündeme gelmiştir. Bu amaçla ajanslar kurulmuştur. Karar vermede ajanslara (bağımsız birimler-agencies), personel yönetimi, terfi, izin ve mali konuları kapsayan yetki devri yapılmıştır. Öte yandan, ilgili bakan tarafından her üç ayda bir, bu bağımsız birimlerin toplam performansı gözden geçirilmektedir. Eğer toplam performansın çok düşük olduğu saptanır ise, yönetim seviyesinin değiştirilmesine gidilmektedir.¹

İngiltere’de üç yeni çevre ajansı kurulmuştur.

1. İngiltere ve Galler için Çevre Ajansı
2. İskoçya Çevre Koruma Ajansı
3. Kuzey İrlanda Miras Servisi Ajansı²

İngiltere’den önce Avrupa Topluluğu’na üye ülkeler tarafından, 1990 yılında Avrupa Çevre Ajansı kurulmuştur.³

İngiltere ve Galler için Çevre Ajansı, 1995 Çevre Yasası ile 8 Ağustos 1995 tarihinde kuruldu.⁴ Ajans yasal görevlerine 1 Nisan 1996’da başlamıştır. Çevre Ajansı, Çevre, Ulaştırma ve Bölge Bakanlığı tarafından desteklenen bakanlık dışı

-
- 1 Güngör Erdumlu, “İngiltere’de Kamu Yönetimi Reformları”, Türk İdare Dergisi, No.403 (Haziran 1994), s. 107.
 - 2 UK Annual Report 1998: This Common Inheritance, London, s.7-8.
 - 3 Brian Wynne, Clair Waterton , “Public Information on the Environment: The Role Of The European Environment Agency”, British Environmental Policy and Europe, London, by Routledge,1998, s. 120.
 - 4 CANS: Digest Of Social Legislation, Volume 2, Cumulative Edition, London, by Cans Trust, 1998, s. 1345.

bağımsız kamu kurumudur. (Non Departmental Public Bodies). Belirli bir alanda kamu için görev yapmaktadır. Kendi bütçesi ve gücü vardır.

Bütçesi 585 milyon sterlindir. Bütçenin %70'ini kendisi, geri kalanını ise hükümet temin etmektedir.

Sorumluluk alanı içine İngiltere ve Galler girmekte; bu da yaklaşık 15 milyon hektar alanı, 36.000 kilometrekarelik nehirleri, 5.000 km. deniz kıyısını ve 2 milyon hektarlık deniz alanını içermektedir.

Hükümet içinde Çevre Ajansı'nın sponsoru Çevre, Ulaştırma ve Bölgeler Bakanlığıdır. Ayrıca Ajans, Tarım, Balık ve Yiyecek Bakanlığı ve Galler Ofisi ile bağlantılı çalışmaktadır.⁵

I. Çevre Ajansının Amacı ve Hedefleri

Çevreyi korumak ve geliştirmek, sürekli ve dengeli gelişmeye katkıda bulunmak ve bunun gerçekleşmesini sağlamaktır.

Ajans çevreyi anlama, düzenleme, yönetme ve gözlemleme işleriyle uğraşır. Bu fonksiyonlarını yerine getirmek için hükümetin çevre politikasını takip eder. Sürekli ve dengeli gelişme ile ilgili 7 ana hedefi bulunmaktadır. Bu hedefler şunlardır:

- 1- Çevreyi korumak ve bu konuda bütüncül bir yaklaşımı benimsemek,
- 2- Çevre ile ilgili sektör ve kurumlarda ortaklaşa çalışıp çevre koruma yaklaşımı geliştirmek,
- 3- Düzenli organizasyonlarla etkili hizmet vermek,
- 4- Çevre analizi, bilgisi ve standartları geliştirmek,
- 5- Çevre için para ödeyenlerin (vergi vb.) çevre yönetimine katkılarını sağlamak,
- 6- Göreviyle ilgili olarak bakanlara gerekli tavsiyelerde bulunmak,
- 7- Sorumlu olduğu alanlarla ilgili olarak halkla, yerel yönetimlerle ve diğer otoritelerle iyi ilişkiler kurmak ve geliştirmektir.⁶

Çevre Ajansı'nın hedefleri şunlardır:

- a) Toprak, su ve havanın kalitesini geliştirmek ve sürdürülebilirliğini sağlamak,
- b) Bitki, hayvan ve doğal kaynakların korunmasını sağlamak,

5 Environment Agency, Customer Charter, Second Edition, Bristol, 1997, s.2.

6 Environment Agency Annual Report, Accounts Summary, 1996-1997, Bristol, s.2-3

- c) Büyük kirlilikleri kontrol altına almak ve nehirlerin yönetimini sağlamak,
- d) Nehir ve denizden gelecek sel felaketlerine karşı halkı koruyacak etkili, uyarıcı ve koruyucu sistemler sağlamak,
- e) Çöpleri yok etme standartları geliştirmek ve çöpleri yeniden değerlendirmek,
- f) İnsanları, çevre sorunları konusunda eğitmek ve bilgi vermektir.⁷

II. Kurumsal Yapı

1. Yönetim Kurulu

Çevre Ajansı, Bakanlık dışı bağımsız bir kamu kurumudur. Ajans, yönetim kurulu tarafından yönetilmektedir. Çevre Ajansı Merkezi Bristol'dadır. Başında Çevre Ajansı Genel Müdürü bulunmaktadır. Merkeze ait bir büro'da Londra'da bulunmaktadır.

Yönetim Kurulu, 15 üyeden oluşur. Bu üyeler Çevre'den Sorumlu Devlet Sekreteri, Galler'den Sorumlu Devlet Sekreteri ve Tarım, Balık ve Yiyecek Bakanı tarafından atanmaktadır. Kurul, görevlilerinden dolayı yukarıda sayılan bakanlara karşı doğrudan doğruya sorumludur. Ayrıca Parlamento'ya karşı sorumluluğu da vardır.

2. Şubeleri

Çevre Ajansı, 8 bölge bürosu ve bölge bürolarına bağlı toplam 26 Çevre Ajansı bürolarından oluşur. Bu bürolarda toplam 9.500 personel görev yapmaktadır. Çevre Ajansı görevlerini bu bürolar yardımı ile yerine getirmektedir. Bölge bürolarının başında birer bölge müdürü, diğer bürolarda ise birer müdür bulunmaktadır.⁸

Çevre Ajansı'nın bölge büroları şunlardır:

- 1- Anglion
- 2- Midlans
- 3- North East
- 4- North West
- 5- Southern
- 6- South West
- 7- Thames
- 8- Welsh (Galler)⁹

7 Environment Agency, op.cit,s.2.

8 Ibid,s.3.

9 An Environmental Strategy for the Millennium and Beyond, Environment Agency,1998, s.30.

3. Komiteler

Her bölgede üç tane yasal bölge komitesi bulunur. Komiteler, çevre koruma, seli önleme ve balıkları koruma görevlerini yerine getirmektedir. Komiteler yerel yoldan gerekli organizasyonları yaparak bu görevlerini yürütürler. Her bir komitede yerel otorite (yetkili) ve işadamları temsilcileri bulunur.¹⁰Bu üç komite şunlardır:

- a) Bölgesel Balıkçılık Danışma Komitesi: Balıkçılık, gemicilik ve dinlenme (eğlence) işleriyle ilgilenmektedir.
- b) Bölgesel Selden Korunma Komitesi: Selden korunma aktivitesi ile toprak drenajı işiyle uğraşır.
- c) Bölgesel Çevre Koruma Danışma Komitesi: Yasanın çevre koruma ile ilgili verdiği görevleri yürütür.

Genel olarak her bölgesel komite, başkan dahil 20 üyeden oluşmaktadır. Komite yılda 4 kez toplanır. Üyelikte, endüstri, çevre grupları, koruma grupları ve yerel yönetimler arasında bir denge sağlanmıştır. Başkan, diğer komiteler arasındaki bağlantıyı sağlar.

Ayrıca Çevre Ajansı içinde Galler için “Galler Bölgesi Danışma Komitesi” oluşturulmuştur. Bu komite, Galler’den sorumlu Devlet Sekreteri’ne tavsiyede bulunur. Komite, Temmuz 1996’da oluşturulmuştur. Çevre Ajansı’nın Galler’de fonksiyonlarını yerine getirmesini sağlar. Bu Komite de yılda en az 4 kez toplanır.¹¹

4. Mali Yapısı

Ajansın yıllık geliri üç ana kaynaktan gelmektedir.

- 1- Kendi gelirleri
- 2- Yerel yönetimlerden alınan gelirler
- 3- Hükümetin para yardımı

Ajansın bütçesinin %30’u, hükümetin para yardımı ile finanse edilmektedir. Geri kalan %70 ise ajansın kendi gelirleri ve yerel yönetimlerden gelen gelirlerdir. Ajansın kendi gelirleri, özellikle lisans ve izinlerden alınan paralardan oluşmaktadır.

Ajansın kurulduğu ilk yıl bütçesi 564 sterlin idi. Bütçesinin % 30’u kirliliği kontrol ve korumaya harlandı. % 45’i selden korunmaya, % 21 ’i su yönetimi ile ilgili işlerde ve kalan % 4 ise diğer kalemlerde harlandı.

10 Environment Agency, op.cit, s.3.

11 Environment Agency Annual Report, op.cit., s.4-11.

Giderlerin % 30'u hükümet tarafından finanse edilmiştir. Çevre, Ulaştırma ve Bölge Bakanlığı, Ajansın balıkçılık masrafları için 7,5 milyon sterlin para yardımında bulunmuştur. Ayrıca Tarım, Balıkçılık ve Yiyecek Bakanlığı, İngiltere ve Galler Bölgesinin selden korunma çalışmaları için 47 milyon sterlin sağlamıştır.¹²

III.Görevleri

Çevre Ajansı aşağıda belirtilen konularda görevlidir:

a- İzinler

Çevre ile ilgili farklı birçok lisansı Çevre Ajansı verir. Bu lisanslar arasında şunlar örnek olarak sayılabilir:

- 1- Nehir ve ırmaklara atık madde, su boşaltma lisansı,
- 2- Nehir ve ırmak yakınında iş yapma (toprak drenajı) lisansı,
- 3- Nehir ve ırmaklardan su çekme ve alma lisansı,
- 4- Büyük, teknolojik ve potansiyel kirlilik meydana getiren endüstriyel işlem lisansı,
- 5- Çöp yoketme lisansı,
- 6- Radyoaktif madde kullanma izinleri,
- 7- Nehir ağzında ve nehirde ağla ve diğer yöntemlerle balık yakalama izni (balıkçılık lisansı).

b- Denetleme ve İzleme (Inspectin and monitoring)

Ajans, çevreyi düzenli olarak denetler ve gözlemler. Verilen lisans ve izinlerin standartlara uygun olup, olmadığını düzenli olarak kontrol eder.

c- Uygulama

Çevre Ajansı, 24 saat görev yapan servisi ile kirliliği ve diğer çevre olaylarını yakından takip eder. Gerektiğinde, probleme neden olanların cezalandırılmasını sağlar. Gerekli uyarıları önceden yapar. Çevre ile ilgili yanlışlıklar yapıldığında ve insanların kafası karıştığında Ajans gerekli tavsiyelerde bulunur.

d- Koruma ve Geliştirme

Ajansın en önemli görevlerinden birisi de mümkün olan her yerde çevreyi korumak ve geliştirmektir. Örneğin sele karşı önlem projesi yapmak, HABİTAT planlarının yerine getirilmesini sağlamak gibi.

12 Ibid, s.18-19.

e- Planlama

Planlamada pek çok rol oynar. Yerel yöneticiler, imar planı ile ilgili izinlerde Çevre Ajansına danışır. Özel ve hassas çevre alanı sınırlamasına Çevre Ajansı karar verir.¹³

Öte yandan Çevre Ajansı aşağıdaki konulardan sorumlu değildir:

- 1- Gürültü kirliliği problemi,
- 2- Çöpler,
- 3- Küçük endüstri ve işlerden, ev ve araçlardan kaynaklanan kirlilikler,
- 4- Yerel alanda çöp toplama işi,
- 5- Planlama izinleri,
- 6- Çevre sağlığı ve yiyecek hijyeni.

Sayılan bu problemlerle yerel yönetimler ilgilenir. Yerel Yönetimler Çevre Ajansı ile işbirliği içinde çalışır.¹⁴

IV. Çevre Ajansının Yürüttüğü Faaliyetler

Daha önceden Kraliyet Kirlilik Kontrol Müfettişliği ile Milli Nehirler Otoritesi tarafından yürütülen faaliyetler Çevre Ajansına devredildi. Ayrıca 83 yerel otoritenin (Londra Atık Düzenleme Otoritesi dahil) ve Çevre Bakanlığının atık düzenleme fonksiyonu ve toprak kirliliği ile ilgili faaliyetler Ajansın görev alanı içine girmektedir.

1. Genel Servis

24 saat hizmet vermektedir. Bütün çevre olaylarıyla ilgilenir. Halktan gelen şikayet ve soruları cevaplandırır. Telefonda sorulacak sorulara 15 dakika içinde cevap verir. Mektupla sorulan sorulara 10 gün içinde cevap verir.

2. Su Kaynakları

Su kaynakları koruma ve geliştirme hizmetini verir. Nehir ve ırmaklarla ilgili verilen 50.000 lisansın kontrolünü yapar. Nehir suyunu kullanmak için yapılan başvuruları 3 ay içinde değerlendirir. Ve lisansı verir.

3. Kirliliği Önleme

Yaklaşık olarak 32.000'in üzerinde hava, su, toprak kirliliği ile ilgili şikayet olmuş ve bunlara Çevre Ajansı cevap vermiştir. Çevre kirliliği ile ilgili her türlü şikayet 2-4 saat içinde değerlendirilerek karar verilip şikayetçiye cevap verilir.

13 Environment Agency,op.cit.,s.3.

14 Ibid.,s.6.

4. Su Kalitesi

Yer altı, deniz suyu, nehir sularının kalitesini gözleme ve kirliliği kontrol ve korumasını sağlar. 85.000'nin üzerinde nehirlere boşaltma lisansı vermiştir. Nehirlere atıkların ve suyun boşaltımı ile ilgili başvurularda, başvuru formunun verilmesinden itibaren 4 ay içinde karar verir. Bildirilen veya şikayet edilen yerlerde su numunesi alır ve su kalitesi ölçümünü yapar.

5. Radyoaktif Madde

Radyoaktif maddenin muhafaza edilmesini, kullanıma izin verilmesini ve yok edilmesini sağlar.

Şimdiye kadar 8.000 radyoaktif madde kullanımı izni verilmiştir. Bu izinler, başvuru formunun verilmesinden itibaren 4 ay içinde verilir.

6. Kirliliği Kontrol (Integrated Pollution Control)

Karmaşık teknoloji kullanan endüstriyel işlemlerden hava, su ve toprağın kirlenmesini önleme ve en az zarara uğramasını sağlama görevi vardır. Integrated Pollution Control (IPC) başvuru formu verenlere, veriş tarihinden itibaren 4 ay içinde lisansları verilir.

7. Çöp - Atık

Tehlikeli atık madde taşıyanlar önceden Çevre Ajansına bildirmek zorundadırlar. Çevre Ajansı, atık madde üreten şirketleri kaydeder ve bunları sürekli gözlemler. Atık maddelerin yok edilmesi ve yeniden değerlendirilmesini kontrol eder. Ajans atık lisansını 4 ay içinde verir. Bu süre içinde gerekli incelemeleri yapar. Örneğin, başvuranın planlama izni alıp almadığını ve mali garantisini olup olmadığını gibi konuların ispatını isteyebilir. Lisansla ilgili değişiklikleri 2 ay içinde karara bağlar.

8. Toprak Kirliliği

Birçok kamu ve özel organizasyonlar sonucu toprak zarar görebilir. Ajansın amaçlarından birisi de toprak kirliliğini azaltmak ve toprağı korumaktır.

9. Selden Korunma

İnsanları ve çevreyi sel felaketinden koruma, etkili bir sel koruma yöntemiyle sağlanabilir. Ajans sel riski alanını öncelikle tespit edip gerekli uyarıları yapar. Ajans 43.000 km.lik sel bölgesini koruma ve savunmayı geliştirme işini yürütür.

10. Balıkçılık

Ajansın balıkçılığı koruma ve geliştirme sorumluluğı vardır. Özellikle somon balığı, alabalık ve diğer türlerin korunmasını sağlar. Ajans, şimdiye kadar ağla ve

diğer yöntemlerle balıkçılık yapılmasına ilişkin 1 milyonun üzerinde balıkçılık lisansı vermiştir.

11. Gemicilik

İç kısımlardaki gemicilik işinden sorumludur. Şimdiye kadar 40.000 kayak ve sandal lisansı vermiştir. Bu da yaklaşık 550.000 kişiyi kapsar.

12. Eğlence (Dinlenme)

1000 üzerindeki eğlence, dinlenme yeri kontrol ve yönetimiyle ilgilenir. İngiltere ve Galler'de, toprak ve sudan eğlence (dinlenme) amacıyla yararlanmak gibi genel görevi vardır.

13. Koruma

Ajans, doğal manzaraları ve arkeolojik miras yerlerinin korunmasını sağlar.

14. Planlama

Planlama başvuruları hakkında yerel yönetimlere gerekli tavsiyede bulunur. Planlama ile ilgili danışma hizmetinde plan tasarısının ajansa verilmesinden itibaren 6 hafta içinde görüşünü bildirir.¹⁵

SONUÇ

Bugün bir çok ülkede çevre ajansı bulunmaktadır. ABD, İngiltere, Avrupa Çevre Ajansı gibi. Dünyadaki bu gelişmeye paralel olarak ülkemizde de bir çevre ajansının kurulması çevre sorunlarının çözümü bakımından yararlı olacaktır. Örneğin İngiltere Çevre Ajansı özellikle hava, su ve toprak kirliliğini önlemede başarılı olmuştur. Ülkemizde eğer böyle bir ajans kurulacaksa ajans, personel yönetimi, terfi, izin ve mali konularda bağımsız olmalıdır. Bu ajans, bakanlık hiyerarşisine tabi olmamalı ve çevre koruma alanında kamu için görev yapmalıdır. Kendi bütçesi ve gücü olmalıdır. Ajansın amacı sürekli ve dengeli gelişmeyi gerçekleştirmek olmalıdır. İngiltere'de olduğu gibi Çevre Bakanı tarafından atanan yönetim kurulu tarafından yönetilmelidir. Yönetim kurulu üyeleri hem Çevre Bakanlığı ve hem de TBMM'ne karşı sorumlu olmalıdır. Çevre Ajansı tüzel kişiliği haiz bir kamu kurumu olmalıdır. Ayrıca Çevre Bakanlığı tarafından mali destek sağlanmalıdır. Ajans, çevre sorunlarını yakından takip etmeli ve probleme neden olanları gerektiğinde cezalandırabilen, ajansın siyasallaşmasını yani siyasete alet edilmesini önleyecek tedbirler alınmalı ve kurumsal yapısı buna göre düzenlenmelidir.

15 Ibid., s.4-6.

FRANSA'DA YEREL HİZMETLERİN SUNUMUNDA ÖZEL ŞİRKETLER İLE YEREL YÖNETİM İLİŞKİSİ

Dr. Recep KIZILCIK

GİRİŞ

Demokratik sistemin kuruluşu ve devamında etkili yerel yönetimler çok önemli kurumlar olarak görülmektedir. Bunun yanında, parasal kaynakların büyük bir kısmını kontrol eden, doğrudan veya dolaylı olarak istihdamı da etkileyen kurumlardır.

Fransız yerel yönetim sistemi, merkezileşme, emir komuta zinciri, hiyerarşik yapı, yönetimin üstünlüğü ve yasamanın ikincilliği şeklinde karakterize edilebilmekle beraber; yerel yönetimler, halka hizmet sunmada, uzun yıllardır, farklı bir strateji uygulayan kurumlardır.¹

Fransız şehir merkezi (Urban) hizmetler modelini, şu üç faktör oluşturmaktadır; aynı organizasyon yapısı, aynı iş prensipleri ve aynı politik kültür.

Fransa'da, büyük özel şirketlerin yapmış oldukları yerel hizmetler büyük öneme sahiptir. Bu şirketler, yüz yıl önce, su dağıtımı için kurulmuşlardır. Fakat bugün şehir içi hizmetlerin diğer alt sektörlerinde de faaliyet göstermektedirler. Bu sektörde belediyelerin ve özel firmaların faaliyet göstermesi diğer ülkelerde olduğu gibi özelleştirme eğilimini yansıtmakta olmayıp, bu uygulamaların geçmişi XIX. yüzyılın sonlarına kadar dayanmaktadır. Şehir içi hizmetlerin özelleştirilmesi yeni bir uygulama olmayıp, geleneksel bir uygulamadır. Bu uygulama, Fransa gibi devlet kontrolünün geleneksel olarak uygulandığı bir ülkede, paradoks oluşturmaktadır. Çünkü, bu sektörler, ekonomik teoride genellikle kamu malı olarak kabul edilmekte ve diğer gelişmiş ülkelerde kamu otoriteleri tarafından yürütülmektedir. Şüphesiz bu çözüm, Fransızların, şehir içi fenomenine yaklaşım tarzını göstermektedir. Bu da, yerel, kamu faaliyetleri ve spesifik politik kültürden kaynaklanmaktadır. Önü-

1 CHAPMAN Brian, Introduction to French Local Government, George Allan Unwin Ltd., London 1953 ss.27.

müzdeki tartışma; bu özel firmaların tarihi, bunların büyüme nedenleri, şehir merkezi hizmetleri sektörünün organizasyonu ve kontrol sorunu bağlamında, özel sektörün su dağıtım alanlarında yoğunlaşacaktır.

1 - Özel Firma Birliklerinin Büyümesi

Bugün, yerel hizmetler alanında faaliyet gösteren firmaların büyük bir çoğunluğu bir yüzyıl önce kurulmuştur. The Compagnie Generale des Eaux, 1853 yılında, Societe Lyonnaise des Eaux' da 1880 yılında kurulmuştur. Ulaştırma alanında faaliyet gösteren şirketlerinin kuruluş tarihleri ise göreceli olarak daha yenidir: CGFTE 1875 ve Transexel - GTI 1905 yılı civarında kurulmuşlardır. En yeni su dağıtım şirketleri, Birinci Dünya Savaşından sonra kurulmuşlardır (SAUR, SOBEA). Bu şirketler, başlangıçta sadece su dağıtım için kurulmuş olup, o zamanlar, kesinlikle şu anki büyüklüklerine ulaşamamış olmalarına rağmen bugünkü sistemi karakterize eden bir çok unsurları halihazırda mevcuttu:

Birinci olarak, firmalar, bir pazar içerisinde dikey birleşmeyi hedeflemişlerdi. Su pazarını örnek olarak ele aldığımızda, bu alan; suyun dağıtım, iyileştirilmesi, devamlı arz ve boruların üretimi faaliyetlerini içermektedir. Bu firmalardan, The Compagnie Generale des Eaux, bu alanda en iyi sonuçları almak için yeni alt birimler oluşturmuştur. İkinci olarak, bu şirketler, her zaman için yabancı yatırımlarla ilgilenmişler ve diğer ülkelerde faaliyet gösteren birimleri mevcut olmuştur: Kuzey İtalya, İspanya, Kuzey Afrika, Merkezi Afrika ve Endonezya. Savaşlar ve dekolonizasyon nedeniyle, bunlar, yabancı ülkelere yatırım fikirleri bütün bağlantılarını devam ettirememiş olmakla beraber, yabancı ülkelere yatırım fikirleri her zaman için kalıcı bir unsur olmuştur.

Bu şirketlerin üçüncü benzer karakteristiği, kendi pazarlarında bölgesel olarak hareket etmeleridir. Kamu hizmetlerinin organizasyonu için monopolü elinde bulunduran belediyeler, özel sektörler ile tüketici arasında bir yere, konuma sahiptir. Bunun anlamı, bu alanda faaliyet gösteren firmaların ilerlemeyi gerçekleştirebilmeleri için, belediyelerden daha fazla iş ve ihale almaları veya ihale almış diğer firmaları satın almaları demektir. Pazar payının kazanılması, aynı zamanda, bölgenin kazanılması anlamına gelmektedir. Bu firmaların büyüme stratejileri; pazar ekonomisi içerisinde rekabet etme, genişleme süreci ve yeni belediyelerin kazanılması yollarıyla gerçekleştirilmektedir. Bazı şehirler, bu tür politikaların realize edilmesi için önemli rol oynamaktadır. Bu şehirler; referans teşkil ederek, kompleks sorunların çözümü için yeni alternatifler geliştirmekte, sonuç olarak bu çözümler bütün Fransa'ya uygulanabilmektedir. Örneğin Paris, sergi ve fuar zamanında, Lyon ve diğer şehirler özel sektör know-how'u için vitrin olarak hizmet etmektedir.

XX. yüzyılın başından itibaren bu özel firmalar, şehir içi hizmetlerin diğer alanlarında değişik politikalar uygulamaya başlamışlardır. Örneğin, II. Dünya Sava-

sından önce The Societe Lyonnaise Des Eaux et de l' Eclairage kendisinin esas uğraş alanı olan su dağıtımından daha fazla satışı, elektrik sektöründe gerçekleştirmiştir. Daha sonraları gaz ve elektrik sektörünün millileştirilmesi bu şirketin önemli bir bölümünün kapanmasına neden olmuştur.

1950'li yıllardan itibaren şirketler, şehir içi hizmetlerin artması nedeniyle yayılıp, genişlediler. Şirketler, kendi uğraş alanlarında ve diğer tamamlayıcı pazarlarda da faaliyet göstermeye başladılar. Su dağıtımı ile başlayarak suyun temizlenmesi, şehirlerin merkezi ısıtması ve temizliği işlerine de girdiler. Örneğin Compagnie Generale des Eaux'un, İsviçreli La Continentale Şirketi ile ortaklaşa temizlik ve elektrik aletleri sektörüne girişi, 1972 yılında olmuştur. Farklı alanlardaki bu faaliyetler, her sektörde önemli rol oynayan lider konumundaki şirketler vasıtasıyla organize edilmiştir.

Lyonnaise des Eaux grubundan; "De'gromant" su temizliği, "Sita" temizlik ve çöp, "Cofreth"de ısıtma alanlarında öncü olmuşlardır. Şehir içi ulaşım sektörü, 1964-1968 yılları arası büyük krizlerden geçmiş olup, 1975 yılından itibaren eski durumuna gelmiştir. Ulaştırma ağı modernize edilip, yeni fon kaynaklarının bulunması ve belediyelerin büyük oranda katılımlı kabul etmeleri, bu firmaların rahat nefes almalarını sağlamıştır. Finansal kaynakların geri dönüşü sonucu oluşan koşullar, bu grupların varlığını devam ettirmelerini sağlamıştır. Fakat, 1964 yılındaki yavaşlama, yeni ulaşım ağlarının çalıştırılmasının devrini yavaşlatmıştır.

Bu dönem, aynı zamanda yeni bir birim olan yarı kamu şirketi (l'economie mixte) nin cazibeli bir şekilde doğmasına tanık olmuştur. Bu uygulama, 1920'li yıllarda ekonomik canlılığı sağlamak için devlet tarafından geliştirilmiş, fakat daha sonra millileştirme uygulaması sonucu terk edilmiştir. Ayrıca, 1958 yılında gelişmeyi hızlandırmak ve konut yapım sektöründe rahat hareketi sağlamak için yeni bir kiralama şekli getirildi. Devlet, CDS'ye (Caisse des Depots et Consignation)' kendisinden finansal ve insan kaynaklarını harekete geçirmesini istemiştir. Bir kaç yıllık zaman zarfında, şehir içi ulaşım imkanlarının ve halkın dinlenme yerlerinin sağlanması, büyük marketlerin modernizasyonu, liman imkanlarının genişletilmesi, oto yollarının yapılması, ticari imkanlar veya konut, endüstriyel bölgelerin yerlerinin yönetimine katılmak için bir çok yeni firmalar kurulmuştur. Organizasyon yapısında ulusal şirketler en üstte olup, özellikle belirli pazarlarda uzmanlaşarak mühendislik firmaları tarafından desteklenen, yerel düzeyde faaliyette bulunan Societe d'Economie Mixte (SEM) ile beraber faaliyetlerinden sorumlu ve direkt olarak belediye başkanlarına veya başkan yardımcılarına bağlı durumdadırlar. Bu verilerin ışığında söyleyebiliriz ki; Fransa'da 1970'li yılların ortalarından itibaren birleştirilmiş bir endüstriyel sektör yaratılmıştır. Bu makro ekonomik önem ve endüstriyel ölçeğe, sınırlı sayıda, lider konumundaki şirket sahiptir.

1975 yılından itibaren ekonomik kriz ve şehir merkezi (urban) büyümesindeki ani yavaşlamalar sonucu, yeni genel bir yapı ortaya çıktı. Sektörde faaliyet gösteren firmalar olumlu olmayan bu etkileri tecrübe etmiş olmaları gerekirken, aslında bu olmadı. Firmalar, kriz yıllarında da büyümelerini sürdürdüler.

Özel şirketler pazarlarını genişletmeye devam ettiler. Bu genişleme, ya kamu kuruluşlarını ortadan kaldırarak yeni bölgeler kazanmak suretiyle veya bağımsız özel birlikleri satın alarak gerçekleştirildi. 1973 yılında, içme suyu dağıtımında özel firmaların payı % 60'lar civarındaydı. Bundan sonra devam eden özelleştirme programı çerçevesinde; Paris (1985), Lyon (1986), Toulouse (1990) gibi önemli şehirlerin su dağıtım şebekeleri özelleştirildi. Bunun sonucu olarak, özel firmaların pazardaki payları arttı ve toplam pazarın 3/4 ü bu özel firmaların eline geçmiştir. Şunu da belirtmeliyiz ki, bu sektörde, kamu ve özel sektörün oranları Büyük Britanya'nın oranlarının tam tersidir. Su otoritesinin özelleştirilmesinden önce, İngiliz Su Otoriteleri pazarın % 75'ini, geri kalan % 25' ini de 29 özel firma paylaşılmaktaydı.

Diğer bir kamusal hizmet olan şehir içi ulaşımda, yaklaşık 150 ulaşım ağı, % 24'ü yarı kamusal, % 61 ' i tamamen özel firmalara ait olmak üzere; hizmetlerin % 85'i özel şirketler tarafından yürütülmekteydi. Sadece, Transexel-GTI firması, 30'dan fazla ulaşım hattında faaliyet göstermekteydi. Aynı zamanda, özel firmalar, ısılarına imkanları ve çöp yakma alanlarında da güçlü olarak faaliyet göstermekteydi.

Şirketler, daha önce faaliyette bulunmadıkları alanlara da el atmış durumdadır; konut yapımı işleri, kamu alanlarının ışıklandırılması, oto park yönetimi, yerel kablo ağı, cenaze faaliyetleri, kamu sağlığı, ortak bakım, halkın dinlenme yerleri ve küçük telefon şebekeleri. Bu strateji, büyük oranda Societe Lyonnaise des Eaux ve Compagnie Generale des Eaux tarafından uygulanmış ve bu stratejinin uygulanmasından, özellikle İkincisi büyük oranda para kazanmıştır. C.C.E.'nin kamu işleri ve konut yapan yan firmaları, ulusal düzeyde, "Bouygues"den sonra ikinci sırada yer almaktadır. Aynı şekilde Bouygues de, bir kaç yıl içerisinde, su dağıtımından kamu alanlarının aydınlatılmasına kadar çeşitli alanlara girmiştir. Bu karşılıklı rekabet sonucunda, inşaat endüstrisi ve şehir içi hizmetlerinde bir rekabet ortamı oluşmuştur. Bu da, Fransız yerel hizmet sunumunda bir fenomen olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu dönemin önemli özelliklerinden birisi de, yabancı pazarlara açılma politikalarıdır. Bu strateji, birinci olarak Societe Lyonnaise des Eaux tarafından kabul edilmiştir. CGE ulusal kalkınma ve geniş bir alanda ve değişik hizmet alanlarına girmeyi seçerken; Societe Lyonnaise tamamen farklı bir politikayı takip etmiştir; şirket, faaliyetlerini sınırlı sayıda hizmet sektöründe yoğunlaştırmış su dağıtımı ve iyileştirilmesi, enerji ve temizlik alanlarında ve daha çok know how'u (yüksek teknolojik bilgi) elinde bulundurmuştur. Bu politika, Lyonnaise'in daha önce faali-

yette bulunduğu kamu işleri, güvenlik, ısklandırma gibi diğer alanları kaybetmesine neden olmuştur. Şirket, ABD, Kanada, Asya ve diğer Avrupa ülkelerinde (İspanya, Belçika) şubeler açtı. Şirketin toplam cirosunun %30'u Fransa'nın dışından kazanılmış olup, buna mukabil CGE'nin ülke dışında kazancı ise, % 12'dir.

Yarı kamusal sektör, CDC etrafında yaratılan bir gruba benzemekte olup bu dönemde, önemli değişikliklere uğramıştır. Grup, şehir içi hizmetlerin sunumunda belirli serbestiyi sağlamak ve geleneksel kamu sektörü ile özel sektör arasında orta bir yolun oluşturulması amacıyla kurulmuştur. Bu dönemde, Fransız toplumunun modernleştirilmesi stratejisinin ana noktasını, yarı kamu sektörü oluşturmaktaydı. Uzun bir süre, bu grubu oluşturan firmalar, itici güç olarak devam ettiler. Bu dönem, karma ekonomi birliklerinin (SEM), en yaygın olduğu dönemdi. Büyük projeler, bunlar tarafından yönetilecek, devlet tarafından aktif olarak desteklenecekler; alacakları ve her an ulaşabilecekleri fonları mevcuttu. Bu dönemde yapılan değişikliklerden, bu grup, hem rol olarak, hem de pazar açısından olumsuz yönde etkilenmiştir. Bu grup, Fransa'da şehir pazarındaki kâr oranının azalması, otoyol yapım projelerindeki yavaşlama, konuta olan talebin azalması ve büyük konut projelerinin desteklenmesi uygulaması sona erdiğinde, oldukça zor duruma düşmüştür.

Dahası, şirketlere strateji yaratan yarı-kamu sektörü, yeterli olmamaya başlamıştı: Kamu tarafında, seçilmiş ve atanmış görevliler açısından baktığımızda; belediye başkanları ve belediyeler revize edildiler. Daha genç ve daha iyi bilgi donanımlı yöneticiler iş başına geldi. 1970'li yılların ortalarından itibaren, çalışma metotları da değişti. Yeni seçilen görevliler, yerel karma ekonomik birliklerin (SEM) yönetiminde daha aktif olarak yer almak istediler. Özel sektörde de şirketlerin yönetim anlayışı değişti. Özel şirketler, genellikle belediyeler ile sözleşme yaparak, bazı durumlarda iş birliği yaparak faaliyetlerini yürütmekteydiler. Sonunda, kamu ile özel sektör arasındaki yönetim farklılığı geçmişe göre daha da azaldı. SEM'lerin kuruluş amacı; kamu ile özel sektör arasındaki açığı kapatmak idi. 1970'li yılların sonlarına doğru, her iki tarafın çabası ile bu açığı kapatıldı. Özel şirketler, çalışma metotlarını değiştirdiler ve pazardan pay kaptılar. Bunun sonucu olarak, SEM'ler iki taraflı ateş altında kalmışlardı. Varlıklarını sürdürebilmek için yeni pazarlar bulmak zorunda oldukları gibi kendi imajlarını açıkça yeniden belirlemeleri de gerekiyordu.

CDC, etrafındaki gelişmelere cevap olması için, belirli bir zaman geçtikten sonra, 1983 yılında bir yeniden yapılanma politikası belirledi. Uzmanlaşmış alt birimler ile fon kuruluşları (CDC) ki, bu devlet bankası idi, arasındaki ilişkiler açık hale getirildi. Yeni bir şirket oluşturuldu ve bu şirkete, alt birimleri koordine etmesi ve yönetmesi için kaynak aktarıldı. Grup bu sektörde, karlılık durumunu belirlemeye başladı. Bu grup, özel firmalardan hacim olarak küçük olmasına rağmen, daha

güçlü olduğu alanlar vardı. O, şehir içi ulaşımında Transexel firmasından sonra ikinci ve oto park işletmeciliğinde CGE'in birimlerinin önünde yer almaktaydı. Grup, aynı zamanda Fransa'nın en fazla konut üreticisi konumundaydı. Ayrıca mühendislik, danışmanlık ve tahminlerde önemli ve güçlü bir pozisyona sahipti. Bu faaliyetler, kendisinin esas faaliyet alanı olan hizmetlerin geliştirilmesi için gerekli olan fonun toplanmasında büyük rol oynamaktaydı.

2 - Şehir İçi (Urban) Kamu Hizmetleri Sektörüne İki Açından Bakış

Zamanımızda, şehir içi kamu hizmetleri sektörünün parçalarını iki açıdan incelemek mümkündür: Bu, endüstriyel organizasyon ve grupların üyelerini mi yoksa belediyelerin organizasyonlarla olan çalışma ağı ve bölgesel organizasyonlar ile ilişkileri açısından mı incelememiz gerektiğine bağlıdır. Bu iki vizyon, belediye politikaları ve grup stratejileri arasında, sektörde yaşanan tansiyonu açıklayacak ve tamamlayacaktır. Endüstri açısından baktığımızda, organizasyon, Fransa'da başı çeken firmaların oluşturduğu gruba dayanmaktadır. Bu firmalar, borsada büyük hisseleri olan ve gelişmiş diğer ülkelerdeki firmalara göre çok daha iyi durumda olan firmalardır. Bu da, firmaların su dağıtımından diğer şehir içi kamu hizmetleri alanlarında, faaliyet göstermelerinin sonucudur. Bu şirketlerin orijinal özelliklerinden birisi de, asıl uğraşlarının yanında inşaat ve üretim faaliyetleri gibi birkaç fonksiyonlarının olmasıdır. Firmalar arasında bazı farklılıklar görülebilmektedir. Bir şirketin bünyesinde değişik fonksiyonların birleştirilmesi, Fransız kamu hizmetlerini, diğer gelişmiş ülke hizmetlerinden ayıran bir özelliktir. Diğer yerlerde, kamu-özel ilişkisinin politik felsefesine bağlı olarak, özel firmalar kamu hizmetlerinin sunumuna az sayıda katılmaktadırlar. Bununla beraber, bu firmalar mühendislik, inşaat ve üretim fonksiyonlarında yardımcı olmaktadır.

Kamu hizmeti sunan Fransız gruplarının ölçeklerine baktığımızda:

Compagnie Generale des Eaux' un konsolide cirosunun 53 milyar Frank (Fransız) olduğu ve bunun 1970'lerden beri uygulanan mal çeşitlemesi sonucu olduğunu ve 80.000 çalışanın 620 alt şirketi vasıtasıyla, bölgesel hizmetlerle bağlantılı hizmet sunduğunu görmekteyiz. Firmanın alt şirketleri, Fransa'nın bütün departmanların (İlleri) da aktif olarak faaliyette olup, yerel görevliler ve devletin kamu görevlileri ile kalıcı ilişkiler kurmaktadır. CGE, şehir hayatıyla ilgili bütün sektörlerde faaliyette bulunmaktadır.

Societe' Lyonnaise des Eaux kuruluşundan itibaren su dağıtımında; 36.700 çalışmanı ve 16,7 milyar Frank cirosu ile ikinci durumdadır. Diğer bazı alanlarda, şirket birinci durumdadır, (suyun temizlenmesi (Water treatment), temizlik ve anlaşma hizmetlerinde). Grup, daha küçük olmakla beraber, daha çok uluslararası hizmetler üzerine yoğunlaşmıştır ve kâr oranı daha yüksektir.

SAUR (Societe d' Amenagement Urbain et Rural)

1933 yılında kurulmuştur ve içme suyu dağıtımında üçüncü sıradadır. Diğer hizmet alanlarına fazla oranda girmemiş olmakla beraber, pissu atıkları ve çöplerin toplanması alanlarına girmiştir. SAUR, 1983 yılında dört milyon insana hizmet ederken 2500 işçi çalıştırmış ve 2 milyar Franklık net satış gerçekleştirmiştir. Şirket, 1984 yılında "Bouygues" grubu tarafından satın alınmıştır.

C3D grubu (Caisse des Depots Developpement)

1986 yılında 7 milyar Franklık satış yapmış ve 11.000 insanı istihdam etmiştir. C3D'nin, yarı-kamu şirketlerinde (SEM) ek olarak 12.000 insan istihdam etmiştir. Grup, her yıl yaklaşık olarak 18 milyar Franklık yeni yatırım yapmaktadır. Bunun, 7 milyar Frankı konut, 6 milyar Frankı kamu hizmetleri ve 5 milyar Frankı otoyolların yapımına harcanmaktadır.

Kamu ulaşım sektörüne baktığımızda, bu sektörün önemli bir yer işgal ettiğini görmekteyiz. Bu alanda, Transexel'in lider olduğunu ve Fransa'nın en büyük şehirlerarası şirketi olan, GTI ile işbirliğine girdiği görülmektedir. SCET-Transport'un, bu alana 1974 yılında girdiğini ve C3D grubunun bir birimi olarak, kendi hizmet alanında ikinci durumda olduğu görülmektedir. Özel bir ticari banka, Rivaud Grubu tarafından kurulan CGFTE, üçüncü işletmecidir.

Şehir içi hizmetleri sektörüne, belediyeler açısından baktığımızda oldukça farklı bir görüntü söz konusudur. Bu sektör, çok sayıda belediye tarafından organize edildiği için sınırlı sayıda birkaç grubun elinde kalmamıştır. Belediyeler, bu hizmetlerin yürütülmesi için, kendi monopolünü devretmekte ve bu firmalara belirli bir miktarda fon yardımı yapmaktadır. Yerel toplulukların katıldığı değişik tipteki organizasyonları, (birelikleri) şehir içi kamu hizmetleri, konut ve sosyo-kültürel hizmetler olarak üç ana gruba ayırabiliriz.

Şehir içi kamu hizmetleri veya kamu hukukundaki terminolojiye göre endüstriyel ve ticari kamu hizmetleri (SPIC); su arzının teknik alanı, atık su, şehrin ısıtılması, evlerin çöplerinin toplanması, taşımacılık ve park yerlerini kapsamaktadır. Belediyeler, bu alana kamu kuruluşları vasıtasıyla doğrudan müdahale edebilme şanslarına sahip iken, bu hizmetleri genellikle yukarıda saydığımız grupların alt şirketlerine bırakmaktadır. Yerel hizmet sunucular, yasal statülerine göre 3 gruba ayrılmaktadır. Bunlar kamu şirketleri ki burada belediyeler hizmetleri kendileri yapmaktadır (regie municipale), yarı kamu şirketleri (SEM) ve C3D grubu tarafından oluşturulan ortak sermaye şirketleri.

Üçüncü olarak, komünler sıkça sosyal güvenlik, eğitim, spor ve kültürel alanlarda kâr amacı gütmeyen kuruluşları kullanmaktadır. Dinlenme ve eğitim alanlarının her ikisinde olduğu gibi yerel birliklerin bazıları, Ulusal Federasyonun parçala-

rını oluşturmaktadır. Diğerleri ise, belediyenin desteği sonucu hayatiyetlerini sürdürmektedirler. Bunlar, yerel organizasyon olup faaliyet süreleri, uygulanan spesifik programın süresine bağlıdır.

3 - Fransa'da Niçin Özel Sektör?

Uluslararası bir karşılaştırmaya baktığımızda çok enteresan bir sonuç ile karşılaşılmaktadır. Bu göstermektedir ki, hizmet sunumu faaliyetinin özelleştirilmesi, gelişmiş ülkelerde sıkça rastlanan bir çözüm değildir. Aksine, Almanya, İtalya ve Japonya'da geleneksel olarak bu hizmetlerin, belediyelerin kurduğu şirketler tarafından yürütüldüğü görülmektedir. Bunun anlamı, Fransız "regie"nin eşiti olan, yerel kamu şirketleri vasıtasıyla, bu hizmetlerin belediyelerin halka sunmasıdır. Yönetim, kamuda kalmakta, sonuç olarak özel firmalar üretici ve inşa edici olarak faaliyet göstermektedir. ABD' de bir çok hizmet kamu esasına göre yürütülmekte olup; özel sektör, kamu hizmetlerini sunacak şekilde genişlememiştir. Bazı durumlarda, ihaleyi alan firmalar yereldir ve az parasal yatırım fakat fazla iş gücü organizasyonuna ihtiyaç duyulan, ulusal alanın tamamını kapsayan alanlarında uzmanlaşan firmalar vardır: kar kürüme ve çöp toplama gibi.

Bu durumda, şu soru önem kazanmaktadır. Fransa'da, özel şirket birlikleri çok genişlerken, niçin Fransa dışındaki gelişmiş ülkelerde, kamu yönetimi devam etmekte ve genel olarak özel firmalar küçüktür? Bunun tek cevabı yoktur. Fransız uygulamasını anlayabilmemiz için, bir kaç faktörü bir arada değerlendirmemiz gerekir. Bunların bazıları teknik, diğerleri tarihi ve politik kültürde kökleri bulunan nedenlerdir² Genel soruyu üçe ayırarak sorabiliriz:

a) Fransız uygulaması ekonomik olarak açıklanabilir mi?

Uzmanlar tarafından yapılan sosyo-ekonomik çalışmalar, şehir içi hizmetlerin yönetiminin özel firmalara devredilmesinin etkili bir yol olduğu konusunda pek olumlu görüş bildirmemektedir. Uzmanlar, her iki sistem üzerine ayrı görüşlere sahiptir. Avantajları ve dezavantajlarının olduğu söylenebilir. İngiliz özelleştirme çalışmaları, akademisyenleri aynı çözüme ulaştırdığından beri bu genel bir olaydır. Şehir içi hizmetler yönetiminin performansını belirlemedeki zorluk göstermektedir ki, kompleks bir çevrede gelişimin klasik araçları yetersiz kalmaktadır.

Kamu sektörü, genellikle hizmetlerin devamlılığının garantisi olarak görülmektedir. Özel firmalar, küçük olduklarında ve iflas etme durumlarında, bu görüş doğrudur. Fakat Fransa'da suyun dağıtımını yapan bazı firmaların 50 yıl ve daha fazla süredir bunu yaptıklarını dikkate aldığımızda, bu klasik düşünce değiştirilebi-

2 LORRAIN Donminigue. "The French Model for urban Services", West European Politics, Oxford, 1991.

lir. Bu firmalar, bir çok ekonomik kriz, savaş ve anayasal krizler geçirmiş fakat hizmetin devamlılığı sağlanmıştır.

Özel monopoller, araştırma, kapital yatırımı ve işçi yönetiminde, ölçek ekonomisine göre çalışmaktadır. Bu, Fransız şirketlerinin büyümesini açıklayabilecek bir özellik olmakla beraber, bu klasik argüman, sadece kısmen doğrudur. Çünkü, Fransa da özel şirketler, ölçek ekonomilerini başarıma kapasitesine sahip iseler bunun nedeni, regie'lerin faaliyetlerini, sadece kendi sınırları içerisinde yürütebilmelerine imkan sağlanmış olmasındandır. Bunlar, kendi know-how'unu ihraç edemezler. Özel sektörün ölçek ekonomileri düşük fiyatı sağlar mı? Bu noktada yapılan bütün karşılaştırmalar göstermiştir ki, özel sektörün sattığı su, kamu sektörünün sattığından daha pahalıdır. Daha sansasyonel bir nokta da, her iki kesimin maliyet hesaplama yöntemlerinin aynı olup olmadığı konusudur. Bunun aynı olmadığı konusunda şüpheler vardır. Kamu alanında, bazı çalışmaların maliyete yansıtılmadığı görülmektedir. Bazı belediye başkanları, ucuz fiyatın iyi yönetim anlamına geldiği inancına sahiptirler. Kamu sorumluluğu, faaliyet bütçesiyle, muhasebe arasında kesin bir ayrılık belirlememektedir. Sonuç olarak, yıllık bütçe harcamalarında, maliyetlerde artma eğilimi söz konusudur. Diğer taraftan özel sektörde, faaliyet bütçesine ek olarak, tüm bu maliyetler, muhasebeye kayıt edilir ve şirketler bunu, vergi öncesi kârlarında toplamaktadır. Bunun için, kamu ile özel sektörün felsefesinin yanında, sorumluluk anlayışları da farklılık göstermektedir.

b) Özel şirketler niçin kârlıdır?

Genelden özele doğru bunun bir kaç sebebi vardır.

aa) Fransız şirketleri, uzun vadeli ve düşük risklerle monopol durumunda faaliyet göstermektedir. Eğer açık söz konusu ise, bunlar, belediye yardımları ile kapatılmaktadır. Örneğin, hiç beklenmedik ekonomik değişiklikten beklenmedik enflasyon, büyük kayıplar ve savaş halleri. Böyle muhtemel olaylarla mücadele edebilmek için, Birinci Dünya Savaşından bu yana, bütün yasal düzenlemeler yapılmıştır.

bb) Kârlılık, fiyat çatısının içerisine yazılmaktadır. Hizmet şirketlerinin başlangıcından bu yana son fiyat; üretim maliyetlerinin yanında, faaliyetteki firmaya dönüşünü de ihtiva etmektedir. Sektörün ekonomik durumu ne olursa olsun serbest pazar prensibine göre çalışmaktadır. Eğer talep, üretim maliyetlerini karşılamazsa şirket iflas eder. Sonuç olarak, devamlı açık veren pazarlarda özel, kârlı ve devamlı genişleyen şirketlerin bulunması mümkündür. Şehir içi ulaşımda, cironun yaklaşık olarak %50 'si kamu yardımları ve özel vergilerden oluşmaktadır.

cc) Hizmetlerin yönetimi ve kamu binaları ile özel yönetimi kapsayan kapital yoğun yatırımların finansmanı için yeni tip sözleşmeler oluşturulmuştur. Bu da,

özel firmaların finansal sıkıntılarını ortadan kaldırmış olup, kârlı olarak çalışmalarını sağlamıştır.

dd) Her grupta ölçek ekonomisinin gerçekleştirilmesi demek; bir şirket, sözleşmeyi imzaladığında, yönetimi optimize edip maliyetleri azalttığında, bu tecrübeyi diğer kasabalara taşıması anlamına gelmektedir. Bu know-how, teknik konuları kapsadığı gibi aynı zamanda ticari ve yönetim alanındaki kapasitelerinin, hem kullanıcılar hem de belediye ile ilişkilerinde nasıl kullanılacağına bilgisidir.

ee) Dikey entegrasyonun kârı, üretim zincirinde kâr sağlamayı kontrol etme imkanı sağlamaktadır. Yani, hizmetlerin mühendisliği, onların inşası ve ekipmanları faaliyetlerinin sürdürülmesi.

ff) Belediyeler, faaliyetlerinde, çok küçük kârları kabul etmektedir. Oysa, özel firmalar, bütün sözleşmelerin nasıl kullanılacağını, kâr dönüş oranını ve önemli kısa vade kazançları elde etmek için verginin ve diğer ödemelerin nasıl geciktirileceğini en iyi şekilde bilirler.

e) Özel sektör niçin genişliyor?

Özel sektör, savaşları atlamak, millileştirme programları ve kurumsal krizleri aşma konusunda, büyük bir başarı sağlamıştır.

Yapısal faktörler, burada çok önemlidir. Şirketler rekabetçi bir pazarda ve borsada büyüyerek hayatlarını idame ettirirler. Fonları çekmek için, büyüme eğilimlerini sürdürmek durumundadırlar. Özel şirket gruplarının tarihi göstermiştir ki, yüzyılın başından beri faaliyette olan gruplar, hala büyümelerini sürdürmektedirler. Diğer taraftan, belediyelerin yayılmasına izin verilmemiş olup, sadece kendi sınırları içerisinde faaliyet göstermelerine izin verilmiştir. Oyunun kuralları, kamu ve özel sektör için farklıdır. Belediyelerden istenen, vatandaşlarının ihtiyaçlarını karşılamalarıdır. Bu ihtiyaçlar karşılandığında yenilemeye ihtiyaç duyulmamaktadır. Diğer taraftan, özel firmalar sınır tanımayan pazar oyununda faaliyet göstermektedir. Bu yapılanma uzun dönem dinamiklerini açıklamaktadır.

İkinci olarak, belediyeler, yetersiz insan kaynakları ve genellikle hacim bakımından küçük ve zayıftır. Özel şirketler, belediye regileri ile kendi sınırları içerisinde yarıştıklarında, önemli araştırma kapasiteleri, insan kaynakları ve değişik tecrübelerini kullanabilmektedir.

Üçüncü olarak, çok sektörlü gruplar, değişik durumlara adapte olabilecek gelişmiş bir kapasiteye ve düşük seviyede seyrederken problemleri çözmeye imkanlarına sahiptir.

Son olarak, çok sektörlü gruplar, kendi programlarını kamu bütçesindeki değişkenlerden bağımsız olarak gerçekleştirme şansına sahiptirler. Bu da, paranın hizmet sunan firmalara ödenmesini garanti eden, fiyat sistemi tarafından yaratılmıştır. Bunun sayesinde su arzından sağlanan taze para, yatırım ve faaliyetlerin finansmanına harcanabilmektedir.

4 - Uygulamanın Olumlu ve Olumsuz Yanları

Avantajlardan bahsedildiğinde, ilk önce yerel otonomiden bahsetmek yerinde olacaktır. Büyük kamu birimleri (İngiliz su otoritesi, Hollanda ve Danimarka ulaşım otoriteleri gibi) lehine, yerel yönetimler, bu hizmet alanlarında tamamen sorumluluk dışında tutulmuşlardır.

Belediyeler üst birim olmakla beraber, ortaklaşa çalıştıkları zaman bu genellikle gönüllü kuruluş şeklinde olmaktadır. Fransız sistemi, güçlü politik güç esasına göre kurulmuştur. Gerçektir ki, seçilmiş temsilcileri en üste koyan hiyerarşik yapı, sistemin etkinliğini açıklamaktadır. Belediye Başkanları ve seçilmiş diğer görevlilerin şehir içi hizmetin içinde yer almaları, vatandaşların ihtiyaçlarını yasal olarak dile getirmelerine imkan sağlamaktadır. Sonuç olarak, bunlar, hizmetlerin koordinasyonunu sağlamakta yetkili olmakla, profesyonel teknik kontrollerden kaçmaktadır. Fransız sistemi, "yerel temsilci (birim)" olmayıp bir çeşit "yerel yönetim" şeklindedir. Bu farklılık, çok önemli hiyerarşik güçlerini açıklamaktadır: Politik yetki, teknik yetkinin üzerindedir; politik kontrol, profesyonelizmi sınırlandırmaktadır.

Sektörel birleşme, kurumsal parçalanma çelişmesini sınırlandırmaktadır. Belediyeler, bağımsız ve hacim olarak küçüktürler; önemli bir yapısal değişiklik yapılmamış olmakla beraber, çok amaçlı büyük firmalar, ölçek ekonomileri yarattıkları için sistem çalışmaktadır. Bu, Amerikan sistemi ile var olan farklılıklardan birisidir. Amerikan sistemi de belediyeler üzerine dayanmaktadır, fakat küçük şirketler, özellikle belirli alanlarda kamu alt yapı krizlerini artırma eğilimindedir. Bu firmalar, gerekli politikaları yürütmek için, ya gerekli finansal güce sahip değildirler veya kamu hizmet yönetiminde belirli güçlüklerle mücadele edecek yapıda değildirler. Eğer, ölçek ekonomileri aranıyorsa, birlik, ya otorite seviyesinde (İngiliz çözümü) veya uygulayıcı seviyesinde (Fransız çözümü) bulunabilir.

Fransız sistemi, yukarıda açıklanan olumlu yanlarıyla beraber aynı zamanda bazı sorunları da içermektedir. Birinci olarak, aktörlerin yetkilerini yanlış kullanma riski vardır. Birleşme sonucunda yetki, özel firma gruplarının elindedir. Bir çok yerel birlik, çeşitli alanlarda faaliyet gösterdikleri için kendilerine verilen kamu hizmetlerini düzenli olarak yürütememekteyler. Sonuç olarak, kendi çıkarlarını düşünen grubun, bunlara, birinci önceliği verecek imkanı bulabilmesi imkan dahilindedir. Bu, önemli bir risktir.

İkinci olumsuzluk ise, 36500 komünün oluşturduğu paradoksun çözümünde organizasyon yapısıdır. Bu karmaşıklık iki kat maliyet olarak görülebilir. Birincisi, politiktir. Yerel meclisler, uygulanmak üzere bir karar aldıklarında, uygulanmak için oluşturulan sistem öyledir ki, bunun karar alıcılar tarafından kontrol edilmesi mümkün değildir. İkinci maliyet, ekonomiktir ve ölçülmesi mümkün değildir. Bu durumda, üretilen kamu hizmetinin maliyetini doğru olarak tespit etmek çok zordur.

Sistemin karmaşıklığının maliyeti er veya geç tespit edilmelidir. Kamu hizmetlerinin üretiminde, maliyetlerinde ve yönetiminde yerel yönetimler arasında farklıklar varken, bariyer sisteminin varlığı bu gerçeğin maskelenmesini uzun süre daha sağlayamaz. Bu, bir gün, herhangi bir kasabanın etkisizliğinde ortaya çıkacaktır.

5- Sunulan Hizmetin Denetimi

Denetim sorununa baktığımızda, iki alternatif çözümle karşı karşıyayız. Uzun vadede bunlardan hiç biri tatmin edici değildir: "Global düzenleme" ve "detaylı kontrol". Global düzenleme sisteminde, komünler sorunu tamamen özel firmaların eline devretmektedir. Aslında yerel komünler, bir hizmeti devrettiklerinde, bunu ya kendilerinin yapmamasından veya onun direkt yönetiminin doğurduğu sorunlarla uğraşmak istememelerindedir. Devretmenin anlamı; tam olarak transferdir. Bu durumda, özel firmayı, seçilmiş olan temsilciler nasıl kontrol edecekler? Bunların amacı; bunu global veya detaylı yollardan kontrol etmektir. Hizmetlerin yapıldığı ve kullanıcıların şikayeti olmadığı sürece, bunun anlamı; hizmet iyi yapılıyordu Bunun için seçilmişlerin yaptığı kontrol, teknik olmaktan ziyade, global ve politik esaslara dayanmaktadır.

Detaylı kontrol uygulanmasında, komünler, şirketleri gerçek manada kontrol etmek isterler. Bu durum, genellikle ulaştırma sektöründe görülmektedir ve genellikle İngilizlerin ihale yoluyla hizmet yaptırma sistemine yakındır. Komünler, hizmeti devretmekte fakat bunun kontrolünden sorumlu bir birim oluşturmaktadırlar. Bu uygulama, faaliyetin yakından kontrolünü sağlamakta, fakat, işletme maliyetlerini artırmaktadır. Komünler, özel firmaların faaliyetlerini gerçekten değerlendirmek istiyorlarsa, yetenekli eleman istihdam etmek zorundadırlar. Bunun sonucunda da, yetki karmaşası ortaya çıkmaktadır. Özetlemek gerekirse, kabul edilen çözümler, devretme ve ikileme arasında gidip gelmektedir. Birincisinde bilgi eksikliği, İkincisinde de bilgi yüksek fiyata alınabilmektedir. Tarihin ve sektörün artarak uluslararası olmasının ışığında; kamu otoritelerinin özel sektörü kontrolü iki şekilde gelişebilir. Birinci olarak, "ayrıntılı kontrol", bütün aşamalarda yapılmalıdır. İkinci olarak da, su arzı sektöründe yaygın olarak uygulanan "global düzenleme" uygulamasının bütün sektörlerle yaygınlaştırmasıdır.

HABERLER

Bu bölümde, 1 Nisan 2001 - 30 Haziran 2001 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

Türk Polis Teşkilatının 156 ncı Kuruluş Yıldönümü

- 3-10 Nisan 2001 tarihleri arasında Polis Teşkilatının 156 ncı Kuruluş

Yıldönümü çeşitli etkinliklerle kutlanmıştır. Kutlamalar Zafer Anıtına çelenk konulması ile başlamış ve Polis Akademisi ile Polis Koleji öğrencilerinin katıldığı Bayrak koşusunun ardından, Polis Haftası açılış töreni Emniyet Genel Müdürlüğünün yeni binasında saat 11.45’de gerçekleştirilmiştir.

Emniyet Genel Müdürü Doç. Dr. Turan GENÇ’in Emniyet Teşkilatının 156. Kuruluş Yıldönümü nedeniyle yapmış olduğu Polis Haftası açılış konuşması metninin özeti şöyledir;

“Değerli Basın Mensupları,

Değerli Meslektaşlarım,

Bugün, milletimizin sevgi ve güvenini kazanmış, demokratik hukuk devletinin, Atatürk İlke ve İnkılaplarının ve Laik Cumhuriyetin teminatı olan Türk Emniyet Teşkilatının 156. Kuruluş yıldönümünü siz kahraman meslektaşlarımla birlikte kutlamanın onur, gurur ve mutluluğunu taşıyorum.

Toplumun dirlik, düzen, huzur ve güvenliğini sağlama, vatandaşın can ve malını koruma, kanun hakimiyeti ve devlet otoritesini sağlama gibi çok önemli ve hayati görevleri üstlenmiş olan teşkilatımız, 156. Kuruluş Yılına girerken, sadece Türkiye sınırları içerisinde değil, dünyadaki saygın yerini almış olmanın da haklı gururunu taşımaktadır.

.....

Değerli Meslektaşlarım,

Vatandaşımızın bize göstermiş olduğu bu güven ve desteğin devamını sağlamak, görevimizdeki başarının devamına bağlıdır. Bu amaçla; hizmet öncesi ve hiz-

met içi eğitime önem vererek, görev anlayışımızda dürüst, tutarlı, tarafsız, adil ve inandırıcı davranışlar göstererek halkımızın bize olan güven ve desteğini daha da artırarak pekiştirmek ve geliştirmek zorundayız.

.....

Türk Polisi, çağın teknolojisini yakalamanın heyecanı ile dolu, hukuk kuralları içerisinde hareket eden, Anayasal sistemimizin inançlı ve kararlı koruyucusudur. Atatürk İlke ve İnkılaplarına bağlı, insan haklarına saygılı demokratik, laik ve sosyal hukuk devletinin teminatı olmanın gurur ve bilinci içerisinde görevini en iyi şekilde yerine getirmeye devam edecektir.

Bu düşünce ve duygularla, daha nice kuruluş yıldönümlerini gururla kutlayarak, her yıl daha da güçlenip milletle bütünleşen teşkilatımızın tüm mensuplarının 156. Kuruluş Yıldönümünü kutluyor, görevi uğruna canlarını veren aziz şehitlerimizi rahmet ve minnetle, kahraman gazilerimizi şükranla anıyor, şehitlerimizin bize emanet olan dul ve yetimlerine en içten sevgi ve saygılarımı sunuyor, başarılarımızın devamını diliyorum. ”

Program çerçevesinde; İçişleri Bakanı Sadettin TANTAN başkanlığında, Emniyet Genel Müdürü Doç. Dr. Turan GENÇ ve beraberindeki heyet, alınan randevulara göre Devlet büyüklerini ziyaret etmişlerdir.

3 Nisan 2001 tarihinde, Emniyet Genel Müdürü Başkanlığında Genel Müdür Yardımcıları ve Daire Başkanları düzeyindeki heyet, Türk Polis Teşkilatını Güçlendirme Vakfını, Emniyet Mensupları Hanımları Yardımlaşma ve Dayanışma Derneğini, Özel Dershaneler Birliğini, Türk Tabipler Birliğini ve Türk Anneler Derneğini ziyaret etmişlerdir.

4 Nisan 2001 tarihinde, Sosyal Hizmetler Daire Başkanı Aziz BULUT'un başkanlığındaki heyet ise Huzurevlerini, Şehit ve Gaziler Vakfını ziyaret etmiş, aynı gün Emniyet Genel Müdürü Başkanlığındaki heyet de Gülhane Askeri Tıp Akademisi Komutanlığına bir ziyarette bulunmuştur.

4-9 Nisan 2001 tarihleri arasında, Polis Akademisi Bandoğu çeşitli yerlerde bando gösterisi yapmıştır.

5 Nisan 2001 tarihinde, Emniyet Genel Müdürü Doç. Dr. Turan GENÇ başkanlığındaki heyet Polis Emeklileri Derneği Ankara Şubasını, Emniyet Teşkilatı Görev Malülleri ve Şehit Aileleri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneğini ziyaret etmişler, büyük stüdyo'da gerçekleştirilen şir ve kompozisyon yarışması ödül törenine katılmışlar, kreş ve gündüz bakımevi çocuklarının gösterilerini izlemişlerdir. Yine aynı gün başlayan Polis Turnuvası ise 7 Nisan 2001 tarihinde sona ermiştir.

6 Nisan 2001 tarihinde Dikmen Hicret Camii'nde polis şehitleri için mevlit okutulmuş, Doç. Dr. Turan GENÇ başkanlığında Polis Şehitliğinde anma töreni düzenlenmiştir.

156.Yıl Büyük Çap Tabanca Atış Şampiyonası, Gölbaşındaki Polis Akademisi Atış Poligonunda, teşkilat mensuplarının katılımı ile 7 Nisan 2001 tarihinde yapılmış ve 8 Nisan'da dereceye girenlere ödülleri verilmiştir.

9 Nisan 2001 tarihinde, Emniyet Genel Müdürü Turan GENÇ ve beraberinde 12 Yabancı Ülke Emniyet Genel Müdürü, Genel Müdür Yardımcıları, Daire Başkanları, Polis Akademisi ve Polis Koleji öğrencileri, öğretim üyeleri ve emniyet personeli ile birlikte Anıtkabiri ziyaret etmişlerdir. Anıtkabir Şeref Defterine Doç. Dr. Turan GENÇ şunları yazmıştır;

“Aziz ATAM,

Türk Emniyet Teşkilatı Kuruluşunun 156. Yıldönümünde bir kez daha huzurunda bulunmanın onur, gurur ve kıvancını yaşamaktadır.

Bize en büyük emanetin olan Demokratik Cumhuriyetin yılmaz koruyucuları olarak ona yönelik tehditler karşısında her zamankinden daha güçlü ve kararlı olduğumuzu minnet ve şükranlarımızla arz ederim. ”

Kutlamaların son günü olan 10 Nisan'da, Haberleşme Daire Başkanlığının Büyük Stüdyo'sunda gerçekleştirilen 156.Kuruluş Yıldönümü Kutlama Töreni'nin ardından İçişleri Bakanlığı'nın önünde yapılan Resmi Geçit Töreni ve Polis Moral Eğitimi Merkezindeki kokteyl ile kutlamalar sona ermiştir.

Emniyet Genel Müdürü Doç. Dr. Turan GENÇ'in Büyük Stüdyo'da yapmış olduğu konuşmanın özeti aşağıda verilmiştir.

“Sayın Anayasa Mahkemesi Başkamin,

Sayın T.B.M.M. Başkan Vekilim,

Sayın Bakanlarım,

Çok Değerli Dost ve Kardeş Ülkelerin Emniyet Genel Müdürleri,

Değerli Konuklar, Basın Mensupları ve Meslektaşlarım,

Türk Emniyet Teşkilatının 156.Kuruluş Yıldönümü nedeniyle düzenlenen törenimizi onurlandırdığınız için, şahsım ve teşkilatım adına şükranlarımı sunuyor, bu mutlu günü birlikte kutlamanın onur, gurur ve mutluluğunu taşıyorum.

Sayın Konuklar,

Bir ülke için, gelişmişliğin ve çağdaşlığın en önemli göstergesi o ülkenin eğitim düzeyidir. Eğitime yeterince önem vermeyen toplumlar, çağdaşlaşma yolunda beklenen yere gelemeler.

.....

Bu amaçla; Polis eğitiminde köklü reformlar yapılarak Emniyet Teşkilatının orta ve üst kademe amir ihtiyacını karşılayan Polis Akademisi, ön lisans, lisans ve lisans üstü eğitim-öğretim yapmak, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlıkta bulunmak üzere, bünyesinde Fakülte, Enstitü ve Polis Meslek Yüksek Okulları bulunan bir üniversiteye dönüştürülmüştür.

Teşkilatlarımızın hizmet öncesi eğitimi olarak; “İnsan Hakları” ve “Halkla İlişkiler” kursları dahil tüm eğitim programlarında yer almıştır.

Sayın Konuklar,

Ülkemiz yıllardır iç ve dış kaynaklı terör olaylarından etkilenmektedir. Ulusal birlik ve bütünlüğümüzü tehlikeye düşürmek, halkın huzur ve güvenliğini bozmak amacıyla, dış güçlerin de himayesinde hareket eden yıkıcı ve bölücü terör örgütlerinin sayısız eylemleri güvenlik güçlerimizin gerçekleştirdiği etkin çalışmalar neticesinde önlenmiş ve bertaraf edilmiştir.

.....

Devletin güvenliğini, milli birlik ve bütünlüğümüzü hedef alan yıkıcı-bölücü ve irticai terör faaliyetleri ile mücadelenin yanı sıra, organize suç ve yolsuzluklarla mücadeleye de aralıksız devam edilmektedir.

.....

Sayın Konuklar,

Son yıllarda ülkemiz gündeminde önemli yer tutan can ve mal kaybına yol açan trafik kazalarının önlenmesi için, proje geliştirme çalışmalarına yoğunluk verilmiştir.

Ülke genelinde meydana gelen tüm suçların ve trafik kazalarının Türkiye haritası üzerinde analize tabi tutulabilmesi için “Coğrafi Tabanlı Bilgisayarlı Suç Analizleri Projesi” başlatılmıştır.

Sayın Konuklar,

Çok zor ve ağır koşullar altında canı pahasına görev yapan Personelimizin özlük haklarında iyileştirmeyi sağlamak amacıyla, yetki kanunu kapsamı içerisinde “657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına ve Bu Kanuna Ek ve Geçici Maddeler Eklenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname Taslağı” hazırlanarak yürürlük işlemleri yapılması için Başbakanlığa gönderilmiştir. Tasarının sonuçlanması Polisimize güç ve moral kazandıracaktır.

.....

Türk Polisi, Atatürk İlke ve İnkılaplarına bağlı, insan haklarına saygılı, demokratik, laik, sosyal hukuk devletinin önemli bir kurumu olmanın gururu ve bilinci içerisinde, görevini en iyi şekilde yerine getirmenin azim ve kararlılığındadır.

Sayın Konuklar,

Daha nice kuruluş yıllarını, gururla, şanla, şerefle kutlayarak, her yıl daha da güçlenip milletiyle bütünleşen Türk Polis Teşkilatının 156.Kuruluş Gününü bizimle paylaşan, törenimizi teşrifleriyle bizleri onurlandıran tüm konuklarımıza şükranlarımı arz ediyorum.

Saygılarımla. ”

Türk İdareciler Derneği 37. Olağan Genel Kurul Toplantısı

- Türk İdareciler Derneği Genel Başkanı Tahsin SOYLU'nun 31 Mart 2001 tarihindeki ani ölümü nedeniyle, 28 Nisan 2001 tarihinde yapılan Olağan Genel Kuruldaki oylama sonucunda Vali ve Dernek Genel Sekreteri Abdulkadir SARI Genel Başkanlığa seçilmiştir.

Dernek Genel Sekreterliğine ise Yönetim Kurulu Üyesi ve Merkez Valisi Şükrü KOCATEPE, bu nedenle boşalan Yönetim Kurulu Üyelğine ise Ankara Vali Yardımcısı Haluk İMGA getirilmiştir.

Jandarmanın 155 inci Kuruluş Yıldönümü

- Jandarma Genel Komutanlığının 155 inci Kuruluş yıldönümü, 14 Haziran 2001 Perşembe günü Türkiye genelinde, tüm Jandarma Birlik, Karargah ve Kurumlarında kutlanmıştır. Bu anlamlı günde yurt genelinde çeşitli birliklerde toplantılar, sergi ve sportif faaliyetler icra edilmiştir.

Kuruluş yıldönümü nedeniyle Jandarma Okullar Komutanlığında (Beytepe/ ANKARA) 19 Haziran 2001 günü saat 15.00'de, sayıları 5000'e ulaşan davetlilerin de katıldığı büyük bir tören düzenlenmiştir. Törenlere FİEP (Avrupa ve Akdeniz Askeri Statülü Zabıta Birliği) üyesi ülkelerden temsilci ve sporcuların yanı sıra Gürcistan ve Azerbaycan'dan da gruplar katılarak gösteri yapmışlardır.

Jandarma Özel Asayiş Komutanlığı'nın operasyonel faaliyetlerini simgeleyen bir tabikatın ardından, Jandarma Genel Komutanlığı Bandosunun konserleriyle devam eden etkinlikler, Jandarma Okullar Komutanlığı'nın gösteri gruplarının gösterileriyle sona ermiştir.

56 ncı Dönem Polis Akademisi Diploma Töreni

• 56 ncı dönem Polis Akademisi mezunu Komiser Yardımcılarının diploma töreni 29 Haziran 2001 tarihinde yapılmıştır.

Tören, Atatürk ve şehitlerimiz için yapılan saygı duruşu ve İstiklal Marşının okunması ile başlamış, daha sonra Akademi Başkan Vekili Ömer Rıza GÖKÜŞ açılış konuşmasını yapmıştır. Sırasıyla işadamaı Sakıp SABANCI, mezunlar adına dönem birincisi Murat KESKİN, Emniyet Genel Müdür Vekili Ertuğrul ÇAKIR, İçişleri Bakanı Rüştü Kazım YÜCELEN söz almışlar ve son olarak Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER mezunlara hitaben bir konuşma yapmıştır.

Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER törende yaptığı konuşmada,

“Sayın Konuklar,

Polis Akademisi ’nin Değerli Mezunları,

Emniyet Örgütümüzde görev yapacak yönetici adayların yetiştiren Polis Akademimizin mezuniyet döneminde sizlerle birlikte olmaktan ve öğrencilerimizin coşkusunu paylaşmaktan mutluluk duyuyorum.

.....

Akademi 'yi bitirenlerin görevlerine başlamak için sergiledikleri coşkulu görüntü, bizleri yarınlar için umutlu kılmaktadır. Ulus ve Devlet olarak, Akademi ’nin genç mezunlarından çok şey bekliyoruz.

Bu vesile ile Akademi 'yi bitiren tüm öğrencileri kutluyorum. Akademi ’nin genç mezunlarının, uzun bir eğitim döneminin ardından kendilerine kazandırılan birikim ve deneyimleri, üstlenecekleri görevlerde başarıyla uygulayacaklarına inanıyorum.

.....

Sizlerin, edeceğiniz yemin doğrultusunda, Atatürk ilke ve devrimleri ile gücümüzü aldığımız yasalara bağlı kalarak, insan haklarına, hukukun üstünlüğüne ve çağdaş demokratik değerlere saygılı ve yansız bir biçimde görev yapacağınıza inanıyoruz.

Sizleri yeniden kutluyor, Ulusumuz ve insanlığa yararlı bireyler olarak, tüm meslek yaşamınızda başarılı olmanızı diliyorum”

demişlerdir.

2000-2001 eğitim ve öğretim yılında Akademiden, 10’u Arnavut, 10’u Azeri, 2’si Gürcistan, 1’i Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti ve 9’u Türkmenistan vatandaşı olmak üzere 32 yabancı uyruklu toplam 333 öğrenci Komiser Yardımcısı olarak mezun olmuştur.

Tören, yapılan konuşmaların ardından, yaş kütüğüne plaket çakılması, diploma ve ödüllerin verilmesi, yemin töreni, tören geçişi ve kokteyli ile sona ermiştir.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- 11 İl’de kurulan Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlüklerine naklen veya açıktan atanan personelin mesleki konularda eğitilmesi amacıyla Sivil Savunma Kolejinde, 30 Nisan 2001 tarihinde 200 personelin katılımıyla, 408/17. dönem Sivil Savunma Temel Eğitim Kursu düzenlenmiştir.

- 24-27 Nisan 2001 tarihleri arasında 11 İl’de yeni atanan Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlerinin görevleriyle ilgili konularda eğitilmeleri amacıyla bir seminer yapılmıştır.

- Sivil Savunma Kolejinde, 2-20 Nisan 2001 tarihleri arasında Emniyet personeli için açılan arama ve kurtarma kursu tamamlanmış olup, kursa 30 emniyet personeli, 3 KKTC’den ve 1 kurum personeli olmak üzere toplam 34 personel katılmıştır.

- Sivil Savunma Kolejinde 2-20 Nisan 2001 tarihleri arasında yapılan

3.Dönem Yükselme Eğitimine katılan sivil savunma uzman adayları kursu tamamlanmış olup, kursa 227 kursiyer iştirak etmiştir.

Eğitim Dairesi Başkanlığı

- Bakanlık personelinin çalışmalarında daha verimli ve başarılı olmalarını sağlamak amacıyla, 19 Mart 2001 tarihinde Eğitim Dairesi Bilgisayar Laboratuvarında düzenlenen “87. Dönem Bilgisayar Kursu”na 14 Merkez Valisi katılmış ve kurs 13 Nisan 2001 tarihinde sona ermiştir.

- İllerimizde İnsan Hakları İl Kurullarında görevlendirilen Vali Yardımcılarının “İnsan Hakları” konusunda bilgi sahibi olmalarını sağlamak amacıyla, 24- 27 Nisan 2001 tarihleri arasında Bakanlığımız konferans salonunda gerçekleştirilen “40.Dönem MİA Semineri”ne 79 Vali Yardımcısı ve 8 Emniyet Genel Müdürlüğü mensubu olmak üzere toplam 87 kişi katılmıştır.

- 60 Kaymakam Adayının katıldığı “88.Dönem Yabancı Dil Kursu”

28.05.2001 tarihinde başlamış olup, 28.09.2001 tarihinde sona erecektir.

Jandarma Genel Komutanlığı

- 2000-2001 döneminde icra edilmesi planlanan insan hakları ve halkla ilişkiler seminer ve konferansları kapsamında; dönem içerisinde 30 Mart 2001’de Kayseri, 20 Nisan 2001’de Adana Jandarma Bölge Komutanlıklarında, 26 Nisan 2001’de J.Gn.K.lığı karargahında seminerler yapılmış, 17 Nisan 2001’de Van

J.Asayiş Komutanlığında, 18 Nisan 2001 Ede Yüksekova 21 nci J.Sınır Tümen Komutanlığında, 19 Nisan 2001'de Şırnak 23 ncü J.Sınır Tümen Komutanlığında, 20 Nisan 2001'de Batman J.Bölge Komutanlığında konferanslar verilmiştir.

- Jandarma Genel Komutanlığı Karargahında; 26 Nisan 2001 tarihinde yapılan “İnsan Hakları Semineri”ne; Başbakanlık, Gn.Kur.Bşk.lığı, Adalet, İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları, K.K.Komutanlığı, Bilgi ve Marmara Üniversiteleri, Emniyet Genel Müdürlüğü temsilcileri, 32 General, 87 Subay, 27 Astsubay ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarından 19 personel olmak üzere toplam 165 kişi iştirak etmiştir.

- 2 Nisan - 11 Mayıs 2001 tarihleri arasında J.Okul Komutanlığında açılan ve birer hafta süreli 3 dönem halinde icra edilen “İnsan Hakları Eğitici Eğitimi Kursu”na 60 subay ve 30 astsubay olmak üzere toplam 90 personelin katılımı sağlanmıştır.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- 25-28 Nisan 2001 tarihleri arasında Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanlığında düzenlenen 7. Dönem “Hukuk İhtisas Semineri”ne 4 personel katılmıştır.

- ' Antalya ve İzmir İllerinde 76 personele 26.03.2001-06.04.2001 tarihleri arasında “Panzer Sürücü ve Kuleci Kursu” verilmiştir.

- Sivil Savunma Genel Müdürlüğü tarafından Emniyet mensubu 30 personele 2-20 Nisan 2001 tarihleri arasında “Arama, Kurtarma ve İlk Yardım” konularında eğitim verilmiştir.

- 16-27 Nisan 2001 tarihleri arasında Adıyaman İlinden 31, İstanbul İlinden de 25 personel “Panzer Sürücü ve Kuleci Kursu”na katılmışlardır.

- 26.03.2001-13.04.2001 tarihleri arasında “Poliklinik Hasta Takip Kursu” düzenlenmiş olup, taşra teşkilatından 15 polis memuru, 10 G.İ.H., 1 Doktor, 4 Hemşire ve 1 Sağlık Memuru kursa iştirak etmiştir.

- 02.04.2001-25.04.2001 tarihleri arasında düzenlenen “Temel PC Kursu”na Merkez Teşkilatından iki adet 1.Sınıf Emniyet Müdürü, 1 Şube Müdürü, 2 Başkomiser, 7 Komiser, 7 Komiser Yardımcısı, 17 Polis Memuru, 3 G.İ.H. ve 1 Doktor katılmıştır.

- Haberleşme Daire Başkanlığınca 02.04.2001-06.04.2001 tarihleri arasında “İSND Uyumlu Telefon Santralleri Bakım ve Onarım Tekamül Kursu” düzenlenmiş olup, 15 personel eğitimden geçirilmiştir.

- İzmir Emniyet Müdürlüğü bünyesinde Asayiş Daire Başkanlığınca

26.03.2001-06.04.2001 tarihleri arasında düzenlenen “Panzer Sürücü ve Kuleci Kursu”na 39 personelin katılımı sağlanmıştır.

- 26.03.2001-06.04.2001 tarihleri arasında, Asayiş Daire Başkanlığınca Antalya Emniyet Müdürlüğü bünyesinde “Panzer Sürücü ve Kuleci Kursu” düzenlenmiş ve 39 personele eğitim verilmiştir.

- 80 personelin katılımıyla, 27.03.2001-06.04.2001 tarihleri arasında Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığınca İstanbul Emniyet Müdürlüğü bünyesinde “Pasaport-Yabancılar Kursu” düzenlenmiş ve kurs başarı ile tamamlanmıştır.

- 26.03.2001-06.04.2001 tarihleri arasında, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığınca “Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Temel Eğitim Kursu” organize edilmiş ve 25 personel iştirak etmiştir.

- Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde 08.01.2001-04.05.2001 tarihleri arasında, düzenlenen “Parmak İzi, Teknik Fotoğraf ve Olay Yeri İnceleme Kursu”na 29 personel katılmıştır.

- Özel Harekat Daire Başkanlığınca 16.04.2001- 31.05.2001 tarihleri arasında düzenlenen “2 Yıldız SCUBA Balık Adam Kursu”nda 11 personel eğitilmiştir.

- 09.03.2001-25.05.2001 tarihleri arasında Özel Harekat Daire Başkanlığınca Didim Polis Moral Eğitim Merkezi Müdürlüğü tesislerinde gerçekleştirilen “Özel Harekat Kursu”na 533 personelin katılımı sağlanmıştır.

- Milli Savunma Bakanlığı Savunma Sanayi ve Teknoloji Eğitim Merkezi Komutanlığınca (SATEM) 08.05.2001-29.06.2001 tarihleri arasında gerçekleştirilen Hizmetiçi Eğitim Kursu’nda 11 personel eğitilmiştir.

- İzmir Rüştü Ünsal Polis Okulu Müdürlüğü bünyesinde 18.04.2001-

20.04.2001 tarihleri arasında “Karakol Amirleri Halkla İlişkiler ve Yönetimi Geliştirme Bölgesel Eğitim Semineri” ile “Karakol Personeli Halkla İlişkiler ve Oryantasyon Bölgesel Eğitim Semineri” düzenlenmiş olup, seminere İzmir, Aydın, Balıkesir, Burdur, Çanakkale, Denizli, Manisa, Muğla ve Uşak Emniyet Müdürlüklerinde görevli 195 karakol amiri ve 304 karakol personeli olmak üzere toplam 499 personel iştirak etmiştir.

- 16.04.2001-20.04.2001 tarihleri arasında, Asayiş Daire Başkanlığınca Antalya Emniyet Müdürlüğü bünyesinde “Gözyaşartıcı Gazlar ile Gaz Maskelerinin Kullanımı Kursu” 27 personelin katılımıyla gerçekleştirilmiştir.

- Asayiş Daire Başkanlığınca İstanbul Emniyet Müdürlüğü bünyesinde
16.04.2001-20.04.2001 tarihleri arasında “Gözyaşartıcı Gazlar ile Gaz Maskelerinin Kullanımı Kursu” düzenlenmiş ve 26 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.
- Koruma Daire Başkanlığı bünyesinde 16.04.2001-27.04.2001 tarihleri arasında düzenlenen “Önemli Kişileri Koruma Kursu”na 20 personel katılmıştır.
- 16.04.2001-27.04.2001 tarihleri arasında, TEMÜH Daire Başkanlığınca İzmir Emniyet Müdürlüğünce gerçekleştirilen “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu”na 30 personel iştirak etmiştir.
- TEMÜH Daire Başkanlığınca Eskişehir Emniyet Müdürlüğü bünyesinde
16.04.2001-27.04.2001 tarihleri arasında “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu” düzenlenmiş olup, kursta 36 personel eğitim görmüştür.
- 16.04.2001-27.04.2001 tarihleri arasında, TEMÜH Daire Başkanlığınca Diyarbakır Emniyet Müdürlüğü bünyesinde “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu” düzenlenmiş ve 70 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.
- 16.04.2001-27.04.2001 tarihleri arasında, TEMÜH Daire Başkanlığınca Erzurum Emniyet Müdürlüğü bünyesinde “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu” düzenlenmiş olup, kursa 60 personelin katılımı sağlanmıştır.
- Koruma Daire Başkanlığınca Ankara Emniyet Müdürlüğü bünyesinde Göz Yaşartıcı Gazlar ile Gaz Maskelerinin Kullanımı Kursu” 16.04.2001-20.04.2001 tarihleri arasında düzenlenmiş ve 27 personel eğitilmiştir.
- 16.04.2001-20.04.2001 tarihleri arasında, Koruma Daire Başkanlığınca İstanbul Emniyet Müdürlüğü bünyesinde “Göz Yaşartıcı Gazlar ile Gaz Maskelerinin Kullanımı Kursu” düzenlenmiş olup, 19 personel katılmıştır.
- 16.04.2001-20.04.2001 tarihleri arasında, Koruma Daire Başkanlığınca Adıyaman Emniyet Müdürlüğü bünyesinde “Göz Yaşartıcı Gazlar ile Gaz Maskelerinin Kullanımı Kursu” gerçekleştirilmiş ve 33 personel iştirak etmiştir.
- Ankara Emniyet Müdürlüğü bünyesinde “Temel PC Bilgisayar Kursu”
16.04.2001-20.04.2001 tarihleri arasında düzenlenmiş ve 14 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.
- 29 personelin katılımıyla 23.04.2001-27.04.2001 tarihleri arasında, Koruma Daire Başkanlığı bünyesinde “Önemli Tesisleri Koruma Kursu” düzenlenmiştir.
- Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığınca, İzmir Emniyet Müdürlüğü bünyesinde 24.04.2001-04.05.2001 tarihleri arasında düzenlenen “Pasaport Yabancılar Kursu”na 107 personelin katılımı sağlanmıştır.

- 26.04.2001-28.04.2001 tarihleri arasında, Koruma Daire Başkanlığınca Adıyaman Emniyet Müdürlüğü bünyesinde “Sivil Havacılık Güvenliği, Temel Güvenlik Kursu” 25 personelin iştiraki ile gerçekleştirilmiştir.
- Koruma Daire Başkanlığı bünyesinde “Önemli Tesisleri Koruma Kursu” 30 personelin katılımı ile 30.04.2001-04.05.2001 tarihleri arasında yapılmıştır.
- Koruma Daire Başkanlığı bünyesinde 30.04.2001-02.05.2001 tarihleri arasında K.Maraş Emniyet Müdürlüğünce düzenlenen “Sivil Havacılık Güvenliği, Temel Güvenlik Kursu”na 25 personel katılmıştır.
- 22.04.2001-28.04.2001 tarihleri arasında, KİHBİ Daire Başkanlığınca Erzurum Emniyet Müdürlüğü bünyesinde “Bilgi Toplama Görevlilerini Geliştirme Kursu” 24 personelin iştiraki ile gerçekleştirilmiştir.
- Koruma Daire Başkanlığınca “Polis Balıkadam Kursu” 23.04.2001-22.05.2001 tarihleri arasında gerçekleştirilmiş ve 29 personelin katılımı sağlanmıştır.
- 30.04.2001-11.05.2001 tarihleri arasında, Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Eğiticilerin Eğitimi Kursu”nda 30 personel eğitilmiştir.
- Ankara Emniyet Müdürlüğü bünyesinde 30.04.2001-11.05.2001 tarihleri arasında “Polnet Projesi Kursu” gerçekleştirilmiş olup, kursu 11 personel başarı ile tamamlamıştır.
- 30.04.2001-12.05.2001 tarihleri arasında, Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığınca “Tek Düzen Muhasebe Kursu” düzenlenmiş ve 43 personelin katılımı ile organize edilmiştir.
- 30.04.2001-11.05.2001 tarihleri arasında, TEMÜH Daire Başkanlığı bünyesinde Adana Emniyet Müdürlüğünce “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu” düzenlenmiş olup, eğitime 120 personel iştirak etmiştir.
- 30.04.2001-11.05.2001 tarihleri arasında, TEMÜH Daire Başkanlığı bünyesinde Diyarbakır Emniyet Müdürlüğünce “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu” düzenlenmiş olup, kursa 75 personel katılmıştır.
- 30.04.2001-11.05.2001 tarihleri arasında, TEMÜH Daire Başkanlığı bünyesinde Samsun Emniyet Müdürlüğünce “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu” düzenlenmiş ve kursda 50 personel eğitimden geçirilmiştir.
- 30.04.2001-11.05.2001 tarihleri arasında, TEMÜH Daire Başkanlığı bünyesinde Afyon Emniyet Müdürlüğünce düzenlenen “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu” na 25 personelin katılımı sağlanmıştır.

- 06.05.2001-12.05.2001 tarihleri arasında, KİHBİ Daire Başkanlığınca Van Emniyet Müdürlüğü bünyesinde “Bilgi Toplama Görevlilerini Geliştirme Kursu” düzenlenmiş olup, kursu 27 personel başarı ile tamamlamıştır.
- Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde 07.05.2001-11.05.2001 tarihleri arasında Gerçekleştirilen “Access Kursu”nda 20 personel eğitilmiştir.
- TEMÜH Daire Başkanlığınca Eskişehir Emniyet Müdürlüğü bünyesinde 07.05.2001- 18.05.2001 tarihleri arasında düzenlenen “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu”na 35 personel katılmıştır.
- 07.05.2001-18.05.2001 tarihleri arasında, TEMÜH Daire Başkanlığınca İstanbul Emniyet Müdürlüğü bünyesinde düzenlenen “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu”na 100 personel iştirak etmiştir.
- Koruma Daire Başkanlığınca Kayseri Emniyet Müdürlüğü bünyesinde 08.05.2001- 10.05.2001 tarihleri arasında düzenlenen “Sivil Havacılık Güvenliği, Temel Güvenlik Kursu”nda 26 personel eğitilmiştir.
- 13.05.2001-19.05.2001 tarihleri arasında, KİHBİ Daire Başkanlığınca Diyarbakır Emniyet Müdürlüğü bünyesinde “Bilgi Toplama Görevlilerini Geliştirme Kursu” düzenlenmiş olup, kurs 23 personelin katılımı ile tamamlanmıştır.
- 14.05.2001-18.05.2001 tarihleri arasında, TEMÜH Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Hzibullah Tekamül Kursu”na 32 personelin katılımı sağlanmıştır.
- APK Daire Başkanlığınca 14.05.2001-01.06.2001 tarihleri arasında “Bilimsel Araştırma Teknikleri Kursu” düzenlenmiş ve 25 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.
- 14.05.2001-18.05.2001 tarihleri arasında, TEMÜH Daire Başkanlığı bünyesinde İstanbul NBC Okulu ve Eğitim Merkez Komutanlığı bünyesinde düzenlenen “NBC Silah ve Maddesine Karşı Savunma Kursu” 19 personelin katılımı ile gerçekleştirilmiştir.
- Ankara Emniyet Müdürlüğünce 14.05.2001-25.05.2001 tarihleri arasında, “Polnet Projesi Kursu” gerçekleştirilmiş ve kursa 13 personel icabet etmiştir
- 14.05.2001-25.05.2001 tarihleri arasında, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Dairesi Başkanlığı tarafından düzenlenen “Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Temel Eğitim Kursu”na 32 personel katılmıştır.
- TEMÜH Daire Başkanlığınca Samsun Emniyet Müdürlüğü bünyesinde 14.05.2001- 25.05.2001 tarihleri arasında “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu”na 50 personel iştirak etmiştir.

- 14.05.2001-25.05.2001 tarihleri arasında, TEMÜH Daire Başkanlığı bünyesinde Diyarbakır Emniyet Müdürlüğüne gerçekleştirilen “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu” nda 76 personel eğitimden geçirilmiştir.

- 15.05.2001-17.05.2001 tarihleri arasında, Koruma Daire Başkanlığınca Elazığ Emniyet Müdürlüğü bünyesinde düzenlenen “Sivil Havacılık Güvenliği, Temel Güvenlik Kursu”nda 25 personel eğitilmiştir.

- Asayiş Daire Başkanlığınca 07.05.2001-01.06.2001 tarihleri arasında gerçekleştirilen “Parmak İzi ve Olay Yeri İnceleme Kursu”nu Bosna-Hersek Federasyonundan 5, Emniyet Teşkilatından 3 personel başarı ile tamamlamıştır.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

Bakanlık Makamı

- İçişleri Bakanı Sayın Sadettin TANTAN İran İslam Cumhuriyeti İçişleri Bakanı Sayın Abdulvahit Mousavi LARİ'nin resmi daveti üzerine 07-11 Mayıs 2001 tarihleri arasında anılan ülkeyi ziyaret etmişlerdir.

Görüşmelerde; terörle mücadelede işbirliği v.b. konular ele alınmıştır.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

- 2-3 Nisan 2001 tarihleri arasında İsviçre'nin Ronneley Kentinde yapılan “Gelişen Avrupa Birliğinde Belediyeler ve Bölgeler” konferansına Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Muammer TÜRKER iştirak etmiştir.

- Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı Kemal ÇOKAKOĞLU, 9-10 Nisan 2001 tarihinde Fransa-Strazburg şehrinde yapılan “Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimlerin Çerçeve Yapısı ve Uzmanlar Komitesi (LR-E-S-S)” konulu toplantıya Bakanlığımızı temsilen katılmışlardır.

- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Kadir Akın GÖZEL 3-4 Mayıs 2001 tarihleri arasında düzenlenen “21.Yüzyılın Eşiğinde Yerel Yönetimler” konulu toplantıya katılmak üzere Letonya- Rigo kentinde bulunmuşlardır.

- 29-31 Mayıs 2001 tarihleri arasında yapılan “Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Genel Kurulu” toplantısına iştirak etmek üzere Daire Başkan Muammer TÜRKER, Fransa-Strazburg kentine gitmiştir.

- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı A.Hikmet ŞAHİN, 18-19 Mayıs 2001 tarihinde Bulgaristan-Sofya kentinde düzenlenen “Uluslararası Konferansa” icabet etmek üzere anılan ülkeyi ziyaret etmiştir.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- 2-4 Nisan 2001 tarihleri arasında Bad Neuenahr-Ahrweiler’de (Almanya) Kitle İmha Silahlan (KIS) ile mücadelede ulusal yeteneklere ilişkin bir envanterin geliştirilmesi amacıyla yapılan toplantıya Sivil Savunma Genel Müdür Yardımcısı Mehmet YILMAZ katılmıştır.

- Sivil Savunma Genel Müdürü Rasim BAŞ ve Genel Müdür Yardımcısı Özdemir ÇAKACAK, 23-26 Nisan 2001 tarihleri arasında Belçika’nın başkenti Brüksel’de, Avrupa Komisyonu Çevre Genel Müdürlüğünce düzenlenen “Vatandaşlar, Tabii Afetler ve Teknolojik Riskler” konulu konferans ve sergiye iştirak etmek üzere anılan ülkede bulunmuşlardır.

- 17-19 Mayıs 2001 tarihleri arasında Fransa’da yapılan “Avrupa-Akdeniz Ülkeleri Sivil Savunma Okulları Ağı” (EURO-MED Network Of Civil Protection Schools) konulu toplantıya Sivil Savunma Daire Başkanı Nuri Gürsel METİN icabet etmiştir.

Jandarma Genel Komutanlığı

- 19-22 Nisan 2001 tarihleri arasında, Yunanistan-Selanik’te yapılan “Avrupa Birliği Türk-Yunan Alt Komitesi Semineri”ne Dış İliş. Ve İns.Hak.D.Bşk. Dr.J.Öğ.Alb.Emre ÖZYILMAZ iştirak etmiştir.

- 25-28 Nisan 2001 tarihleri arasında, İspanya-Barcelona’da gerçekleştirilen “FIEP Personel Temini, Eğitim ve Öğretimi Komisyon Toplantısı”na katılmak üzere J.Kur.Alb. Hacı Ay ve J.Kd.Yzb. Hasan ÇETİN anılan ülkeye gitmişlerdir.

- 01-08-Nisan 2001 tarihleri arasında, Indiana Cezaevleri Bakanlığının resmi konuğu olarak Jandarma Genel Komutanlığından J.Kur.Yb. İ. Salim OLGUNER ABD’nde bulunmuştur.

- İspanyol Guardia Civil Teşkilatında incelemelerde bulunmak üzere 02-08 Nisan 2001 tarihleri arasında, J.Kur.Bnb. Mehmet ÜLGER İspanya’ya resmi bir ziyaret gerçekleştirmiştir.

- Ürdün-Amman’da, 06-11 Nisan 2001 tarihleri arasında düzenlenen “18 Yaşından Küçük Çocukların Silahlı Çatışmalardan Korunması” konulu konferansa J.Bnb. Bülent ÇAKAR katılmıştır.

- Çek Cumhuriyetinin Prag kentinde 16-19 Mayıs 2001 tarihleri arasında yapılan “Avrupa Kriminal Enstitüleri Organizasyonu (ENFSI) 13.Dönem Toplantısı”na Kriminal Daire Başkanı J.Kd.Alb. Feridun BARAN ve Tek.Foto-Film ve Ses Anl.Ş.Md.V.J.Mu.Kd.Üstğ. Ekrem MALKOÇ iştirak etmiştir.

- 22-25 Mayıs 2001 tarihleri arasında, FIEP üyesi ülkelerin katılımı ile İtalya-Floransa’da yapılan “FIEP Yeni Teknolojiler ve Lojistik Komisyonu Toplantısı”na J.Yük.Müh.Bnb. Fethi DOĞULU ile J.Kd.Yzb. Hasan ÇETİN icabet etmiştir.

- 10 Mayıs 2001 tarihinde Hollanda Kraliyet Mareşose Komutanlığı tarafından “Savaş Suçlularının Yakalanması” konulu seminere icabet etmek üzere Jandarma Genel Komutanlığına temsilen İnsan Hakları Ş.Md.J.Kur.Bnb. Necdet GÜNGÖR Amsterdam’da bulunmuştur.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- İltica konusunda Bilgi ve Görüş Alışveriş Merkezinin (CREA/CIREF) 2-4 Nisan 2001 tarihleri arasında Belçika’da yapılan toplantısına Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Mehmet TERZİOĞLU iştirak etmiştir.

- Güneydoğu Avrupa İşbirliği (SECİ) Göç Politikaları Geliştirme Merkezi ile ilgili toplantıya katılmak üzere Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü İbrahim SELVİ, 27 Nisan 2001 tarihinde Makedonya’ya gitmiştir.

- 8-18 Nisan 2001 tarihleri arasında Kazakistan’da düzenlenen Taktik Eğitim Merkezi’nin hazırlık çalışmalarına katkıda bulunulması amacıyla “Eğitim İhtiyaç Analizi Toplantısı’na Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı Murat SARIGÜZEL katılmıştır.

- “Güneydoğu Avrupa İşbirliği (SECİ) 9.Ortak İşbirliği Komitesi Toplantısı’na katılmak üzere Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı Osman Yasin BALTACI, 8-11 Nisan 2001 tarihleri arasında Romanya/Bükreş’de bulunmuştur.

- Bosna/Hersek’de düzenlenen “Uyuşturucu ile Mücadele Özel Teknikleri Kursu”na katılmak üzere 20-27 Nisan 2001 tarihleri arasında Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Ahmet YEL, Başkomiser İsmail SEVİMLİ, Başkomiser Serdar HATİPOĞLU anılan ülkeye gitmişlerdir.

- ABD Dışişleri Bakanlığı tarafından, Anti-Terörizm Yardım Programı (ATAP) çerçevesinde, ABD/Louisiana Eyaleti Polis Akademisinde düzenlenen “Hayatta Kalma” konulu kursa katılmak üzere Özel Harekat Daire Başkanlığında görevli Komiser Gökhan ÇELİK, Komiser Tuna ERDEM, TEMÜH Daire Başkanlığında görevli Komiser Hakan KORKUSUZ, Komiser M. Murat ÖZER ve Şırnak Emniyet Müdürlüğünde görevli Başkomiser Fevzi ÇAKMAK 23.04.2001 tarihinde ABD’yi ziyaret etmişlerdir.

- 19-22 Nisan 2001 tarihleri arasında AB Adalet ve İçişleri Seminerine icabet etmek üzere Dış İlişkiler Daire Başkanlığında görevli Komiser Şükrü ÖZBAĞCI Yunanistan'da bulunmuştur.

- İsveç'te düzenlenen "İnsan ve Uyuşturucu Madde Kaçakçılığı ile İlgili Sorunlar" konulu seminer'e 20 Nisan 2001 tarihinde Yabancılar Hudut ve İltica Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü İbrahim SELVİ iştirak etmiştir.

- 5-6 Nisan 2001 tarihleri arasında Slovakya'da düzenlenen "Schengen" konulu seminer'e Yabancılar Hudut ve İltica Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Mehmet TERZİOĞLU katılmıştır.

- 22-25 Nisan 2001 tarihleri arasında Budapeşte/Macaristan'da yapılan "9. Uluslararası Sınır Polisi Konferansına" Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Mustafa İLHAN katılmış, çalışma gruplarının faaliyeti gözden geçirilmiştir.

- Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Mehmet TERZİOĞLU Avrupa Birliği Adalet ve İçişleri Alanında, insan kaçakçılığı, göç-uyuşturucu madde konuları ve TAİEX Programı çerçevesinde 23-25 Nisan 2001 tarihleri arasında İsveç/Stockholm'da görüşmelerde bulunmuş ve yapılan çalışmalarda işbirliği yöntemleri geliştirilmiştir.

- Sığınmacıların tutuklanmalarına ilişkin tavsiye metninin müzakerelerine katılmak üzere 25 Nisan 2001 tarihinde Strazborug'a (Fransa) Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Komiser A. Suat MERCAN katılmıştır.

- 27 Nisan 2001 tarihinde Viyana'da (Avusturya) yapılan İstikrar Pakti Güneydoğu Avrupa Çalışma Grubu Toplantısına, Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Komiser Tamer KILIÇ katılmış, eylem planı üzerinde görüşmelerde bulunmuştur.

- Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Mehmet TERZİOĞLU Ortak Komisyon Görüşmeleri çerçevesinde Hazırlık Çalışmalarına katılmak üzere 25-28 Nisan 2001 tarihleri arasında Ukrayna'yı ziyaret etmiştir.

- Yeni dönem konsolosluk görüşmelerine katılmak üzere; 03-04 Mayıs 2001 tarihlerinde Moskova'ya (Rusya Federasyonu), Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Mehmet TERZİOĞLU gitmiştir.

- 16-18 Mayıs 2001 tarihleri arasında Tiflis'te (Gürcistan) yapılan "30. İnterpol Avrupa Bölge Konferansı"na İnterpol Daire Başkanı Yalçın ÇAKICI katılmıştır.

- Dışilişkiler Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Önder ULUER, TEMÜH Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Özer ZEYREK, TEMÜH Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı Emrullah USLU, 07-10 Mayıs 2001 tarihleri arasında İngiltere’de İnsan Hakları Uygulamaları ile ilgili temas ve incelemelerde bulunmuşlardır.

- Tahran’da (İran) 28 Nisan- 3 Mayıs tarihleri arasında yapılan “18. Ortak Güvenlik Toplantısına” İstihbarat Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Muzaffer ERKAN ve Emniyet Müdürü Necmettin EMRE katılmışlar, yapılan güvenlik işbirliği görüşmeleri sonucunda mutabakat zaptını imzalamışlardır.

- 7-11 Mayıs 2001 tarihinde İçişleri Bakanının İran’a yapmış olduğu Resmî Ziyarete; Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanı Emin ARSLAN, İstihbarat Daire Başkanı Muzaffer ERKAN, Yabancılar ve Hudut İltica Daire Başkanı Mustafa İLHAN yer almış, güvenlik işbirliği görüşmeleri yapılarak mutabakat zaptı imzalanmıştır.

- Hollanda’da 6-13 Mayıs 2001 tarihlerinde düzenlenen DELL marka server, PC ve Notebook ürünlerinin kullanımına ilişkin eğitim programına, Bilgi İşlem Daire Başkanlığında görevli Komiser Murat DELİCE, Komiser Bilal ÖZKALP, Komiser Yardımcısı Ömer DEMİR, Komiser Yardımcısı Ahmet TANGU, Komiser Yardımcısı Engin AKGÜN, Komiser Yardımcısı Necip TOMURCUK katılmıştır.

- Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli komiser yardımcısı Ümit EDREMİTLİ 19 Mayıs- 11 Aralık 2001 tarihleri arasında yapılacak olan eğitim programına katılmak üzere İngiltere’ye gitmiştir.

- 24-29 Nisan 2001 tarihlerinde Fransa’da düzenlenen MEDSTAT Programı, MED-MIGR Projesi kapsamında “ Göç Verileri İçin İdari ve İstatistikî Kaynaklar” konulu toplantıya, Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü İbrahim SELVİ iştirak etmiştir.

- Avrupa Konseyi Sığınmacılar, Mülteciler ve Vatansız Kişiler Hukukî Durumu Ad Hoc Uzmanlar Komitesi İlticacıların Tutuklanması Çalışma Grubu (CAHAR-DDA) toplantısına katılmak üzere Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Komiser A. Suat MERCAN 25-28 Nisan 2001 tarihleri arasında Fransa’ya gitmiştir.

- 17-23 Mayıs 2001 tarihleri arasında Macaristan’da düzenlenen Erkek ve Bayanlar Avrupa Güreş Şampiyonasında Polis Akademisi Başkanlığı Beden Eğitimi Okutmanı Satılmış BAYKUŞ Hakem olarak görev almıştır.

- 14-19 Mayıs 2001 tarihlerinde Gürcistan’da düzenlenen 30. İnterpol Bölge Konferansına İnterpol Daire Başkanı Yalçın ÇAKICI icabet etmiştir.

- Amerika Birleşik Devletlerinde 26 Mayıs- 4 Haziran 2001 tarihleri arasında Forensic Techonology WAI Inc. Firmasınınca, bilgisayar ortamında kriminal olayların çözümüne yönelik yeni geliştirilen teknolojilerle ilgili tanıtım toplantısına Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Muhittin KAYA ile KPL Daire Başkan Vekili İrfan BAYAR katılmıştır.
- 26-28 Nisan 2001 tarihleri arasında Avusturya’da düzenlenen İnsan Ticareti Görev Gücü Toplantısına Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığından Komiser Tamer KILIÇ iştirak etmiştir.
- Uluslararası Göç Politikaları “Buisness Dialog” Toplantısı 6-10 Mayıs 2001 tarihlerinde Almanya’da yapılmış olup, Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli komiser yardımcısı Oğuzhan Ömer DEMİR katılmıştır.
- Bosna Hersek’te 20- 27 Nisan 2001 tarihleri arasında; Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığından; Emniyet Amiri Ahmet YEL, Başkomiser İsmail SEVİMLİ, Başkomiser Serdar HATİPOĞLU, Başkomiser Ömer Faruk ÖZBEN’in katılımıyla Uyuşturucu Kaçakçılığı Mücadele Özel Teknikleri Kursu düzenlenmiştir.

Diğer Çalışmalar

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

Nüfus Cüzdanlarını Yeniden Düzenleme Çalışmaları

Kart şeklindeki nüfus cüzdanları İçişleri Bakanlığınca 01 Haziran 1976 tarihinde uygulamaya konulmuş ve 1587 sayılı Nüfus Kanunu hükümleri uyarınca vatandaşlara verilmeye başlanmıştır.

Ancak; bu nüfus cüzdanlarının düzenlenmesi ve vatandaşlara verilmesi sırasında bir takım sorunlar ortaya çıkmış ve suiistimallere yol açmıştır. Bu nedenle MERNİS projesi çerçevesinde nüfus cüzdanlarının yeniden düzenlenmesi gerekli görülmüştür.

Gelişmiş ülkelerde kullanılan çeşitli güvenlik önlemleri ile taklit, tahrif ve sahteciliğe imkan tanımayan veya bunları asgariye indiren ISO Standartlarına uygun, kimlik kartlarının kullanılması zorunlu olmaktadır.

Bu amaçla, temel kimlik bilgilerini içeren T.C. Kimlik Numarası bulunan fotoğrafı parmak izi gibi biyometrik özellikler taşıyan makinede okunabilirlik özelliği bulunan akıllı kimlik kartı bastırılması planlanmış ve çalışmalar başlatılmış olup, bu çerçevede nüfus cüzdanı projesi hazırlanarak Kamu Kurum ve Kuruluşlarının görüşüne sunulmuş, alınan görüşler doğrultusunda mevzuat incelenmiş ve konuyla ilgili Kanun Tasarıları hazırlanmıştır.

Kullanılacak teknolojinin ayrıntılandırılması ve değerlendirilmesi çalışmaları sürdürülmektedir.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- Adana Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birliği 43 personel, 7 araç ve 5 motopomp ile Hatay İlinde 8 Mayıs 2001 tarihinde meydana gelen sel felaketinde, arama ve kurtarma faaliyetlerinde bulunmak üzere, afet bölgesine intikal ederek selde mahsur kalan 3 vatandaşımızı kurtarmıştır.

- 29.05.2001 tarihinde saat 16.14’de Erzurum’da meydana gelen 4.6 şiddetindeki deprem nedeniyle konutları yıkılan vatandaşlarımızın barındırılması için Erzurum Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birliği, Kızılay tarafından tahsis edilen çadırların kurulması faaliyetlerine katılmışlardır.

- Türkiye ile Yunanistan arasında doğal afetlere karşı bir ortak görev gücü (Standby Disaster Response Unit-SDRU) kurulması için 17 Mayıs 2001 tarihinde, Türk-Yunan heyetlerinin katılımıyla yapılan toplantıda, “Ortak Afet Müdahale Birliğinin Kurulması Konusunda Türk ve Yunan Heyetleri Tarafından Kabul Edilen Çalışma Programı” hazırlanmış ve bu konudaki çalışmalar devam etmektedir.

Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği

- 3 Nisan 2001 tarihinde, Yerel Yönetimler Bilgi Projesi çerçevesinde Bakanlığımız Strateji Merkezi Başkanlığı koordinesinde TODAİE-YYAEM tarafından yürütülmesi öngörülen protokolün, İçişleri Bakanı Sadettin TANTAN ve TODAİE Genel Müdürü tarafından imzalanacağına dair açıklama yapılmıştır.

- İçişleri Bakanlığı, Orman Bakanlığı, ÇEKÜL Vakfı ve Şişli Belediyesi işbirliği ile Dünya Günü kutlaması etkinlikleri çerçevesinde İçişleri Bakanı Sadettin TANTAN ve Orman Bakanı Prof.Dr. Nami ÇAĞAN arasında “Ormanların Korunmasına Dair İşbirliği Protokolü”nün imzalanacağına dair 19 Nisan 2001’de bir açıklama yapılmıştır.

- 20 Nisan 2001 tarihinde, İçişleri Bakanı Sadettin TANTAN tarafından “Polisten Valiye Korkunç Tuzak” ve “Valiye Çirkin Tuzak” başlıklarıyla Milliyet Gazetesinde yayımlanan haberler hakkında basma bilgi verilmiştir.

- İçişleri Bakanı Sadettin TANTAN 31 Mayıs 2001 tarihinde, Bakanlığımız Strateji Merkezi Başkanlığı ile Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi tarafından koordineli olarak hazırlanan “Yerel Yönetimler Bilgi Tabanı Projesi” konulu toplantıya katılmışlardır.

- Bakanlığımız Strateji Merkezi Başkanlığı ve Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi işbirliği ile yürütülen “Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği Araş-

tırması Anket Sonuçlarını Değerlendirme” konferansına 19 Mayıs 2001 tarihinde İçişleri Bakanı Sadettin TANTAN katılmışlardır.

Resmi Gazete’de Yayımlanan Atama Kararları

• 25 Nisan 2001 tarih ve 24383 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2001/1634 sayılı karar ile;

1- Amasya Emniyet Müdürü Zekeriya YELKEN’in,

İzmir Emniyet Müdürü Hasan YÜCESAN’ın,

Kocaeli Emniyet Müdürü Erdiñç SARİ ALP’in başka bir göreve atanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınmaları,

2- Denizli Emniyet Müdürlüğüne, Zonguldak Emniyet Müdürü Mümtaz KARA DUMAN’ın,

İzmir Emniyet Müdürlüğüne, Elazığ Emniyet Müdürü Halil İbrahim TATAŞ’ın,

Kocaeli Emniyet Müdürlüğüne, Elazığ Emniyet Müdürü Feyzullah ARSLAN’ın,

Zonguldak Emniyet Müdürlüğüne, Aksaray Polis Okulu Müdürü Mustafa ÖNCÜL’ün atanmaları,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 76 ncı maddesi 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.

• 4 Mayıs 2001 tarih ve 24392 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2001/1669 sayılı karar ile;

1- Afyon Emniyet Müdürü Dilaver SARAÇ’ın başka bir göreve atanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınması,

2- Afyon Emniyet Müdürlüğüne, Şırnak Emniyet Müdürü Altan YENİCE’nin Amasya Emniyet Müdürlüğüne, Ardahan Emniyet Müdürü A.Metin HATİPOĞLU’nun,

Elazığ Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi S.Atilla GERMİ YANLIOĞLU’nun atanmaları,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 76 ncı maddesi ile 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 3870 sayılı Kanun ile değişik 13 üncü ve 2451 sayılı Ka-

nunun 2 nci maddesi ve bu Kanuna 4158 sayılı Kanun ile eklenen ek madde gereğince uygun görülmüştür.

- 6 Haziran 2001 tarih ve 24424 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan karar ile;

1- Yüksel YALOVA’nın istifasıyla boşalan Devlet Bakanlığı’na İçişleri Bakanı Sadettin TANTAN’ın,

2- İçişleri Bakanlığı’na Devlet Bakanı Rüştü Kazım YÜCELEN’in,

3- Devlet Bakanlığı’na İstanbul Milletvekili Yılmaz KARAKOYUNLU’nun atanmaları,

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasınının 109. ve 113. maddeleri uyarınca uygun görülmüştür.

- 8 Haziran 2001 tarih ve 24426 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2001/1800 sayılı karar ile;

1- İstanbul Emniyet Müdürü Kazım ABANOZ’un başka bir göreve atanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınması,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 76 ncı maddesi 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.

- 13 Haziran 2001 tarih ve 24431 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 11 Haziran 2001 tarih ve 2001/2558 sayılı karar ile; 5442 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi ile 23.4.1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre ad ve soyadları yazılı şahısların karşılarında belirtilen görevlere atanmaları Bakanlar Kurulu’nca kararlaştırılmıştır.

<u>ADI VE SOYADI</u>	<u>ESKİ GÖREVİ</u>	<u>YENİ GÖREVİ</u>
----------------------	--------------------	--------------------

Doç.Dr. Turan GENÇ

Emniyet Genel Müdürü (Vali)

Merkez Valisi

Hasan ÖZDEMİR

Ardahan Valisi

Merkez Valisi

- 23 Haziran 2001 tarih ve 24447 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 21 Haziran 2001 tarih ve 2001/2621 sayılı karar ile; 5442 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi ile 23.4.1981 tarih ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre Kocaeli Valisi İ. Kemal ÖNAL’ın Emniyet Genel Müdürü (Vali) kadrosuna atanması Bakanlar Kurulu’nca kararlaştırılmıştır.

MEVZUAT BOLÜMÜ
1 NİSAN 2001-30 HAZİRAN 2001 TARİHLERİ ARASINDA RESMİ
GAZETE'DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ
İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT
(KRONOLOJİK FİHRİST)

Ayla KADER
V.H.K.İ.

I. KANUNLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmî Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
28.3.2001	4632	Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu	07.04.2001	24366
5.4.2001	4635	Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu ile Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü ile Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	13.04.2001	24372
5.4.2001	4637	Silahlı Kuvvetler İhtiyaç Fazlası Mal ve Hizmetlerinin Satış, Hibe, Devir ve Elden Çıkarılması; Diğer Devletler Adına Yurt Dışı ve Yurt İçi Alımların Yapılması ve Eğitim Görecek Yabancı Personel Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun	13.04.2001	24372
10.4.2001	4639	Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkındaki Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu	13.04.2001	24372
6.4.2001	4638	Emniyet Teşkilatı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun	21.04.2001	24380

12.4.2001	4643	Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiş tirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değiş iklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiş tirilerek Kabulü ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değiş iklik Yapılmasına İliş kin Kanun	21.04.2001	24380
12.4.2001	4645	Emniyet Genel Müdürlüğüne Ait Araç, Gereç, Mal ve Malzemenin Satış, Hibe, HEK ve Hurda Durum ve İş lemleri ile Hizmet Satış ına Dair Kanun	24.04.2001	24382
11.4.2001	4640	2001 Mali Yılı Bütçe Kanununda Değiş iklik Yapılması Hakkında Kanun	26.04.2001	24384
1.5.2001	4666	Terörle Mücadele Kanununun Bir Maddesinde Değiş iklik Yapılmasına Dair Kanun	05.05.2001	24393
25.4.2001	4652	Polis Yüksek Öğretim Kanunu	09.05.2001	24397
26.4.2001	4654	Türkiye Cumhuriyeti ile Yunanistan Cumhuriyeti Arasında Türkiye Cumhuriyeti İç iş leri Bakanlığı ile Yunanistan Cumhuriyeti Kamu Düzeni Bakanlığı Suç ile, Özellikle Terörizm, Örgütlü Suçlar, Uyuşturucu Madde Kaçakçılığı ve Yasadışı Göç ile Mücadelede İş birliği Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulunduğ una Dair Kanun	09.05.2001	24397
26.4.2001	4659	Uyuşturucu Maddelere Dair 1961 Tarihli Tek Sözleşmenin Tadiline İliş kin Protokolün Onaylanmasının Uygun Bulunduğ una Dair Kanun	09.05.2001	24397
26.4.2001	4662	Tüm Göçmen İş çilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğ u Hakkında Kanun	09.05.2001	24397

II. TBMM KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı	
			Tarihi	Sayısı
7.2.2001	713	Türkiye Büyük Millet Meclisi İç tüzüğü nün Bazı Maddelerinin Değiş tirilmesine Dair Karar	09.02.2001	24313
27.3.2001	714	Olağanüstü Halin 4 İ lde Uzatılmasına Dair Karar	29.03.2001	24357

III. MİLLETLERARASI ANDLAŞMALAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
2.3.2001	2001/2171	Marmara Depreminin Neden Olduğu Hasarların Giderilmesini teminen Avrupa Konseyi Kalkınma Bankası'ndan Kalıcı Konutların İnşaatı İçin Sağlanan Kredinin Dördüncü Dilimine İlişkin Türkiye Cumhuriyeti ile Adı Geçen Banka Arasında İmzalanan Andlaşmanın Onaylanması Hakkında Milletlerarası Andlaşma	07.04.2001	24366
2.3.2001	2001/2163	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti İle Çin Halk Cumhuriyeti Hong Kong Özel İdari Bölgesi Hükümeti Arasında İmzalanan Hava Taşımacılığı Anlaşmasının Onaylanması Hakkında Milletlerarası Andlaşma	10.04.2001	24369
16.3.2001	2001/2182	Türkiye Cumhuriyeti ile Tunus Cumhuriyeti Arasında Çifte Vatandaşlık Durumunda Vatan Hizmeti Yükümlülüğüne İlişkin Anlaşmanın Onaylanması Hakkında Milletlerarası Andlaşma	25.04.2001	24383
27.3.2001	2001/2205	Türkiye Cumhuriyeti Genelkurmay Başkanlığı ile Ürdün Haşimi Krallığı Genelkurmay Başkanlığı Arasında Askeri Tarih, Askeri Arşiv, Askeri Müzecilik ve Askeri Yayın Konularında İşbirliği Protokolü'nün Onaylanmasına İlişkin Milletlerarası Andlaşma	02.05.2001	24390
27.3.2001	2001/2206	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Ukrayna Bakanlar Kurulu Arasında Nükleer Kazaların Erken Bildirimi ve Nükleer Tesislere İlişkin Bilgi Değişimi Anlaşmasının Onaylanması Hakkında Milletlerarası Andlaşma	02.05.2001	24390
2.4.2001	2001/2268	Türkiye Cumhuriyeti Milli Savunma Bakanlığı ile Oman Sultanlığı Savunma Bakanlığı Arasında Askeri İşbirliği Mutabakat Muhtırasının Onaylanması Hakkında Milletlerarası Andlaşma	02.05.2001	24390

IV. BAKANLAR KURULU KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
2.4.2001	2001/2203	Merkezde Günlük Çalışma Saatlerinin Tesbitine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	03.04.2001	24362

28.3.2001	2001/2217	Merkezi Burdur İli, Altınyayla İlçesin'de Bulunan "Altınyayla İlçesi Belediye ve Köylerine Hizmet Götürme Birliği"nin Adının "Altınyayla İlçesi Köylere Hizmet Götürme Birliği" Olarak Değiştirilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	24.04.2001	24382
2.3.2001	2001/2227	1774 Sayılı Kimlik Bildirme Kanununun 2 nci Maddesinde Sayılan Bazı Tesislerin Kayıtlarını Bilgisayarda Tutmaları ve Bilgisayar Terminallerini Genel Kolluk Kuvvetlerinin Bilgisayar Terminallerine Bağlamalarına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	26.04.2001	24384
17.4.2001	2001/2333	Kocaeli, Merkez İlçesine bağlı Hikmetiye Belediyesi'nin adının "Büyük Derbent" olarak Değiştirilmesinin Tasdikine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	16.05.2001	24404
21.5.2001	2001/2444	Bursa Yenişehir Havaalanının Daimi Yolcu Giriş-Çıkış Hava Hudut Kapısı Olarak Tespitine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	26.05.2001	24413
20.4.2001	2001/2383	3004 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi ve Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilen 25 Kişiyile İlgili Bazı Maddi Hataların Düzeltilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	28.05.2001	24415
2.5.2001	2001/2399	Merkezi Zonguldak'ta Bulunan "Zonguldak İli Yerel Yönetimleri Çevre Koruma ve Altyapı Tesisleri Yapma ve İşletme Birliği"nin Adının "Özel İdare ve Belediyeler Çevre-Altyapı, Temel Hizmetler Birliği" Olarak Değiştirilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	01.06.2001	24419
2.5.2001	2001/2400	Merkezi Adana'da Bulunan "Doğu Akdeniz Zeytin Hastalık ve Zararları ile Mücadele Birliği"nin adının "Doğu Akdeniz Zeytin Birliği" Olarak Değiştirilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	01.06.2001	24419
21.5.2001	2001/2445	İstanbul İli, Büyükçekmece İlçesi, Esenyurt Belediye Başkanlığının, Belediye Başkanının tutukluluk hali sona erinceye kadar mansup Belediye Başkanınca yönetilmesine ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı	01.06.2001	24419
14.5.2001	2001/2477	Bulgaristan Vatandaşlarına, Bazı Esaslar Çerçevesinde Vize Muafiyeti Tanınmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	15.06.2001	24433
7.5.2001	2001/2453	Merkezde Günlük Çalışma Saatlerinin Tespitine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	17.06.2001	24435

V. YÖNETMELİKLER

A- BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Yayımlandığı Resmi Gazetenin

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
14.5.2001	2001/2473	Devlet Memurlarının Tedavi Yardımı ve Cenaze Giderleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	15.06.2001	24433

B- BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	08.04.2001	24367
Emniyet Genel Müdürlüğü Çocuk Şube Müdürlüğü/Büro Amirliği Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği	13.04.2001	24372
Devlet Personel Uzmanlığı Çalışma Usul ve Esasları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	04.05.2001	24392
Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları Kıyafet Yönetmeliğinin 25 inci Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	09.05.2001	24397
İl Özel İdareleri, Belediyeler ve İl Özel İdareleri ve Belediyelerin Kurdukları Birlik, Müessese Ve İşletmeler ile Bunlara Bağlı Döner Sermayeli Kuruluşlardaki Memurların Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	10.05.2001	24398
Organize Sanayi Bölgeleri Yer Seçimi Yönetmeliği	21.05.2001	24408
Yabancı Devlet Harp Okullarında Öğrenim Görecek Askeri Öğrenciler Hakkında Yönetmeliğin 19 uncu Maddesinin Birinci Fıkrasında Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	22.05.2001	24409
İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	01.06.2001	24419
Eskimiş, Solmuş, Yırtılmış ve Kullanılmayacak Duruma Gelmiş Bayrakların Yok Edilmesi Usul ve Esaslarını Gösterir Yönetmelik	08.06.2001	24426

VI. TÜZÜKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
22.2.2001	2001/2130	Türk Bayrağı Tüzüğünde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Tüzük	06.04.2001	24365

VII. MÜŞTEREK KARARLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
6.4.2001	2001/1611	Giresun İli Çanakçı İlçesine Bağlı Yeşilköy, Egeköy ve Kaledibi Köyleri Sınırları İçinde Bulunan Beyli Mevkiinin, Çanakçı Belediyesi Sınırları İçine Alınmasına İlişkin Müşterek Karar	07.04.2001	24366
23.4.2001	2001/1638	Nevşehir İli Kozaklı İlçesi Merkez Bucağına bağlı Karasenir Kasabası ile Yozgat İli Şefaattli İlçesi Merkez Bucağına bağlı Başköy Köyü arasında bulunan ihtilafli sahadaki iki il arası sınırın, özel krokisinde de gösterildiği gibi belirlenmesine ilişkin; 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 2 nci maddesinin (B) ve (D) fıkralarına istinaden Müşterek Karar	12.05.2001	24400
11.5.2001	2001/1693	Tokat İli Reşadiye İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Çilehane Köyünün, buradan ayrılarak aynı İlin Almus İlçesi Merkez Bucağına bağlanmasının; 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 2 nci Maddesinin (B) ve (D) fıkralarına göre uygun bulunmasına dair Müşterek Karar	12.05.2001	2440
17.5.2001	2001/1701	Bursa İli Osmangazi İlçesi Merkez Bucağına bağlı Uluçam Köyü ile Orhaneli İlçesi Merkez Bucağına bağlı Göynükbelen Belediyesi arasında bulunan ihtilafli sahadaki iki İlçe arası sınırın, özel krokisinde de gösterildiği gibi belirlenmesine ilişkin; 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 2 nci Maddesinin (B) ve (D) fıkralarına göre uygun bulunmasına dair Müşterek Karar	20.05.2001	24407
23.5.2001	2001/1715	Diyarbakır İli Bismil İlçesi Merkez Bucağına bağlı Kengerli Köyünün buradan ayrılarak aynı İlin Merkez İlçe Merkez Bucağına bağlanmasına ilişkin; 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 2 nci Maddesinin (B) ve (D) fıkralarına istinaden Müşterek Karar	25.05.2001	24412
5.6.2001	2001/1786	Erzincan İli Tercan İlçesine bağlı Yollarüstü Köyünün Altunkent Belediyesi sınırları içine; 1580 sayılı Kanunun 7469 sayılı Kanunla değişik 7 nci maddesi uyarınca alınmasına dair Müşterek Karar	12.06.2001	24430

VIII. GENELGELER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Merkezi Sınav Sonuçlarına Göre Personel İstihdamında Uymaları Gereken Hususlarla İlgili Başbakanlık Genelgesi (No: 20001/3)	24.01.2001	24297
Devlet İhaleleri Genelgesi (Sıra No: 2001/1)	01.03.2001	24333

IX. TEBLİĞLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Yeni 25 Bin, 50 Bin ve 100 Bin Liralık Madeni Paraların Tedavüle Çıkarılması Hakkında Tebliğ	06.04.2001	24365
Karabük İli Sınırları Dahilinde, Uçucu Maddelerin 18 Yaşından Küçüklere Satışının Yasaklanmasına Dair Tebliğ	27.04.2001	24385
2001 Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No:8) (Taşıt)	04.05.2001	24392
Bursa İl Sınırları Dahilinde, Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirlere Dair Tebliğ (No. 1)	04.05.2001	24392
Düzce Valiliği Orman Yangınları ile Mücadele Komisyonu Kararı	08.05.2001	24396
İzmir İli Sınırları Dahilinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirlere Dair Tebliği (No: 2001/3)	08.05.2001	24396
Aydın İli Sınırları Dahilinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirlere Dair Tebliğ (No: 2001/1)	11.05.2001	24399
Bilecik İli Sınırları Dahilinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirlere Dair Tebliğ (No: 1)	18.05.2001	24406
İçel İli Sınırları Dahilinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirlere Dair Tebliğ (No:2001/1)	23.05.2001	24410
237 Sayılı Taşıt Kanunu Kapsamındaki Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kullanım Dışı Bıraktıkları Taşıtların Tasfiyesi Hakkında Genel Tebliğ	24.05.2001	24411
Edime İli Sınırları Dahilinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirlere Dair Tebliğ (No:2001/1)	27.05.2001	24414
Kırıkkale İli Sınırları Dahilinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirlere Dair Tebliğ (No: 2001/2)	27.05.2001	24414
Yalova İli Sınırları Dahilinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirlere Dair Tebliğ (No: 1)	27.05.2001	24414

Çanakkale İli Sınırları Dahilinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirlere Dair Tebliğ (No:1)	29.05.2001	24416
Çorum İli Sınırları Dahilinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirlere Dair Tebliğ (No:2001/1)	29.05.2001	24416
Sakarya Valiliği Orman Yangınları İle Mücadele Komisyonu Kararı	29.05.2001	24416
Amasya İli Sınırları Dahilinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirlere Dair Tebliğ (No:1)	04.06.2001	24422
Osmaniye Valiliği Orman Yangınları ile Mücadele Komisyonu Kararı (No: 1)	11.06.2001	24429
2001 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Seri No:9) (Kadro, Pozisyon ve İstihdam Esasları)	12.06.2001	24430
Karaman İlinde Anız Yakılmasının Yasaklanmasına Dair Tebliğ (No:2001/3)	13.06.2001	24431
Kırklareli İli Sınırları Dahilinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirlere Dair Tebliğ (No:2001/2)	13.06.2001	24431
Antalya İli Sınırları Dahilindeki Bazı Orman Alanlarına Giriş ve Çıkışların Yasaklanmasına Dair Tebliğ	14.06.2001	24432
Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer değiştirme Yönetmeliğinin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Tebliğ (No:2001/6)	16.06.2001	24434
Yozgat Valiliği Orman Yangınları ile Mücadele Komisyonu Kararı (No:1)	16.06.2001	24434